



Programa de doctorado:
Ciencias Sociales y Jurídicas

TESIS DOCTORAL

Las políticas de empleo destinadas a colectivos vulnerables en el ordenamiento jurídico español

Employment policies aimed at vulnerable groups in the Spanish legal system

Autor:

José Bascón Marín

Directores de la tesis:

Dr. D. Federico Navarro Nieto

Dra. D^a M. Luisa Rodríguez Copé

DEPARTAMENTO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL
UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA
(ESPAÑA)

Fecha de depósito: 7 de diciembre de 2021

TITULO: *LAS POLÍTICAS DE EMPLEO DESTINADAS A COLECTIVOS
VULNERABLES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL*

AUTOR: *José Bascón Marín*

© Edita: UCOPress. 2022
Campus de Rabanales
Ctra. Nacional IV, Km. 396 A
14071 Córdoba

<https://www.uco.es/ucopress/index.php/es/>
ucopress@uco.es

ÍNDICE

	Pág.
INFORME DE LOS DIRECTORES DE LA TESIS.....	18
INTRODUCCIÓN.....	20
CAPÍTULO I	
LA POLITICA DE EMPLEO COMO INSTRUMENTO DE INSERCIÓN LABORAL	
1. EL EMPLEO COMO ELEMENTO CENTRAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL DEL INDIVIDUO Y DE LA COLECTIVIDAD.....	25
2. CONCEPTO Y SIGNIFICACIÓN DE LA POLÍTICA DE EMPLEO.....	28
2.1. Concepto de política de empleo.....	28
2.2. Marco jurídico-político de la política de empleo.....	30
2.2.1. La Organización Internacional del Trabajo y sus planteamientos con respecto a la política de empleo.....	30
2.2.2. La política de empleo en la Unión Europea.....	32
2.2.2.1. <i>Introducción.....</i>	<i>32</i>
2.2.2.2. <i>Las primeras acciones de empleo en la UE, con anterioridad a la Estrategia Europea de Empleo (EEE).....</i>	<i>33</i>
2.2.2.3. <i>La Estrategia Europea de Empleo (EEE).....</i>	<i>34</i>
2.2.2.4. <i>Estrategia Europa 2020 (EE2020).....</i>	<i>36</i>
2.2.2.5. <i>La idea de flexiguridad establecido por la UE y sus implicaciones en la política de empleo.....</i>	<i>39</i>
2.2.2.6. <i>El Fondo Social Europeo Plus (FSE+).....</i>	<i>42</i>
2.2.3. El tratamiento de la política de empleo en la Constitución Española de 1978.....	44
3. LA POLÍTICA DE EMPLEO Y EL MERCADO DE TRABAJO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS.....	46
4. LA POLÍTICA DE EMPLEO Y LOS COLECTIVOS VULNERABLES.....	49
4.1. La importancia de la integración laboral de los colectivos vulnerables.....	49
4.2. Las garantías jurídicas del principio de igualdad ante la Ley y de la prohibición de discriminación dentro del ámbito público. ¿Se dan también en la esfera de lo privado?.....	52
5. ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA POLÍTICA DE EMPLEO.....	57
5.1. La competencia política de la UE en el ámbito del empleo.....	57
5.2. La división competencial en España con respecto a la política de empleo.....	58
5.3. El ámbito competencial de las administraciones locales en política de empleo.....	59
6. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE EMPLEO.....	60

6.1. La intermediación laboral como instrumento de inserción laboral.....	60
6.1.1. En qué consiste la intermediación laboral.....	60
6.1.2. Agentes de la intermediación laboral.....	61
6.1.3. La Cartera Común de los Servicios del Sistema Nacional de Empleo.....	64
6.1.3.1. El servicio de orientación profesional.....	64
6.1.3.2. El servicio de colocación y de asesoramiento a empresas.....	66
6.1.3.3. El servicio de formación y cualificación para el empleo....	67
6.1.3.4. El servicio de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento.....	67
6.2. Las políticas activas de empleo.....	68
6.3. La coordinación de las políticas activas de empleo con la protección económica para las situaciones de desempleo.....	69
7. EL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO Y SUS INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN.....	70
7.1. La Estrategia Española para la Activación del Empleo (EEAE).....	71
7.2. Los Planes Anuales de Política de Empleo.....	72
7.3. El Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo.....	72

CAPÍTULO II
LA POLÍTICA DE EMPLEO Y EL COLECTIVO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

1. INTRODUCCIÓN.....	73
2. ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE “DISCAPACIDAD”.....	74
2.1. La inacabada evolución del concepto sociológico de “discapacidad”.....	75
2.2. El tratamiento del concepto de “discapacidad” en la Organización de Naciones Unidas y en la Organización Mundial de la Salud y su papel en el ámbito internacional.....	77
2.3. La discapacidad para la Organización Internacional del Trabajo.....	79
2.4. El concepto de “discapacidad” establecido desde las instancias europeas.....	80
2.4.1. <i>La intervención del Derecho Originario y Derivado.....</i>	<i>80</i>
2.4.2. <i>Los pronunciamientos del TJUE sobre el concepto de “discapacidad”.....</i>	<i>82</i>
2.4.2.1. <i>Período anterior a la entrada en vigor de la Decisión del Consejo 2010/48/CE. Análisis de la STJUE de 11 de julio de 2006, asunto C-13/05, Chacón Navas.....</i>	<i>82</i>
2.4.2.2. <i>Periodo posterior a la entrada en vigor de la Decisión del Consejo 2010/48/CE. Análisis de la STJUE, de 11 de abril de 2013, asuntos acumulados C-335/11 y C-337/11, HK Danmark, entre otras.....</i>	<i>84</i>
2.5. El tratamiento del concepto de “discapacidad” desde el ámbito laboral nacional español.....	85
2.5.1. <i>El concepto de “discapacidad” en el ordenamiento jurídico laboral español.....</i>	<i>85</i>

2.5.2. <i>Análisis de cierta casuística que ha tratado la jurisprudencia española sobre las situaciones de trabajadores con dolencias y disfunciones corporales de carácter perdurable o permanente.....</i>	90
3. LOS DATOS QUE ARROJA EL MERCADO DE TRABAJO NACIONAL.....	91
3.1. Datos generales de la población.....	92
3.2. La actividad entre la población con discapacidad.....	95
3.3. El desempleo en las personas con discapacidad reconocida.....	96
3.4. La ocupación en los trabajadores con discapacidad reconocida.....	96
4. LA POLÍTICA DE EMPLEO DE LA UE	98
4.1. El tratamiento de la discapacidad hasta la llegada del Tratado de Ámsterdam.....	98
4.2. La Estrategia Europea de Empleo y sus orientaciones.....	100
4.3. La “Estrategia Europa 2020” y las orientaciones de empleo hasta la actualidad.....	101
4.4. Otras acciones comunitarias.....	103
4.4.1. <i>El Plan de Acción Europeo sobre la Discapacidad.....</i>	103
4.4.2. <i>La Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020.....</i>	104
4.4.3. <i>Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030.....</i>	105
5. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS NACIONALES DE EMPLEO.....	106
5.1. Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo y los Programas Nacionales de Reformas.....	106
5.2. Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social.....	108
5.3. Las diferentes estrategias de empleo españolas	109
5.3.1. <i>La Estrategia Española de Empleo 2012-2014.....</i>	109
5.3.2. <i>La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.....</i>	110
5.3.3. <i>La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020.....</i>	111
5.4. Los planes específicos de acción.....	111
5.4.1. <i>Plan de Medidas Urgentes para la Promoción del Empleo de las Personas con Discapacidad (Acuerdo MTAS-CERMI 1997).....</i>	111
5.4.2. <i>Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 1997-2002..</i>	111
5.4.3. <i>Acuerdo sobre Medidas para Mejorar las Oportunidades de Empleo de las Personas con Discapacidad (Acuerdo MTAS-CERMI 2002-2004).....</i>	112
5.4.4. <i>II Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 2003-2007.....</i>	113
5.4.5. <i>Plan de Acción para las Mujeres con Discapacidad 2007.....</i>	113
5.4.6. <i>La Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012.....</i>	114
5.4.7. <i>III Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 2009-2012.....</i>	115
5.4.8. <i>Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020.....</i>	115

5.4.9. <i>Plan de Acción de la Estrategia Española sobre Discapacidad 2014-2020</i>	115
6. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL Y EL SERVICIO DE EMPLEO CON APOYO	116
7. LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL COMO INSTRUMENTOS DE INTEGRACIÓN LABORAL	123
7.1. Las personas con discapacidad en el sistema educativo nacional	123
7.2. El subsistema de Formación Profesional para el Empleo	126
8. LAS MEDIDAS DE POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO	130
8.1. La política activa de empleo en el mercado de trabajo ordinario	130
8.1.1. Las cuotas de reserva	130
8.1.1.1. <i>Determinación de la obligación y las reglas de cuantificación de la plantilla en las entidades empresariales</i>	132
8.1.1.2. <i>Las situaciones de excepcionalidad y las medidas alternativas</i>	134
8.1.1.3. <i>El cupo de reserva en la Administración Pública</i>	137
8.1.2. Incentivos a la contratación	141
8.1.2.1. <i>La incentivación a la contratación temporal. El contrato de fomento del empleo, el contrato de interinidad y los contratos formativos</i>	141
8.1.2.2. <i>La incentivación a la contratación indefinida de trabajadores con discapacidad mediante bonificaciones a las cotizaciones de la Seguridad Social</i>	143
8.1.2.3. <i>Subvenciones que fomentan la contratación de las personas con discapacidad</i>	146
8.1.2.4. <i>Incentivos fiscales para impulsar el empleo de las personas con discapacidad</i>	148
8.2. La política activa de empleo en el mercado de trabajo protegido	149
8.2.1. Los Centros Especiales de Empleo	149
8.2.1.1. <i>Aproximación a la realidad socioeconómica</i>	149
8.2.1.2. <i>Evolución del concepto de CEE</i>	150
8.2.1.3. <i>Régimen jurídico de los CEE</i>	151
8.2.1.4. <i>La relación laboral especial en los CEE</i>	152
8.2.1.5. <i>Ayudas a los CEE y beneficios a la contratación de trabajadores con discapacidad</i>	155
8.2.1.6. <i>Los CEE de iniciativa social</i>	158
8.2.1.7. <i>Las unidades de apoyo en los CEE</i>	158
8.2.2. Los enclaves laborales	159
8.2.2.1. <i>Concepto y objetivos del enclave laboral</i>	159
8.2.2.2. <i>Régimen jurídico del enclave laboral</i>	160
8.2.2.3. <i>Medidas que fomentan la contratación del trabajador del enclave por la empresa colaboradora</i>	163
8.2.2.4. <i>La discutible conveniencia del enclave laboral para el CEE</i>	166
8.3. Fomento del empleo autónomo y del emprendimiento	168
9. LAS MEDIDAS DE POLÍTICA PASIVA DE EMPLEO	170

9.1. La protección específica para la inserción laboral de las personas con discapacidad, no perteneciente al sistema de Seguridad Social.....	170
<i>9.1.1. Subsidios por movilidad y gastos de transporte.....</i>	<i>170</i>
<i>9.1.2. Los subsidios de garantía de ingresos mínimos.....</i>	<i>171</i>
9.2. La protección proporcionada por el sistema de Seguridad Social.....	173
<i>9.2.1. La pensión contributiva por incapacidad permanente en el Régimen General y en el resto de los sistemas y regímenes especiales de la Seguridad Social.....</i>	<i>173</i>
<i>9.2.2. La pensión por invalidez no contributiva del sistema de Seguridad Social.....</i>	<i>176</i>
9.3. La protección de los pensionistas de clases pasivas cuando tienen reconocida una pensión de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.....	179

CAPÍTULO III

LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL

1. EL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN SOCIAL. EL EMPLEO Y SUS IMPLICACIONES.....	180
1.1. Concepto de exclusión social.....	180
1.2. La importancia del factor empleo.....	185
1.3. Las situaciones de exclusión social como consecuencia del desmantelamiento del Estado de Bienestar.....	188
2. LOS DATOS SOCIOECONÓMICOS Y EL MERCADO DE TRABAJO NACIONAL.....	190
2.1. La medición de la población AROPE.....	190
2.2. La relación entre la población AROPE y la formación recibida.....	192
2.3. La tasa AROPE en función de la situación laboral de las personas.....	193
2.4. Afectación de la edad a la población AROPE.....	194
2.5. Incidencia de la tasa AROPE en las personas con discapacidad.....	195
2.6. Variación de la tasa AROPE en los colectivos vulnerables.....	195
3. LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA DE EMPLEO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	197
3.1 El tratamiento de la exclusión social en el Derecho Originario de la UE..	197
3.2. De los primeros programas de empleo hasta el comienzo de la EEE.....	198
3.3. Las situaciones de pobreza y de exclusión social en la EEE.....	200
3.4. EE2020 y las iniciativas de la UE para alcanzar los objetivos propuestos por la Estrategia en materia de inclusión social.....	204
4. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS NACIONALES DE EMPLEO.....	209
4.1. Introducción.....	209
4.2. Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo y los Programas Nacionales de Reformas.....	210
4.3. Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social del Reino de España.....	212
4.4. Las estrategias españolas para el empleo.....	215

4.4.1. <i>La Estrategia Española de Empleo 2012-2014</i>	216
4.4.2. <i>La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016</i>	216
4.4.3. <i>La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020</i>	216
4.5. Otros planes y estrategias nacionales	216
4.5.1. <i>La Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023</i>	217
4.5.2. <i>Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020</i>	217
4.5.3. <i>Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020</i>	218
5. EL PAPEL DE LA INTERMEDIACIÓN LABORAL	218
6. LA EDUCACIÓN REGLADA Y LA FPE COMO INSTRUMENTOS CLAVE PARA LA EMPLEABILIDAD	219
6.1. Introducción	220
6.2. La respuesta del sistema educativo	220
6.3. La formación profesional para el empleo	221
7. CONCRECIÓN DE LAS MEDIDAS DE POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO	222
7.1. Introducción	222
7.2. Las Empresas de Inserción. Una vía idónea para la integración laboral	224
7.2.1. <i>El concepto de Empresa de Inserción</i>	224
7.2.2. <i>El proceso de inserción sociolaboral de los trabajadores en exclusión y los servicios de acompañamiento</i>	225
7.2.3. <i>Régimen jurídico de la relación laboral del trabajador en inserción</i>	228
7.2.4. <i>Las medidas de promoción de las EEI</i>	233
7.3. Las bonificaciones en la cuota empresarial como incentivo a la contratación laboral	235
7.4. Ayudas para la incentivación de la contratación de personas en situación de exclusión social	237
8. EL INGRESO MÍNIMO VITAL	239
8.1. Introducción	239
8.2. Análisis del Ingreso Mínimo Vital	241

CAPÍTULO IV

LA POLÍTICA DE EMPLEO PARA LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS MAYORES DE 45 AÑOS Y DE LOS DESEMPLEADOS DE LARGA DURACIÓN

1. ALGUNAS CUESTIONES PRELIMINARES SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS PARADOS DE LARGA DURACIÓN Y DE LOS TRABAJADORES MAYORES DE 45 AÑOS Y SU PROBLEMÁTICA SUSCITADA	245
--	-----

1.1. El concepto de edad avanzada y su establecimiento a partir de los 45 años.....	245
1.2. La problemática existente en el acceso al empleo o su mantenimiento por los trabajadores de edad avanzada.....	247
1.3. Análisis de los efectos provocados por la pérdida de trabajo en los últimos años de la carrera profesional del trabajador sobre el acceso y la cuantía de la pensión de jubilación.....	249
1.4. El concepto de desempleo de larga duración.....	251
1.5. Las dificultades de acceso al mercado de trabajo de los trabajadores en situación de desempleo de larga duración.....	252
2. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y EL MERCADO DE TRABAJO NACIONAL.....	254
2.1. Tasa de actividad de la población trabajadora a partir de los 45 años de edad.....	254
2.2. El desempleo de los mayores de 45 años.....	256
2.3. Las contrataciones de los trabajadores mayores de 45 años.....	257
2.4. Los parados de larga duración.....	258
3. LA INCIDENCIA DE LA POLÍTICA DE EMPLEO DE LA UE.....	260
3.1. Planteamientos anteriores a la EEE.....	260
3.2. Las directrices de empleo planteadas por la EEE.....	261
3.3. La política de empleo a partir de la EE2020.....	264
4. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS NACIONALES DE EMPLEO.....	266
4.1. Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo y los Programas Nacionales de Reformas.....	266
4.2. Las estrategias nacionales de empleo.....	268
4.2.1. <i>La Estrategia Española para el Empleo 2012-2014.....</i>	<i>268</i>
4.2.2. <i>La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.....</i>	<i>269</i>
4.2.3. <i>La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020.....</i>	<i>269</i>
4.3. Otras estrategias específicas.....	270
4.3.1. <i>La Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 (Estrategia 55 y más).....</i>	<i>270</i>
4.3.2. <i>Plan trienal para prevenir y reducir el desempleo de larga duración 2019-2021. Plan Reincorpora-T.....</i>	<i>274</i>
5. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LAS ACCIONES DE RECOLOCACIÓN LABORAL.....	278
6. LAS MEDIDAS DE POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO.....	281
6.1. La Formación Profesional para el Empleo y su incapacidad de diseñar acciones formativas específicas para los colectivos estudiados.....	281
6.2. La incentivación de la contratación.....	284
6.2.1. <i>Medidas incentivadoras en trabajadores mayores de 45 años.....</i>	<i>284</i>
6.2.2. <i>Medidas incentivadoras en personas desempleadas de larga duración.....</i>	<i>288</i>
6.3. El fomento del autoempleo y del emprendimiento.....	289

7. LAS MEDIDAS DE POLÍTICA PASIVA DE EMPLEO.....	290
7.1. Introducción.....	290
7.2. El subsidio por desempleo para mayores de 52 años.....	292
7.3. El subsidio extraordinario de desempleo (SED).....	294
7.4. El Programa de Renta Activa de Inserción (RAI).....	296
7.4.1. Introducción.....	296
7.4.2. Concepto.....	298
7.4.3. Beneficiarios del programa.....	298
7.4.4. El compromiso de actividad y las acciones de inserción laboral...300	300
7.4.5. Cuantía y duración del Programa RAI.....	302
7.4.6. Compatibilidades e incompatibilidades del Programa RAI.....	303

CAPÍTULO V

LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LOS TRABAJADORES JÓVENES

1. LA GENERACIÓN DE UN “MODELO DE JUVENTUD PRECARIA”.....	304
1.1. Orígenes y causa del “modelo de juventud precaria”.....	304
1.2. La sobre cualificación profesional de los jóvenes.....	306
1.2.1. Proliferación de los estudios superiores en detrimento de estudios medios.....	306
1.2.2. Incapacidad del tejido productivo para absorber el capital humano altamente cualificado.....	307
1.2.3. La precarización laboral de nuestros jóvenes.....	307
1.3. La aparición de los “jóvenes ni-ni” como consecuencia de la desafectación entre juventud, estudios y empleo.....	308
2. EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL.....	309
2.1. La actividad.....	309
2.2. El desempleo.....	313
2.3. La ocupación y las condiciones de trabajo.....	316
2.4. Las condiciones de vida de los jóvenes. La permanencia en el hogar familiar y la emigración.....	324
3. LA UNIÓN EUROPEA Y SU POLÍTICA DE EMPLEO.....	326
3.1. Acciones o medidas anteriores al inicio de la EEE sobre el apoyo al empleo juvenil.....	326
3.2. La Estrategia Europea de Empleo.....	328
3.3. EE2020 y su contribución a la integración laboral de los jóvenes.....	330
3.4. Otras iniciativas y programas europeos.....	335
3.4.1. Iniciativa de Oportunidades para la Juventud.....	335
3.4.2. El sistema de Garantía Juvenil.....	336
3.4.3. Un Marco de calidad para los periodos de prácticas.....	338
3.4.4. Alianza Europea para la Formación de Aprendices.....	339
3.4.5. La movilidad de los jóvenes.....	341
3.4.6. Estrategia Europea para la Juventud (2019-2027).....	341
4. LOS PLANES Y ESTRATEGIAS NACIONALES DE EMPLEO.....	342

4.1. Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo y los Programas Nacionales de Reformas.....	342
4.2. Las estrategias nacionales para el empleo y sus directrices.....	347
4.2.1. <i>La Estrategia Española para el empleo 2012-2014</i>	347
4.2.2. <i>La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016</i>	348
4.2.3. <i>La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020</i>	348
4.3. Otras iniciativas nacionales.....	349
4.3.1. <i>Plan de choque para la empleabilidad 2011-2012</i>	349
4.3.2. <i>La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016</i>	350
4.3.3. <i>El Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021</i>	356
5. LOS INSTRUMENTOS DE LA INTERMEDIACIÓN LABORAL. EL PLAN NACIONAL DE IMPLANTACIÓN DE LA GARANTÍA JUVENIL.....	361
5.1. Introducción.....	361
5.2. El Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil.....	362
5.3. Requisitos para ser beneficiario del SNGJ.....	365
5.4. El procedimiento de atención de la <i>Garantía Juvenil</i>	366
5.5. Las medidas propuestas por el PNIGJ.....	367
5.6. El nuevo <i>Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes</i>	369
6. LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN EN LOS JÓVENES COMO INSTRUMENTOS BÁSICOS DE EMPLEABILIDAD Y DE INSERCIÓN LABORAL.....	372
6.1. Introducción. La educación y la formación como base de la empleabilidad.....	372
6.2. El papel que juega la educación y la formación reglada del sistema educativo.....	374
6.2.1. <i>El abandono prematuro del sistema educativo y sus implicaciones en el empleo</i>	375
6.2.2. <i>La FP Dual del sistema educativo como medida de política activa de empleo eficaz para facilitar el tránsito al mercado de trabajo</i>	377
6.2.2.1. <i>Marco jurídico del sistema de formación profesional dual</i>	378
6.2.2.2. <i>Delimitación conceptual de la FP Dual</i>	379
6.2.2.3. <i>Régimen jurídico de la formación profesional dual</i>	381
6.2.2.4. <i>El Plan de Modernización de la Formación Profesional y la FP Dual</i>	385
6.2.2.5. <i>La aplicación de la FP Dual en el territorio nacional</i>	387
6.2.3. <i>El nuevo contrato para la formación dual universitaria</i>	395
6.3. La Formación Profesional para el Empleo y las modalidades de formación en alternancia.....	396
6.3.1. <i>El concepto de formación en alternancia</i>	396
6.3.2. <i>El contrato para la formación y el aprendizaje. Oportunidad o precariedad laboral</i>	397
6.3.2.1. <i>Concepto y planteamiento de la problemática derivada de su doble naturaleza: instrumento formativo e instrumento de inserción laboral</i>	398

6.3.2.2. <i>Ámbito subjetivo</i>	401
6.3.2.3. <i>Duración del contrato y de la formación</i>	403
6.3.2.4. <i>Régimen jurídico de la formación</i>	405
6.3.3. Los programas Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo	410
7. OTRAS MEDIDAS DE POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO	416
7.1. Incentivos económicos a la contratación laboral	417
7.2. Las políticas de fomento del emprendimiento y del autoempleo	419
7.2.1. <i>Bonificaciones y reducciones en las cuotas a la Seguridad Social</i>	420
7.2.2. <i>Ayudas al emprendimiento y al fomento del empleo autónomo</i>	420
7.2.3. <i>El apoyo del SNGJ al emprendimiento</i>	420
7.3. Las prácticas en empresas como medida de empleabilidad	421
7.3.1. <i>Las prácticas laborales: el contrato de trabajo en prácticas</i>	422
7.3.2. <i>Las prácticas no laborales</i>	424

CAPÍTULO VI
MARCO COMPARATIVO INTERNACIONAL.
ESTUDIO DE LA POLÍTICA DE EMPLEO DISEÑADA PARA LOS COLECTIVOS
VULNERABLES EN FRANCIA Y EN ITALIA

1. OBJETIVO DEL CAPÍTULO	431
2. LA POLÍTICA DE EMPLEO FRANCESA DEDICADA A LOS COLECTIVOS VULNERABLES	431
2.1. Las estructuras especializadas para la integración laboral a través de la actividad económica (SIAE)	431
2.1.1. <i>Las Asociaciones Intermediarias (AI)</i>	432
2.1.2. <i>Los Talleres y Proyectos de Integración (ACI)</i>	433
2.1.3. <i>Empresas de Inserción (EI)</i>	434
2.1.4. <i>Empresas de Integración Laboral Temporal (ETTI)</i>	435
2.1.5. <i>Empresas de Inserción mediante el Trabajo Autónomo (EITI)</i>	435
2.2. Medidas de inserción laboral para los trabajadores con discapacidad	436
2.2.1. <i>Ayuda a la movilización de empresarios para la contratación de trabajadores discapacitados (AMEETH)</i>	436
2.2.2. <i>La obligación de emplear a trabajadores con discapacidad (OETH)</i>	437
2.2.3. <i>Las empresas adaptadas (EA)</i>	441
2.2.3.1. <i>Concepto de empresa adaptada</i>	441
2.2.3.2. <i>Creación de una empresa adaptada</i>	442
2.2.3.3. <i>El trabajador con discapacidad y su contratación por una empresa adaptada</i>	443
2.2.3.4. <i>La puesta a disposición del trabajador con discapacidad a una empresa usuaria</i>	443
2.2.3.5. <i>Ayudas económicas estatales a empresas adaptadas</i>	444
2.2.3.6. <i>Dos fórmulas experimentales: el contrato trampolín y las ETT adaptadas</i>	446
2.2.4. <i>El empleo con apoyo</i>	453

2.3. Las medidas de política de empleo destinadas al colectivo de jóvenes.....	458
2.3.1. Vía de apoyo contractual al empleo y la autonomía de los jóvenes (PACEA).....	458
2.3.1.1. <i>Qué es PACEA.....</i>	458
2.3.1.2. <i>Procedimiento para ingresar en PACEA.....</i>	459
2.3.1.3. <i>Las acciones concretas a través de las cuáles se define PACEA.....</i>	461
2.3.1.4. <i>El derecho a una asignación económica de los beneficiarios de PACEA.....</i>	461
2.3.1.5. <i>El acceso a la autonomía.....</i>	462
2.3.2. La formación en alternancia. El contrato de trabajo de profesionalización.....	462
2.3.2.1. <i>Concepto.....</i>	462
2.3.2.2. <i>Beneficiarios del contrato de profesionalización.....</i>	463
2.3.2.3. <i>Objeto del contrato de profesionalización.....</i>	463
2.3.2.4. <i>La formación en el contrato de profesionalización.....</i>	463
2.3.2.5. <i>Forma y duración del contrato.....</i>	465
2.3.2.6. <i>Condiciones de trabajo.....</i>	466
2.3.3. La formación en alternancia. El contrato de aprendizaje.....	467
2.3.3.1. <i>Qué es el contrato de aprendizaje.....</i>	468
2.3.3.2. <i>Ámbito subjetivo.....</i>	468
2.3.3.3. <i>Régimen jurídico del contrato de aprendizaje y condiciones laborales del aprendiz.....</i>	469
2.3.3.4. <i>La formación durante el contrato de aprendizaje.....</i>	472
2.3.3.5. <i>Los trámites o procedimientos para iniciar la formación en alternancia mediante el contrato de aprendizaje.....</i>	474
2.3.4. Diferencias entre el contrato de profesionalización y el contrato de aprendizaje.....	475
2.3.5. Comparativa entre el contrato para la formación y el aprendizaje español y el contrato de profesionalización francés.....	476
2.3.6. Comparativa entre el sistema educativo de formación dual español y el contrato para el aprendizaje francés.....	481

3. LA POLÍTICA DE EMPLEO ITALIANA DEDICADA A LOS COLECTIVOS VULNERABLES.....482

3.1. La colocación laboral de las personas con discapacidad.....	483
3.1.1. El supuesto obligatorio. La cuota de reserva.....	484
3.1.1.1. <i>Concepto y ámbito subjetivo.....</i>	484
3.1.1.2. <i>Determinación del número de trabajadores integrantes en el cupo de reserva.....</i>	484
3.1.1.3. <i>Apoyo institucional a las empresas obligadas.....</i>	485
3.1.1.4. <i>Supuestos de suspensión y extinción de la obligación.....</i>	487
3.1.1.5. <i>Obligaciones de los empleadores.....</i>	487
3.1.1.6. <i>Deberes y obligaciones de los trabajadores con discapacidad integrantes de la cuota de reserva.....</i>	488
3.1.2. Incentivos a la contratación de trabajadores con discapacidad....	495
3.2. La política de empleo a favor del colectivo de personas en situación de exclusión social. La Renta de la ciudadanía (Rdc).....	496
3.2.1. Introducción.....	496
3.2.2. Concepto.....	498

3.2.3. <i>Beneficiarios y requisitos</i>	498
3.2.4. <i>Cuantía de la renta y duración</i>	500
3.2.5. <i>La vinculación activa del beneficiario. El “Pacto por el trabajo” y el “Pacto por la inclusión social”</i>	500
3.2.6. <i>Incentivos a la contratación de trabajadores beneficiarios de una Rdc</i>	502
3.3. El subsidio para la recolocación (AdR)	507
3.4. La política de empleo a favor de la inserción laboral de los jóvenes. El contrato de aprendizaje y la formación dual	507
3.4.1. <i>Aspectos generales del contrato de aprendizaje</i>	508
3.4.2. <i>Los contratos de aprendizaje para la obtención de un título profesional. El contrato de aprendizaje profesionalizado</i>	509
3.4.3. <i>El sistema de formación dual para la consecución de titulaciones de educación superior incluyendo la formación de doctorados mediante el contrato de aprendizaje</i>	513
3.4.4. <i>El sistema de formación dual para obtener una titulación profesional, el título de educación secundaria superior y el certificado de especialización técnica superior mediante la suscripción de un contrato de aprendizaje</i>	514
3.4.5. <i>Comparativa de los principales rasgos entre la formación profesional dual del sistema educativo español y el sistema de FP Dual italiano</i>	515
CONCLUSIONES	516
BIBLIOGRAFÍA	561
DOCUMENTACIÓN INSTITUCIONAL	573
DISPOSICIONES NORMATIVAS	588
JURISPRUDENCIA	611
RESOLUCIONES JUDICIALES DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA	613
WEBGRAFÍA	613

ABREVIATURAS

AAH: *Allocation aux Adultes Handicapés.*
ACI: *Ateliers et Chantiers d'Insertion.*
AdR: *Assegno di Ricollocazione.*
AENC: Acuerdos para el Empleo y la Negociación Colectiva.
AGE: Administración General del Estado.
AI: *Associations Intermédiaires.*
AINC: Acuerdos Interconfederales para la Negociación Colectiva.
AMEETH: *Aide à la Mobilisation des Employeurs pour l'Embauche des Travailleurs Handicapés.*
ANPAL: *Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro*
ap.: Apartado.
APC: Agencia(s) Privada(s) de Colocación.
AROPE: *At Risk of Poverty and/or Exclusion.*
ARS: *Agence Régionale de Santé.*
ASDI: *Assegno di disoccupazione.*
ASS: *Allocation de Solidarité Spécifique.*
BAE: Búsqueda Activa de Empleo.
BITH: Baja Intensidad de Trabajo en el Hogar.
BOA: Boletín Oficial de Aragón.
BOC: Boletín Oficial de Canarias.
BOCCE: Boletín Oficial de la Ciudad de Ceuta.
BOCG: Boletín Oficial de las Cortes Generales.
BOCM: Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.
BOCT: Boletín Oficial de Cantabria.
BOCYL: Boletín Oficial de Castilla y León.
BOE: Boletín Oficial del Estado.
BOIB: Boletín Oficial de las Islas Baleares.
BOJA: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
BOME: Boletín Oficial de Melilla.
BON: Boletín Oficial de Navarra.
BOPA: Boletín Oficial del Principado de Asturias.
BOPV: Boletín Oficial del País Vasco.
BOR: Boletín Oficial de La Rioja.
BORM: Boletín Oficial de la Región de Murcia.
C: Comunidad.
CA: Comunidad Autónoma.
c.c.: centímetros cúbicos.
CCAA: Comunidades Autónomas.
CCOO: Confederación Sindical de Comisiones Obreras. Casas de Oficios, según contexto.
CDAPH: *Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapés.*
CDFUE: Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
C.F.: Comunidad Foral.
CE: Constitución Española.
CEE: Centro Especial de Empleo.
CEOE: Confederación Española de Organizaciones Empresariales.
CEPES: Confederación Empresarial Española de la Economía Social.
CEPYME: Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa.
CES: Comité Económico y Social.

CESE: Comité Económico y Social Europeo.
CFA: *Centre de Formation d'Apprentis.*
COCEMFE: Confederación Española de personas con Discapacidad Física y Orgánica.
CP: Código Penal.
CT: Código de Trabajo francés
DA: Disposición Adicional.
DF: Disposición Final.
DIRECCTE: *Direction Regionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi.*
DIS-COLL: *Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa.*
DOCM: Diario Oficial de Castilla La-Mancha.
DOCV: Diario Oficial de la Comunidad Valenciana.
DOE: Diario Oficial de Extremadura.
DOG: Diario Oficial de Galicia.
DOGC: Diario Oficial de la Generalidad Catalana.
DT: Disposición Transitoria.
DD: Disposición Derogatoria.
EA: *Entreprises adaptées.*
EATT: *Entreprise Adaptée de Travail Temporaire.*
EE2020: Estrategia Europa 2020.
EEAE: Estrategia Española de Activación para el Empleo.
EEE: Estrategia Española de Empleo / Estrategia Europea de Empleo / Espacio Económico Europeo (según contexto).
EEI: Empresas de Inserción.
EET: Escuelas Taller.
EETT: Empresas de Trabajo Temporal.
EI: Empresa de Inserción. *Enterprises d'Insertion.*
EITI: *Entreprises d'Insertion par le Travail Indépendant.*
EPA: Encuesta de Población Activa.
ERE: Expediente de Regulación de Empleo.
ESO: Educación Secundaria Obligatoria.
ETT: Empresa de Trabajo Temporal.
ETTI: *Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion.*
EURES: Red Europa de Servicios de Empleo.
FD: Fundamento de Derecho.
FEAD: Fondo de Ayuda Europea para las personas más Desfavorecidas.
FEADER: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.
FEAMD: Fondo Europeo de Ayuda para los Más Desfavorecidos.
FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias.
FIPH: *Fonds de développement pour l'Insertion Professionnelle des Handicapés.*
FIPHFP: *Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapés dans la Fonction Publique.*
FJ: Fundamento Jurídico.
FOGASA: Fondo de Garantía Salarial.
FP: Formación Profesional.
FPE: Formación Profesional para el Empleo.
FSE: Fondo Social Europeo.
FSE+: Fondo Social Europeo Plus.
GI: Gran Invalidez.
GU: *Gazzeta Ufficiale.*

I: Islas.

I+D+i: Investigación, desarrollo e innovación.

IMSERSO: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales / Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

IMV: Ingreso Mínimo Vital.

INAIL: *Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sui Lavoro.*

INEM: Instituto Nacional de Empleo.

INPS: *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale.*

INSS: Instituto Nacional de la Seguridad Social.

IPA: Incapacidad Permanente Absoluta.

IPE: Itinerario Personalizado de Empleo.

IPP: Incapacidad Permanente Parcial.

IPREM: Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples.

IPT: Incapacidad Permanente Total.

ISEE: *Indicatore della Situazione Economica Equivalente.*

JORF: *Journal Officiel de la République Française.*

LE: RD Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

LEEI: Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción.

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

LISMI: Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos.

LISOS: Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

LO: Ley Orgánica.

LOE: Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

LPGE: Ley de Presupuestos Generales del Estado.

MAC: Método Abierto de Coordinación.

NASpI: *Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego.*

N.º: número.

N.D.: No hay datos.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

OETH: *Obligation d'Emploi en faveur des Travailleurs Handicapés.*

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

OM: Orden Ministerial.

ONGs: Organizaciones no Gubernamentales.

ONU: Organización de Naciones Unidas.

op. cit: *opere citato* (en la obra citada).

OPCO: *Opérateurs de Compétences.*

P: Principado.

PAE: Programa de Activación para el Empleo.

PAPE: Plan Anual de Política de Empleo.

pág.: Página.

págs.: Páginas.

Pdc: *Pensione di cittadinanza.*

PGJ+: Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027.

PMS: Privación Material Severa.

PMSMP: *Périodes de Mise en Situation en Milieu Professionnel.*

PNAE: Plan Nacional de Acción para el Empleo.

PNAIS: Plan Nacional para la Inclusión Social del Reino de España.
PNIGJ: Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil.
PNR: Programa Nacional de Reformas.
PREPARA: Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.
PRITH: *Plan Régional d'Insertion des Travailleurs Handicapés.*
R: Región.
RAI: Renta Activa de Inserción.
RD: Real Decreto.
Rdc: *Reddito di cittadinanza.*
Rec: Recurso.
REI: *Reddito di inclusione.*
RETA: Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.
RIS: Red de Inclusión Social.
RMI: Renta Mínima de Inserción.
RNCP: *Répertoire National des Certifications Professionnelles.*
RSA: *Revenu de Solidarité Active.*
SEA: Sistema Especial de Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios.
SED: Subsidio Extraordinario de Desempleo.
SEPA: Sistema Espacial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios.
SGJ: Sistema de Garantía Juvenil.
SIA: *Sostegno per l'Inclusione Attiva.*
SIAE: *Structures d'Insertion par l'Activité Économique*
SISPE: Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo.
SISS: *Sistema Informativo sui Servizi Sociali.*
SIUSS: *Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali.*
SMC: Salario Mínimo de Crecimiento.
SMI: Salario Mínimo Interprofesional.
SNE: Sistema Nacional de Empleo.
SNGJ: Sistema Nacional de Garantía Juvenil.
SPE: Servicio Público de Empleo.
SPEE: Servicio Público de Empleo Estatal.
ss.: siguientes.
SS: Servicios Sociales.
SSPPE: Servicios Públicos de Empleo.
STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
TCCE: Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.
TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
TGSS: Tesorería General de la Seguridad Social.
TIC's: Tecnologías de la Información y de la Comunicación.
TRADE: Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente.
TRLGSS: Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
TTE: Talleres de Empleo.
TUE: Tratado de la Unión Europea.
UE: Unión Europea.
UECI: Unidad Económica de Convivencia Independiente.
UGT: Confederación Sindical de Unión General de Trabajadores.



TÍTULO DE LA TESIS: “Las políticas de empleo destinadas a los colectivos vulnerables en el ordenamiento jurídico español”

DOCTORANDO: José Bascón Marín

INFORME RAZONADO DEL/DE LOS DIRECTOR/ES DE LA TESIS

El profesor Dr. D. FEDERICO NAVARRO NIETO, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Córdoba, y la profesora Dra. D.ª M.ª LUISA RODRÍGUEZ COPÉ, Titular de Universidad, como directores de la tesis doctoral citada en el encabezado de este documento,

INFORMAN

Que el doctorando D. JOSÉ BASCÓN MARÍN ha finalizado satisfactoriamente su formación académica en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad de Córdoba, cubriendo todas las fases y etapas previstas en el trabajo de investigación presentado.

Publicaciones

BASCÓN MARÍN, J. (2021). “Las carencias del concepto legal de discapacidad y sus implicaciones en los trabajadores españoles con disfunciones corporales”. *Nueva revista española de derecho del trabajo*. N.º 239, págs. 129-182.

BASCÓN MARÍN, J. (2021). “La política de empleo dedicada al colectivo de jóvenes”, en AA.VV. NAVARRO, F. y COSTA, A. (Coord.). *Presente y futuro de las políticas de empleo en España*. Ed. Bomarzo, Alicante, págs. 297-340.

BASCÓN MARÍN, J. (2020). “El cálculo de los periodos cotizados y la integración de lagunas en los trabajadores a tiempo parcial. Una regulación discriminatoria y desfavorable”, en AA.VV. GONZÁLEZ ORTEGA, S. (Coord.). *El nuevo escenario en materia de tiempo de trabajo: XXXVIII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*. Ed. Junta de Andalucía, Sevilla, págs. 405-431.

BASCÓN MARÍN, J. (2020). “El sistema de cómputo de los periodos de cotización en los trabajadores a tiempo parcial. Historia de una discriminación indirecta por razón de sexo, a la luz de la STJUE de 9 de mayo de 2019, asunto C-161/18). *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. N.º 55, págs. 541-590

BASCÓN MARÍN, J. (2019). “Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado) 1949 (núm. 96)”. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*. Vol. 7, N.º Extra 0, (Ejemplar dedicado a: Conmemoración del Centenario de la OIT, 2019), págs. 841-862.

Contribuciones en Congresos

BASCÓN MARÍN, J. (2020). “El cálculo de los periodos cotizados y la integración de lagunas en los trabajadores a tiempo parcial. Una regulación discriminatoria y desfavorable”. Presentación de ponencia específica, obteniendo premio accésit.

Reseñas

BASCÓN MARÍN, J. (2021). “La Constitución del Trabajo”. *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*. N.º 76.

Es reseña de:

AA.VV. GARCÍA MURCIA, J. (Dir.). (2020). *La Constitución del Trabajo*. Ed. KRK

Por todo ello, se autoriza la presentación de la tesis doctoral.

Córdoba, 28 de octubre de 2021

Firma de los directores

Firmado por NAVARRO NIETO FEDERICO -
30484503G el día 02/11/2021 con un
certificado emitido por AC FNMT
Usuarios

Firmado por RODRIGUEZ COPE MARIA
LUISA - 80135659W el día
29/10/2021 con un certificado
emitido por AC FNMT Usuarios

Fdo.: Dr. D. Federico Navarro Nieto

Fdo.: Dra. D.ª M.ª Luisa Rodríguez Copé

INTRODUCCIÓN

Estado de la cuestión

La visión de la política activa de empleo diseñada por las diferentes estrategias españolas, ha pretendido reflejar las distintas reformas exigidas a España por las instituciones europeas en aras de alcanzar los objetivos de crecimiento integrador fijados, en un primer momento, por la *Estrategia Europea de Empleo* y más tarde por la *Estrategia Europa 2020*.

Esta necesidad de contribuir, como Estado miembro, a los objetivos europeos ha exigido una profunda reforma de la política de empleo nacional, siendo uno de sus ejes de acción la creación de políticas selectivas destinadas a los colectivos más vulnerables (discapacitados, jóvenes, mayores de 45 años...) cuyos integrantes, a partir del estallido de la crisis económica de 2008, han sido quiénes más han venido sufriendo los envites y efectos desfavorables de dicha crisis.

Esta transformación de la política de empleo también ha estado fuertemente condicionada por la necesidad de promover el crecimiento, la competitividad y paliar las altas tasas de desempleo que ha generado nuestro mercado nacional de trabajo, adaptándola así a los objetivos de crecimiento, competitividad y lucha contra el desempleo fijados desde la UE. La búsqueda de una sociedad cohesionada en la que se capacite a las personas para prever y gestionar el cambio social, participando activamente en la sociedad y en la economía, ha supuesto un nuevo avance en el rediseño de la política de empleo en España, con especial incidencia en el diseño de políticas selectivas de empleo. En este sentido, cada colectivo presenta una realidad social diferente (en algunos casos, en continua evolución) y con necesidades de integración laboral bien distintas.

No podríamos negar que la intención última de las reformas legislativas que se han llevado a cabo en los últimos años, haya sido la de intentar poner en funcionamiento la construcción de una sociedad más inclusiva y accesible en cualquier ámbito de la vida, especialmente en el empleo. Sin embargo, la problemática no resuelta derivada de las características que presentan los colectivos desfavorecidos y del contexto socioeconómico nacional, junto con los datos de desempleo que arroja el mercado de trabajo español, cuestiones ambas que se tratan a lo largo de este trabajo en los diferentes capítulos, muestran una situación alejada de conseguir una sociedad inclusiva e igualitaria, sobre todo en lo relacionado con el acceso al empleo o su mantenimiento, por parte de los individuos pertenecientes a los colectivos más vulnerables.

Partiendo de esta idea y habiéndose agotado, tanto la *Estrategia Europa 2020* como la última *Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020*, con la entrada en la siguiente década, se abre una nueva era donde se hace necesario replantearse las medidas y acciones de política de empleo vigentes en la actualidad y derivadas de las extintas estrategias de empleo, con el objeto de poder diseñar una nueva política de empleo que contribuya a conseguir configurar la sociedad deseada en cuanto a integración y cohesión social. Así, la esperada nueva *Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024*, surgida de los objetivos plantados por el *Fondo Social Europeo Plus* y alineada y en coherencia con respecto al *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* y con los objetivos de desarrollo sostenible propuestos por la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, serán los instrumentos que marcarán las directrices de la política de empleo, en

general, y en concreto, la dedicada a los colectivos vulnerables, tanto europea como nacional, en los próximos años.

Hipótesis

La hipótesis de partida con la que iniciamos esta obra es la siguiente: *la escasa eficacia de las políticas de empleo selectivas españolas para lograr alcanzar las cotas de empleabilidad deseadas (e incluso previstas por las diferentes estrategias) por los individuos integrantes de los colectivos vulnerables, generando un panorama social nacional muy alejado de la idea de sociedad cohesionada socialmente e integradora.*

Revisión bibliográfica

Aunque, en el ámbito de las políticas sociolaborales, se han realizado numerosos trabajos por parte de la doctrina más reconocida y especializada, dichas obras han sido tratadas o bien desde una perspectiva individualizada del colectivo como CORDERO GORDILLO, V. (2012). *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*. Tirant lo Blanch, Valencia; AA.VV. *Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil*. XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales. Monografías de Temas Laborales, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales; o bien desde un punto de vista meramente descriptivo y explicativo o incluso académico, pero a la vez también necesario por la gran avalancha de reformas laborales que han venido desarrollando los diferentes gobiernos españoles, sobre todo a raíz de la crisis económica de 2008 (MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y LÓPEZ INSÚA, B. del M. (2016). *Las políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación Jurídica e Institucional*. Ed. Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor (Navarra); SELMA PENALVA, A. (2013). *Marco normativo de las políticas sociolaborales. La protección jurídico-social de los colectivos especialmente vulnerables*. Ed. Universidad de Murcia; RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C. (director); CALVO GALLEGO, F.J. y MORALES ORTEGA, J.M. (Coordinadores). (2006). *Lecciones de Derecho del Empleo*. Ed. Tecnos 2ª ed., Madrid. AA.VV. (2010). *La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico*. Dykinson, Madrid. AA.VV. (2021). *Presente y futuro de las políticas de empleo en España*. Bomarzo, Albacete.

Justificación de la tesis doctoral

La novedad que presenta esta trabajo radica no solo en aunar en una misma obra a varios de los colectivos más vulnerables (personas con discapacidad, personas en situación de exclusión social, personas mayores de 45 años y desempleados de larga duración y personas jóvenes) sino que también se analizan, de manera crítica, las medidas de política de empleo vigentes, el papel que ha desempeñado la política de empleo europea y nacional y una plasmación actualizada de la realidad que muestra el mercado de trabajo y la problemática social y económica que presentan cada uno de los colectivos. Por último, el capítulo final, recoge una serie de medidas de política de empleo llevadas a cabo en dos países de nuestro entorno más próximo como son Francia e Italia con las que se ha construido un marco comparativo con el objeto de poner de manifiesto las diferencias y similitudes con sus homólogas españolas, generando así una referencia para plantear

posibles modificaciones que mejoren la efectividad de las medidas españolas. Todo este trabajo se ha materializado en las siguientes cuestiones:

1. Análisis de la realidad social en la que se desenvuelve el colectivo en cuestión, estudio de la problemática que se suscita a la hora de insertarse en el mercado de trabajo o, incluso, de insertarse socialmente y plasmación de los datos que arroja el mercado de trabajo nacional.
2. Realización de una revisión minuciosa de la evolución y desarrollo de la política europea de empleo que ha venido afectando al colectivo estudiado.
3. Plasmación de un planteamiento claro y preciso de las diferentes estrategias y programas nacionales de empleo en relación al colectivo estudiado.
4. Realización de análisis crítico de las medidas y acciones concretas de política de empleo española que vienen afectando, en la actualidad, a cada uno de los colectivos estudiados.
5. Como colofón de la obra, se plantea una perspectiva comparada de algunas de las medidas de política de empleo selectivas puestas en marcha tanto por Francia como por Italia. Esta cuestión nos resultaba interesante estudiarla para plantear una referencia foránea de experiencias en países pertenecientes a nuestro entorno sociopolítico y económico más cercano y con similitudes entre sus respectivos sistemas de relaciones laborales y el nuestro.

En cuanto a los colectivos vulnerables, el art. 30 de la Ley de Empleo española, establece una lista cerrada de colectivos prioritarios haciendo referencia en concreto a jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con responsabilidades familiares e inmigrantes. Sin embargo, habría que advertir que la realidad social es mucho más compleja ya que nos muestra otra serie de grupos sociales que, presentando homogeneidad en cuanto al compartimiento de sus características, podríamos considerarlos como colectivos y que se sitúan también cerca de los márgenes sociales (las personas expresidiarias, las personas víctimas de cualquier tipo de violencia, las personas que padecen cualquier tipo de adicción a sustancias toxicológicas, las personas que ejercen la prostitución, etc.). La decisión de haber escogido a los colectivos tratados se justifica, principalmente, en base a dos razones:

1. Por una cuestión de limitación tanto espacial como temporal para desarrollar el trabajo, lo que implicaba, de manera necesaria, acotar el estudio a determinados grupos.
2. Por seguir la oficialidad de los establecidos por la Ley de Empleo, derivándose de ello, el poder realizar el correspondiente análisis crítico de las diferentes medidas y acciones puestas en marcha por el legislador nacional. En este sentido, habría que advertir que, el estudio de la política de empleo destinada, tanto el colectivo de mujer como al colectivo de personas inmigrantes, son dos líneas de investigación que en la actualidad están siendo estudiadas por la Profa. Dra. D^a. Carmen Sáez Lara y por la Profa. Dra. D^a. M. Luisa Rodríguez Copé, respectivamente, adscritas al Departamento de Derecho del Trabajo de la Universidad de Córdoba, ámbito en el que se ha desarrollado este trabajo.

Por lo tanto, entendemos que, en el actual contexto socioeconómico, la política de empleo selectiva merece ser objeto de estudio y análisis, tratando de plantear y de sacar a la luz, aquellas cuestiones que se alejen más de los objetivos que en teoría deberían cubrir y para los cuales se diseñaron y se pusieron en marcha.

Metodología y fuentes

El trabajo que aquí se presenta se inscribe dentro del Programa de Doctorado de Ciencias Sociales y Jurídicas. Para su desarrollo, se ha utilizado una metodología de tipo descriptivo y documental, donde las fuentes utilizadas han sido múltiples y variadas. Desde una extensa bibliografía, tanto nacional como internacional, hasta un elenco de disposiciones normativas que han abarcado el derecho internacional, el derecho europeo, el derecho nacional, el derecho francés e italiano o el derecho autonómico. Por su parte, la jurisprudencia nacional correspondiente al Tribunal Supremo, al Tribunal Constitucional, la que se desprende del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, junto con las resoluciones judiciales de los diferentes Tribunales Superiores de Justicia, han sido fuente recurrente a las que hemos tenido que acudir para delimitar la problemática suscitada y analizada en el trabajo. Para el análisis socioeconómico de cada uno de los colectivos estudiados han sido de gran ayuda las bases de datos tanto del Instituto Nacional de Estadística, como de Eurostat, así como del Servicio Público de Empleo Estatal y otros organismos especializados en el estudio de los colectivos correspondientes.

Por la extensión del trabajo y entendiendo que debíamos utilizar un lenguaje que posibilitase una lectura lo más fácil y ágil posible tanto a los miembros del Tribunal como a cualquiera que quiera acceder a esta obra, somos conscientes de que no, en todo momento, se ha mantenido un lenguaje acorde con lo que, en la actualidad, se viene denominado lenguaje inclusivo. Por ello, advertimos que toda referencia contenida en el presente trabajo efectuada en género masculino, con intención de aglutinar a ambos géneros, se deberán entender realizadas, indistintamente, en género femenino.

Objetivos

Al inicio del trabajo hubo que plantearse una serie de objetivos, cuyo alcance, nos permitiera lograr el **objetivo general**: *llevar a cabo un análisis crítico del marco normativo de las diferentes políticas sociolaborales destinadas a los colectivos vulnerables*. Para alcanzar el objetivo general nos tuvimos que proponer alcanzar los siguientes **objetivos de carácter más concreto**:

1. Establecimiento de un marco teórico y conceptual junto con el análisis de la problemática que se suscita alrededor de cada uno de los colectivos estudiados en relación a su dificultad de inserción laboral.
2. Estudiar el ámbito socioeconómico y los datos que arroja el mercado de trabajo para cada uno de los colectivos estudiados con el objeto de corroborar la situación real que ostenta cada colectivo con respecto a la empleabilidad de los individuos que los componen.
3. Realizar un estudio de la política de empleo europea en función de cada colectivo para comprender y comprobar las implicaciones suscitadas sobre el marco normativo nacional.
4. Plasmar un marco general de la política de empleo selectiva de los colectivos desfavorecidos.
5. Realizar un análisis del marco regulador y régimen jurídico de las medidas y acciones de política de empleo establecidas desde el ámbito nacional y diseñadas para procurar la empleabilidad de los colectivos estudiados
6. Establecimiento de un marco general de algunas de las medidas de política de empleo llevadas a cabo por dos países de nuestro entorno político y de relaciones

laborales como son Francia e Italia. Realizar un marco comparativo de aquellas figuras jurídicas equiparables con las puestas en funcionamiento en España.

En definitiva, con la culminación de este trabajo de investigación, creemos que se ha conseguido establecer un panorama clarificador y crítico del papel que asume y que ha venido asumiendo la política de empleo selectiva, tanto europea como nacional, y sus implicaciones sobre la inserción laboral de los colectivos vulnerables, advirtiendo que el aspecto central que vertebra esta tesis doctoral, es el análisis crítico de la actual y vigente política selectiva de empleo española.

Agradecimientos

Por último, me gustaría agradecer a mis directores de tesis el Dr. D. Federico Navarro Nieto y la Dra. D^a M.^a Luisa Rodríguez Copé por sus valiosos e inestimables consejos y enseñanzas, sin los cuales, este trabajo habría encontrado enormes dificultades para ver la luz. Del mismo modo, no quiero olvidarme del resto de compañeros que conforman el Departamento de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Córdoba, por su apoyo recibido. De manera especial, quiero acordarme de la persona que, con su esfuerzo y pundonor (que mostró siempre hacia su trabajo y hacia sus alumnos) hizo que me involucrara en el apasionante mundo de la investigación y que me embarcara en la realización de este trabajo. Allá donde estés, debes saber que valió la pena todo el esfuerzo que desarrollaste y toda la energía que desplegaste dejando tu impronta en todo aquel que fue capaz de apreciar tu verdadera valía. Muchas gracias por todo, M.^a José¹.

¹ La Dra. D^a M.^a José Rodríguez Crespo, fue profesora del área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Córdoba y quién asumió desde un primer momento la dirección de esta tesis.

CAPÍTULO I

LA POLITICA DE EMPLEO COMO INSTRUMENTO DE INSERCIÓN LABORAL

1. EL EMPLEO COMO ELEMENTO CENTRAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL DEL INDIVIDUO Y DE LA COLECTIVIDAD

Una de las claves a la hora de analizar o estudiar la política de empleo radica en no olvidar la dimensión central que ocupa el empleo en la sociedad. El trabajo, se consagra como el elemento fundamental para la realización tanto personal como profesional de los individuos y, a la vez, como la vía más directa de integración social, sin la cual, las personas se pueden ver excluidas de las relaciones sociales. En este contexto, el binomio trabajo-ciudadanía resulta una conexión imprescindible donde las oportunidades económicas, participativas y vitales quedan ligadas a cualquiera de las formas de trabajo remunerado. Por ello, aquellas personas que no logran permanecer, de manera duradera, en el sistema ocupacional, o quedan desplazados fuera de las fronteras de dicho sistema, suelen sentirse amenazados por la sensación de exclusión social y de fracaso.

Además de este aspecto habría que destacar el papel que asume, el empleo en la construcción del Estado del Bienestar. Dicha construcción solo podrá realizarse sobre los cimientos de una sociedad empleada donde, persiguiendo la quimera del pleno empleo, el trabajo permita un reparto más equitativo de la riqueza contribuyendo a que los ciudadanos sufragan las aportaciones necesarias con las que el Estado pueda proveer de aquellos servicios públicos básicos que permitan un nivel mínimo de integración social, evitando así los efectos de la especulación privada y la consecuente exclusión social de aquellos colectivos que no tengan recursos suficientes con los que cubrir dichas necesidades básicas. Aunque el ideal de Estado de Bienestar se empezó a fraguar a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, entre otros objetivos, para garantizar una paz social, hay que decir que desde la década de los años 70 las continuas crisis económicas, los cambios sociales y, sobre todo, la mala gestión gubernamental de una clase política totalmente alejada de los problemas reales de la ciudadanía, vienen mermando su capacidad, dando como resultado la proliferación de altas tasas de desempleo, sobre todo en aquellos colectivos que se califican de vulnerables.

Otro aspecto fundamental del trabajo es aquel que tiene que ver con la adaptación de los sistemas de formación y educación a las exigencias de los mercados. Estamos atravesando una época de cambios económicos, políticos, sociales y sobre todo tecnológicos donde la forma de mercadear, la tipología, la organización empresarial y los gustos y costumbres de la sociedad están cambiando de la mano de una tecnología que avanza a tal velocidad que exige, tanto a trabajadores como a empresarios, grandes esfuerzos de adaptación y de formación continua y permanente para poder asumir y controlar dicho desarrollo. En la sociedad del conocimiento cada vez hay menos espacio para los trabajos que requieren una baja cualificación y para las personas con estudios básicos o carentes de ellos, lo que significa que la adquisición de una formación superior o especializada va a ser la clave para ser más empleable y para poseer mayores probabilidades de inserción laboral.

Como consecuencia de este mercado globalizado, se crea el concepto de mercado flexible con el que se pretende dar solución a las necesidades variables de una producción cada vez más variada. Esta adaptación a los continuos vaivenes del mercado y a la fuerte

competencia en productos y servicios que obliga a las empresas a invertir, de manera continua, en nuevos proyectos de desarrollo económico, exige contar, entre otras cuestiones, con un recurso humano que posea una gran capacidad de adaptación para ofrecer solución a los continuos retos. Para ello, el trabajador debe de adquirir la capacidad de ser empleable. El concepto de empleabilidad ve la luz con la Estrategia Europea de Empleo como solución para alcanzar una utópica situación de pleno empleo en un mercado muy competitivo donde, para luchar contra el desempleo, los recursos humanos deben de superar, de manera continua, procesos de formación y de adaptación a los nuevos avances tecnológicos mediante los cuales conseguir garantizarse la posibilidad de inserción laboral, procurándose así transiciones laborales (del desempleo al empleo) lo más rápidas posibles, o el mantenimiento del propio puesto de trabajo. Si bien es cierto que la decisión de formarse y de capacitarse debe de tomarla el propio trabajador, los Estados deben de asumir la responsabilidad de proporcionar la mejor versión de la política de empleo para que sea esta la encargada de diseñar las medidas adecuadas para posibilitar que dicha empleabilidad pueda ser alcanzada de manera real proporcionando así una correcta adecuación entre oferta y demanda de empleo tanto en su aspecto cuantitativo como cualitativo (art. 1, RD Legislativo 3/2015, de 23 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, en adelante, LE²).

En la actualidad, la política de empleo se sitúa en un escenario donde se hacen evidentes los efectos que ha provocado el paso de una economía industrial a otra basada en el conocimiento, afectando de manera especial a aquellos colectivos que presentan mayores dificultades de inserción laboral³. Esta crisis estructural que origina la nueva sociedad posfordista, plantea el trabajo como un bien escaso y precario, donde los trabajadores deben estar dispuestos y tener capacidad de adaptabilidad a las distintas circunstancias laborales que se presentan en el centro de trabajo. Este avance vertiginoso ha venido moldeando el propio concepto de empleo y de trabajo. Muchas profesiones se han perdido porque son incapaces de adaptarse a las nuevas necesidades de una sociedad basada en el conocimiento y en un consumo cada vez más globalizado. Por otro lado, aparecen nuevas formas atípicas de desarrollo laboral como el trabajo a distancia, el teletrabajo o los trabajos de ambigua autonomía, donde se dan prácticamente todos los elementos del trabajo asalariado y, sin embargo, el trabajador asume el papel de trabajador autónomo y como consecuencia de ello, asume parte del riesgo empresarial. En definitiva, en el nuevo capitalismo flexible, la prestación laboral adquiere un sentido mucho más amplio y características como la movilidad, la inestabilidad y la dispersión⁴, cuyos efectos repercutirán en la sociedad y contribuirán a su transformación.

Hasta ahora, la única institución capaz de procurar empleo a la sociedad ha sido, y sigue siendo, la organización empresarial. Ciertamente existen, además, otros entes no empresariales como la Administración Pública, asociaciones, fundaciones, etc., que también tienen capacidad de emplear, pero en menor medida. Por lo tanto, la empresa podríamos decir que es el instrumento primordial generador de empleo. Sin embargo, al mismo tiempo, va a generar una serie de intereses que se van a encontrar con los de los trabajadores, ya que su razón de ser, obtener el máximo beneficio económico (sobre todo, la empresa capitalista), conlleva supeditar al trabajador a la ley de la oferta y de la demanda.

² BOE N.º 255, de 24/10/2015.

³ NAVARRO, F., y COSTA, A. (2013). "Introducción crítica al marco jurídico de las políticas de empleo en España". *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*. Vol. 5. N.º 9, pág. 163.

⁴ MONEREO, PÉREZ, J.L. (2011). *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*. Bomarzo, Albacete, págs. 14 y 15.

Según este planteamiento, podríamos pensar que los poderes públicos, a la hora de establecer la correspondiente política de empleo, contasen con escaso margen de actuación. Sin embargo, la razón de ser de un Estado social y democrático de Derecho, como es el nuestro, es intervenir en el mercado para evitar los propios desajustes y fallos que genera⁵. En este sentido, la cuestión a plantear sería la siguiente, ¿hasta qué punto está dispuesto a intervenir el Estado en el mercado de trabajo? y ¿en qué va a consistir o cómo va a desarrollarse, dicha intervención?

Debemos partir de la idea de que la política de intervención del poder público, sobre el mercado de trabajo, puede hacerse desde dos perspectivas. La primera, interviniendo en la regulación y en el marco institucional y normativo de todas aquellas materias relacionadas con el empleo; la segunda, mediante la adopción de decisiones políticas en forma de medidas o acciones que traten de influir en la oferta de trabajo, en aspectos tales como la intermediación laboral, la formación profesional, la igualdad de oportunidades, etc., y en la demanda de trabajo como pueden ser los incentivos económicos a la contratación⁶.

Por último, entendemos que hay que tener muy presente que las condiciones de trabajo que van a dirigir las relaciones laborales en un determinado mercado de trabajo van a depender, de manera irremediable, de la oferta y de la demanda de los productos de dicho mercado. En este sentido, si tenemos un mercado donde se demande gran cantidad de bienes y servicios, existirá una abundante oferta de empleo. Las condiciones laborales que se ofrezcan a los trabajadores, de manera general, van a tender a ser buenas porque los empresarios deberán competir por conseguir aquella fuerza de trabajo mejor cualificada y que más se adapte a sus intereses empresariales. Por el contrario, si lo que tenemos es un mercado con una escasez de demanda de bienes y servicios también escaseará el empleo con lo que difícilmente encontraremos un contexto donde las condiciones de trabajo sean buenas, apareciendo en este caso situaciones de precariedad e inestabilidad laboral. Esta cuestión que parece presumir de una obviedad aplastante, resulta básica tenerla presente cuando hablamos de política de empleo ya que dependiendo de en qué contexto nos encontremos, la política de empleo deberá de adaptarse al mismo si queremos que resulte eficaz. En este sentido, no podemos pretender que, bajo contextos de escasez de empleo y abundancia de mano de obra, las medidas que emanen del Derecho del Empleo o del Derecho del Trabajo vayan a ser el “bálsamo de Fierabrás” con el que solucionar todos los problemas del mercado de trabajo, ya que el establecimiento de directrices de absoluta protección a los trabajadores no lograrán encontrar el efecto deseado de conseguir un mercado de trabajo no precario, por mucho carácter tuitivo del que pretendamos investir al Derecho Laboral. En este sentido, debemos de tener en cuenta una idea que resulta básica: la política de empleo no tiene capacidad de generar empleo, ni siquiera, le compete tal misión. Para la generación de empleo, se necesitan articular otra serie de medidas, cuyo objeto de estudio no corresponde a este trabajo, y que tienen que ver, en una sociedad desarrollada y basada en el conocimiento, principalmente con la inversión en I+D+i y en el desarrollo de motores económicos que permitan la aparición de nuevas oportunidades de empleo.

Dicho lo cual y debido a que la peculiaridad del mercado de trabajo, como se ha dicho tantas veces, radica en la naturaleza del producto que se compra y que se vende, es de

⁵ GONZÁLEZ RABANAL, M. de la C. (2009). “Orígenes, expansión y crisis del Estado del Bienestar” en AA.VV. ALEMÁN BRACHO, C. (Coord.). *Políticas sociales*. Thomsom Reuters. Cizur Menor. Reimpresión primera edición, pág. 9.

⁶ NAVARRO, F. y COSTA, A. (2013). “Introducción crítica...”, op. cit., pág. 163.

recibo pensar que la tutela jurídica del trabajador frente a los escasos escrúpulos que pueda mostrar el mercado laboral resulta imprescindible para alcanzar un bien social común generalizado, y no solamente en lo que afecta a las condiciones laborales sino también en el ámbito de la empleabilidad y del Derecho del Empleo con el objeto de conseguir una sociedad cada vez más cohesionada y con un mayor grado de integración social, máxime cuando estamos hablando de colectivos vulnerables.

2. CONCEPTO Y SIGNIFICACIÓN DE LA POLÍTICA DE EMPLEO

2.1. Concepto de política de empleo

Como hemos apuntado, en el nuevo capitalismo flexible la prestación laboral adquiere un sentido mucho más amplio y características como la movilidad, la inestabilidad y la dispersión⁷, cuyos efectos repercutirán en la sociedad y contribuirán a su transformación. De ahí la importancia de la acción e intervención de la política de empleo.

Si entendemos la política como todas aquellas decisiones y actuaciones emanadas de los poderes públicos con el objeto de regir la sociedad, la política de empleo constituiría una parcelación especializada, de todas las medidas que ponen en marcha los poderes públicos⁸ y que se refieren, con exclusividad, a las relaciones laborales⁹. Es decir, nos referimos al conjunto de acciones (medidas y decisiones) y no acciones que van a ser tomadas por los poderes públicos con el objeto de intentar alcanzar un estado de pleno empleo y de proveer empleo de calidad a la población.

Sorprende la amplitud de actuaciones, promovidas por los poderes públicos, que pueden ir destinadas a posibilitar la empleabilidad y a evitar las situaciones de desempleo, habilitándose, desde distintos frentes. Así, para la consecución del pleno empleo, se activan programas inscritos en distintos ámbitos de la realidad social como pueden ser el económico, el tributario, el financiero, el mercantil, por supuesto el del empleo, o el social. Sin embargo, para nuestro estudio, conviene centrarse en aquella dimensión relacionada con el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (acceso al empleo, contratación laboral, mantenimiento del empleo, protección por desempleo, etc.).

Debido a esta conexión, podríamos pensar que el ordenamiento jurídico laboral se ha convertido en el instrumento con el que la política de empleo se propone lograr alcanzar sus objetivos¹⁰. En este sentido, se manifiesta la LE en su art. 1 párrafo primero al tratar el concepto de política de empleo como una serie de decisiones, adoptadas tanto por los poderes del Estado como por los de las CCAA, que buscan poner en práctica una serie de programas y medidas con el fin de alcanzar una serie de objetivos: a) desarrollar programas encaminados a lograr el pleno empleo (instrumento principal que posibilita la construcción y el mantenimiento del Estado de Bienestar); b) que el empleo generado sea de calidad; c)

⁷ MONEREO, PÉREZ, J.L. (2011). *La política de empleo...*, op. cit., págs. 14 y 15.

⁸ Una particularidad de la política de empleo es que no hace referencia a un único poder, sino que es desarrollada por el poder comunitario, el estatal, el autonómico e, incluso, el local.

⁹ En este sentido, SEMPERE, A.V., CANO, Y., CHARRO, P., y SAN MARTÍN C. (2003). *Políticas Sociolaborales*. Laborum, Murcia, 1ª Edición, pág. 27; AA.VV. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C. (Dir.) y CALVO, F.J. y MORALES, J.M. (Coord.) (2006). *Lecciones de Derecho del Empleo*. Tecnos. Madrid. 2ª Edición, pág. 44.

¹⁰ AA.VV. *Lecciones de Derecho del Empleo...*, op. cit., pág. 46.

procurar adecuar la oferta de trabajo con su demanda, tanto en su aspecto cuantitativo como en el cualitativo; d) y por último procurar la reducción o eliminación de las situaciones de desempleo y, en su caso, la debida protección.

Por tanto, los objetivos principales de la política de empleo pueden plantearse desde 2 perspectivas: aumentar el empleo (dimensión activa de la política de empleo) y proteger las situaciones de desempleo (dimensión pasiva), teniendo en cuenta que su actuación prevista debe incardinarse dentro de las orientaciones generales de la política económica, como bien ponen de manifiesto la mayoría de los textos legales que la regulan. Así, el Convenio n.º 122 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) viene a destacar que la política de empleo, puesta en marcha por los países miembros, deberá tener en cuenta el propio desarrollo económico del país en cuestión, además de tener en cuenta los propios objetivos económicos y sociales (art. 1.3); el art. 146.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹¹ establece que la política de empleo que pongan en marcha los Estados miembros deberá ser “compatible con las orientaciones generales de las políticas económicas”, tanto de los Estados miembros como de la propia Unión Europea (en adelante, UE); la propia Constitución Española, en su art. 40, parece establecer un *qui pro quo* entre la política de orientación al pleno empleo (política de empleo) y el marco económico en el que resulta evidente su integración y donde la propia política de empleo es, a la vez, instrumento causante de un marco de estabilidad económica, cuyo objetivo final será promover un desarrollo social y económico. De manera muy clara, es la propia LE, haciendo uso del citado art. 146.1 TFUE, la que establece que la política de empleo debe desarrollarse dentro del marco que establezcan las orientaciones generales de la política económica (art. 1, párrafo segundo).

Este planteamiento, en nuestra opinión, debería tener la siguiente lectura. El objetivo de la política de empleo es alcanzar la situación utópica de pleno empleo o, en su defecto, aproximarse a dicha situación lo máximo que permita el mercado de trabajo nacional. Pues bien, aparte de la política de empleo como instrumento esencial para gestionar las situaciones de desempleo, el elemento esencial que puede permitir no solo alcanzar dicho objetivo sino procurar un empleo digno y de calidad, es la creación de empleo. Es decir, para insertar en el mercado de trabajo a toda persona que esté dispuesta a trabajar debe existir la suficiente oferta de empleo que abastezca dicha oferta de trabajo. Esto solo se consigue con un plan de inversión que procure el desarrollo de nuevos motores económicos que desplieguen un amplio abanico de nuevas actividades y que permitan la empleabilidad de todas aquellas personas que quieran y puedan emplearse. Por supuesto no nos olvidemos que, según la ley de la oferta y de la demanda, mientras mayor sea la oferta de empleo mejores condiciones laborales se encontrarán los oferentes de trabajo. Sin embargo, en España, las decisiones del legislador se suelen basar, una y otra vez, en reformar la legislación laboral, lo que significa quedar a expensas, de manera muy directa, a la deriva que opte seguir la política económica, a pesar de que parte de la doctrina¹² opine que esta incardinación de la política de empleo a la política económica no signifique una total subordinación de aquella a esta.

¹¹ Versión consolidada DOUE C 202/01, de 7/06/2016.

¹² GARCÍA PIÑEIRO, N.P. (2018). “El nuevo modelo de políticas activas de empleo”. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*. N.º Extra, 135, pág. 296; citando a MONEREO PÉREZ, J.L. “Las políticas activas de empleo. Derecho al trabajo y políticas activas de empleo en el marco de la política de empleo” en AA.VV. MONEREO, J.L., FERNÁNDEZ, J.A. y LÓPEZ, B. del M. (Dir.). (2016). *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*. Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), pág. 58.

También la política de empleo debe actuar en el ámbito de la Seguridad Social, sobre todo, en aquello que tiene que ver con las políticas pasivas de empleo en cuanto a prestaciones y subsidios de naturaleza económica. En este sentido, las situaciones de desempleo deben ser objeto de esfuerzos para paliar y proteger a las personas involuntariamente inactivas mediante la adecuada protección económica, tanto en su vertiente contributiva como en la no contributiva.

2.2. Marco jurídico-político de la política de empleo

Desde un planteamiento tanto jurídico como político, la intervención del Estado o de los poderes públicos en el mercado de trabajo a través de la política de empleo (tanto en su faceta reguladora como ejecutiva) encuentra suficiente justificación en dar cumplimiento a los objetivos de política social que han trazado, principalmente nuestro marco constitucional y el Derecho de la Unión Europea, teniendo presente los compromisos adquiridos en los textos internacionales, principalmente los emanados por la Organización Internacional del Trabajo.

Resultará pertinente en este apartado exponer dichas referencias jurídico-políticas con el objeto de entender tanto la naturaleza como el propio fin de la política de empleo.

2.2.1. La Organización Internacional del Trabajo y sus planteamientos con respecto a la política de empleo

La Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT) ha puesto en marcha una serie de Convenios y Recomendaciones con respecto a la significación de la política de empleo y su papel en el mercado de trabajo. Así, la Conferencia General de la OIT adoptó en Ginebra, el 9 de julio de 1964, un primer Convenio C122, sobre la política de empleo, 1964 ratificado por España el 28 de diciembre de 1970 donde, como hemos dicho anteriormente, desde un primer momento se ponía de manifiesto la necesidad de que la política de empleo y la política económica debieran formar un tándem sin el cual difícilmente se podría estimular el crecimiento económico y con ello satisfacer las necesidades de la mano de obra, no solo a nivel cuantitativo (conseguir el empleo deseado), sino también cualitativo (conseguir unas condiciones de trabajo satisfactorias). Esta conjugación de medidas debería resolver tanto el problema del desempleo como el del subempleo, acercándose así, lo máximo posible, a la situación utópica de pleno empleo (art. 1.1). Toda una declaración de intenciones al hilo de la tesis desarrollada con anterioridad en la que defendíamos la importancia de un desarrollo económico para garantizar no solamente las posibilidades de trabajo, sino también que dichas posibilidades laborales queden provistas de la calidad necesaria. Tras esta primera declaración de intenciones, el Convenio establecería un objetivo claro para la política de empleo y que sería el garantizar el trabajo a cualquier persona que lo buscase¹³, que dicho trabajo debiera ser productivo, la existencia de la libertad necesaria para elegir un empleo y para acceder a la formación necesaria para lograr ocupar el puesto de trabajo, eliminando para ello cualquier atisbo de discriminación por razón de raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional y origen social (art. 1.2). Es decir, con independencia de condiciones

¹³ Afirmación que implicaba la aceptación de cualquier persona incluida en cualquiera de los colectivos de los denominados vulnerables que se van a estudiar en esta tesis.

personales, los trabajadores tendrían derecho a acceder al empleo elegido y a las herramientas formativas que les permitiesen acceder a dicho empleo.

Por su parte, la Recomendación N.º 122, sobre la política del empleo, adoptada por la Conferencia General de la OIT el 9 de julio de 1964, aparte de ratificar todo lo anterior y de destacar, en su apartado 5, la importancia de determinadas acciones como la educación, la orientación y la formación profesional como herramientas clave para la consecución de un empleo, hizo un llamamiento en sus apartados 15 y 16 a la necesidad de realizar un esfuerzo especial y de dar prioridad a una serie de colectivos desfavorables necesitados de una mayor dedicación por el hecho de encontrar mayores dificultades para emplearse, como iban a ser el caso de los jóvenes¹⁴, personas de edad, “inválidos” y otros trabajadores.

El Convenio N.º 168 adoptado por la Conferencia General de la OIT, el 21 de junio de 1988, sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, defiende el principio esencial de que la política pasiva no debe de interferir, desfavorablemente en la contratación de los trabajadores, es decir, el Convenio ponía de manifiesto que el sistema de protección contra el desempleo debía de estar diseñado para contribuir al fomento del pleno empleo y no para disuadir ni al empleador de ofrecer un empleo ni al trabajador de buscarlo (art. 7). Dicho Convenio no ha sido ratificado por España.

Por último, la Recomendación N.º 169 que adopta la Conferencia General de la OIT el día 27 de junio de 1984, sobre la política del empleo (disposiciones complementarias) vuelve a hacer un llamamiento a la realización de políticas económicas con integración de la promoción del “pleno empleo productivo”, planteando para ello la conveniencia de formular políticas y programas cuyo objetivo fuese aumentar la producción de bienes y servicios, lo que repercutiría, sin ninguna duda, en una repartición más justa de los ingresos del país (apartados 1 a 4). Por otra parte, se vuelve a hacer un llamamiento para que la política de empleo intensifique sus esfuerzos en aquellos colectivos que van a presentar mayores dificultades de inserción laboral, contemplando de manera expresa, a “ciertas” mujeres, a “ciertos” jóvenes, a los “inválidos”, a los trabajadores de edad, a los desempleados de larga duración y a los trabajadores migrantes (apartado 15), ampliando en este caso el número de colectivos identificados, con respecto a la Recomendación de 1964. Resulta interesante destacar como en su apartado 16 la Recomendación plantea una serie de ámbitos donde debería actuar la política de empleo: en la educación general, en la creación de un sistema de formación profesional vinculado al sistema educativo y al mercado de trabajo [en este sentido, la Recomendación realizaba un llamamiento a la necesidad de que los sistemas de enseñanza y de formación se adaptasen al cambio tecnológico, tanto en los medios como en las enseñanzas (apartados 20-26)], servicios de orientación y empleo para facilitar la inserción laboral y proporcionar empleos acordes a las calificaciones y aptitudes, programas de creación de empleo, programas de adaptación al cambio estructural, medidas de formación permanente y de readiestramiento, medidas de readaptación profesional, asistencia a la movilidad voluntaria y programas de promoción de empleo independiente y de cooperativas de trabajo. Por último, y a los solo efectos de los jóvenes, la Recomendación contemplaba el establecimiento de medidas especialmente enfocadas para este colectivo cuestión que podría ser igualmente trasladable al resto de colectivos desfavorables que van a presentar características eminentemente propias de cada grupo.

¹⁴ Sobre este colectivo destacaba la importancia a la hora de facilitar la incorporación primera al mercado laboral y a encontrar un empleo adecuado.

Por tanto, la OIT ofrece una primera configuración de lo que debe ser la política de empleo, partiendo de la base de la puesta en marcha de una serie de acciones que van a proporcionar posibilidades de empleabilidad a los trabajadores (la orientación laboral, la formación profesional, la educación o la adaptación a las nuevas tecnologías), además de hacer mención especial sobre la atención necesaria que requieren determinados colectivos vulnerables, que presentan especiales dificultades de inserción laboral y que deben ser objetivo prioritario de la política de empleo. Además, dentro de esta primera configuración, la OIT corrobora que la acción efectiva de la política de empleo deberá sustentarse en la aparición, de manera paralela, de un desarrollo económico que sustente las posibilidades de empleabilidad de los trabajadores de cualquier Estado.

2.2.2. La política de empleo en la Unión Europea

2.2.2.1. Introducción

Sin perjuicio de la crítica que pueda hacerse a la política europea de empleo en cuanto a efectividad y eficacia de sus propuestas al ponerlas en contraste con los resultados del mercado de trabajo, resulta innegable el proceso evolutivo y el camino recorrido por la UE para coordinar e implantar una política social y de empleo donde antes resultaba inexistente. Muestra de ello podemos comprobarlo al comparar el Capítulo Social del Tratado de Roma de 1957 con el Capítulo sobre el Empleo del actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) o la Estrategia Europa 2020.

El art. 1, párrafo segundo de la LE nos recuerda que la política de empleo española tiene que desarrollarse dentro del ámbito de la estrategia coordinada para el empleo, regulada por el TFUE. De esta imperiosa exigencia, surge la necesidad de establecer en qué consiste esta estrategia coordinada y cuáles van a ser sus principios fundamentales. Sin embargo, hay que advertir que, a pesar de la afirmación anterior, no existe un marco jurídico regulador del Derecho del Empleo europeo, sino más bien un conjunto de directrices, emanadas de las instituciones europeas, donde deberán incardinarse las políticas de empleo generadas por los Estados miembros y donde el papel de dichas instituciones europeas va a ser de control y coordinación de las políticas de empleo nacionales. Por lo tanto, estamos ante un complejo jurídico regulador, vinculante pero que trata aspectos muy generales de la política de empleo, creando un espacio de gobernanza y asumiendo con ello un papel subsidiario frente a las regulaciones nacionales (art. 147 TFUE¹⁵).

El art. 15 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (documento que el art. 6 del TUE lo eleva al nivel de Tratado europeo) sitúa el derecho al trabajo como uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el actual marco normativo europeo. Junto a este, aparecen otros como el derecho a un servicio de colocación gratuito (art. 29), el derecho a poder negociar convenios colectivos (art. 28), derecho a una protección en caso de despido injustificado (art. 30) o derecho al acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales (art. 34). En definitiva, el TFUE incorpora el empleo como uno de los ámbitos importantes de actuación para lograr una mano de obra formada y adaptable a los mercados cambiantes, estableciendo las políticas de empleo como instrumentos que contribuirán a alcanzar dicho objetivo (arts. 145 y ss.).

¹⁵ Versión consolidada DOUE C 202/01, de 07/06/2016.

2.2.2.2. *Las primeras acciones de empleo en la UE, con anterioridad a la Estrategia Europea de Empleo (EEE)*

En cuanto a la política de empleo europea, como tal no aparece hasta una época tardía, si tenemos en cuenta el inicio de la comunidad europea, con el Tratado de Roma, en 1957. Y ello, porque la Comunidad Europea nacía con fines puramente económicos, es decir, su fin fue establecer un mercado común entre los países firmantes del Tratado¹⁶. Claro, que este mercado común empezó a necesitar la libertad de circulación tanto de los productos objetos del propio mercado como de los factores de producción, siendo el principal de ellos, el trabajo. Aunque la Comunidad no podía legislar en materia de empleo, cuestión que quedaría relegada al ámbito nacional, sí podía regular el desplazamiento de los trabajadores, su estancia y las condiciones de dichos trabajadores desplazados, en pos de un buen funcionamiento del mercado único¹⁷. Por lo tanto, la legislación sobre libertad de circulación de trabajadores fue proliferando con el objeto de empezar a regular la situación de los trabajadores desplazados (en 1968 se aprueba una Directiva¹⁸ que regulaba suspender las restricciones al libre desplazamiento de los trabajadores y la estancia de estos y sus familias y un Reglamento¹⁹ sobre condiciones de trabajo). En definitiva, la expansión económica era el fin primordial y las primeras regulaciones sobre los derechos de los trabajadores una consecuencia necesaria.

Sin embargo, en la Conferencia de París de 1972, se puso en jaque la importancia de mejorar la calidad y el nivel de vida de los ciudadanos para el desarrollo óptimo de la Comunidad. Así, en 1974, el Consejo aprobó una Resolución²⁰ sobre un programa de acción social donde se recogían una serie de reflexiones surgidas de la Conferencia, en las que se solicitaba a la Comisión poner en marcha un programa donde se lograsen alcanzar una serie de objetivos como la realización del pleno y mejor empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo o el incremento de la participación de los interlocutores sociales en las decisiones económicas y sociales de la Comunidad.

El 9 de diciembre de 1989, en la Cumbre de Estrasburgo, los Jefes de Estado y de Gobierno de 11 Estados miembros²¹ aprobaron la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores²². En ella se establecieron los principios en los que se debía fundamentar el modelo europeo de Derecho Laboral y cuyo cumplimiento debía ser garantizado por los Estados miembros en el ámbito de sus competencias nacionales. A la vez, se ponía de manifiesto el lugar importante que debía ocupar el empleo en la sociedad europea.

¹⁶ Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

¹⁷ Arts. 117, 118 y 123 del Tratado.

¹⁸ DIRECTIVA 68/360/CEE, DEL CONSEJO, de 15 de octubre de 1968, *sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados Miembros y de sus familias dentro de la Comunidad* (DOCE L 257/13, de 19/10/1968).

¹⁹ REGLAMENTO (CEE) N.º 1612/68 DEL CONSEJO, de 15 de octubre de 1968, *relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad* (DOCE, L 257/2 de 19/10/1968).

²⁰ RESOLUCIÓN DEL CONSEJO, de 21 de enero de 1974, *relativa a un programa de acción social* (DOCE de 12/02/1974, N.º C 13, Vol. 17).

²¹ Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grecia, España y Portugal. Reino Unido no firmó la Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores hasta 1998.

²² Consultado el 07/05/2019 en: <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/51be16f6-e91d-439d-b4d9-6be041c28122/language-es>

La siguiente aportación que podemos destacar se produce con la firma del Tratado de la Unión Europea en 1992 (en adelante, TUE)²³, donde al modificar el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (en adelante, TCCE) en sus arts. 123 y 125, el TUE crea el Fondo Social Europeo (FSE) destinado a fomentar las oportunidades de empleo, la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores y a facilitar, mediante la formación profesional, la adaptación a los cambios industriales y de producción. También en 1992, se reformaron una serie de instituciones y se creó EURES (Servicio de Empleo Europeo) con el objeto de establecer una red colaborativa entre los distintos SSPPE de los Estados miembros.

En 1993 se publica el *Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo* (Informe Delors) que, junto con la cumbre de Essen (en diciembre de 1994), forman el punto de partida que dio lugar a la política de empleo europea y, consecuentemente, a la Estrategia Europea de Empleo²⁴.

2.2.2.3. La Estrategia Europea de Empleo (EEE)

A finales de los años ochenta y principios de los noventa, una serie de factores como la revolución informática y tecnológica y la emergencia del gigante asiático que presentaba una competencia económica fortísima hacia Europa mediante una política de precios baratos, propició la aparición de altas cotas de desempleo en Europa²⁵. Así, la fijación de un verdadero interés por la política de empleo comunitaria quedaría de manifiesto, por primera vez, en el TCCE, con la modificación que introduce, en 1997, el Tratado de Ámsterdam²⁶ donde, en su art. 2 19), inserta un Título VI bis dedicado al empleo. En este Título, además de las referencias a la mejora y promoción de un mejor y alto nivel de empleo, lo verdaderamente relevante es el mandato a los Estados miembros y a la Comunidad por comprometerse a desarrollar una “estrategia coordinada para el empleo” cuyo fin era formar una mano de obra cualificada y adaptable a los mercados y a los cambios económicos (art. 109 O).

A raíz del Tratado de Ámsterdam, en 1997, se celebra en Luxemburgo el Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo, donde se definiría lo que sería la EEE²⁷, cuya fundamentación se llevaría a cabo en dos procesos ulteriores²⁸, Cardiff (1998)²⁹ y Colonia

²³ DOCE C 191/01, de 29/07/1992.

²⁴ ALFONSO MELLADO, C.L. (2016). “Estrategia Europea de Empleo” en AA.VV. *La política y el Derecho del Empleo en la nueva sociedad del Trabajo. Liber amicorum en honor de la profesora Rosa Quesada Segura*. Monografías de Temas Laborales. Consejo Andaluz de relaciones Laborales, pág. 333, citando a BALLESTER PASTOR, M.A.

²⁵ OJEDA AVILÉS, A. (2001). “Negociación colectiva europea y empleo”. *IUS ET VERITAS: Revista de Asociación IUS ET VERITAS*. N.º 22, pág. 159.

²⁶ Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (DOCE C 340/01, de 10/11/1997).

²⁷ Véase LÓPEZ, B. del M. y MONEREO, J.L. (2015). “Una política europea de empleo para el trabajo en el siglo XXI”. *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*. N.º 173, págs. 158 y ss.; ARAGÓN MEDINA, J. (2002). “La estrategia europea de empleo: aportaciones y contradicciones”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 20. N.º 1; MONEREO PÉREZ, J.L. (2011). *La política de empleo...*, op. cit., págs. 49 y ss.

²⁸ ORDÓÑEZ PASCUA, N. (2011). *Políticas de empleo en la UE*. Tesis doctoral, págs. 94 y ss. Consultada el día 05/06/2019 en: <http://buleria.unileon.es/xmlui/handle/10612/3186>

²⁹ Conclusiones de la presidencia. Hace hincapié en la necesidad de integración laboral de jóvenes y desempleados de larga duración. Consultado el día 06/06/2019 en: http://www.europarl.europa.eu/summits/car1_es.htm#3

(1999)³⁰. En el proceso de Luxemburgo³¹, lo que se pretendió fue dar impulso al proceso de coordinación de las políticas de empleo en el marco de la UE, al establecer una política de empleo comunitaria. Así, se reforzó la Estrategia mediante una programación anual de planificación, seguimiento y control de las políticas de empleo de los Estados miembros, significando, además, un espacio de cooperación y coordinación entre los Estados miembros y la propia UE con el objetivo principal de articular medidas para crear empleo y luchar contra el desempleo. En Cardiff, el objetivo principal fue establecer las reformas necesarias para que la economía europea se convirtiese en un motor económico de creación de empleo y de fomento del emprendimiento, eliminando barreras al comercio entre los Estados miembros. El proceso de Colonia creó el *Pacto Europeo para el Empleo* cuyo objetivo fue seguir reduciendo las tasas de desempleo³², sobre todo el de larga duración. Además, se llevó a cabo una recopilación de las medidas de empleo de la UE, proponiendo como novedad fomentar una política monetaria, de salarios, presupuestaria y financiera que evitara procesos inflacionistas y, por lo tanto, que procurara el crecimiento económico, con el que generar empleo, a pesar de aplicar políticas restrictivas salariales.

En el año 2000 se celebra el Consejo europeo de Lisboa y se fija un objetivo primordial donde Europa se convertiría en la economía más competitiva y dinámica del mundo, con miras a 2010. Para ello, se iba a adoptar un instrumento denominado *Método Abierto de Coordinación* (MAC) que iba a permitir una mayor extensión de las prácticas idóneas adoptadas y alcanzar una mayor convergencia a la hora de alcanzar sus objetivos. El funcionamiento del MAC se articularía en torno a cuatro acciones principales:

1. Directrices de empleo emanadas de la Comisión, donde se establecían las orientaciones y prioridades sobre política de empleo que debían seguir los Estados miembros.
2. Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE) desarrollados por los Estados miembros y donde se plasmaba la aplicación de las orientaciones europeas (más tarde se denominaría Programas Nacionales de Reformas o PNR).
3. Informe del conjunto de los distintos PNAE, de donde surgirían las propuestas de Directrices de empleo para el año próximo, tras la evaluación de dichos planes nacionales.
4. Recomendaciones realizadas por el Consejo donde se proponían las modificaciones que, cada Estado miembro, debía llevar a cabo conforme a los distintos PNAE.

Así, tras numerosos procedimientos de consolidación, la EEE se constituyó como un programa anual donde se planificaba, se evaluaba y se ajustaba la política de empleo, llevada a cabo por los Estados miembros, con el objeto de buscar una coordinación de dicha política que permitiese luchar contra el desempleo, aplicándose a varias áreas, como podían ser, procurar la igualdad y la no discriminación en el acceso y mantenimiento del empleo, mejorar los sistemas de inserción laboral, la empleabilidad de los trabajadores o el desarrollo del espíritu de emprendimiento, es decir, lo que vino a llamarse un método de *soft law* o de gobernanza³³.

³⁰ Conclusiones de la Presidencia. Consultado el día 06/06/2019 en: <https://www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/1993-2003/>

³¹ Conclusiones de la Presidencia, consultado el día 05/06/2019 en: <https://www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/1993-2003/>

³² Véase CRISTÓBAL RONCERO, R. (2001). "Políticas de empleo en la Unión Europea". *Revista del Ministerio de trabajo e Inmigración*, N.º 33, pág. 38.

³³ Las recomendaciones sobre política de empleo que lleva a cabo el Consejo, de manera anual, se realizan en virtud de las facultades reconocidas en el art. 148 TFUE.

El 1 de diciembre de 2009 entró en vigor el *Tratado de Lisboa*, celebrado el 13 de diciembre de 2007. El nuevo texto modificó el TUE y el TCCE (pasándose éste a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE), brindando con ello, un nuevo marco jurídico para afrontar los nuevos retos del futuro. El art. 9 del TFUE estableció una serie de exigencias que deberían dirigir la política de empleo europea, como fueron, la consecución de “un nivel de empleo elevado”, “una protección social adecuada”, luchar “contra la exclusión social” y procurar “un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana” (art. 9). El Título IX del TFUE, estuvo dirigido completamente al empleo y su art. 145 hablaba de desarrollar una “estrategia coordinada” entre los Estados miembros y la propia Unión con el fin de potenciar una mano de obra bien formada, cualificada y adaptable junto con mercados de trabajo que lograsen generar una gran capacidad de respuesta frente a los cambios económicos. Para ello, se hacía necesario que los Estados miembros encaminasen sus propias políticas de empleo en persecución de dichos objetivos (art. 146 TFUE)³⁴. Por lo tanto, dicho Título vino a reforzar el fomento del papel de la UE como institución coordinadora de la cooperación entre los Estados miembros, apoyando y complementando sus actuaciones, pero respetando que, en materia de política de empleo, la competencia legislativa recayese sobre cada Estado miembro (art. 147 TFUE).

Desde el punto de vista instrumental, el TFUE contemplaba la realización de un examen anual, por parte del Consejo Europeo, sobre la situación del empleo en Europa y, en base a sus conclusiones, plantear una serie de orientaciones por parte del Consejo, a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento, al Comité Económico y Social, al Comité de Empleo y al Comité de las Regiones, para que los Estados miembros las tuviesen en cuenta en sus respectivas políticas de empleo. Por su parte, cada Estado miembro debería enviar un informe con la aplicación de las medidas propuestas. El Consejo, tras recibir los informes y las propuestas del Comité de Empleo, establecería un informe de valoración sobre la aplicación de las orientaciones comunitarias y, en su caso, llevar a cabo las oportunas recomendaciones a los Estados miembros en base al examen. Tras todo este proceso, el Consejo y la Comisión prepararían un informe anual sobre el estado del empleo en Europa (art. 148.1 TFUE). Por último, el art. 150 creó el Comité de Empleo como órgano consultivo en pos del fomento de la estrategia coordinada.

Gracias a la Estrategia de Lisboa, el escenario político de empleo se vio mejorado. Sin embargo, la crisis financiera y económica en la que Europa se vio inmersa, a partir de 2008, tuvo un impacto negativo en el empleo y en las condiciones de trabajo de los trabajadores europeos³⁵. La solución pasaba por un esfuerzo³⁶ de coordinación y colaboración entre las instituciones europeas, los interlocutores sociales y los Estados miembros con el objeto de empezar a generar empleo de calidad. A finales de 2009, la Comisión presentó un documento de trabajo con el que se planteaban una serie de perspectivas hacia un nuevo horizonte y con ello una nueva estrategia: *Estrategia UE 2020*³⁶.

2.2.2.4. Estrategia Europa 2020 (EE2020)

³⁴ Véase ÁLVAREZ CUESTA, H. (2015). “Políticas de empleo en la Unión Europea y desplazamiento de trabajadores”. *Unión Europea Aranzadi*. N.º 11-12, págs. 73 y ss.

³⁵ Pérdida de gran parte del tejido productivo, lo que llevó a una pérdida de millones de puestos de trabajo y a la precariedad laboral.

³⁶ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *documento de trabajo de la Comisión. Consulta sobre la futura Estrategia “UE 2020”* [COM (2009) 647 final, Bruselas 24/11/2009].

Como el logro de los objetivos de EEE quedaron lejos de alcanzar su meta, en 2010 y como consecuencia de las consecuencias drásticas que produjo la crisis económica de 2008 en el ámbito del empleo en toda Europa, la UE decide acordar la puesta en marcha de una nueva estrategia cuyos objetivos se redirigieron hacia dos cuestiones principales. Por un lado, había que establecer un objetivo a largo plazo para mantener a Europa como potencia económica mundial y por otro, había que dejar atrás las consecuencias de la crisis financiera, cuyos estragos en Europa estaban siendo cuantiosos en lo relacionado al empleo, adoptando una nueva fórmula renovada y reforzada.

Así nace *Estrategia Europa 2020* (EE2020)³⁷ que se configuraba como heredera de la anterior EEE y cuya aprobación en pleno contexto de crisis económica y financiera marcó claramente un objetivo general que fue el de salir fortalecidos de dicha situación y convertir a la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora con altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social. En su texto definitivo se proponía la inclusión de una serie de 10 directrices integradas como fruto del consenso de los Estados miembros para actuar en el ámbito económico y del empleo (6 para las políticas económicas y 4 para las de empleo). En la Comunicación, *Europa 2020*, la Comisión ponía de manifiesto que la crisis había echado por tierra años de progreso económico y social. Para salvar dicha situación, la Comisión propuso una nueva estrategia que promoviese una nueva visión de la economía social de mercado de Europa para el S. XXI. La Comisión propuso alcanzar los siguientes objetivos para el año 2020:

1. El 75% de la población entre 20 y 64 años deberían estar empleada.
2. El porcentaje de abandono escolar debería de ser inferior al 10% y, al menos el 40% de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.
3. El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

En realidad, la UE lo que pretendía lograr mediante EE2020 era mejorar su competitividad en los mercados y afianzarse como una potencia económica, manteniendo a la vez, un modelo social de economía de mercado y mejorando, de manera importante, el uso responsable y efectivo de los recursos³⁸. Sin embargo, en junio de 2010, EE2020 fue objeto de dura crítica por parte del Parlamento Europeo argumentando que el texto estaba falto de ambición, de coherencia y de visión de futuro³⁹.

Para garantizar la adaptación de la *Estrategia Europa 2020* a la situación particular de cada Estado miembro, era necesario que los objetivos propuestos en la *Estrategia* se tradujeran en “objetivos y trayectorias nacionales”, donde sería necesaria “una amplia gama de acciones a nivel nacional, comunitario e internacional, para sustentarlos”. La Comisión propuso una serie de iniciativas con las que catalizar los avances en cada tema:

1. *Unión por la innovación*, una apuesta por la investigación y la innovación cuyas ideas generan crecimiento y empleo.
2. *Juventud en movimiento*, con la que mejorar los resultados de los sistemas educativos, facilitando así, la entrada de los jóvenes, en el mercado de trabajo.
3. *Una agenda digital para Europa*, con la que digitalizar el mercado único con el fin de lograr los beneficios económicos y sociales sostenibles.

³⁷ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* [COM (2010) 2020 final, Bruselas 03/03/2010].

³⁸ ÁLVAREZ CUESTA, H. (2015). “Políticas de empleo...”, op. cit., pág. 3.

³⁹ RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 16 de junio de 2010, *sobre la Estrategia UE 2020* (DOUE C 236 E/57, de 12/08/2011).

4. *Una Europa que utilice eficazmente los recursos*, desligando el crecimiento económico con el uso incorrecto de la energía, reduciendo las emisiones de CO₂, promoviendo una mayor seguridad energético y dando paso a una economía sostenible y desarrollada.
5. *Una política industrial para la era de la mundialización* con la que mejorar la competitividad del tejido empresarial de la UE.
6. *Una agenda de las nuevas cualificaciones y empleos*, con la que modernizar los mercados laborales, mejorar la empleabilidad de las personas y adecuar mejor la oferta y la demanda de trabajos.
7. *Plataforma europea contra la pobreza*, con la que intentar garantizar la cohesión social necesaria para que los beneficios del crecimiento y del empleo lleguen a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

La UE era consciente que el crecimiento sostenible, inteligente e integrador, solo se podría alcanzar mediante altos niveles de empleo, es decir, utilizando plenamente su potencial laboral mediante la inversión en cualificaciones, modernizando los mercados laborales y los sistemas de formación, contribuyendo así a la cohesión social. Para ello, se necesitarían políticas de igualdad de oportunidades y no discriminación. La Comisión Europea, a través de la iniciativa emblemática *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos*⁴⁰, pretendía crear las condiciones necesarias para la modernización de los mercados laborales y de los sistemas de formación, habilitando la adquisición de nuevas cualificaciones profesionales.

La nueva estrategia de empleo formó parte de la estrategia de crecimiento europea y se puso en práctica mediante el *semestre europeo*⁴¹, nombre que recibe el actual proceso anual de coordinación de las políticas económicas entre los países miembros y la UE. La aplicación de la EE2020 se articula mediante cuatro fases del semestre europeo:

1. Las orientaciones para las políticas de empleo emanadas del Consejo de la UE recogen los objetivos y prioridades, en materia de empleo, propuestas por la Comisión y acordados por los Estados nacionales.
2. Se lleva a cabo un informe conjunto sobre el empleo basándose en el análisis de la situación del empleo en Europa, en la aplicación de las orientaciones para el empleo y en la evaluación de indicadores sociales y de empleo.
3. Los Estados miembros presentan sus Planes Nacionales de Reformas (PNR) en los que la Comisión examina la adecuación a los objetivos marcados por la EE2020.
4. La Comisión, tras evaluar los PNR, publica los correspondientes informes sobre los países miembros donde analiza las políticas llevadas a cabo y puede formular, en los casos que sea necesario, las oportunas recomendaciones específicas para cada país.

Siguiendo el modelo de orientaciones integradas que se inició en 2005, las orientaciones sobre política de empleo que recibirían los Estados miembros en 2010⁴² debían estar, de manera íntima, ligadas a las orientaciones para la política económica, con el objeto de apoyar la EE2020 en las siguientes cuestiones:

1. Aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad.

⁴⁰ Una de las iniciativas emblemáticas establecidas en EE2020.

⁴¹ Fue creado en 2010 y permite a los países miembros coordinar sus políticas económicas a lo largo del año, durante los primeros 6 meses de cada año. Forma parte del marco de gobernanza de la UE.

⁴² DECISIÓN DEL CONSEJO, de 21 de octubre de 2010, *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros* (DOUE L 308/46, de 24/11/2010).

2. Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente.
3. Mejorar la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior o equivalente.
4. Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.

A diferencia de las orientaciones generales de las políticas económicas, las orientaciones para la política de empleo en la UE se venían formulando cada año. Sin embargo, tras comprobar que esta proliferación anual de orientaciones a favor del empleo no lograba tener el efecto pretendido, en muchos aspectos, la UE decide que, a partir de este momento, las orientaciones para el empleo deben permanecer durante un periodo de tiempo más amplio. Así, como ejemplo, la Decisión del Consejo de 2010 relativa a las orientaciones de empleo decide mantener las orientaciones de empleo dadas hasta 2015 con el objeto de “concentrar los esfuerzos de su aplicación”⁴³.

En resumen, la UE, históricamente, ha intentado aunar y equilibrar dos objetivos, en teoría contrapuestos: el desarrollo económico y la protección de los derechos sociales, mediante una combinación de disposiciones, legislación y mecanismos de flexibilidad, de política social y de avance en la construcción del mercado único (art. 146.1 TFUE). Sin embargo, las crisis económicas han hecho merma en las políticas sociales a fin de salvar al euro de una crisis existencial. La política de austeridad llevada a cabo a raíz de la crisis surgida en 2008 dio lugar a una serie de reformas laborales que produjeron una disminución considerable del compromiso de la UE con la política social, afectando en mayor medida a los colectivos vulnerables. La necesidad de volver a una convergencia entre políticas económicas y políticas sociales parece clara⁴⁴ por lo que se exige una mayor atención en el apoyo a la igualdad de oportunidades, al empleo de calidad y a la necesidad de analizar el impacto de las reformas laborales.

2.2.2.5. La idea de flexiguridad establecido por la UE y sus implicaciones en la política de empleo

Las estructuras sobre las que se edificaron las relaciones laborales en la sociedad industrial durante los siglos XVIII, XIX y XX se han ido transformando conforme este último llegaba a su fin. Durante los primeros siglos de industrialización y hasta la primera mitad del siglo XX, los mercados gozaban de cierta estabilidad comercial gracias, entre otras cosas, a un número mucho menor de empresas lo que permitía no tener que desarrollar una fuerte capacidad competitiva, un mínimo nivel de desarrollo tecnológico, tanto en lo referente a la organización productiva como al desarrollo de productos y servicios lo que contribuía a la durabilidad y permanencia en el mercado de estos con escasas variaciones durante largos periodos de tiempo. Esta “seguridad y estabilidad” en el mercado económico de la empresa posibilitaba el mantenimiento de la misma organización productiva y de la plantilla durante prácticamente toda la carrera profesional de una o varias generaciones de trabajadores. Es decir, las empresas con estructuras organizativas muy jerarquizadas podían ofrecer a sus trabajadores carreras profesionales largas y estables, con lo que la figura jurídica del

⁴³ Considerando (20).

⁴⁴ Véase DICTAMEN DEL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES, 117º Pleno, 7 y 8 de abril de 2016, *Seguimiento del Informe de los cinco presidentes “Realizar la unión económica y monetaria europea”* (DOUE C 240/01, de 01/07/2016).

contrato de trabajo “fijo” era considerada como típica en las relaciones laborales. Estas antiguas estructuras planteaban un diseño de relaciones laborales donde el trabajador quedaba situado en una posición de total indefensión a merced de los intereses empresariales debido al enorme poder empresarial que, en parte, provocaba este fortalecimiento comercial. Así, el Derecho del Trabajo que surge en esta época necesariamente es un Derecho protector, con fuertes disposiciones normativas en favor de la defensa del trabajador y caracterizado por un férreo régimen regulador favorecedor de las posibles situaciones desfavorables que pudiera sufrir el trabajador a lo largo de su relación laboral.

Sin embargo, con la proximidad de la entrada del nuevo milenio se intensifica un hecho que venía siendo una realidad desde inicios de la segunda mitad del S. XX. El enorme avance que experimenta el desarrollo tecnológico, sobre todo en los campos de la comunicación y de la información a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, va a provocar la interconexión a nivel mundial y, con ella, la globalización de los mercados, cuyo punto de explosión se producirá a finales de la década de los años 70 e inicio de los 80, y que va a provocar, no solo un cambio de paradigma empresarial sino que trae de la mano un nuevo concepto de vida donde, de manera irremediable, afectará al aspecto social y cultural de los individuos y, por tanto, a la forma de entender el mercado y de mercader.

Uno de los primeros efectos que se produce es el acercamiento virtual de las empresas, a nivel mundial, lo que va a provocar aumentar los niveles de competitividad a estándares, hasta entonces, nunca vistos. Por su parte, los avances tecnológicos van a hacer que, de manera continua, aparezcan nuevos productos y servicios, bien para satisfacer las nuevas necesidades ligadas al propio avance tecnológico, social y cultural o bien para diversificar aquellos productos existentes con el objeto de llegar y captar más clientes. Todo ello va a obligar a las empresas a tomar medidas drásticas en cuanto a reducción de costes y adelgazamiento y flexibilidad de sus estructuras para poder asumir más fácilmente los vaivenes del mercado.

Para ello, se van a poner en marcha dos sistemas de organización que les permitirán obtener un mayor grado de competitividad en el mercado. Por un lado, la deslocalización de la producción con el traslado de los centros de trabajo hacia otros países donde regulaciones laborales menos proteccionistas van a ser un reclamo importante con el objeto de reducir drásticamente los gastos laborales derivados de la producción. Este hecho, a pesar de acumular no pocas críticas por la provocación de altas tasas de desempleo y la proliferación de contrataciones precarias en los países de origen, sin embargo, va a tener una gran acogida en el seno de la sociedad en general ya que va a poner a disposición del usuario una serie de productos y servicios a un precio muy asequible y eficientemente estudiado para llegar a la gran masa de la población conceptualizada como clase media. Por otro lado, entra en la escena mercantil un nuevo concepto denominado *outsourcing*, anglicismo que denomina la subcontratación de parte de la cadena de producción, cuestión que permitirá a las empresas una mayor maniobrabilidad a la hora de adaptarse a los incesantes cambios del mercado, entre otras cuestiones porque no necesitará de grandes inversiones para lograr sus propósitos empresariales favoreciendo con ello la aparición de un gran número de PYMES y, sobre todo, de microempresas dependientes de las grandes multinacionales.

La globalización ha cambiado la fisonomía empresarial y con ello su posición en el mercado económico que, de manera general, será más volátil y débil. Si a ello unimos un contexto mercantil internacional altamente competitivo donde la continua adaptación de

los medios de producción y de la organización del trabajo a los vaivenes del mercado van a ser la tónica constante, parece lógico pensar que para que los entes mercantiles puedan llevar a cabo las adaptaciones correspondientes con efectividad, eficacia y eficiencia deberán de proveerse de instrumentos normativos con un grado de flexibilidad de igual magnitud en el que se eliminen rigideces dispositivas. De ahí que en alguna ocasión se vea al Derecho del Trabajo como protector de la empresa en lugar del trabajador, que sigue siendo la parte más débil de la relación laboral.

Con independencia de las opiniones a favor o en contra que pueda acaparar el fenómeno de la globalización, a lo largo y ancho de la doctrina tanto económica como jurídico-social, lo cierto es que se trata del actual tablero de juego en el que se compite y se disputa el liderazgo económico mundial. En este nuevo contexto económico interesa, más que nunca, que el ámbito laboral y el ámbito económico conformen parte de un mismo todo en el que tienen que acabar irremediamente entendiéndose y complementándose. En este sentido, la capacidad de empleabilidad de una empresa dependerá del desarrollo económico que alcance y de su estabilidad y seguridad en el mercado, lo que significa que para crear empleo las empresas van a tener que poder hacer uso de los instrumentos de adaptación para conseguir esa competitividad y desarrollo económico.

Como consecuencia de los efectos de la globalización, los Estados miembros de la UE han venido sufriendo altas tasas de desempleo, afectando de manera mayoritaria a los colectivos vulnerables, hecho que se ha intensificado a raíz de la crisis económico-financiera del año 2008. Efectivamente, dadas estas circunstancias y sin olvidar que a pesar de los cambios tecnológicos y globalistas el trabajador sigue ostentando la posición más débil en la relación de trabajo, la UE opta porque el Derecho del Trabajo deba de variar sus pretensiones hacia posturas más flexibles con respecto a la empresa, sin olvidar la protección debida del trabajador. En este contexto nace la idea de *flexiguridad* como instrumento fundamental para hacer frente a dicha situación.

El concepto de *flexiguridad* viene a expresar dos ideas fundamentales. Por un lado, permite flexibilizar el ordenamiento jurídico laboral en pos de la propia viabilidad de la empresa y, en compensación, el concepto de seguridad pretende otorgar empleabilidad al trabajador con el objeto de hacer posible las transiciones de fuera a dentro del mercado de trabajo. A pesar de las diferencias manifiestas de las circunstancias que rodeaban a los Estados miembros, la Comisión y aquellos llegaron a un acuerdo para que las políticas de flexiguridad pudieran concebirse y aplicarse a través de los 4 siguientes ejes de actuación⁴⁵:

1. Un sistema de disposiciones contractuales flexibles que afectase tanto a los *insiders* como a los *outsiders*⁴⁶.
2. Un sistema de formación y de aprendizaje permanente que procurase la continua adaptación de los trabajadores al propio devenir de los cambios tecnológicos, productivos y de organización y con ello procurar la empleabilidad del trabajador.
3. Un programa de políticas activas de empleo cuya eficacia permitiera a las personas afrontar los cambios con la mayor rapidez y eficiencia posible, reduciendo los periodos en desempleo y facilitando los tránsitos a los nuevos empleos. Esta idea se encontraba implícita en el concepto de seguridad.

⁴⁵ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad* [COM (2007) 359 final, Bruselas 27/06/2007].

⁴⁶ *Insiders*: personas dentro del mercado de trabajo. *Outsiders*: personas fuera del mercado de trabajo.

4. Un sistema de protección social moderno y actualizado que ofreciera un apoyo adecuado a la renta económica de la persona afectada y que, al mismo tiempo, fuese capaz de fomentar e incentivar la capacidad activista del trabajador beneficiario de la prestación. En nuestra opinión, diríamos que el sistema de prestaciones debería instar, de manera eficaz, la reincorporación adecuada, al mercado de trabajo, del trabajador.

Por lo tanto, la *flexiguridad* se presentaba como el nuevo principio rector de las relaciones de trabajo, dentro de la UE, intentando conseguir un funcionamiento más eficiente y equitativo del mercado de trabajo, con el objeto de que se tradujera en altas tasas de empleo y en la consecución de un reparto homogéneo de sus beneficios⁴⁷.

Sin embargo, la eficacia del concepto de *flexiguridad* requiere la adecuada actuación de los 2 factores que conforman su propia nomenclatura, y en determinados Estados miembros, como es el caso del Estado español, la implementación del concepto de *flexiguridad* ha dejado mucho que desear por cuanto la efectividad de las políticas de empleo diseñadas en pos de la empleabilidad y seguridad de los trabajadores, en general, y con mayor desatino, en los colectivos vulnerables, no ha sido la deseada. Este hecho se ha traducido en una avalancha de reformas laborales que se han venido produciendo en la última década, favoreciendo la desregularización del Derecho del Trabajo en pos del interés empresarial. Situaciones laborales que, hasta entonces, se entendían normales van a ir desapareciendo, normalizándose aquellas otras que se venían considerando, por la doctrina, como atípicas (contratos de duración determinada, jornadas parciales de trabajo, externalización de las actividades y desplazamiento del trabajo por cuenta ajena por el trabajo por cuenta propia, etc.). Como consecuencia de todo ello, el principal efecto de esta continua adaptación al mercado y de la proliferación de las situaciones atípicas ha sido el aumento del desempleo y de la precarización de las condiciones de trabajo, siendo especialmente preocupante su incidencia sobre los colectivos vulnerables.

Por el contrario, las medidas de seguridad del trabajador han sido escasas y, en ocasiones de carácter coyuntural para parchear situaciones extremas. Para contrarrestar los efectos de esta desregularización laboral o flexibilización de las condiciones de trabajo, la política de empleo debe incidir en el concepto de seguridad y, tanto en su vertiente activa como en la pasiva, debe ser diseñada para convertirse en el elemento fundamental que permita, no solo la empleabilidad del trabajador, procurando aumentar sus cualificaciones y competencias profesionales, sino también el mantenimiento del puesto de trabajo o la efectiva inserción laboral, intentando reducir al máximo el tiempo de permanencia en el desempleo. Ni que decir tiene que los índices de efectividad y eficiencia que proclamamos para la política de empleo deben de intensificarse cuando se trate de trabajadores que pertenezcan a alguno de los colectivos denominados vulnerables y cuyas características personales se convierten en un mayor lastre que se une a las propias barreras que interpone el propio mercado de trabajo y que dificultan e impiden su inserción laboral.

2.2.2.6. *El Fondo Social Europeo Plus*

El *Fondo Social Europeo Plus (FSE+)* es el resultado de la evolución acontecida sobre el antiguo FSE para alcanzar, por parte de los Estados miembros, una serie de nuevos

⁴⁷ DOMÉNECH, R., GARCÍA, J.R. y ULLOA, C. (2018). “Hacia un mercado de trabajo más flexible y seguro”. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*. N.º Extra, pág. 16.

objetivos políticos, propuestos desde las instituciones europeas, y que intentan afrontar los nuevos retos que propone la Agenda 2030 y sus objetivos de desarrollo sostenible: una Europa más competitiva e inteligente, más verde, más conectada, más social e inclusiva y más próxima a sus ciudadanos⁴⁸.

Desde el ámbito que nos interesa y como instrumento financiero, el *FSE+* persigue una serie de objetivos generales que podríamos establecerlos de la siguiente forma⁴⁹:

1. El apoyo a los Estados miembros y a las regiones para lograr elevados niveles de empleo, una protección social justa y una mano de obra capacitada y resiliente preparada para los futuros retos que presente el mercado de trabajo.
2. El apoyo de aquellas políticas de los Estados miembros que vayan dirigidas a garantizar la igualdad de oportunidades, la igualdad de acceso al mercado laboral, unas condiciones de trabajo justas y de calidad, la protección y la inclusión social.

Dentro de los objetivos específicos, el *FSE+* apoyará las acciones y medidas que vayan encaminadas a⁵⁰:

1. Mejorar el acceso al empleo y a la activación de cualquier persona demandante de empleo, en particular, de los jóvenes, de los desempleados de larga duración y de los grupos más desfavorecidos en el mercado de trabajo. También promocionará el empleo por cuenta propia y la economía social.
2. Modernizar las instituciones y los servicios del mercado de trabajo con el fin de garantizar una asistencia personalizada y adecuada, favoreciendo a la vez la transición y la movilidad laboral.
3. La promoción de unas condiciones de trabajo equitativas y una mejora del equilibrio entre la vida laboral y la familiar.
4. La promoción de la adaptación, tanto de trabajadores como de empresas y emprendedores, al cambio del envejecimiento activo y a un entorno de trabajo adaptado que aborde los riesgos para la salud.
5. Mejorar la calidad de los sistemas de formación y de educación con respecto a las exigencias que demanda el mercado de trabajo, también mediante el aprendizaje no formal o informal para el apoyo de la adquisición de competencias clave (empresariales y digitales) y promoviendo la introducción de sistemas de formación dual y de formación de aprendices.
6. Promover el acceso igualitario a una educación y formación de calidad e inclusivas y el aprendizaje permanente, sobre todo, en las personas adultas y facilitando la accesibilidad de las personas con discapacidad.
7. Promover la integración social de las personas en riesgo de pobreza o exclusión social.

En definitiva, el nuevo *FSE+* se constituye como el principal instrumento financiero con el que Europa intenta emprender los nuevos retos de sostenibilidad y resiliencia

⁴⁸ Art. 5 REGLAMENTO (UE) 2021/1060 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 24 de junio de 2021, *por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados* (DOUE L 231/159, de 30/06/2021).

⁴⁹ Art. 3 REGLAMENTO (UE) 2021/1057 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 24 de junio de 2021, *por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) N.º 1296/2013* (DOUE L 231/21, de 30/06/2021).

⁵⁰ Art. 4 DOUE L 231/21, de 30/06/2021.

establecidos por la Agencia 2030, y con base en los 20 principios establecidos en el Pilar Europeo de Derechos Sociales, debe tratar de apoyar las inversiones en las personas y en los sistemas en el marco de las políticas de empleo sectoriales, educación e inclusión social, apoyando así la cohesión económica, social y territorial con arreglo al art. 174 del TFUE.

2.2.3. El tratamiento de la política de empleo en la Constitución Española de 1978

El propio significado de la política de empleo y del Derecho del Empleo, encuentra respaldo constitucional en nuestra Carta Magna. Un Estado social y democrático de Derecho, como es el nuestro (art. 1.1 CE), debe de procurar la defensa a ultranza del derecho al trabajo (art. 35.1 CE) y establecer mandatos a los poderes públicos para que promuevan el progreso social y económico (art. 40.1 CE). De hecho, la propia persecución de la situación utópica de pleno empleo va a constituirse, en teoría, en uno de los instrumentos impulsores con los que lograr conseguir ese “derecho al trabajo”⁵¹ que nos reconoce la Constitución, a todos los españoles.

El apartado primero del art. 35 CE garantiza el derecho al trabajo como un derecho social tanto individual como colectivo. En su aspecto individual, implica el derecho a una ocupación efectiva y a la adquisición y al mantenimiento del puesto de trabajo. Sin embargo, hoy en día también significa un derecho a la protección del trabajador frente a la relación laboral a través de las normas que condicionan dicha relación laboral y las políticas de protección de Seguridad Social. En su vertiente colectiva, el derecho al trabajo implica un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una política determinada cuyo objetivo sea alcanzar la situación de “pleno empleo” (arts. 40 CE y 1 LE), ya que, si se plantease un objetivo distinto, se estaría negando el derecho al trabajo a una parte de la población⁵². El derecho al trabajo defendido por el art. 35 CE supone la puerta de entrada al acceso de todos los derechos sociales y de ciudadanía de los que disfrutamos todos los españoles, por ser el empleo, como ya hemos dicho, el instrumento de integración social y el punto angular del funcionamiento del Estado de Bienestar⁵³.

En este sentido, el art. 40 CE se presta a una doble lectura. En primer lugar, debe entenderse que establece una obligación hacia los poderes públicos para que adopten una actitud activa frente al desempleo⁵⁴, lo que supone un reconocimiento intrínseco al trabajador desempleado, del derecho a exigir a dichos poderes públicos, todos los medios necesarios para procurarle una ocupación, satisfaciendo así el derecho del art. 35 CE⁵⁵. Esta cuestión supone entrar a plantear un tema, desde nuestro punto de vista, muy interesante, ya que la obligación del Estado consiste, como han dicho algunos autores, en establecer un “sistema de garantías de empleabilidad positiva”⁵⁶, que permita mantener el empleo o conseguir otro en caso de pérdida, con la mayor celeridad posible. Y digo que es interesante el tema porque dicho concepto de empleabilidad, como hemos visto, ha venido siendo impulsado de

⁵¹ MONEREO, PÉREZ, J.L. (2011). *La política de empleo...*, op. cit., pág. 10.

⁵² STC 22/1981, de 2 de julio, FJ 8.

⁵³ NAVARRO, F. y COSTA, A. (2013). “Introducción crítica...”, op. cit., pág. 164.

⁵⁴ Una política de empleo, en la lógica del Estado social, debe de dar preferencia a las políticas activas porque solo éstas son capaces de garantizar el empleo efectivo (MONEREO, PÉREZ, J.L. (2011). *La política de empleo...*, op. cit., pág. 19).

⁵⁵ Nos referimos, cuando hablamos de medios necesarios, a la organización de servicios, procedimientos y medios, procurados por los poderes públicos, encaminados a procurar una ocupación.

⁵⁶ MONEREO, PÉREZ, J.L. (2011). *La política de empleo...*, op. cit., pág. 18.

manera constante por la política de empleo europea, sin embargo, por falta de establecer unos mecanismos eficaces en España, a menudo, se ha cargado al trabajador con el peso de la responsabilidad de crearse su propia empleabilidad. Sin perjuicio de que, para conseguirla, la primera condición es la propia motivación del trabajador, el Estado social, democrático y de Derecho no puede ni debe eludir su responsabilidad de establecer las garantías necesarias para procurar una empleabilidad efectiva en aquellas personas que se queden fuera del mercado de trabajo.

Por su parte, hay que interpretar que el empleo que debe procurar el poder público tiene que estar dotado de unas cotas altas de calidad. Es decir, la persecución del pleno empleo no se debe llevar a cabo a costa de cualquier tipo de empleo, sino que se debe cuidar el hecho de que el empleo al que aspiren sus ciudadanos sea un empleo de calidad que garantice unos niveles mínimos de condiciones favorables de trabajo. No hay que olvidar que el objetivo del Estado social es mantener un Estado de Bienestar fuerte que proporcione la igualdad entre todos los ciudadanos (arts. 40.2, 41 y 42 CE) y, para ello, tan importante es la aparición de empleo como su calidad.

El posicionamiento central que ocupa el empleo en la sociedad obliga al Estado social a proteger tanto a los trabajadores como al propio empleo. Así, su objetivo debe ser evitar o aminorar, en la medida de lo posible, las imperfecciones de los mercados, en concreto, los fallos, desajustes y errores que genera el mercado laboral, contribuyendo a que el individuo pueda llevar a cabo un desarrollo personal y profesional, mediante su intervención efectiva en dicho mercado, sintiéndose así participe activo y parte integrante de esta sociedad democrática. Vetar la posibilidad de facilitar o propiciar el acceso al trabajo significaría, en muchos casos, situar al individuo fuera de los límites sociales, frustrando un adecuado desarrollo personal y profesional, impidiendo poder acceder al medio por excelencia que permite adquirir los recursos económicos suficientes para poder alcanzar el estatus ideal para poder disfrutar de los derechos y libertades fundamentales en plenitud de condiciones, procurando así la posibilidad de alcanzar un nivel digno de desarrollo.

La “desmercantilización” de la fuerza de trabajo debe ser uno de los objetivos a conseguir por el Estado social elaborando un Derecho del Trabajo que proteja a la parte más débil de la relación laboral (trabajador/a), organizando, limitando y distribuyendo los poderes sociales (individuales y colectivos) en el ámbito de las organizaciones productivas y, en sentido amplio, en el sistema de relaciones laborales⁵⁷. Llegado a este momento, deben permitirme situar el tema referido, dentro de un contexto más apropiado y en consonancia con la propia realidad y los cambios socioeconómicos que estamos experimentando. Hay que advertir que la tutela del Derecho del Trabajo por la figura del trabajador tiene su razón de ser en el contexto de una relación laboral donde la nota de ajenidad es determinante para conceptualizar dicha situación (ello explica que el Derecho del Trabajo se haya centrado en la regulación del trabajo asalariado). En relación con ello, se viene diseñando una política de empleo orientada a crear, fomentar y repartir dicho empleo asalariado. Sin embargo, los efectos del capitalismo avanzado y flexible y el avance desmesurado de la tecnología y de las nuevas formas de comunicación están suponiendo no sólo una redirección de las políticas sociales sino también una reconfiguración de las políticas de empleo, las cuáles, aparte de ocuparse del empleo asalariado, se encaminan hacia otros ámbitos del trabajo profesional como pueden ser el trabajo autónomo, el empleo público, el autoempleo, etc. En este sentido, vemos como cada vez se pone mayor énfasis en las

⁵⁷ MONEREO, PÉREZ, J.L. (2011). *La política de empleo...*, op. cit., pág. 11.

formas de trabajo autónomo donde la política de empleo propone medidas y programas que facilitan y fomentan el emprendimiento y el autoempleo.

Por último, hay que decir que el papel de la política de empleo en un Estado social y democrático de Derecho debe de enfocarse de manera especial hacia aquellos colectivos que por sus especiales características ostenten dificultades de integración laboral y cuyo objetivo debe ser compensar su desfavorable situación haciendo más efectivo su derecho al empleo. Así, el art. 13 CE garantiza las libertades públicas de los extranjeros, el art. 48 CE lo hace con respecto a la participación libre y eficaz de los jóvenes y el art. 49 CE, garantiza políticas de integración para las personas con discapacidad. La precarización laboral y el desempleo comportan situaciones con un componente alto de vulnerabilidad hacia las personas y que incluso puede resultar excluyente para los colectivos más desfavorecidos. Para evitar esta situación, la política de empleo debe llevar a cabo programas y medidas específicos que contrarresten aquellas circunstancias que impiden la entrada al mercado de trabajo de dichos grupos. Por lo tanto, la política de empleo, como posibilitadora de un Derecho Social, se configura como un elemento indispensable de los Estados sociales y democráticos de Derecho, para el ejercicio efectivo de los derechos y libertades fundamentales de sus ciudadanos.

3. LA POLÍTICA DE EMPLEO Y EL MERCADO DE TRABAJO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

El análisis socioeconómico que de cada uno de los colectivos vulnerables tratados se trae a estudio en esta investigación, se enmarca en un contexto claramente delimitado por las dos grandes crisis que nuestro país, y también el resto del mundo, han sufrido a inicios del nuevo milenio: la crisis económica y financiera de 2008 y la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, en el año 2020.

Tras el declive económico que sufrieron las economías europeas y en concreto la nacional, a finales de 2007 España pasa, prácticamente, casi 6 años consecutivos creciendo en negativo. Según el estudio económico, que la OCDE realiza sobre España en 2018⁵⁸, a finales de 2012 la economía española por fin comienza a vislumbrar atisbos de recuperación, cuya consolidación se iría materializando de manera progresiva hasta alcanzar un crecimiento del PIB real entorno al 3% entre los años 2015-2017, situándose en posiciones claramente por encima de la media europea, entre otras cosas gracias a las exportaciones. De la mano del crecimiento económico se va a producir, irremediablemente un crecimiento en el empleo y, por tanto, una mejora generalizada de la situación de nuestro mercado de trabajo. Sin embargo, persisten graves desequilibrios, especialmente, en los colectivos vulnerables. En 2017, el número de parados de larga duración en España cuadruplicaba los niveles alcanzados con anterioridad a la crisis económica; los indicadores de riesgo de pobreza y exclusión social (tasa AROPE) tampoco estaban respondiendo de forma positiva a la recuperación económica⁵⁹; del total de personas que presentaban especial vulnerabilidad ante el empleo, 1,8 millones tenían una alta probabilidad de seguir en paro en 2018, más del 47% eran trabajadores mayores de 50 años, el 70% eran parados

⁵⁸ Estudio Económico de la OCDE sobre España (2018). *Conseguir que el crecimiento beneficie a todos*. Madrid. Consultado el día 10/11/2020 en: <http://www.oecd.org/economy/spain-economic-snapshot/>

⁵⁹ Datos recogidos en FELGUEROSO, F. (2018). *Estudios sobre la economía española-2018/11. Población especialmente vulnerable ante el empleo en España en el año 2018*. FEDEA, pág., 14. Consultado el día 30/07/2018 en: <http://documentos.fedea.net/#year/2018>

de larga duración y el 66% tenían estudios equivalentes o inferiores a la ESO. Por otra parte, de ese total de personas especialmente vulnerables, 2,3 millones tenían alta probabilidad de estar en situación de pobreza en el trabajo durante 2018, de ellos, el 31,9% eran jóvenes de 25 a 34 años y el 60% solo tenían estudios iguales o inferiores a la ESO⁶⁰.

La ineficacia y lentitud de nuestro mercado de trabajo para reaccionar ante la crisis económica, en nuestra opinión se debe a 2 principales causas: la primera, a la necesidad de cambiar de modelo productivo y de desarrollar nuevos motores económicos que generen un empleo con mayores capacidades de estabilidad y de seguridad. Para ello hay que diseñar políticas económicas encaminadas a mejorar la competencia y la innovación cuyo reflejo debe plasmarse en empresas con mayor inversión en I+D+i. En segundo lugar, en España no se ha llevado a cabo, correctamente, la transposición del concepto de flexiguridad, optando por un modelo en el que la flexibilidad en la regulación laboral ha superado con creces las medidas de seguridad sobre el trabajador. En este sentido, una de las cuestiones que se pone de manifiesto en el informe de la OCDE es la escasa inversión en capital basado en el conocimiento, traducándose dicha circunstancia a un “exiguo” gasto en políticas de formación, por parte del Estado español, cuestión que sin duda impide “elevar la cualificación de la fuerza de trabajo” nacional. Por su parte, también se reclama un sistema eficaz de evaluación de dicha formación que garantice la calidad de esta, ya que el nivel de competencias adquiridas con la formación y educación es uno de los menores, de entre los países pertenecientes a la OCDE.

Tabla N.º I.1. Países con mayor gasto en políticas de empleo de la UE. Porcentaje sobre el PIB nacional

SERIE	PROMEDIO UE	ESPAÑA	DINAMARCA	FRANCIA	BÉLGICA	FINLANDIA
2019	1,64%	2,21%	2,70%	2,58%	1,99%	2,02%
2018	1,19%	2,15%	2,80%	2,66%	2,15%	2,18%
2017	1,25%	2,20%	2,94%	2,86%	2,28%	2,53%
2016	1,33%	2,29%	3,04%	3,00%	2,30%	2,77%
2015	1,40%	2,57%	3,20%	2,98%	2,43%	2,89%
2014	1,51%	3,10%	3,31%	3,02%	2,68%	2,84%
2013	1,59%	3,51%	3,44%	2,93%	2,80%	2,57%
2012	1,59%	3,78%	3,46%	2,82%	2,76%	2,35%
2011	1,59%	3,69%	3,49%	2,76%	2,76%	2,35%
2010	1,70%	3,88%	3,62%	3,01%	2,92%	2,67%
2009	1,66%	3,68%	3,14%	2,85%	3,05%	2,62%
2008	1,17%	2,53%	2,39%	2,35%	2,64%	2,04%
2007	1,17%	2,12%	2,59%	2,52%	2,60%	2,17%
2006	1,38%	2,11%	3,12%	2,71%	2,77%	2,47%
2005	1,56%	2,09%	3,66%	2,92%	2,93%	2,65%
2004	1,67%	2,11%	4,20%	3,08%	2,96%	2,85%

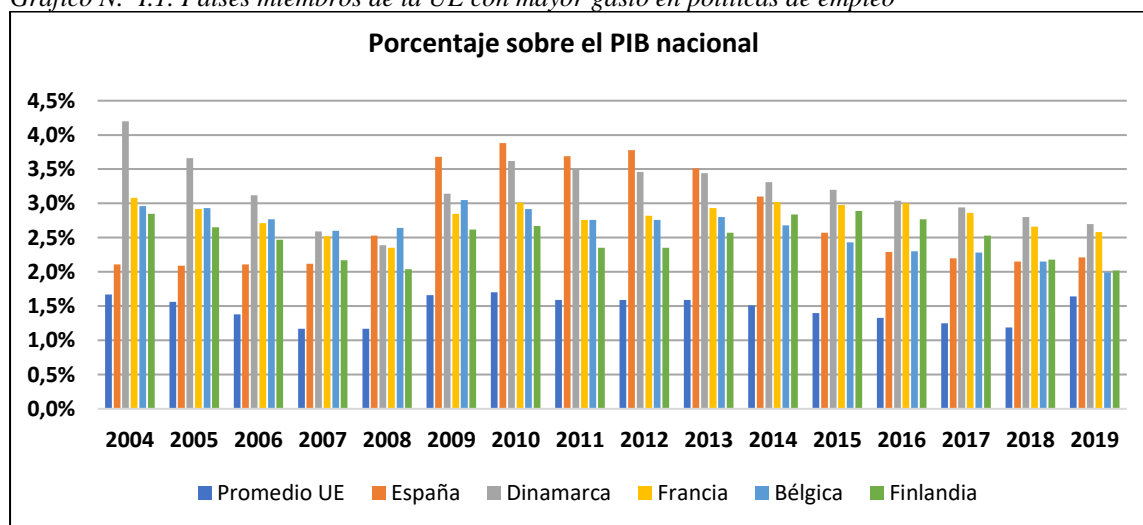
Fuente: Comisión Europea. Elaboración propia

Una de las cuestiones relevantes sobre la que sostenemos dicha afirmación es la relación existente entre la inversión de recursos (económicos) en políticas de empleo y los resultados que arroja el mercado de trabajo respecto de la inserción laboral de los destinatarios de dichas políticas de empleo.

⁶⁰ FELGUEROSO, F. (2018). *Estudios sobre la economía española-2018/11...*, op. cit., pág., 48-50.

Con información obtenida de la base de datos de la Comisión Europea⁶¹, desde 2004 (año en el que aparece el primer dato referenciado a España), el gasto que viene realizando España en políticas de empleo con el objeto de insertar laboralmente a toda persona que se encuentre en situación de desempleo, de ayudar a mantener el puesto de trabajo conseguido o a progresar profesionalmente, es superior al gasto medio que presentan los países miembros de la UE. Entre los años 2004-2019 (ambos inclusive), España ha invertido, en políticas de empleo, un promedio anual de un 2,75% del PIB nacional, frente a un promedio de un 1,46% que han invertido los Estados miembros de la UE. Hay que aclarar que, de este 2,75%, el 2,08% (74,6% del gasto) se destina a políticas de mantenimiento y apoyo a los ingresos por desempleo (*Out-of-work income maintenance and support*), lo que supone la apuesta por un modelo de sistema de políticas de empleo, con escaso cariz de iniciativa y dando preferencia a la adopción de medidas curativas (medidas de política pasiva de empleo) en lugar de medidas preventivas (medidas de política activa de empleo). Con estos datos, España se sitúa en el tercer Estado miembro que gasta más en políticas de empleo sólo superado por Francia con un promedio anual de un 2,82% del PIB nacional y por Dinamarca que llega a gastar hasta un promedio de un 3,19% de su PIB nacional en políticas de empleo. Es más, a partir del estallido de la crisis económica de 2008, España logra ocupar el primer puesto en el ranking de los países de la UE que realizan una mayor inversión en políticas de empleo, presentando tasas cercanas al 4% del PIB nacional durante los años 2009-2013 (ambos inclusive). Esta ingente cantidad de recursos no logra verse reflejada en los datos que arroja el mercado de trabajo.

Gráfico N.º I.1. Países miembros de la UE con mayor gasto en políticas de empleo



Fuente: Comisión Europea. Elaboración propia

En la serie estudiada 2008-2019 (ambos inclusive), la tasa de desempleo española supera, con creces, la media que presentan los Estados miembros de la UE, siendo junto con la de Grecia, la más alta de la UE, ocupando dicho lugar, poco honorable, entre los años 2008-2012 (ambos inclusive) y dejando paso a Grecia a partir del año 2013 hasta 2019⁶². La tasa

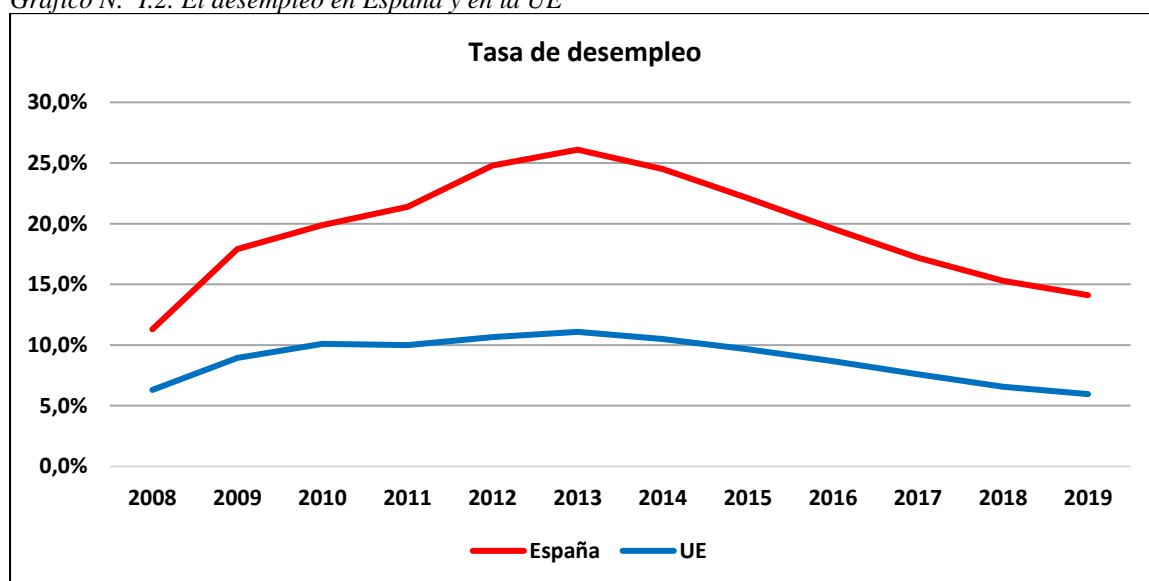
⁶¹ COMISIÓN EUROPEA. Consultada el día 13/09/2021 en: https://webgate.ec.europa.eu/empl/redistat/databrowser/explore/all/lmp?lang=en&subtheme=lmp_expend&display=card&sort=category. El total de gasto en política de empleo está formado por las siguientes categorías: a) *Labour market services*; b) *Training*; c) *Employment incentives*; d) *Supported employment and rehabilitation*; e) *Direct job creation*; f) *Start-up incentives*; g) *Out-of-work income maintenance and support*; h) *Early retirement*.

⁶² EUROSTAT. Consultada el día 13/09/2021 en: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

de desempleo promedio anual que presenta España a lo largo de la serie es de un 19,52% frente a la media de la UE que se sitúa en un 8,84%. Por lo tanto, los datos nos muestran la existencia de una correlación negativa entre los recursos invertidos por nuestro país para lograr la inserción laboral de los trabajadores españoles y los resultados obtenidos, lo que permite afirmar que la política de empleo como instrumento de empleabilidad y de seguridad laboral de los trabajadores españoles ha estado mal diseñada o mal ejecutada, cuestión que tendremos lugar de analizar en los distintos colectivos vulnerables propuestos a estudio en esta tesis.

A pesar de esta afirmación, debemos destacar que España experimenta el mayor descenso de la tasa de desempleo, de toda la UE, entre 2013 y 2019, cayendo más de 10 puntos. Si observamos el gráfico I.2., la caída se produce en los años seguidos a producirse el mayor aumento de la inversión en políticas de empleo por parte de nuestro país, a lo largo de la serie analizada. Este análisis nos puede llevar a pensar que, efectivamente una mayor inversión en políticas de empleo acaba por resultar eficaz y que, a pesar de que la inversión española se sitúa por encima de la media de la UE, quizá no haya resultado suficiente, para el caso español. Esta reflexión no deja de ser interesante pero no podemos olvidar que, en los años inmediatamente anteriores al débil inicio de la recuperación española, allá por el año 2014, se habían producido en España una serie de reformas laborales cuyo principal objetivo había sido flexibilizar el régimen jurídico de las relaciones laborales en nuestro país. De justicia resulta advertir que al hilo de las múltiples normas que se promulgaron para reformar el régimen regulador laboral español también se introdujeron medidas propias de políticas activas de empleo.

Gráfico N.º I.2. El desempleo en España y en la UE



Fuente: Eurostat. Elaboración propia

Por lo tanto, de este análisis se pueden sacar tres conclusiones: la primera, que la apuesta por un modelo español de políticas de empleo desequilibrado en cuanto a la decisión de escatimar gasto en medidas de activación del empleo da como respuesta altas tasas de desempleo que, aunque amortiguadas por la cobertura de la prestación económica, sin una clara apuesta por mejorar el sistema de transiciones laborales resulta ineficaz a la hora de conseguir los objetivos de inserción laboral deseados; la segunda conclusión, es que no solo la política de empleo va a intervenir como instrumento valedor de reducción del desempleo, sino que también pueden actuar, en el mismo sentido, medidas de reforma del

mercado laboral que pueden incidir en los resultados obtenidos; la tercera conclusión conlleva la necesidad de contemplar un espectro panorámico mucho más amplio en el sentido de que las altas tasas de desempleo españolas se constituyen como una constante en nuestro mercado de trabajo, por lo que, a pesar de realizar un esfuerzo mayúsculo en inversión económica, no conseguimos ponernos a la altura de nuestros socios europeos. Es decir, quizá haya que ver el problema desde una perspectiva estructural más que coyuntural obligándonos a fijarnos, por tanto, en el modelo productivo del que depende el desarrollo económico español y sus carencias a la hora de procurar empleo de calidad a los ciudadanos.

4. LA POLÍTICA DE EMPLEO Y LOS COLECTIVOS VULNERABLES

4.1. La importancia de la integración laboral de los colectivos vulnerables

Dando por sentado que los destinatarios de la política de empleo van a ser las personas que, estando en una situación de desempleo, van a mantener una posición activa de búsqueda de empleo, sin embargo, los desempleados no forman un colectivo con un perfil homogéneo, lo que va a significar que se va a producir una demanda, por parte de aquellos, de diferentes necesidades a la hora intentar emplearse⁶³. De hecho, existe un número importante de población que se enmarca en una serie de subgrupos o colectivos cuya principal característica son las especiales dificultades que presentan para acceder al mundo laboral. Para un mejor estudio y análisis de las situaciones que padecen estas personas, el Estado y los poderes públicos han decidido clasificarlas en grupos claramente identificables que comparten determinadas características denominándolos “colectivos vulnerables” o “colectivos desfavorecidos”, y donde la LE, en sus últimas regulaciones, los define como “prioritarios”⁶⁴ a la hora de considerarlos destinatarios de las políticas activas de empleo y cuya materialización “oficial” o “legal” ha dado lugar a la siguiente enumeración: personas con discapacidad, trabajadores mayores de 45 años, trabajadores jóvenes, desempleados de larga duración, personas que se encuentran en situación de exclusión social, mujeres o inmigrantes (art. 30 LE y EEAE).

A pesar de la existencia de esta clasificación (que podríamos definirla como clásica), entendemos y debemos advertir de la posibilidad de crear otros grupos, que tendrían cabida dentro de la categoría de colectivos vulnerables, que también presentan similares dificultades de inserción laboral pero que pueden compartir características distintas como, por ejemplo, los expresidarios, las personas que tienen síndromes de dependencia a sustancias tóxicas, las víctimas de cualquier tipo de violencia, etc. Por tanto, la existencia de esta heterogeneidad de grupos de personas y de circunstancias debería obligar a que la política de empleo se manifestase no de una manera plana y uniforme, sino que, por el contrario, debiera estar diseñada de manera específica y adaptada para cada uno de los posibles subgrupos de colectivos de personas vulnerables que presenten características similares y en función de sus propias necesidades y carencias específicas.

Aunque la existencia de grupos desfavorecidos ha sido, junto con su rechazo por el mercado de trabajo, una realidad constante, más incluso en momentos de depresión

⁶³ Véase AA.VV. RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.C. (Dir.) ..., op. cit., pág. 290 y ss.

⁶⁴ Arts. 28 y 30 del RD Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

económica, hoy en día se está produciendo un efecto que va a favorecer el crecimiento de ciertos colectivos vulnerables, como es el envejecimiento progresivo de la población. Los Estados miembros de la UE están sufriendo un progresivo proceso de envejecimiento, propio de las economías desarrolladas. Entre los años 2008 y 2019, España ha experimentado un descenso drástico de su población joven (personas hasta 25 años), contabilizándose una pérdida total en dicho periodo de hasta 520.000 individuos, incrementándose a 1.700.000 personas si se amplía el margen de edad hasta los 29 años⁶⁵. Este hecho evidencia el envejecimiento progresivo de la población activa española.

Con el envejecimiento de la población activa y la evidente degeneración del cuerpo humano, aumenta el riesgo a sufrir dolencias, enfermedades o accidentes cuyos efectos, en muchos casos, causarán secuelas que limitarán la realización de la propia actividad laboral, sobre todo en aquellas profesiones donde la actividad física suele tener un componente fuerte. La probabilidad de sufrir enfermedades incapacitantes es más alta conforme el trabajador tiene más edad y los trabajos agreden con mayor fuerza a las funciones corporales, por lo tanto, aumenta la tasa de trabajadores a los que se les pueda reconocer una discapacidad. Por otra parte, las empresas suelen entrar en procesos de reestructuración empresarial donde las piezas más imprescindibles suelen ser los trabajadores de mayor edad (entre otros colectivos), atendiendo en muchos casos a criterios de falta de adaptación a las nuevas tecnologías, a la falta de capacidad multifuncional que pueden presentar los trabajadores de mayor edad o al de rentabilidad económica de los recursos humanos, por estar cerca la edad de jubilación. La reinserción en el mercado de trabajo de trabajadores cuando su salida laboral se produce con una edad avanzada (mayores de 45 años) se torna altamente dificultosa para ocupar puestos acordes con sus competencias y cualificaciones profesionales. Pero no solo la preocupación que recae sobre estos colectivos se va a centrar en su salida del mercado de trabajo o su imposibilidad de inserción, sino también, se tiene que luchar contra la prolongación indeseada de las situaciones de desempleo, hecho que provocará una más que posible descualificación profesional y deshabituación del desempeño profesional con la consecuente pérdida de habilidades y actitudes positivas ante la solución de posibles retos. Esto llegará a provocar una desvalorización del recurso humano desde el punto de vista empresarial. Con el tiempo, también puede llegar a producir en la persona del desempleado una percepción negativa de la situación del propio trabajador, pérdida de autoestima y de la confianza personal. Si junto a la cronificación de estas situaciones, entran en juego otros factores como la pérdida de recursos económicos o la desagregación social o familiar, las personas integrantes de estos colectivos pueden sufrir, con una alta probabilidad, procesos de exclusión social. Estas situaciones hacen mucho más difícil la reinserción, primero laboral y luego social, de los individuos y, por ende, la rehabilitación de una sociedad mermada de sus propias facultades. La falta de medidas adecuadas que traten de impedir la salida del mercado de trabajo o que procuren una correcta y adecuada inserción laboral, provocará que los individuos integrantes de dichos colectivos vulnerables traspasen la fina línea que divide las situaciones de riesgo de exclusión de la exclusión social directa, por no lograr cubrir ciertas necesidades básicas debido a la falta del componente más importante que va a incidir en las situaciones de exclusión social y que no es otro que la pobreza, generada, principalmente, por la falta de ingresos provenientes de las rentas del trabajo.

Por ello, la política de empleo debe de evitar estas situaciones y tener como objetivo principal la creación de una sociedad inclusiva para mantener un Estado de Bienestar digno

⁶⁵ Véase el informe elaborado por el Ministerio de Trabajo, migraciones y seguridad social denominado *Informe Jóvenes y mercado de trabajo. Septiembre-2019*, pág. 3.

y fuerte, cuestión que hoy por hoy, preocupa a gran sector de la doctrina y, como no, de la población en general. Si los Estados cada vez más viejos tienen que soportar la salida del mercado de trabajo de un alto porcentaje de sus activos como van a ser las personas integrantes de sus colectivos vulnerables, y a la vez, dedicar gran parte de su gasto público a sufragar, mediante concesiones económicas, la falta de ingresos de dichos activos, la viabilidad del Estado de Bienestar peligrará y resultará difícil su mantenimiento, lo que probablemente acabe dando paso a su evidente desmantelamiento y a una nueva era en la que habrá que articular otros u otros tipos de mecanismos que suplan las garantías de igualdad, al menos teórica, que había establecido el Estado de Bienestar que venimos conociendo.

Por último, debemos de poner de manifiesto dos circunstancias de especial relevancia que la política de empleo debe de abordar de manera más adecuada con el objeto de buscar su completa efectividad. Por un lado, no solo se debe de identificar a los colectivos vulnerables desde la situación de desempleo, sino que resulta necesario que la política de empleo preste la debida atención a todas aquellas personas que perteneciendo a algún colectivo desfavorecido se encuentre en situación de empleo, con el objeto de controlar y hacer real sus posibilidades de mantenimiento del puesto de trabajo o de su futuro y posible promoción profesional.

Un segundo aspecto a tener en cuenta es que, a pesar de que el tratamiento de los colectivos se suele presentar como “compartimentos estancos”, es decir, analizando las peculiaridades de cada uno por separado como hacemos en el presente trabajo, este hecho solo tiene su razón de ser para estudiar con mayor precisión las particularidades de cada colectivo y de su política de empleo. Sin embargo, la realidad nos muestra que las personas con dificultades especiales de inserción laboral no suelen pertenecer a un único colectivo, participando así de las características propias de dos o más colectivos desfavorecidos. En este sentido, podríamos pensar en una persona con discapacidad, joven o mayor de 45 años que lleve desempleado más de 1 año.

4.2. Las garantías jurídicas del principio de igualdad ante la Ley y de la prohibición de discriminación dentro del ámbito público. ¿Se dan también en la esfera de lo privado?

Una de las cuestiones principales que dejan fuera del mercado de trabajo a los grupos vulnerables son los sentimientos de discriminación que se desprenden por parte de la sociedad normalizada y, en particular, desde la empresa privada a la hora de optar por su contratación.

El término “discriminación” aparece referenciado en el Convenio 111 de la OIT⁶⁶, sobre la discriminación (empleo y ocupación), estableciéndose como “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión pública, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación” o cualquier otra circunstancia y “que podrán ser especificadas por el Miembro interesado” siempre que se consulte con los agentes sociales y otros organismos apropiados (art. 1). En este sentido, el Convenio OIT

⁶⁶ Perfilando las ideas del Convenio OIT C-111, la Recomendación N.º 90 y 111. También destacamos la Declaración OIT de 1998 sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, donde se trata la discriminación en materia de empleo y ocupación.

abre un espacio necesario a los agentes sociales con respecto al establecimiento de los motivos de discriminación, espacio que quizá no se le ha otorgado con tanta claridad ni desde la regulación nacional ni desde la europea. Así, el Convenio obligaba a los países Miembros a “tratar de obtener la cooperación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de otros organismos apropiados” para fomentar la aceptación y el cumplimiento de dichos principios; a promulgar leyes y llevar a cabo programas educativos que garanticen la aceptación y el cumplimiento; a derogar o modificar aquellas disposiciones contrarias a dichos principios; a asegurar esta política a la actividades de orientación y formación profesional y de colocación realizadas por la autoridad nacional; etc., (art. 3). También el art. 5.2 dejaba un espacio a las medidas especiales de acción positiva cuando existiesen causas de necesidad de protección o asistencia especial. Por último, hacía una salvedad en cuanto a que las “distinciones, exclusiones o preferencias” que se produjesen por motivo que exigiera el puesto de trabajo en sí, no serían consideradas como discriminatorias (art. 1.2).

Desde la UE, la antigua EEE fue uno de los primeros instrumentos que empezó a percibir la discriminación de ciertos colectivos vulnerables y comenzó a enfocar sus planteamientos desde la lucha contra la discriminación de estos colectivos. Sin embargo, será primero la Directiva 2000/43/CE, del Consejo⁶⁷, en base a exclusivos motivos raciales y étnicos, y casi de inmediato, la Directiva 2000/78/CE, del Consejo⁶⁸, con un carácter más genérico en cuanto a los motivos discriminatorios (religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual), las que van a prohibir la discriminación directa e indirecta, incluido el acoso⁶⁹, en lo relativo a las condiciones de acceso al empleo, la ocupación, a todos los tipos o niveles de orientación profesional y a la formación profesional incluyendo las acciones de reciclaje, aplicándose a personas, tanto del sector público como del sector privado. Ambas Directivas establecen una diferenciación en términos similares entre discriminación directa e indirecta estableciendo que existirá discriminación directa cuando se den circunstancias en las que personas sufran tratos menos favorables que otras, en una situación análoga, y por los motivos antes mencionados. Por otro lado, existirá discriminación indirecta cuando “una disposición, criterio o práctica, aparentemente neutras” ocasionen o puedan ocasionar un trato desfavorable o una desventaja a personas que tengan una religión, una discapacidad, una edad o una orientación sexual determinada, salvo que exista una justificación objetivamente razonable, cuyos medios para llevarla a cabo sean adecuados y necesarios y persiga un fin legítimo o, con respecto a las personas que sufren algún tipo de discapacidad, cuando el empresario esté obligado a llevar a cabo ajustes razonables para adaptar el puesto de trabajo a las circunstancias personales de la persona discapacitada. También se proclama el acoso como una forma de discriminación entendiéndose como tal y sin perjuicio de la definición que lleven a cabo las normativas y prácticas nacionales, como aquel “comportamiento no deseado relacionado con algunos de los motivos” de discriminación mencionados y “que tenga como objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de la persona y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo. Hay que advertir que el art. 1 de la Directiva 2000/78/CE no tiene en cuenta la nacionalidad como motivo de discriminación, excusándose en no interferir en

⁶⁷ DIRECTIVA 2000/43/CE DEL CONSEJO, de 29 de junio de 2000, *relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico* (DOCE L 180/22, de 19/07/2000).

⁶⁸ DIRECTIVA 2000/78/CE DEL CONSEJO, de 27 de noviembre de 2000, *relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación* (DOCE L 303/16 de 02/12/2000).

⁶⁹ El acoso es una situación específica de discriminación donde la persona discriminada sufre un trato hostil, degradante, humillante, ofensivo y no deseado.

las disposiciones internas que cada Estado miembro establezca sobre los flujos migratorios y el empleo (art. 3.2).

Sin embargo, en cuanto a su aplicación, la Directiva 2000/78/CE, hace dos salvedades relacionadas entre sí. La primera, en su art. 3.4, con respecto a la discriminación por la edad y por discapacidad en las fuerzas armadas. En la segunda, establece la posibilidad de llevar a cabo “una diferencia de trato basada en una característica relacionada con cualquiera de los motivos del art. 1 (...), cuando, debido a la naturaleza de la actividad profesional (...) o al contexto en que se lleve a cabo, dicha característica constituya un requisito profesional esencial y determinante, siempre y cuando el objetivo sea legítimo y el requisito proporcionado” (art. 4.1). En este sentido, la Directiva 2000/78/CE aclara que el principio de igualdad no significa una protección incondicional sobre las personas que no reúnan la capacitación necesaria para ocupar un puesto de trabajo. Por lo tanto, no se trata de una protección absoluta aplicable, en cualquier caso, sino que el principio de igualdad de trato y no discriminación deberá someterse a unos requisitos de capacitación y adecuación. Esta circunstancia es la que va a permitir al empresario poder interesarse por un aspecto personal del trabajador, siempre que lo haga bajo la justificación de que dicho aspecto resulta esencial para el adecuado desempeño de la actividad⁷⁰.

Además, para garantizar una igualdad plena, la Directiva 2000/78/CE dispone que los Estados miembros podrán adoptar medidas específicas destinadas a prevenir o compensar las “desventajas ocasionadas por cualquiera de los motivos” de discriminación del art. 1 (art. 7.1). Así, la aparición de medidas específicas destinadas a colectivos con especiales dificultades de acceso, mantenimiento o progresión en el mercado laboral entra dentro de esta concepción de igualdad y no discriminación, aun suponiendo un trato diferente para con el resto de trabajadores. La aplicación de estas medidas conlleva una situación de preferencia de vigencia temporal⁷¹. La Directiva pretende alcanzar una igualdad efectiva, es decir, “la igualdad sustancial y no meramente formal”, compensando las desventajas sufridas por el colectivo en cuestión (STJCE, de 30 de septiembre de 2010, *asunto Roca Álvarez*, apartados 34 y 38⁷²). Entre estas medidas, podemos mencionar la cuota de reserva para los trabajadores discapacitados o la bonificación a la contratación de determinados trabajadores especialmente desfavorecidos⁷³.

En un Estado social, democrático y de derecho, como el nuestro, la política de empleo debe estar diseñada para dar cumplimiento con los principios de igualdad de trato ante la Ley y no discriminación. Dichos principios quedan afectados en la esfera de los derechos fundamentales y protegidos al más alto nivel por el art. 14 de nuestra Constitución, donde se prohíbe el trato diferente o discriminatorio. Partiendo del análisis del art. 14 CE, el precepto plantea dos conceptos que, en el ordenamiento jurídico español, actúan de manera autónoma. Por un lado, el principio de igualdad ante la Ley y por otro el principio de no discriminación. El principio de igualdad ante la Ley opera en dos ámbitos distintos. Un ámbito será cuando opere frente al legislador y al poder reglamentario impidiendo que, en sus respectivas labores reguladoras, planteen supuestos de hecho que provoquen tratos desiguales a sujetos que se encuentran en el mismo plano o en planos comparables. El

⁷⁰ Véase AA.VV. *Lecciones de derecho del empleo.*, op. cit., pág. 219.

⁷¹ AA.VV. *Lecciones de derecho del empleo.*, op. cit., pág. 214.

⁷² Hay que aclarar que la STJCE hace referencia al art. 2.4 de la Directiva 76/207/CEE, pero que resulta fácilmente trasladable al art. 7.1 de la Directiva 2000/78/CE.

⁷³ Véase FERNÁNDEZ, R. y ÁLVAREZ, H. (2013). *Políticas Sociolaborales. Materiales adaptados al EEES*. EOLAS ediciones, 2ª ed. León, págs. 61 y 62.

segundo ámbito será el referido a la aplicación de la norma que requerirá igualdad sobre aquellas personas que se encuentren en la misma posición (STC 20/1991, de 31 de enero de 1991, FJ2).

El principio de no discriminación actúa y se hace valer ante la existencia de diferencias sociales. Así, la prohibición a la discriminación lo que persigue es la interdicción de diferencias arraigadas históricamente y que tanto la intervención de los poderes públicos como la propia práctica social han llevado a situar a amplios sectores de la población en posiciones desventajosas y contrarias a la dignidad humana (STC 19/1989, de 31 de enero de 1989, FJ4)⁷⁴. En este sentido existe una corriente doctrinal que postula que no todas las desigualdades provocan discriminación sino solo aquellas que afectan a la dignidad del individuo, padecidas por personas pertenecientes a grupos sociales que resultan segregados⁷⁵. Así, como se ejemplifica por estos autores podemos comprobar cómo, en el ámbito laboral, cuando una mujer se encuentra de baja por maternidad y se produce su despido, estaríamos ante un caso claro de discriminación por sexo. Sin embargo, si el que está de baja resulta ser un hombre debida a una incapacidad laboral común, su despido no desprendería las connotaciones discriminatorias, con independencia de que resultase más o menos justificado. Por lo tanto, la discriminación no necesita situaciones comparables para su apreciación.

Como garantía de la aplicación del art. 14 CE, la Constitución establece, ante los Tribunales ordinarios, la tutela de un procedimiento preferente y sumario y el recurso de amparo, ante el Tribunal Constitucional (art. 53.2 CE). Además, en su apartado primero establece otras dos garantías. La primera, que la aplicación de los derechos y libertades del capítulo segundo del título primero (en nuestro caso, el art. 14) vincula a todos los poderes públicos y la segunda que sólo por Ley podrá regularse dichos derechos y libertades. Por tanto, es responsabilidad de los poderes públicos promover las condiciones para que la igualdad de trato del individuo y su no discriminación se lleven a cabo de manera efectiva y real (art. 9.2 CE). Esta responsabilidad de los poderes públicos se magnifica cuando existen determinados colectivos cuya inserción o mantenimiento en el mercado de trabajo se hace realmente difícil, debido a sus características y circunstancias personales y donde los esfuerzos de hacer cumplir esa igualdad de trato y no discriminación en el ámbito del empleo se deben poner en práctica⁷⁶.

En cumplimiento del art. 9.2 CE, y como objetivo a alcanzar por la política de empleo, el art. 2 a) de la LE, establece garantizar la igualdad de oportunidades efectiva y la no discriminación. Estos principios deben impregnar, tanto la estructura conformada por el Sistema Nacional de Empleo, art. 7 LE, sus instrumentos (Estrategia Española de Activación para el Empleo, PAPE, SISPE, arts. 9 y ss. LE), como cualquier medida de política de empleo que afecte tanto al acceso al empleo como a su mantenimiento o progresión profesional, refiriéndonos con ello a todas aquellas acciones de intermediación laboral (realizadas por los servicios públicos de empleo, agencias de colocación, ETT, etc., art. 33 y ss., LE), de formación profesional [garantizando la igualdad y no discriminación

⁷⁴ Véase STC 342/2006, de 11 de diciembre de 2006, FJ3 o STC 74/2008, de 23 de junio de 2008, FJ2, entre otras. En todas ellas, la vulneración del principio de no discriminación se planteaba por razón de sexo.

⁷⁵ RUIZ CASTILLO, M.^a del M. (2010). *Igualdad y no discriminación. La proyección sobre el tratamiento laboral de la discapacidad*. Bomarzo. Alicante, pág. 30, citando a RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M.C. y FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F.

⁷⁶ Véase SEMPERE, A.V., CANO, Y., CHARRO, P., y SAN MARTÍN C. (2003). *Políticas Sociolaborales...*, op. cit., pág. 71.

en el acceso a la formación, art. 3 a) Ley 30/2015] o incluso la incentivación a la contratación a través del sistema de bonificaciones y reducciones a las cuotas de la seguridad social. Es más, también debe de alcanzar al ámbito de las políticas pasivas que buscan paliar la falta de ingresos durante las situaciones de desempleo. Así, el principio de igualdad y no discriminación debe afectar a los trabajadores desempleados. En este caso, la defensa de la igualdad de trato y la no discriminación se va a conectar con el derecho a la protección de la dignidad del desempleado [postulado defendido en el art. 4.2 e) LET y en el art. 10.1 CE]. La importancia recae en que una vulneración del derecho a la protección de la dignidad podría dar pie a una vulneración de la igualdad de trato y una posible discriminación, en caso de que el trabajador perteneciera a uno de los colectivos cuyas características fuesen motivo de discriminación. Así cuando el demandante de empleo se registra en los servicios públicos de empleo correspondientes, comienza una relación jurídica con dichos organismos públicos, los cuáles asumen la responsabilidad de ciertas conductas destinadas al desempleado que conllevan determinadas consecuencias jurídicas, siendo los servicios públicos de empleo los obligados a repararlas. Así, la consideración de la dignidad del demandante de empleo supone, por un lado, reconocer su derecho y por otro, la obligación de los sujetos que se relacionan con él, a llevar a cabo un trato respetuoso en el que se ausente cualquier conducta de menosprecio u ofensiva⁷⁷.

Por último, esta garantía constitucional ha tenido oportunidad de desarrollo, en el ámbito del empleo, a través de los arts. 4.2 c) y 17 LET. Sin embargo, cuando el legislador trata la tutela del principio de igualdad y no discriminación, en ambos artículos, éste introduce nuevos casos que no aparecen en el art. 14 CE, a saber, edad, discapacidad, sexo, origen, raza o etnia, estado civil, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación o condición sexual, adhesión o no a sindicatos, vínculos de parentesco y lengua, estableciendo una lista tasada y desapareciendo así la cláusula final abierta del art. 14 CE⁷⁸. Al igual que ocurría con los factores del art. 14 CE, con respecto a la aplicación de los artículos del Estatuto de los Trabajadores, el tratar de conseguir la tutela antidiscriminatoria dependerá de que el trabajador pertenezca a algún grupo social desfavorecido.

Sin embargo, la sociedad del capital, que es una sociedad altamente competitiva, basa su triunfo y su progreso en un desarrollo eficaz de los distintos mercados (mercado de trabajo y mercado de bienes y servicios, fundamentalmente) y tradicionalmente ha puesto de manifiesto distintas acciones discriminatorias en las que no se ha aceptado al trabajador por tener una edad avanzada, por ser joven, por presentar algún tipo de discapacidad o por pertenecer a estratos sociales marginales. Así, en el ámbito privado de la relación laboral, la aplicación del principio de igualdad y no discriminación va a entrar en colisión directa con otro principio constitucional, el derecho de libertad de empresa, en el marco de una economía de mercado consagrado en el art. 38 CE. Este derecho, propio del empleador, significa que en pos de la viabilidad y supervivencia de la empresa, una gestión favorable permitirá un alto grado de competitividad en unos mercados globalizados, lo que conllevará que en determinados momentos a prescindir (o a no contratar) de aquellos recursos humanos que no respondan a las expectativas empresariales.

En teoría, a pesar de esta tesis, resultaría preciso el contrapunto de la defensa del principio de igualdad de trato y no discriminación⁷⁹. Ello significa que la empresa tendría total

⁷⁷ Véase AA.VV. RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.C. (Dir.), CALVO, F.J. y MORALES, J.M. (Coord.). (2006). *Lecciones de derecho...*, op. cit., pág. 226.

⁷⁸ "... cualquier otra condición o circunstancia personal o social"

⁷⁹ Véase AA.VV. *Lecciones de derecho del empleo...*, op. cit., pág. 211.

libertad para decidir cómo organizarse y de esta forma contratar, mantener, progresar o extinguir una relación laboral, siempre y cuando lo haga respetando los principios fundamentales constitucionales⁸⁰. Sin embargo, esta cuestión que presentamos, a priori, de manera clara y contundente resulta compleja de abordar y sin una solución clara cuando observamos los resultados de empleo de los colectivos desfavorecidos que traemos a estudio en esta tesis. En este sentido, cuando un empresario decide no contratar a una persona que tiene mermadas ciertas capacidades físicas, psíquicas o sensoriales, ¿en qué situación queda el principio de igualdad y no discriminación?

Muestra de la persistencia de estas reticencias hacia los colectivos vulnerables es el papel que asume la negociación colectiva. Hay que decir que al realizar un breve repaso por los grandes Acuerdos Nacionales, de los últimos años, ha habido un incremento de convenios colectivos que apuestan por el tratamiento de esta materia, aunque lo hagan de una forma poco variada, es decir, bien a través de declaraciones genéricas donde se proclama el principio de igualdad y no discriminación o en ámbitos más puntuales como el acoso en el trabajo, la aplicación de la protección por maternidad o del riesgo por el embarazo o las ayudas sociales.

5. ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA POLÍTICA DE EMPLEO

El cumplimiento efectivo de los objetivos de la política de empleo pasa por la necesaria existencia de un compromiso de actuación de todas las administraciones públicas, de su coordinación y su colaboración, teniendo en cuenta el ámbito competencial en el que se encuentran encuadradas cada una de ellas.

5.1. La competencia política de la UE en el ámbito del empleo

En el ámbito europeo y de las instituciones de la UE, los Estados miembros quedan vinculados a un control de seguimiento sobre el cumplimiento de una serie de objetivos generales en lugar de quedar sometidos a un marco jurídico regulador concreto que abarcara cualquier aspecto del Derecho del Empleo. En teoría, la UE vincula su distribución de fondos económicos, especialmente el Fondo Social Europeo, en función del cumplimiento de dichos objetivos europeos de empleo. Sin embargo, el ámbito competencial de la Administración Europea y establecido por los Tratados, para el desarrollo de la política de empleo es escaso, limitándose a desempeñar un mero papel de coordinación de las decisiones de los Estados miembros, de órganos controladores del cumplimiento de las directrices planteadas y de gestoras de una serie de directrices y orientaciones que son necesarias para lograr cumplir los objetivos propuestos en las diferentes estrategias europeas de empleo.

Así, la EEE se fundamentó en el MAC que constituye un modo distinto del clásico gobierno que se ejerce en cualquier Estado miembro. Esta forma de dirigir la política europea de empleo se denomina “gobernanza” técnica considerada de *softlaw*, donde el objetivo sería, a través de una serie de reglas flexibles, armonizar, coordinar y dirigir (tanto en su contenido como en su fuerza vinculante) los objetivos y planes diseñados y asumidos conjuntamente por los Estados miembros. El instrumento controlador serían las *Directrices*

⁸⁰ En este sentido, art. 11 Directiva 2000/78/CE.

para el empleo, como motor direccional para completar los objetivos de la Estrategia de Empleo, siendo los Estados miembros los encargados de diseñar las políticas concretas para llevarlos a cabo. Así pues, la UE queda como la institución que controla el cumplimiento efectivo de los objetivos propuestos, por las distintas medidas puestas en funcionamiento por los Estados miembros [arts. 147 y ss., del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)].

5.2. La división competencial en España con respecto a la política de empleo

Hay que hacer mención al importante papel que cobra la dimensión territorial en España en el diseño de la política de empleo requiriendo la implantación de eficaces mecanismos de coordinación entre todas las administraciones públicas para poder impulsar y potencial la creación de empleo y prevenir el aislamiento social de los mercados locales de trabajo y de sus miembros⁸¹.

La división administrativa del Estado español entre Administración General del Estado, Administración Autonómica y Administración Local, hace necesario dos cuestiones fundamentales para el cumplimiento de los objetivos de la política de Empleo. Primero, delimitar el espacio competencial de cada administración y seguidamente se necesita un sistema coordinado y colaborativo de puesta en funcionamiento, ejecución y control de dicha política por las distintas administraciones territoriales.

Por tanto, para explicar el ámbito competencial de actuación de cada una de las administraciones españolas hay que acudir al modelo constitucional de reparto de competencias entre Estado y comunidades autónomas (CCAA).

La LE se muestra respetuosa con la actuación de las CCAA en cuanto a política de empleo se refiere, considerándolas titulares, junto con el Estado, de la adopción de decisiones y medidas para conseguir los objetivos propuestos. Si llevamos a cabo una primera aproximación al marco regulador del ámbito competencial de la política de empleo, en concreto al art. 3 de la LE, podemos entender que tanto la gobernanza, como la planificación y la coordinación de la política de empleo pertenece al Gobierno central. Del mismo modo, también le corresponde la aprobación de los proyectos de normas con rango de Ley y la elaboración y aprobación de los reglamentos que tengan que ver con la intermediación, la colocación, el fomento del empleo, la protección por desempleo, la formación profesional para el empleo (en adelante, FPE), así como el desarrollo de dicha ordenación. También corresponde al Gobierno central la gestión y el control de las prestaciones por desempleo (art. 3.1. LE). A las CCAA les corresponde el desarrollo de la política de empleo gestada por el Estado, el fomento del empleo, la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidas (art. 3.2 LE).

El modelo constitucional (arts. 148 y 149 CE) de distribución territorial del poder político, establece que las CCAA pueden asumir competencias compartidas con el gobierno central, de ejecución o exclusivas. Por lo tanto, desde el marco constitucional lo que se constituye es un entramado normativo de naturaleza compartida entre el Estado Central y las CCAA. Sin embargo, van a surgir una serie de problemas interpretativos, en cuanto al reparto

⁸¹ Recordado en el art. 4 LE.

competencial en lo que se refiere a la política de empleo derivados, por un lado, de la no inclusión del concepto “empleo” en los artículos que regulan el modelo constitucional y, por otro, de la dificultad que supone encuadrar a la política de empleo, en un área concreta debido a su carácter transversal y polifacético. Esta cuestión fue resuelta por nuestro TC en su sentencia STC 195/1996⁸², asimilando la política de empleo a la legislación laboral, entendiéndose por tanto como competencia exclusiva del Estado la creación de legislación (art. 149.1 7ª) y relegando a las CCAA a asumir competencias en concepto de ejecución de dicha legislación. Con este encuadramiento las CCAA solo pueden ostentar competencias de ejecución y de carácter instrumental [organización administrativa, dictando reglamentos internos y gestión de los fondos económicos adscritos a fines formativos (STC 95/2002, FJ 18)]. Así, las CCAA solo pueden ostentar o alcanzar competencias propias de la ejecución administrativa y de gestión. En este sentido, los distintos estatutos de autonomía han venido conformando una legislación autonómica en el campo específico de la ejecución de la ordenación estatal de las materias laborales⁸³.

Sin embargo, la realidad marca otra cosa bien distinta. Hay que decir que las políticas de empleo de las CCAA se han visto impulsadas y favorecidas por la habilitación competencial que lleva a cabo el art. 148.1 13ª CE sobre el fomento del desarrollo económico autonómico, siempre dentro de los límites marcados por la política económica nacional. Esta clara apertura al fomento del desarrollo de la CA ha sido utilizada por los distintos gobiernos regionales para ir estableciendo, poco a poco, un nuevo estatus descentralizado de la política de empleo encontrando, por parte de las distintas CCAA, aparente justificación basada en lograr alcanzar una mayor efectividad en la adaptación y atención de las peculiaridades, características y disfunciones que se producen en los distintos mercados y territorios, cuestión que podría trasladarse al resto de políticas españolas provocando con ello una disparidad de normativa y una desigualdad de derechos entre las distintas regiones españolas.

Estas circunstancias, que cristalizan en la medida que la capacidad presupuestaria de cada región lo permita, facilita como decimos la heterogeneidad de las políticas de empleo entre comunidades autónomas. Si a ello unimos las distintas opciones de empleabilidad que ofrecen los servicios públicos de empleo junto con la escasa coordinación, hace que el espectro nacional de políticas de empleo se presente de manera no uniforme, dificultando la garantía del principio de igualdad de oportunidades⁸⁴, sobre todo para los colectivos con especiales dificultades de inserción laboral. Ejemplo de ello nos puede servir la gran amalgama de distintos tipos de rentas mínimas de inserción que coexisten en nuestro país, articulándose desde el nivel asistencial por cada Comunidad Autónoma, ofreciendo regulaciones distintas y, por lo tanto, niveles distintos de protección. Otro ejemplo latente podemos observarlo en la regulación del sistema dual de formación profesional del sistema educativo, quedando en manos de la administración autonómica su concreta regulación para su establecimiento. Ambas cuestiones serán abordadas en su capítulo correspondiente y de manera exclusiva.

5.3. El ámbito competencial de las administraciones locales en política de empleo

⁸² BOE N.º 3, suplemento, de 03/01/1997.

⁸³ MONEREO, PÉREZ, J.L. (2011). *La política de empleo...*, op. cit., pág. 30.

⁸⁴ NAVARRO, F. y COSTA, A. (2013). “Introducción crítica al marco jurídico...”, op. cit., pág. 179.

Por último, no se puede olvidar la colaboración normativa e institucional que pueden llevar a cabo, las administraciones locales, en la puesta en práctica de las políticas activas de empleo. Así, el art. 4 de la LE reserva un papel importante a las entidades locales en cuanto a que pueden participar en el proceso de concertación territorial de las políticas activas de empleo en pos de proporcionar el mejor ajuste a las condiciones del territorio para que se produzca esa generación de empleo necesaria. A la vez, la norma inserta esta dimensión local en el marco de la EEE, permitiendo así ajustar las políticas de empleo a las necesidades del territorio de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas locales de empleo⁸⁵. Por lo tanto, el mero hecho de no ostentar competencias directas sobre el empleo tampoco ha impedido que las entidades locales se convirtiesen en agentes centrales ejecutoras de las medidas establecidas por la política de empleo⁸⁶. Así, figuras como los Agentes de Empleo y Desarrollo Local, los Convenios de colaboración entre los servicios públicos de empleo y las Corporaciones Locales o los Planes Territoriales de Empleo, han sido herramientas fundamentales a través de las cuáles las Entidades Locales han posibilitado la plasmación de ciertos aspectos de la política de empleo.

6. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE EMPLEO

El art. 5 del RD Legislativo 3/2015 establece cuáles son los instrumentos a través de los cuáles se van a intentar lograr los objetivos planteados por la política de empleo. Por un lado, está la intermediación laboral cuya actuación se sitúa en una fase previa al comienzo de la relación laboral y es el momento en el que un tercero, con el fin último de intentar casar oferta con demanda de empleo, pone en marcha una serie de acciones y programas para intentar alcanzar dicho fin. El segundo instrumento son las propias políticas activas de empleo, es decir, todas aquellas medidas encaminadas a posibilitar el ingreso de los trabajadores desocupados en el mercado de trabajo y el mantenimiento o la progresión profesional de los que se encuentran ocupados. Y, por último, el tercer instrumento de la política de empleo consiste en la coordinación entre las políticas activas y la propia protección económica existente para las situaciones de desempleo.

6.1. La intermediación laboral como instrumento de inserción laboral

6.1.1. En qué consiste la intermediación laboral

Según el art. 31.1 de la LE, se considera la intermediación laboral como el conjunto de acciones, cuyo fin consiste en poner en contacto las ofertas de empleo con los trabajadores que las demandan para conseguir su colocación. En esta tarea, la intermediación laboral debe procurar que la oferta de empleo sea la más adecuada para el candidato o candidata propuesta, una vez estudiados, tanto las características de la demanda como los requisitos de la oferta de empleo. Sin embargo, las tareas de intermediación laboral no deben limitarse a poner en contacto ofertas con demandas de empleo sino que la propia actividad extiende

⁸⁵ Existen mecanismos legales previstos tanto en la CE como en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, para la necesaria colaboración entre las entidades locales y los servicios públicos de empleo de las CCAA con el objeto de ejecutar los programas y servicios previsto por la política activa de empleo.

⁸⁶ AA.VV. VILA, F. (Dir.) y ÁLVAREZ, J.C. (Coord.). (2017). *El empleo en el ámbito local*. Comares. Granada, pág. 5.

sus propuestas a otras acciones como la orientación profesional, la selección de trabajadores (art. 33.1 LE), determinación del perfil profesional, diseño y gestión de itinerarios personalizados profesionales o la recolocación de trabajadores afectados por procedimientos de reestructuración de empresas, en aquellos casos donde la recolocación ha sido acordada o establecida con los representantes de los trabajadores, o con los trabajadores directamente, formando parte del correspondiente plan social o de recolocación (art. 31.2 LE).

6.1.2. Agentes de la intermediación laboral

Hasta la llegada de la década de los años noventa, la actividad de intermediación laboral era ejercida de manera monopolística por los servicios públicos de empleo. A mediados de dicha década se produjo un cambio normativo y orientativo en materia de intermediación laboral, provocado, en parte, por las disposiciones del Convenio N.º 181 OIT, sobre las agencias de empleo privadas (1997)⁸⁷. Se genera, por tanto, un nuevo escenario donde se va a permitir la convivencia entre instituciones públicas y privadas, para llevar a cabo la actividad de intermediación laboral.

En España, esta nueva visión acaba materializándose en la Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación y que permitió la actuación de agencias privadas de colocación sin ánimo de lucro, en la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo que permitió la actuación de agencias de colocación con ánimo de lucro y en la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral que permitió a las EETT desarrollar actividades de intermediación laboral.

A efectos del Sistema Nacional de Empleo⁸⁸, la intermediación laboral será llevada a cabo por los servicios públicos de empleo (en adelante, SSPPE), las agencias de colocación y aquellos otros servicios, cuyo objeto sea colocar trabajadores en el exterior del país y que deberán ser determinados por reglamento (art. 32 LE). Hay que advertir que los servicios prestados tanto por los SSPPE como por las agencias de colocación deberán estar investidos por determinados principios constitucionales como serán el principio a la igualdad de oportunidades y no discriminación (art. 34.1 LE) o el respeto a la intimidad y a la dignidad de los trabajadores, sobre todo, en lo referente al tratamiento de los datos, si cabe más aun, cuando se trate de colectivos desfavorecidos, especialmente sensibles a esta cuestión.

Los SSPPE están integrados por el Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante, SPEE) y los servicios públicos de empleo de las CCAA. El SPEE es un organismo perteneciente a la Administración General del Estado, que tiene carácter autónomo, y que es el encargado de ordenar, desarrollar y llevar a cabo el seguimiento de los distintos programas y medidas

⁸⁷ Sobre el tratamiento de las agencias de colocación en la OIT, en concreto, sobre el Convenio OIT N.º 96 y su evolución hasta el Convenio N.º 181, pueden verse en el estudio motivado como índice de calidad de esta tesis en BASCÓN MARÍN, J. (2019). "Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado) 1949 (núm. 96)". *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*. Vol. 7, número especial de conmemoración del centenario de la OIT.

⁸⁸ El Sistema Nacional de Empleo lo conforman el "conjunto de estructuras, medidas y acciones" que ponen en marcha y desarrollan la política de empleo. Dicho sistema está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y por los servicios públicos de empleo de las CCAA (art. 6 LE).

que conforman la política de empleo (art. 15 LE). El SPEE está dotado de una estructura central y otra periférica para poder llevar a cabo su cometido a todos los pueblos y ciudades del país. En sus órganos de gestión, participarán, de forma paritaria, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas (art. 17 LE). En lo referente a la intermediación laboral, sus competencias más importantes son: coordinar las actuaciones conjuntas de los servicios públicos de empleo en el SISPE⁸⁹, gestionar el Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal, mantener las bases de datos generadas por el SISPE o gestionar los programas y servicios de intermediación para los trabajadores inmigrantes, facilitando los flujos migratorios. Como podemos comprobar, las acciones encomendadas al SPEE están dirigidas a coordinar, desde su posición central, y mantener el sistema de información adecuado (art. 18 LE).

Sin embargo, el papel de los servicios públicos de empleo de las CCAA va a ser mucho más activo, en cuanto a tareas de intermediación se refiere. Los servicios públicos de empleo de las CCAA son órganos pertenecientes a la administración autonómica y cuya misión va a consistir en gestionar y ejecutar las acciones de intermediación laboral junto con las acciones que se desprenda de la política activa de empleo correspondiente (art. 19.1 LE). Además, también podrán diseñar y establecer aquellas medidas que sirvan para determinar cuáles van a ser las actuaciones que podrán llevar a cabo las entidades que colaboren con dichos servicios (como las agencias privadas de colocación) en la ejecución y el desarrollo, tanto de las políticas activas de empleo como en la gestión de los servicios de intermediación laboral (art. 19.2 LE). Los servicios públicos de empleo de las CCAA también contarán con la participación paritaria de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en los órganos de representación de carácter consultivo. Cuando el servicio de intermediación laboral se lleve a cabo en colectivos vulnerables, los SSPPE podrán contar con la colaboración de entidades especializadas en dichos colectivos (art. 34.2 LE).

Por su parte, las agencias privadas de colocación (APC) son entidades cuya actividad principal va a ser la intermediación laboral. Dichas entidades pueden tener naturaleza tanto pública como privada, además pueden crearse con o sin ánimo de lucro. La actividad de intermediación laboral, las APC la pueden desarrollar bien de manera autónoma, es decir, como entidad cuyo objeto social es poner en contacto las ofertas y demandas de empleo sin prestarse a colaboración alguna, o pueden desarrollar dicha labor asumiendo un papel colaborativo con los propios SSPPE de las CCAA.

Como dijimos anteriormente, las empresas de recolocación también se consideran entidades dedicadas a la intermediación laboral, de manera más específica. Desde la entrada en vigor, primero del RD-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral y más tarde de la Ley 3/2012, de 6 de julio, se procede, por parte del legislador nacional, a conceder a las Empresas de Trabajo Temporal la posibilidad de actuar como agencias de colocación tras recibir la autorización correspondiente del SPEE⁹⁰.

⁸⁹ Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo.

⁹⁰ Esta novedad, hasta entonces en la legislación de la intermediación laboral, fue puesta de manifiesto, en ambos textos normativos, por el art.1 que modificaba el apartado 3 del art. 16 del RD Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, los arts. 1 y 2.1 b) de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal y el art. 21.2 y la DA2ª de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo.

Hay que decir que el servicio prestado por los SSPPE y las agencias de colocación o entidades colaboradoras será gratuito para el trabajador. También será gratuito para las empresas el servicio prestado por los SSPPE de manera autónoma y el prestado en colaboración con las APC o con otras entidades colaboradoras (art. 34.4 LE).

Como reflexión final tras haber esbozado de manera sucinta el marco regulador de los agentes de la intermediación, es interesante recoger lo que la *Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020*⁹¹, ha dicho sobre el papel de los servicios públicos de empleo en la intermediación laboral: uno de los retos más importantes a los que había que hacer frente era la mejora de los servicios de intermediación de los servicios públicos de empleo. En este sentido, los datos que mostraba la *Estrategia* resultaban esclarecedores; mientras que un 70% de las personas desempleadas utilizaban con frecuencia los servicios públicos de empleo para la búsqueda de un empleo, solo un tercio de las empresas y profesionales recurrían a estos para contratar a sus candidatos. Además, se indicaba por otro lado que el grado de satisfacción apenas llegaba a un 60%. Por su parte, las recomendaciones del Consejo hechas a España relativas al Programa Nacional de Reformas de 2019⁹² también señalaban la escasa efectividad de los SSPPE españoles.

Por lo tanto, aparece una primera cuestión importante que hay que mejorar, en lo que afecta al desarrollo y a la ejecución de la política de empleo, y que debe consistir en procurar una mayor participación y utilización de los SSPPE por parte del tejido empresarial que conforma el mercado de trabajo español. Esta mayor utilización de los SSPPE deberá basarse en una constatación de lo rentable y efectiva que puede llegar a ser, para los intereses tanto económicos, como laborales y productivos de las empresas. Para ello, habrá que hacer posible que dicha rentabilidad sea real con la necesaria mejora de los actuales sistemas de intermediación laboral establecidos en los SSPPE autonómicos. Y si las declaraciones realizadas tanto por el Consejo como por la Estrategia Española para el Empleo iban referidas a la acción de los SSPPE sobre una población trabajadora “normalizada”, cuando dicha acción se dirige a personas pertenecientes a los colectivos vulnerables, las dificultades y barreras que se encuentran hacen que dicho servicio resulte aún menos eficaz, debido a que no existe una capacitación real de los instrumentos de la intermediación pública para llevar a cabo una correcta adecuación entre oferta y demanda de empleo cuando se trata de personas con especiales dificultades de inserción laboral.

Siguiendo con la idea de mejorar el servicio de intermediación, cuando abandonamos el ámbito público y nos vamos al ámbito privado de las APC, podríamos pensar que a estas agencias no les resulte interesante prestar la atención debida a los integrantes de los colectivos vulnerables, precisamente por tener que dedicar una mayor inversión de tiempo y de recursos para lograr la casación esperada. Es decir, la intermediación privada puede decantarse por la colocación de trabajadores con mayores posibilidades de empleabilidad quienes les podrá proporcionar una mayor rentabilidad, a pesar de la obligación establecida en el art. 5 g) del RD 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación⁹³, de crear y ejecutar planes específicos para la colocación de trabajadores pertenecientes a los colectivos prioritarios en coordinación con los SSPPE y en el marco

⁹¹ Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo, 2017/2020 (BOE N.º 305, de 16/12/2017).

⁹² RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO *relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España* [COM (2019) 509 final, Bruselas 05/06/2019].

⁹³ BOE n.º 318, de 31/12/2010.

de planificación que establezca el SNE. En este sentido, entendemos que podría ser interesante fomentar la creación de APC especializadas en la intermediación laboral de personas integrantes de colectivos vulnerables con especiales dificultades de inserción sociolaboral.

6.1.3. La Cartera Común de los Servicios del Sistema Nacional de Empleo

Todas las medidas y acciones que comprende la intermediación laboral constituyen un instrumento clave para lograr la inserción laboral de las personas desempleadas. En el caso de los colectivos vulnerables, si cabe, la intermediación laboral va a resultar de vital importancia ya que deberá implicarse y especializarse para prestar el apoyo necesario con el que derribar los impedimentos que dificultan e impiden, en muchos casos, su inserción laboral.

El RD 7/2015, de 16 de enero⁹⁴, desarrolla el art. 27 de la LE, dedicado a la Cartera Común de los Servicios del Sistema Nacional de Empleo y se constituye en el instrumento regulador de los itinerarios personalizados para el empleo, acción y derecho que se articula en favor de las personas desempleadas y como obligación para los SSPPE con el objeto de insertar en el mercado de trabajo a sus usuarios (art. 5.2 RD 7/2015). La atención de los usuarios en los SSPPE queda garantizada por el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación, tanto en las condiciones de acceso a los servicios como en la consecución de oportunidades, sin perjuicio de que exista una especial atención (en nuestra opinión, necesaria y por tanto obligatoria) hacia los colectivos denominados vulnerables (art. 5.3 RD 7/2015).

Como veremos, todos los servicios ofrecidos por la Cartera Común de Servicios del SNE van a formar parte del conjunto de acciones y servicios que la intermediación laboral va a poner a disposición de los usuarios para conseguir lograr sus fines. Estos servicios son: el servicio de orientación profesional, el servicio de colocación y asesoramiento a empresas, el servicio de formación y cualificación de los usuarios y el servicio de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento (art. 7 RD 7/2015).

6.1.3.1. El servicio de orientación profesional

El servicio de orientación profesional tiene por objeto mejorar la empleabilidad del usuario para lograr tener mayores opciones de contratación, promover su carrera profesional hacia mejores oportunidades de empleo u orientar sus opciones hacia el autoempleo. Para ello, el servicio de orientación profesional dispone de una serie de acciones integradas que se pondrán en marcha durante las transiciones laborales desde el desempleo al empleo (art. 8.1 RD 7/2015). Aunque la norma no lo establezca, este servicio debería también prestarse a aquellos trabajadores en situación de empleo y cuyo fin fuese conseguir una mejora de la situación laboral actual, sin perjuicio de que puedan existir una prioridad de actuación hacia los colectivos en desempleo o hacia los colectivos vulnerables, cuando se produzcan situaciones de escasez de recursos.

⁹⁴ Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo (BOE N.º 31, de 05/02/2015).

El apartado 2 del art. 8 determina una serie de actividades que comprenden el servicio de orientación. En nuestra opinión, todas ellas acaban conformando las distintas etapas de un todo denominado itinerario personalizado de empleo (IPE). En una primera etapa, se va a llevar a cabo un diagnóstico individualizado de la situación del usuario junto con la elaboración de un perfil profesional adaptado y en concordancia a las circunstancias tanto personales como profesionales que presente el individuo. Así, la actividad consistirá en identificar habilidades, competencias, nivel formativo, áreas de conocimiento y experiencia laboral que posea, además, de otros datos que puedan ser relevantes para la elaboración del perfil profesional, como pueda ser, la situación familiar. Esta actividad se presenta imprescindible para el conocimiento de la persona y para el adecuado y posterior diseño del correspondiente IPE.

En una segunda etapa, se llevaría a cabo el propio diseño del IPE, y que consistirá en la elaboración de un proceso, adaptado a las características personales y profesionales del usuario, en el que se proyectarán una serie de acciones que determinarán el propio itinerario de inserción. En este itinerario será obligatorio poner en práctica las siguientes acciones: a) ofrecer alternativas profesionales a las que pueda presentar candidatura tanto en España, como en el ámbito de la UE o en ámbitos internacionales. En nuestra opinión añadiríamos alternativas a las que pudiese presentar candidaturas con garantías de efectividad; b) como segunda acción obligatoria deberá identificar un itinerario formativo, en el caso que se precisase mejorar las competencias y las cualificaciones profesionales del usuario; c) la tercera acción va a consistir en la realización, por parte del usuario, de una serie de actuaciones de búsqueda de empleo. En nuestra opinión, este aspecto queda escasamente regulado. La búsqueda de empleo se configura como una obligación del propio interesado de cuya correcta realización va a depender en buena medida el éxito de encontrar un empleo adecuado. Sin embargo, el reglamento la exonera, de manera total y absoluta, de cualquier condición o requisito necesarios para su correcta y adecuada puesta en práctica y que otorgasen, al menos, unas mínimas garantías de éxito. Esta falta de regulación, en este sentido, nos tememos que puede hacer perder cualquier atisbo de efectividad de la acción, sobre todo, en aquellas situaciones en las que el trabajador percibe una renta económica en concepto de desempleo y donde la inserción laboral pasa a un plano secundario, perjudicando, con ello, toda la inversión de capital humano, económico y tiempo destinados al servicio de orientación profesional.

La tercera actividad que se identifica consiste en realizar un acompañamiento personalizado, al usuario, durante el desarrollo de su IPE. Ello consistirá en el seguimiento, por parte del tutor u orientador, de todas las actuaciones que el usuario lleve a cabo durante la ejecución de su IPE. Mediante tal seguimiento el tutor u orientador podrá revisar y actualizar el IPE del usuario, así como vigilar el cumplimiento de los compromisos de actividad que lleguen a asumir las personas beneficiarias de prestaciones o subsidios por desempleo, así como cuantas otras funciones de asesoramiento, información y apoyo sean precisas para lograr los objetivos perseguidos. Sobre esta cuestión, podemos establecer parecidos argumentos que los esbozados en el párrafo anterior. En nuestra opinión, se deja quizás demasiado abierta la vigilancia del cumplimiento de las acciones del IPE sin establecer pautas o condicionantes mínimos sin los cuales no se estaría realizando adecuadamente el IPE.

La cuarta actividad que se identifica trata sobre el derecho a recibir un asesoramiento y provisión de instrumentos y técnicas de ayuda a la elaboración de un currículo personalizado adaptado a las competencias profesionales que posea el individuo y también

el asesoramiento y ayuda técnica para la búsqueda activa de empleo, contemplando para ello la provisión de información y de formación sobre el manejo básico de medios (incluidos los telemáticos y las redes sociales), técnicas y herramientas accesibles para la búsqueda de empleo por cuenta ajena, derivándose cuando proceda al servicio de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento.

Otra actividad contemplada como parte del servicio de orientación sería el recibimiento de información adicional sobre el mercado de trabajo, las políticas activas de empleo o la oferta de los servicios comunes y complementarios de la cartera. También incorporaría información sobre la oferta formativa y los programas que facilitan la movilidad para la formación y cualificación europeas.

Por último, se ofrecería un apoyo a la gestión de la movilidad laboral, es decir, proveer de información, asesoramiento y apoyo a la movilidad geográfica y funcional, tanto en el ámbito nacional, europeo como internacional con el objeto de aprovechar las ofertas de empleo adecuadas, incluyendo el acceso a la información disponible de la red EURES⁹⁵.

6.1.3.2. El servicio de colocación y de asesoramiento a empresas

El servicio de colocación tiene como objetivo gestionar las posibles ofertas de empleo, incluyendo las procedentes de países miembros de la UE o del espacio económico europeo, y vincularlas a aquellos candidatos que mejor se ajusten a ellas en función de su perfil profesional y competencias adquiridas. También suministrarán a los trabajadores la información disponible sobre los procesos de contratación (art. 9 RD 7/2015). Así, el servicio de colocación comprenderá el apoyo a los procesos de recolocación, comprendiendo el diseño y la ejecución de los planes de recolocación cuya ejecución corresponda a los SSPPE o el apoyo a los procesos de recolocación que se acuerde oportunamente.

La función de colocación que lleven a cabo los SSPPE o en colaboración con las agencias de colocación, desde nuestra perspectiva tiene una doble virtud. Por un lado, la que se evidencia sobre el trabajador al ofrecerle aquellas ofertas de empleo que más se adecúen a sus perfiles profesionales procurándole altas dosis de efectividad y de éxito. Sin embargo, también advertimos una no menos importante sobre las empresas, las cuales se van a ver recompensadas al encontrar al mejor candidato posible a las necesidades de empleo que presenten. Esta cuestión repercutirá positivamente sobre el sistema de colocación ya que aumentaría la confianza del tejido empresarial en las tareas de intermediación de los SSPPE y, con ello, las ofertas de empleo, encontrando los desempleados un mayor volumen de opciones y en especial, las personas integrantes de los colectivos vulnerables.

Sin embargo, en esta fase echamos en falta la contemplación de acciones que apoyasen y asesorasen al desempleado sobre su incorporación al puesto de trabajo pensando, sobre todo, en los desempleados integrantes de colectivos vulnerables cuyas dificultades de acceso al empleo pudieran constituir un escollo a la hora de desarrollar las funciones del mismo, sobre todo, con miras a lograr superar con éxito el periodo de prueba mediante la correcta adaptación a las características y funciones del puesto de trabajo.

⁹⁵ Red de cooperación europea de servicios de empleo cuyo objetivo es facilitar la libre circulación de los trabajadores por la UE. Consultada en 21/10/2021: <https://ec.europa.eu/eures/public/es/homepage>.

6.1.3.3. El servicio de formación y cualificación para el empleo

El servicio de formación y cualificación se constituye como otro de los aspectos y servicios de los que se puede beneficiar el usuario de la intermediación laboral, como bien apunta el art. 10.1 RD 7/2015, al establecer la importancia de la coordinación que debe existir con el servicio de orientación profesional. Este servicio de formación y cualificación comprenderá la FPE y tendrá por objetivo promover la formación, la cualificación profesional, la recualificación y la actualización permanente de las competencias y conocimientos profesionales para facilitar las transiciones laborales de los trabajadores a través de una oferta formativa acreditable y no formal, así como a través del reconocimiento de competencias adquiridas durante la experiencia laboral. Esta formación se deberá realizar en base al diagnóstico previo de necesidades presentadas por el usuario, objetivos o recomendaciones, en función del IPE de cada trabajador.

6.1.3.4. El servicio de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento

El último de los servicios que contiene la Cartera Común de Servicios es el referido al asesoramiento sobre proyectos empresariales de autoempleo y emprendimiento y que, al igual que los anteriores, también puede y debe ser incorporado en las acciones de intermediación laboral, si el usuario en cuestión presenta un perfil de emprendedor y una idea de negocio como medio de inserción en el mercado laboral.

Este servicio tiene como fin apoyar y promover aquellas iniciativas emprendedoras que mejor se ajusten a los perfiles profesionales de los usuarios (art. 11 RD 7/2015). El servicio, comprenderá actuaciones de información y apoyo cualificado a los usuarios que promuevan un proyecto de autoempleo y, de manera especial, el seguimiento y el apoyo a los emprendedores que hayan optado por la capitalización de la prestación por desempleo mediante fórmulas de asistencia técnica y formación. A raíz de dicha regulación, parece dar la impresión de que el legislador ha intentado favorecer, de manera preferente, a las personas que utilicen la prestación por desempleo para la constitución de un negocio. El servicio de asesoramiento conlleva el fomento de la economía social, difundiendo, promocionando y apoyando la constitución de cooperativas, sociedades laborales y otras entidades de economía social, así como la asistencia técnica, la formación para su constitución y puesta en marcha. También se incluiría el asesoramiento sobre las posibles ayudas existentes a las iniciativas emprendedoras y sobre los incentivos para el fomento de la contratación.

En nuestra opinión, este servicio carece de una total vinculación e implicación de los SSPPE a la hora de dar forma a una posible idea de negocio, siempre y cuando la ejecución y la viabilidad se ajusten de manera impecable con el perfil profesional que pueda ofrecer el usuario. En este sentido, no se prevé la formación técnica del trabajador en aquellos aspectos esenciales para comenzar a poner en marcha un negocio, empezando por la realización de un estudio de mercado, un análisis DAFO, los diferentes aspectos técnicos que son necesarios para obtener todas las licencias de apertura, las distintas administraciones públicas con las que hay que relacionarse y sus actos administrativos, etc. Dichas cuestiones alcanzan, si cabe, mayor relevancia cuando el usuario del que se trate pertenece a alguno de los colectivos vulnerables.

6.2. Las políticas activas de empleo

Hay que tener en cuenta que el concepto de política activa de empleo no se comienza a utilizar hasta la década de los años sesenta, del siglo pasado. Desde ese momento, su evolución ha ido en aumento siendo a partir de los años noventa donde se ha producido su mayor auge en la lucha contra el desempleo cuando la constatación de los hechos puso de manifiesto que la mejor lucha contra el desempleo debía ser fomentar la empleabilidad.

El art. 36.1 de la LE denomina política activa de empleo al conjunto de medidas, servicios y programas de orientación, empleo y FPE cuyo objetivo está dirigido a conseguir mejorar la accesibilidad laboral de los desempleados, al mantenimiento de la condición de empleado, a la promoción profesional y al fomento del emprendimiento, del autoempleo y de la economía social. Es decir, las políticas activas de empleo pretenden incidir de forma directa en el mercado de trabajo con la finalidad de aumentar el nivel de empleo y de reducir el paro⁹⁶. Esta política activa de empleo se deberá llevar a cabo respetando, en todo caso, lo establecido en la Estrategia Española de Activación para el Empleo, las necesidades de los demandantes de empleo, las necesidades de los mercados de trabajo y la normativa estatal de aplicación (art. 36.1, segundo párrafo LE).

Por su puesto, su diseño y ejecución se llevarán a cabo bajo el respeto de una serie de principios generales propios de la política activa de empleo que afectarán, como no podría ser de otra forma, a las entidades que colaboren con los SSPPE, y que van a ser los siguientes (art. 37 LE):

1. Ofrecer un tratamiento individualizado y especializado a las personas beneficiarias, con el objetivo de mejorar la empleabilidad del desempleado como para contribuir a la calidad y al mantenimiento del empleo del ocupado.
2. Ofrecer una respuesta a las necesidades de las empresas en cuestiones de capital humano, empleo y formación.
3. Fomentar el autoempleo y la iniciativa emprendedora, haciendo hincapié en los nuevos yacimientos de empleo y en la economía sostenible, junto con la atención y el acompañamiento de las personas beneficiarias de las acciones.
4. La igualdad de oportunidades y de no discriminación en el acceso al empleo y en las acciones orientadas a conseguirlo.
5. La adecuación de los servicios prestados a las características del territorio, a la realidad del mercado de trabajo y las circunstancias peculiares de la localidad o del sector.

Sin pretender ahondar más en este apartado ya que en cada uno de los capítulos de la tesis se analizarán las diferentes medidas y acciones de política de empleo (activa y pasiva) diseñadas para favorecer la inserción laboral de cada uno de los colectivos, decir de manera muy breve que el panorama que recoge la totalidad de las medidas de política activa de empleo podríamos dividirlo en 2 ámbitos. Uno, el que actúa sobre la demanda de la fuerza de trabajo por las empresas con medidas como, por ejemplo, los incentivos económicos a la contratación o el fomento de las empresas de inserción. Y otro, el que actúa sobre las características estructurales de la oferta de trabajo con medidas de fomento de la empleabilidad como las acciones formativas o las acciones propias de la intermediación laboral.

⁹⁶ AA. VV. *Lecciones de Derecho del Empleo...*, op. cit., pág. 49.

6.3. La coordinación de las políticas activas de empleo con la protección económica para las situaciones de desempleo

Para una completa realización de una política de empleo nacional, las políticas activas deben complementarse con las llamadas políticas pasivas de empleo que englobarían todo el sistema de prestaciones por desempleo, tanto de nivel contributivo como de nivel asistencial, reguladas ambas en el RD Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (en adelante TRLGSS)⁹⁷. Por tanto, el tercer instrumento de la política de empleo, la coordinación entre políticas activas de empleo y políticas pasivas de empleo (arts. 41 y ss. LE), pretende dar solución a aquellas personas que se encuentran en una situación de desempleo involuntario mediante el apoyo y la ayuda de los poderes públicos. Además, enlaza perfectamente con uno de los objetivos generales establecidos por la política de empleo [art. 2 b) LE] como es el de “mantener un sistema eficaz de protección ante situaciones de desempleo, que comprende las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo, asegurando la coordinación entre las mismas y la colaboración entre los distintos entes implicados en la ejecución de la política de empleo y su gestión y la interrelación entre las distintas acciones de intermediación laboral”.

Las políticas pasivas actúan ante la imposibilidad o dificultad de acceso y mantenimiento del trabajador en el empleo dentro del mercado de trabajo mediante acciones que pretenden sustituir la falta de rentas provenientes del trabajo asegurando un cierto nivel de renta a los desempleados con el fin de poder llevar a cabo una transición laboral con garantías evitando, con ello, posibles situaciones de exclusión social. En este sentido, la política pasiva de empleo no puede ni debe sustituir a la política activa y, lejos de presentarse de forma antagónica, deben ir coordinadas y combinarse entre sí sin que pueda establecerse una suerte de dos mundos independientes en cuanto a su diseño y aplicación. Así, la política de empleo se sirve de ambas para alcanzar sus objetivos y se supone más eficaz en cuanto en tanto la coordinación entre ambas políticas sea más adecuada.

Para que esta coordinación sea posible y efectiva, las administraciones públicas deberán posibilitar la activación del desempleado para la búsqueda y encuentro de un nuevo puesto de trabajo mediante acciones de orientación y formación laboral que van a facilitar la reincorporación del parado al mercado laboral. De ahí, que toda política pasiva deba tener elementos que incentiven la inserción laboral, evitando con ello la mala praxis de prolongar la inactividad laboral, favorecida por el percibimiento de la cobertura social, considerándose importante, por tanto, el carácter “proactivo” de la prestación por encima del económico. En este sentido, la protección por desempleo también exige una actitud activa, por parte del desempleado. Así, todos los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo están obligados a firmar un compromiso de actividad, cuyas exigencias deben ser cumplidas por el beneficiario (art. 41.1 LE), y garantizadas aquellas actuaciones situadas en la gestión de la intermediación laboral y de las políticas activas de empleo, por parte de las administraciones competentes (art. 41.4 LE). Los beneficiarios de las prestaciones y subsidios por desempleo, una vez suscrito el compromiso de actividad, deberán participar en las políticas de empleo que se determinen y en el itinerario de inserción propuesto para cada situación (art. 41.4 LE). Este compromiso de actividad al

⁹⁷ La situación de desempleo puede dar derecho, en caso de cumplir los requisitos establecidos, a percibir una prestación contributiva regulada en los arts. 262 y ss., del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE N.º 261, de 31/10/2015) o, en caso de no reunir los requisitos para acceder a la prestación contributiva, a percibir un subsidio asistencial regulado en los arts. 274 y ss., del mismo texto legal.

que debe de acogerse el beneficiario de la ayuda económica consiste en llevar a cabo una búsqueda “activa” de empleo, es decir, una serie de acciones que pongan en práctica estrategias para la búsqueda de empleo como acciones que mejoren la empleabilidad con el objeto de incrementar las posibilidades de inserción laboral mediante la mejora de su posición en el mercado de trabajo, que tendrá que ser acreditada por el beneficiario ante el servicio público de empleo competente (art. 41.5 LE).

La coordinación entre las políticas activas y las políticas pasivas de empleo se enmarca dentro del principio europeísta de “inclusión activa”⁹⁸ cuya materialización se lleva a cabo a través de una serie de acciones que se soportan sobre tres pilares fundamentales: el derecho a percibir una renta digna, suficiente y adecuada, la creación de mercados de trabajo inclusivos cuyas acciones buscan lograr la efectiva inserción laboral del sujeto (formación profesional permanente, apoyo a la búsqueda activa de empleo, la orientación profesional, establecimiento de itinerarios individualizados de inserción, etc.), y, por último, la garantía de proporcionar unos servicios sociales básicos de calidad⁹⁹.

Desde las instituciones europeas, se viene estableciendo, de manera permanente, que una política eficaz que luche frente al desempleo no debe basarse, de manera exclusiva, en medidas de ayudas económicas, sino que deben combinarse con medidas que aporten la empleabilidad necesaria al beneficiario de la ayuda, de ahí, que se fomenten la creación de sistemas de protección social que contengan medidas que activen la capacidad de inserción de las personas desempleadas. En la actualidad, se manifiesta de insostenible el diseño de políticas pasivas de empleo sin la actuación de medidas proactivas para solucionar las situaciones de desempleo. También la OIT refleja el principio de coordinación en su Convenio n.º 168¹⁰⁰ donde ambos elementos deben de confluir de manera positiva para lograr el objetivo del pleno empleo y huyan de provocar el efecto negativo de que el empleador evite ofrecer un puesto de trabajo o de que el trabajador evite buscarlo.

Por último, todo este entramado de acciones deberá ser coordinado y tendrá que llevarse a cabo gracias a la colaboración y la cooperación entre las administraciones y los organismos públicos que sean competentes en la gestión del empleo y el Servicio Público Estatal de Empleo, garantizando con ello todas las actuaciones de intermediación e inserción laboral y las de solicitud, reconocimiento y percibimiento de la prestación o subsidio por desempleo (art. 42.1 LE).

7. EL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO Y SUS INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN

⁹⁸ En 2007, la Comisión Europea proponía la estrategia denominada “Inclusión Activa” mediante la COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral* [COM (2007) 620 final, de 17/10/2007].

⁹⁹ RODRÍGUEZ COPÉ, M.L. (2017). “Medidas de política de empleo dirigidas a colectivos específicos en la etapa de recuperación económica? La inclusión activa como paradigma”. *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*. N.º 137, págs. 132-133.

¹⁰⁰ Art. 2, Convenio OIT C168-Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988.

El Sistema Nacional de Empleo (SNE) lo comprenden el conjunto de medidas, acciones y estructuras que son necesarias para poder poner en práctica la política de empleo y está integrado por los servicios públicos de empleo de las CCAA y por el SPEE (art. 6 LE).

Los fines del propio SNE son los mismos de la política de empleo que se resumen en el fomento del empleo y la creación de puestos de trabajo (con especial atención a las personas que presenten mayores dificultades), ofrecer un servicio de intermediación laboral público de calidad, procurar la aplicación de la política activa de empleo y la intermediación laboral conforme a los principios de igualdad y no discriminación o garantizar la aplicación de las políticas activas de empleo y las acciones protectoras por desempleo, entre otros (art. 7.1 LE).

El SNE está formado por los siguientes órganos (art. 8 LE):

1. La Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, como instrumento que colabora, coordina y coopera entre la Administración General del Estado y la de las respectivas CCAA, en materia de política de empleo y en todo aquello relacionado con la Estrategia Española de Activación para el Empleo y con los Planes Anuales de Política de Empleo.
2. El Consejo General del SNE que se trata de un órgano consultivo en materia de política de empleo.

La coordinación del SNE se llevará a cabo mediante la Estrategia Española de Activación para el Empleo, los Planes Anuales de Política de Empleo y el Sistema de Información de los servicios públicos de empleo (art. 9 LE).

7.1. La Estrategia Española para la Activación del Empleo (EEAE)

La Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE) tiene la función y el objetivo de intentar aplicar, junto con los Planes Nacionales de Empleo, las directrices europeas de empleo, siendo, por tanto, el instrumento donde van a quedar reflejadas el conjunto de políticas activas de empleo y de intermediación laboral que se desarrollen en el Estado español, incluyendo con ello los servicios y programas que realicen el SPEE y los servicios públicos de las CCAA (art. 10.3 LE).

La EEAE será elaborada, con carácter plurianual (art 10.5 LE), por el Gobierno en colaboración con las CCAA con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas (art. 10.1 LE).

Los objetivos que propone alcanzar la EEAE se articulan en torno a los siguientes ejes de política de empleo (art. 10.4 LE):

1. Eje 1: Orientación, comprendiendo actuaciones de información, orientación laboral, diagnóstico y determinación del perfil profesional, intermediación laboral, etc. Es decir, acciones de apoyo a la inserción laboral.
2. Eje 2: Formación, comprendiendo actuaciones referidas a la FPE relacionadas con el aprendizaje, la formación o el reciclaje profesional, con las que poder adquirir las competencias demandadas por el mercado y así mejorar su cualificación profesional, aumentando la empleabilidad necesaria que facilite la inserción laboral.

3. Eje 3: Oportunidades de empleo, comprendiendo actuaciones que tratan de incentivar la contratación laboral, la creación de empleo o su mantenimiento, con especial hincapié en aquellos colectivos más desfavorecidos.
4. Eje 4: Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, comprendiendo actuaciones dirigidas a promover la igualdad entre mujeres y hombres en las diferentes facetas de la relación laboral.
5. Eje 5: Emprendimiento, comprendiendo actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el emprendimiento del trabajo autónomo y de la economía social.
6. Eje 6: Mejora del marco institucional, comprendiendo acciones y medidas dirigidas a la mejora de la gestión, colaboración y coordinación del SNE.

7.2. Los Planes Anuales de Política de Empleo

Los Planes Anuales de Política de Empleo (PAPE) son el instrumento que, con carácter anual, concreta los objetivos establecidos en la EEAE, para alcanzar en el conjunto del Estado y en cada CA (art. 11.1 LE). Es decir, son el instrumento fundamental de planificación de la política de empleo. A la vez, establece los indicadores necesarios para evaluar y conocer el grado de cumplimiento de dichos objetivos con lo que el PAPE se configura como un instrumento de evaluación de los servicios y programas de políticas activas de empleo.

Los PAPE se elaborarán por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, “teniendo en cuenta las previsiones formuladas por las” CCAA y el SPEE (art. 11.2 LE).

7.3. El Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo

Para integrar toda la información común relativa a la intermediación laboral, a la gestión de las políticas de empleo y de la prestación por desempleo, el SNE utiliza un instrumento denominado Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE), art. 12.1 LE. Por lo tanto, es un sistema que agrupa y que se integra a través de una estructura territorializada en cada una de las comunidades autónomas donde se ejercen las competencias ejecutivas correspondientes para ejercer el registro de demandas de empleo y funciones de integración, intermediación y, especialmente, coordinación de los sistemas de información, es decir, lo que se pretende es llevar a cabo una sistematización de la información puesta a disposición del usuario con el objeto de dar a conocer la realidad del mercado de trabajo nacional y las condiciones tanto de la oferta como de la demanda.

Así pues, los objetivos del SISPE deben focalizarse en garantizar que se lleven a cabo de forma adecuada las funciones de intermediación laboral, sin barreras territoriales, el registro de los demandantes de empleo, la trazabilidad de las actuaciones de los demandantes de empleo con los distintos servicios públicos de empleo, el seguimiento de la FPE, la orientación laboral profesional, las iniciativas de empleo, las bonificaciones a la contratación así como las actuaciones de las agencias de colocación (art. 12.2 LE).

CAPÍTULO II

LA POLÍTICA DE EMPLEO Y EL COLECTIVO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

1. INTRODUCCIÓN¹⁰¹

Una de las principales características demográficas que presentan las sociedades desarrolladas del siglo XXI, en general, y en concreto la sociedad española y europea, es el envejecimiento progresivo de su población, debido a la disminución de la tasa de natalidad y al prolongamiento de la vida¹⁰². Este envejecimiento poblacional, junto con el surgimiento de accidentes y enfermedades de tipo musculoesqueléticas, cardiovasculares, el cáncer, la diabetes, etc., van a dar lugar a un incremento de determinadas disfunciones corporales de carácter permanente o crónico, circunstancias que dificultarán el quehacer diario de los individuos que las padezcan. Por su parte, los avances médicos y sanitarios han provocado el aumento de la esperanza de vida al nacer y la reducción de la mortalidad infantil¹⁰³. La escasa mortalidad infantil, en muchos casos, ha traído como consecuencia implícita un aumento de las personas que, desde el nacimiento, padecen algún tipo de discapacidad; nacidos, que hace unas décadas no hubiesen sobrevivido y que actualmente consiguen evolucionar satisfactoriamente, aunque con limitaciones en la realización de las actividades de la vida diaria. Pues bien, ambas cuestiones han contribuido a incrementar el número de personas que presentan algún grado o tipo de discapacidad.

En la actualidad y desde el ámbito laboral, las personas con una disfunción corporal o discapacidad se topan con una infinidad de obstáculos y de barreras sociales, tanto físicas como de orden psico-social (arquitectónicos, inadaptación del puesto de trabajo, reticencias y prejuicios sociales sobre la condición de la persona discapacitada o la propia falta de autoestima o motivación para afrontar el reto de emplearse)¹⁰⁴. En este contexto, las personas con discapacidad ven denegado el acceso a sus derechos sociales y civiles, como el derecho al trabajo, circunstancia que va a impedir su plena integración social, generando contextos discriminatorios¹⁰⁵ a los que el Derecho tiene el deber de establecer todas aquellas medidas posibles para evitarlos. De hecho, en las últimas décadas, los ordenamientos jurídicos vienen prestando, cada vez, una mayor atención hacia este

¹⁰¹ Tanto el punto 1 como el punto 2 de este Capítulo de la tesis se publicaron en la Revista Española de Derecho del Trabajo como exigencia del propio programa de doctorado en referencia a la demostración de criterios de calidad de la investigación. BASCÓN MARÍN, J. (2021). “Las carencias del concepto legal de “discapacidad” y sus implicaciones en los trabajadores españoles con disfunciones corporales”. *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, págs. 129-182.

¹⁰² Según datos del INE, en enero de 2020, la población española de 65 o más años de edad representaba el 19,6% del total; en 2050, según las proyecciones de este organismo, esa proporción prácticamente se duplicará, suponiendo el 31,4%. Nota de prensa de 22 de septiembre de 2020, INE. Consultado en: https://www.ine.es/prensa/pp_2020_2070.pdf

¹⁰³ Según datos del INE, en 1995, de cada 10.000 nacimientos, fallecían antes del primer año aproximadamente 55 personas; 20 años más tarde, esa cifra se ha reducido a la mitad, alcanzando en 2015 el valor de 27,12.

¹⁰⁴ Véase CABRA DE LUNA, M.A. (2004). “Discapacidad y aspectos sociales: la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal como ejes de una nueva política a favor de las personas con discapacidad y sus familias. Algunas consideraciones en materia de protección social”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. N.º 50, pág. 36.

¹⁰⁵ Véase CABRA DE LUNA, M.A. (2004). “Discapacidad y aspectos sociales...”, op. cit., pág. 36.

colectivo. Debido a esta dificultad de emplearse, las personas con discapacidad forman parte de los colectivos, denominados por la doctrina como desfavorecidos o vulnerables. Ello va a suponer que, tanto la inacción política como la falta de adecuación de las distintas medidas propuestas, puedan provocar situaciones de indefensión y de desprotección social que darán lugar a situaciones de exclusión y de marginación social. Y es en este punto donde nos inclinamos por una propuesta de acción conjunta entre la acción legal antidiscriminatoria y la acción positiva de la política de empleo.

Sin embargo, debemos advertir que, paradójicamente, el término “discapacidad” no pertenece a la esfera del Derecho del Trabajo, ni tan siquiera, a la del Derecho del Empleo, sino que es y ha sido un concepto trabajado desde el campo de la sociología, lo que va a perjudicar su conceptualización desde el ordenamiento jurídico laboral. De hecho, es un órgano de carácter social, quién otorga la condición de discapacitado y ello porque la protección de la discapacidad no está vinculada, de manera directa, con la figura del trabajador sino con la del individuo. Desde el ámbito laboral, para la falta de capacidad se utiliza el término “incapacidad laboral”; para los casos en los que dicha circunstancia tenga un carácter permanente, se utilizará el concepto de “incapacidad laboral permanente” cuyos grados de parcial, total, absoluta o gran invalidez van a determinar el nivel de afectación de la disfuncionalidad sobre la capacidad de trabajar. Si bien es cierto, el art. 1.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, y más tarde el art. 4.2 del RD Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, equipararon a todo pensionista por incapacidad permanente, en sus grados de total, absoluta o gran invalidez, con la consideración de discapacitado, aunque en la actualidad el TS solo lo permite a los efectos de disfrutar de la tutela antidiscriminatoria.

Para poder desarrollar el análisis de la política de empleo sobre el colectivo de personas con discapacidad, una de las primeras cuestiones que debemos abordar es la concreción del concepto de discapacidad, desde el ámbito del Derecho del Empleo, y su capacidad de inclusión. Es decir, ¿quedan protegidos bajo la tutela del concepto de “discapacidad” todos aquellos trabajadores que padecen disfunciones corporales y que pueden ver impedida u obstaculizada su inserción o mantenimiento en el mercado de trabajo? Entendemos que la respuesta a esta pregunta es, no. Partiendo de esta premisa, la primera clave a tratar en nuestro trabajo va a consistir en analizar qué personas van a tener la condición de discapacitadas o, dicho de otra manera, cuáles van a ser los requisitos que el ordenamiento jurídico laboral (tanto europeo como nacional) va a exigir para entender y considerar a una persona como discapacitada¹⁰⁶ y poderle proporcionar, así, las adecuadas medidas de activación y de protección social.

2. ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE “DISCAPACIDAD”

La “discapacidad” es un concepto que afecta a dos realidades: una interna, la personal del propio individuo discapacitado, cuyas características lo convierten, a efectos sociales, en diferente, y otra externa, la respuesta que, a dicha situación, da la propia sociedad. Por lo tanto, habría que tener en cuenta que la conceptualización de cualquier realidad social deberá depender, fundamentalmente, del tratamiento que dispense la propia sociedad a

¹⁰⁶ Para ver propuestas sobre el concepto de discapacidad y su relación con la participación social, véase CANO RAMÍREZ, A. (2008). “Evolución de los modelos de respuesta social a las personas con limitaciones”, en AA.VV. DÍAZ PALAREA, M.D. y SANTANA VEGA, D.M. (Coord.). *Marco Jurídico y Social de las personas mayores y de las personas con discapacidad*. Reus, Madrid, pág. 224.

dicha circunstancia¹⁰⁷. El ser humano ha asignado distintos significados a las diversas realidades sociales a las que se ha enfrentado y, en base a ello, así ha dirigido y dirige su comportamiento. Como consecuencia de ello, cuando la “discapacidad” se ha visto como algo trágico, las personas con discapacidad han sido tratadas como víctimas de una tragedia. Por el contrario, cuando la discapacidad se ha visto como consecuencia de una responsabilidad social, la respuesta social ha sido combatir dichas trabas sociales.

2.1. La inacabada evolución del concepto sociológico de “discapacidad”

La discapacidad ha sido una cuestión que ha generado, a lo largo de la Historia, diferencias de conceptualización y de acepciones dependiendo del modelo filosófico bajo el que se haya tratado y según los contextos culturales que la hayan definido. Por lo tanto, la sociedad ha tenido oportunidad de considerar al fenómeno de la discapacidad desde diferentes puntos de vista y a partir de ahí, la sociología ha diferenciado varios modelos paradigmáticos¹⁰⁸. Como veremos en este apartado, la discapacidad ha tenido, a lo largo de la Historia, varias acepciones construidas desde el punto de vista de la excepcionalidad. En la actualidad, las propias características de las sociedades desarrolladas van a introducir una nueva perspectiva de la discapacidad construida, si no desde la normalización, sí desde la cotidianidad o desde la habitualidad.

Ya en la época Antigua, con las primeras referencias escritas, aparece el modelo denominado “de prescindencia” donde se creía que las causas que provocaban la discapacidad en las personas tenían origen divino proveniente del enojo de los dioses, albergando “mensajes diabólicos”. Por lo tanto, esto provocaba un rechazo social (prescindir) que se manifestaba a través de dos posturas o de dos submodelos: el primero, denominado “eugenésico”, se daba en las sociedades antiguas como en Grecia y en Roma donde, el nacimiento de un bebé con algún tipo de discapacidad, era visto como el resultado de un “pecado cometido por los padres”, reflejando así la ira de los dioses. Ello, unido a que una persona con discapacidad era una carga innecesaria para la comunidad, provocaba que la respuesta frecuente fuese el infanticidio. El segundo submodelo ha sido denominado “de marginación” (propio de la época medieval) donde, la discapacidad se consideraba como una situación que no podía ser modificada y en la que solo cabía la resignación. El resultado final era la exclusión social, bien como consecuencia de la compasión que provocaban las personas con deficiencias, bien por el temor que, según los casos, desprendían las personas discapacitadas por ser consideradas como portadoras de maleficios.

¹⁰⁷ POLONIO de DIOS, G. (2015). *La discapacidad desde la perspectiva del estado social*. Tesis doctoral. Repositorio Helvia, pág. 149.

¹⁰⁸ Véanse HERNÁNDEZ RÍOS, M.I. (2015). “El concepto de discapacidad: de la enfermedad al enfoque de Derechos”. *Revista CES Derecho*. Vol. 6, N.º 2., págs. 47-50; POLONIO de DIOS, G. (2015). *La discapacidad...*, op. cit., págs. 149-176; PALACIOS, A. y BARRIFFI, F.J. (2007). “Una aproximación a diferentes modelos de tratamiento de la discapacidad” en *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos: una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Cinca, Madrid, págs. 13-24; LASARTE ÁLVAREZ, C. (2014). *La nueva posición del tutor en la legislación y en la realidad actual*. Aranzadi (Thomson Reuters), Cizur Menor (Navarra), págs. 197 y ss.; PALACIOS, A y ROMANACH, J. (2008). “El modelo de la diversidad: una nueva visión de la bioética desde la perspectiva de las personas con diversidad funcional (Discapacidad)”. *Intersticios: Revista sociológica de pensamiento crítico*. Vol. 2, N.º 2, págs. 37-44; CANO RAMÍREZ, A. (2008). “Evolución de los modelos...”, op. cit., págs. 212 y ss.

El segundo modelo ha sido denominado como “rehabilitador” o “médico”. Desde este modelo, la discapacidad se ha visto como un problema exclusivo de la persona en cuestión y cuyo tratamiento se centraba en la curación del individuo y en procurar “una mejor adaptación de la persona” a la sociedad, es decir, procurar su “normalización”. En este modelo se consideraba que las causas que originaban la discapacidad eran científicas, cuyo origen puede ser diverso (enfermedad, accidente, congénito, etc.) y cabe la posibilidad de ser rehabilitadas o curadas a través del control clínico y el tratamiento terapéutico. Esta nueva concepción aparece ya desde la época Moderna¹⁰⁹, aunque su consolidación se lleva a cabo a inicios del S. XX, donde los avances científicos van a procurar nuevas oportunidades sociales. La Primera Guerra Mundial produjo un número significativo de mutilados de guerra lo que llevó al refuerzo de esta idea y a la implementación de políticas de amparo social destinadas a procurar servicios sociales a los veteranos de guerra¹¹⁰. Las medidas propuestas por este modelo para favorecer la inserción laboral de las personas con discapacidad, fueron la rehabilitación y el establecimiento de prestaciones económicas para las personas incapaces de trabajar.

El tercer paradigma de modelo aparece en la década de los años setenta del siglo XX y se denomina “social” y considera que las causas que provocan la discapacidad no emanan del individuo, sino que son sociales. La sociedad es la responsable de la inclusión social de las personas con discapacidad, cuya asunción de valores, como el respeto por la dignidad humana, la igualdad y la libertad personal propiciarán la inclusión social que deberá estar sentada sobre la base de principios como “vida independiente, no discriminación, accesibilidad universal, normalización del entorno, etc.”. Este modelo considera la discapacidad como una cuestión de derechos humanos, centrándose en la dignidad humana¹¹¹ y relegando, a un plano secundario, las características médicas de la discapacidad. En el modelo social, se entiende que la discapacidad aparece como consecuencia de las barreras y obstáculos que genera la propia sociedad, cuyo diseño se pensó para la población normalizada, sin tener en cuenta las necesidades de las personas con diversas disfunciones. A partir de esta concepción, desde el Derecho, las soluciones ofrecidas han consistido en medidas de acción positiva, medidas promocionales, ajustes del entorno y todo ello bajo el prisma de la no discriminación por razón de la discapacidad. A pesar de ello, según algunos autores¹¹², en nuestro entorno se detectan, aún hoy, hechos discriminatorios que son fruto de un modelo rehabilitador aún no desaparecido y de un modelo social no muy instalado.

Por último, en los últimos años, se está hablando del establecimiento de un nuevo modelo social denominado modelo de la “diversidad funcional”. Este nuevo modelo contempla la sociedad como un conjunto de personas con diversidades funcionales, aportadoras, todas ellas, de riqueza, donde el eje teórico no gira en torno a la capacidad de la persona sino a su dignidad, que debe ser cuidada desde dos vertientes: una dignidad intrínseca como sinónimo de libertad, autonomía e integridad que merece atención y respeto y que se sustenta en dar el mismo valor a cualquier ser humano, y una dignidad extrínseca donde su

¹⁰⁹ En el S. XVIII, con la Revolución Industrial, aparecen los Montepíos Laborales que darán paso a las mutualidades y a las asociaciones sindicales en defensa de los derechos de los trabajadores y por tanto de los trabajadores que quedan incapacitados como consecuencia de un accidente laboral.

¹¹⁰ Esta nueva visión empezaba a poner de manifiesto la existencia de una responsabilidad social que debía compensar a las personas afectadas en forma de beneficios sociales o pensiones de invalidez.

¹¹¹ En ese sentido, MONEREO ATIENZA, C. (2009). “Sobre el tratamiento jurídico de la discapacidad”. *Tribuna Social: Revista de Seguridad Social y laboral*. N.º 224-225, pág. 13.

¹¹² PALACIOS, A y ROMAÑACH, J. (2008). “El modelo de la diversidad...”, op. cit.

cuidado depende del disfrute en condiciones de igualdad del ejercicio de los derechos humanos. Estos autores proponen la utilización del término “personas con diversidad funcional” en lugar de “personas con discapacidad”. Se podría afirmar que, desde la perspectiva de este último modelo, el hecho de que los anteriores hayan sido teorizados en torno al concepto de capacidad ha tenido como consecuencia un desarrollo insuficiente de las medidas de protección e integración ya que las políticas públicas no han sido capaces de dar respuesta a todos los tipos de diversidad funcional (o de incapacidades) que se pueden proponer. Así, en este nuevo modelo, la diversidad funcional se postula en un sentido positivo donde todos los seres humanos tenemos diferentes capacidades, es decir, todas las personas tenemos capacidades más sobresalientes que otras, por lo que las personas con discapacidad pueden tener otras “potencialidades” que “podrían ser superiores a la media” social. Por tanto, en cierto sentido, todos estamos limitados¹¹³.

2.2. El tratamiento del concepto de “discapacidad” en la Organización de Naciones Unidas y en la Organización Mundial de la Salud y su papel en el ámbito internacional

Los derechos de las personas con discapacidad han sido objeto de atención por la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU) y puestos en público mediante las distintas declaraciones repartidas a lo largo de las últimas décadas. Con ello, también se pone de manifiesto la evolución del tratamiento del concepto, según las épocas. Un primer antecedente lo encontramos en la *Declaración de los Derechos de los Impedidos* que adoptó la Asamblea General de la ONU, mediante Resolución 3447 (XXX), de 9 de diciembre de 1975¹¹⁴ donde con el término impedido se referenciaba a cualquier persona que, “a consecuencia de una deficiencia” (congénita o no) de sus facultades físicas o mentales se encontrase incapacitada para “subvenir por sí misma, en su totalidad o en parte, a las necesidades de una vida individual o social normal”. Así, el concepto de impedido se planteaba en términos de imposibilidad para llevar a cabo una vida normal, en todos sus aspectos o en algunos, por lo que en principio no se incluían aquellas situaciones donde las deficiencias no impedían el desarrollo vital de la persona, aunque sí la dificultase.

En 1980 la Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS) aprobó una *Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM)*¹¹⁵ que sugería un enfoque más preciso distinguiendo entre los términos deficiencia, discapacidad y minusvalía. Así, la deficiencia iba a suponer toda pérdida o anomalía de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica; la discapacidad iba a abarcar cualquier situación que supusiera una restricción o ausencia de la capacidad, provocada por una deficiencia, para realizar cualquier actividad dentro de los términos de normalidad para un ser humano, flexibilizando así la incorporación de nuevas situaciones que provocaban restricciones de la capacidad y no solo el impedimento. Sin embargo, al concepto de minusvalía se le iba a otorgar una connotación distinta porque iba a describir aquellas situaciones desventajosas, consecuencia de una deficiencia o discapacidad, y que iban a

¹¹³ HERRERA, S., VÁZQUEZ, J.L. y GAITE, L. (2008). “La Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF)”. *Revista de la Sociedad Española de Rehabilitación y Medicina Física*. Vol. 42, N.º 6, págs. 269-275.

¹¹⁴ Consultado el 22/11/2018. Véase en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2006.pdf>

¹¹⁵ *International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps (Geneva: World Health Organization, 1980)*. Consultado el 22/11/2018 en: <http://apps.who.int/iris/handle/10665/41003>

suponer una limitación o impedimento en el desempeño de su rol social¹¹⁶. Es decir, la minusvalía aparecía cuando las personas discapacitadas se enfrentaban a las barreras (culturales, físicas o sociales) interpuestas por una sociedad pensada para personas normalizadas y cuyo efecto era la limitación o el impedimento de las personas discapacitadas para participar en la vida en condiciones de igualdad.

Tras el *Programa de Acción Mundial para las personas con Discapacidad*, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 37/52 de 3 de diciembre de 1982¹¹⁷, que se posicionaría en los mismos términos que el anterior, la OMS adoptó en 2001 una nueva *Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF)*¹¹⁸, donde el concepto de discapacidad englobaría deficiencias, limitaciones en la actividad o restricciones en la participación. Esta nueva clasificación CIF integraba la perspectiva médica y la social, ya que partía de la idea de que ninguna de las perspectivas, por sí sola resolvería el problema. A partir de este momento, la discapacidad de una persona se concibe como una interacción entre el estado de salud de la persona y los factores contextuales, que incluyen factores personales como ambientales (físicos, sociales y actitudinales)¹¹⁹.

El 13 de diciembre de 2006 la Asamblea General de la ONU, reunida en Nueva York, adopta, con carácter vinculante sobre los Estados Parte, la *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*¹²⁰. Esta Convención fue el resultado de la negociación conjunta entre gobiernos y sociedad civil, destacando el papel de las organizaciones representantes de personas discapacitadas¹²¹. Entre los hitos de esta *Convención* está el de situar la discapacidad dentro del sistema de protección de los derechos humanos y, por ende, contar con una herramienta vinculante a la hora de hacer valer los derechos de estas personas. Así, su art. 1 expresaba el propósito de “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”. También definió a la persona con discapacidad como

¹¹⁶ Véase EGEA, C. y SARABIA, A. (2001). “Clasificaciones de la OMS sobre discapacidad”. *Boletín del Real Patronato sobre Discapacidad*. N.º 50, págs. 15-17; PALACIOS, A. y BARRIFFI, F.J. (2007). *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Cinca. Madrid, pág. 59; GIL Y GIL, J.L. (2012). “Protección jurídica-laboral de las personas con discapacidad mental”. *Anuario Facultad de Derecho- Universidad de Alcalá*. N.º 5, págs. 21-22 o TUSET DEL PINO, P. (2008). “La definición legal de persona con discapacidad y su proyección en el ámbito de las relaciones laborales”. *Información laboral. Jurisprudencia*. N.º 15, pág. 14.

¹¹⁷ Nació como el resultado más importante del Año Internacional de los Impedidos (1981). Consultado el 25/11/2018 en: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=500>

¹¹⁸ *International Classification of Functioning, Disability and Health (Geneva: World Health Organization, 2001)*, aprobada por la 54ª Asamblea Mundial de la Salud, celebrada del 17 al 22 de mayo de 2001. Consultado el 30/11/2018 en: <http://www.imsero.es/InterPresent2/groups/imsero/documents/binario/435cif.pdf>

¹¹⁹ Véase GIL Y GIL, J.L. (2012). “Protección jurídica-laboral...”, op. cit., págs. 22-23; PALACIOS, A. y BARRIFFI, F.J. (2007). *La discapacidad como una cuestión...*, op. cit., págs. 61-63 o TUSET DEL PINO, P. (2008). “La definición legal...”, op. cit., pág. 14.

¹²⁰ Fue ratificada por España el 23 de noviembre de 2007. BOE, de 21 de abril de 2008, N.º 96. Sobre la Convención y su impacto en la normativa española ver LASARTE ÁLVAREZ, C. (2014). *La nueva posición del tutor...*, op. cit., págs. 202 y ss.

¹²¹ Para alcanzar una perspectiva defensora de los derechos humanos, la consideración de organizaciones no gubernamentales fue de vital importancia dado su papel como elementos informadores sobre presuntas violaciones de derechos humanos.

aquella que sufría “deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales”, a largo plazo, y que, al interactuar con el entorno, las diversas barreras “puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

Por tanto, la *Convención* se desprende del concepto de “minusvalía”, logra asumir de manera total el modelo social e introduce un elemento nuevo como el que la deficiencia que sufra la persona debe ser “a largo plazo”. Al no concretar en qué consiste un “largo plazo”, en principio, dicha conceptualización no impediría el que un Estado, a la hora de regular internamente, estableciese condiciones más concretas a la hora de incluir situaciones dentro del concepto de discapacidad y, por lo tanto, no estuviese contraviniendo lo manifestado en la *Convención*, siempre y cuando no desvirtuase el concepto de “largo plazo”. Por último, la *Convención* hace énfasis en la condición de la persona humana, y no tanto en su utilidad social, proponiendo con ello una defensa a ultranza del principio de igualdad de trato ante la Ley y de los derechos fundamentales como el derecho a no ser discriminado por razón de la discapacidad.

2.3. La discapacidad para la Organización Internacional del Trabajo

El Convenio de la OIT C111-Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), ratificado por España el 6 de noviembre de 1967, al tratar y conceptualizar el término “discriminación”, no hacía referencia alguna a la “discapacidad” al mencionar los motivos que pudiesen provocar distinciones, exclusiones o preferencias con efecto de anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y en la ocupación (art. 1). Si bien preveía en su art. 2 que los Estados miembros, previa consulta con las organizaciones representativas de trabajadores y de empresarios “y con otros organismos apropiados”, pudieran especificar “cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tuviera por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación”. Así, a juicio de cada Estado miembro, podría tener cabida la discapacidad. Sin embargo, resulta cuando menos curioso que el art. 5.2, en defensa de la acción positiva, estableciese la posibilidad de que cualquier Estado miembro aplicara medidas concretas (sin que pudieran considerarse discriminatorias), dirigidas a personas (ciertos colectivos) que, por determinadas razones (pudiéndose incluir la invalidez), tuvieran necesidad de protección o asistencia especial, contemplando con ello la posibilidad del diseño de medidas, entre otras, de acción positiva, a favor de las personas con discapacidad. Como podemos observar, el Convenio no concreta qué situaciones se encuentran dentro de su ámbito, dejando dicha cuestión en manos de los Estados firmantes y ratificadores del Convenio.

En 1985 entra en vigor el Convenio de la OIT C159-Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), ratificado por España el 2 de agosto de 1990 cuyo objeto es dar un verdadero impulso a la regulación a favor de la integración laboral de las personas con “invalidez”. Para ello, en primer lugar, establece el concepto de persona inválida, entendiendo por ella, a cualquier persona que viera sus posibilidades, tanto de obtener, como de conservar o de progresar en un empleo, “sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental”, siempre que estuviese reconocida debidamente (art. 1.1). Dicha definición utiliza términos jurídicamente inespecíficos al hablar de “sustancialmente reducidas” ofreciendo así un planteamiento abierto al concepto de invalidez y con una única condición, que dicha invalidez obtenga el correspondiente reconocimiento institucional (administrativo,

judicial, etc.), relegando al ámbito de cada Miembro, las pautas condicionantes de dicho reconocimiento.

La falta de concreción normativa de los textos de la OIT, en cuanto a la especificación de conceptos proporcionan a los Miembros un amplio límite de acotamiento conceptual¹²² que puede traducirse en una falta de pragmatismo y de eficiencia a la hora de procurar un efecto real sobre la problemática planteada. Además, entendemos que este hecho va a producir dos circunstancias determinantes: la primera, la imposibilidad de que existan criterios unificadores entre los Miembros a la hora de desarrollar su normativa y su política de empleo. La segunda, la necesidad de crear otro marco normativo que acote el ámbito conceptual para poder atacar el problema desde una perspectiva más real.

2.4. El concepto de “discapacidad” establecido desde las instancias europeas

2.4.1. La intervención del Derecho Originario y Derivado

Como hemos dicho, la adopción de la *Convención* por Naciones Unidas se produjo en 2006 y dicho texto fue ratificado más tarde por la UE. Hasta esta fecha, la UE no había elaborado un concepto preciso de discapacidad. En lo que respecta a la cuestión, nos interesa saber cómo la UE ha adoptado el concepto de “discapacidad”, tras la ratificación de la Convención.

La primera cuestión que vamos a abordar va a ser la capacidad de acción que el Derecho Originario otorga a las instancias europeas para regular las políticas protectoras de las situaciones de “discapacidad”, en concreto, en el ámbito del empleo. El art. 5.2 del TFUE deja claro que, en el ámbito de la política de empleo, la UE asumirá un papel de coordinadora de las políticas de los Estados miembros, encargada, sólo de definir, las orientaciones generales de dicha política (confirmación que se produce en los arts. 145 a 150 TFUE). También asume un papel de coordinadora en lo concerniente a las políticas sociales (art. 5.3). En cuestiones de mejora del entorno de trabajo, de protección de la salud y de la seguridad de los trabajadores y de evitación de la exclusión de colectivos desfavorecidos del mercado de trabajo sólo tiene atribuidas competencias de apoyo y complemento a la acción de los Estados miembros (art. 153.1 TFUE), estableciéndose, con carácter excepcional, la posibilidad de dictar Directivas provistas de disposiciones de mínimos y teniendo en cuenta siempre la reglamentación de los Estados miembros, en determinados ámbitos como es el de “la mejora... del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores” y en el ámbito de la igualdad entre el hombre y la mujer con respecto a las oportunidades de trabajo y al trato en el trabajo [art. 153.2 b) TFUE]. Por otra parte, no existe, en ningún texto constitutivo, definición alguna ni tratamiento dispositivo sobre el concepto de “discapacidad”.

Desde el Derecho Derivado, hay que decir que tampoco se presentó, en ningún momento, iniciativa alguna donde se definiese, con claridad, el concepto de discapacidad, aunque la ejecución de una serie de primeros programas diseñados en favor de la integración sociolaboral de las personas con discapacidad necesitaba de una concreción conceptual del término “discapacidad” (en estos primeros programas se hablaba de “minusvalía”) con el

¹²² En este sentido, AA.VV. ROMERO RODENAS, M.J. (Coord.). (2003). *Trabajo y protección social del discapacitado*. Bomarzo, Albacete, pág. 16.

objeto de poder establecer el colectivo al cuál iban a ir dirigidos dichos programas. Así, destacamos una serie de textos no vinculantes, como la Resolución del Consejo, de 27 de junio de 1974, sobre el Establecimiento del primer programa de acción comunitaria para la readaptación profesional de los minusválidos¹²³, la Recomendación del Consejo, de 24 de julio de 1986, sobre el Empleo de los minusválidos en la Comunidad¹²⁴, la Decisión del Consejo, de 18 de abril de 1988, por la que se adopta un segundo programa de acción de la Comunidad en favor de los minusválidos (HELIOS)¹²⁵ o el *programa HELIOS II*¹²⁶

En el año 2000, por primera vez, se ocupa de la discapacidad, de manera expresa y con efectos vinculantes, una Directiva, en este caso, la Directiva 2000/78/CE, del Consejo, de 27 de noviembre, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación¹²⁷, sin embargo, no encontramos alusión alguna sobre la determinación del concepto, ni siquiera el encargo de ello a los Estados miembros.

Finalmente, en 2010, la Comisión Europea mediante la Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, denominada *Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras*¹²⁸, y, en base a la facultad dada por el art. 216.1 TFUE, adopta la definición de personas discapacitadas dada por la *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (2006) de la ONU, cuyos efectos vinculantes se harán efectivos a partir de la entrada en vigor de la Decisión del Consejo 2010/48/CE, de 26 de noviembre de 2009, *relativa a la celebración, por parte de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad*¹²⁹, instrumento a través del cual, la UE ratificó el texto de la Convención, y por lo tanto, lo eleva a norma europea, de conformidad con el art. 216.2 del TFUE.

Sin embargo, en nuestra opinión, el espíritu del concepto dado por la *Convención* de Naciones Unidas no tiene un afán expreso regulador, más bien, fue una propuesta de una institución no gubernamental ni legislativa que trataba de fomentar y defender los derechos humanos y libertades fundamentales¹³⁰ de las personas con discapacidad. En este sentido, adolece de falta de concreción en ciertos aspectos ya señalados con anterioridad, que van a generar problemas, no cuando los ordenamientos jurídicos promuevan un tratamiento amplio del término “discapacidad”, pero sí cuando se intente poner restricciones y acotar la definición dada por la ONU. Y ello porque esta situación va a provocar que los Estados puedan llevar a cabo desarrollos normativos con distintos márgenes de apreciación con respecto al concepto de “discapacidad”. Ante esta situación, va ser el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) quién empiece a realizar interpretaciones

¹²³ DOCE, de 09/07/1974, C 80/30.

¹²⁴ DOCE, de 12/08/1986, L 225/43.

¹²⁵ DOCE, de 23/04/1988, L 104/38.

¹²⁶ DECISIÓN DEL CONSEJO, de 25 de febrero de 1993, *por la que se aprueba el tercer programa de acción comunitaria para las personas minusválidas (HELIOS II 1993-1996)* (DOCE, de 09/03/1993, L 56/30).

¹²⁷ DOCE, de 02/12/2000, L 303/16.

¹²⁸ COM (2010) 636 final, de 15/11/2010.

¹²⁹ DOUE, de 21/01/2010, L 23/35. Dicho texto introdujo, por primera vez, el enfoque del modelo social en el espacio normativo europeo de una manera clara.

¹³⁰ SELMA PENALVA, A. (2013). *Marco normativo de las políticas sociolaborales. La protección jurídico-social de los colectivos especialmente vulnerables*. Edit. Universidad de Murcia, Murcia, pág. 90.

jurisdiccionales sobre la definición de “discapacidad”¹³¹, conforme a los dos únicos textos con carácter vinculante que nacen de las instituciones europeas: el texto de la *Convención* y la Directiva 2000/78/CE.

2.4.2. Los pronunciamientos del TJUE sobre el concepto de “discapacidad”

Para realizar un análisis exhaustivo, debemos de distinguir dos periodos en los que el TJUE, según la doctrina, estableció perspectivas distintas sobre la cuestión planteada, siendo 2010 la fecha que marcó el punto de inflexión, con la entrada en vigor de la Decisión del Consejo 2010/48/CE que ratificaba, por parte de la UE, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este análisis nos permitirá tener una referencia clara para el análisis de la evolución que ha tenido el concepto de “discapacidad” en nuestro ordenamiento jurídico y su concreción actual.

2.4.2.1. Período anterior a la entrada en vigor de la Decisión del Consejo 2010/48/CE. Análisis de la STJUE de 11 de julio de 2006, asunto C-13/05, Chacón Navas

Como hemos dicho, con anterioridad a la Decisión del Consejo 2010/48/CE, la única disposición comunitaria que trató de regular la “discapacidad”, de una manera vinculante, fue la Directiva 2000/78/CE, cuya finalidad era y es combatir ciertos tipos de discriminación en el ámbito de la ocupación y del empleo, entre ellos, por motivo de discapacidad. Sin embargo, dicha norma ni había procedido a la definición del término “discapacidad”, ni tampoco remitió su cometido a los Estados miembros, por lo que, debido a la falta de disposiciones comunitarias que contuviese un desarrollo conceptual del término “discapacidad” y “en pos de una aplicación uniforme del Derecho Comunitario y del principio de igualdad”, se hizo necesaria una “interpretación autónoma y uniforme”, por parte del propio TJUE, a la luz de la Directiva 2000/78/CE (FJ39 y 40, STJUE, de 11 de julio, de 2006, *asunto C-13/05, Chacón Navas*), por lo que resulta esencial dejar claro que el TJUE no contaba con la preexistencia de un concepto legal de discapacidad.

En efecto, el *asunto Chacón Navas* fue uno de los pronunciamientos que tuvo mayor trascendencia al respecto porque empezó a sentar doctrina sobre el establecimiento del concepto de “discapacidad” y sobre el surgimiento de una problemática que planteaba el poder considerar a la “enfermedad” como situación asimilada a la discapacidad, a efectos de aplicar el principio de prohibición de discriminación por motivos de discapacidad, contenido en la Directiva 2000/78/CE, con el objeto de proteger al trabajador de situaciones desfavorables, como por ejemplo, el despido motivado por causas derivadas del surgimiento de una enfermedad o accidente. Para ello, en primer lugar y en base a esa necesaria “interpretación autónoma y uniforme”, el TJUE se pronunció sobre el concepto de “discapacidad” estableciendo que esta debía entenderse como “una limitación, derivada de dolencias físicas, mentales o psíquicas”, cuando ésta supusiese un obstáculo para la participación en la vida profesional (FJ43)¹³².

¹³¹ PÉREZ ANAYA, R.M. (2015). “La obesidad como causa de despido: desde la perspectiva comunitaria”. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*. Vol. 3. N.º 1. Consulta on line, Dialnet.

¹³² Con respecto a esta definición, el TJUE se justificó diciendo que se había establecido teniendo en cuenta el contexto y el objeto de la Directiva 2000/78/CE (FJ40, 42 y 43).

Teniendo en cuenta la apertura de planteamiento y la falta de elementos para concretar, clarificar y delimitar con mayor precisión el concepto de “discapacidad”, podríamos pensar que el Tribunal estaba por incluir, una amplia tipología de situaciones, incluida la “enfermedad”, dentro del concepto de discapacidad¹³³. Tampoco parecía negar la inclusión de limitaciones menos severas, en cuanto a grado de disfuncionalidad, pero que podrían también dificultar el desarrollo normalizado de la prestación laboral. Sin embargo, a pesar de su apertura conceptual, el TJUE se posicionó claramente en contra de una equiparación total entre “enfermedad” y “discapacidad” (FJ44), a efectos de la Directiva 2000/78/CE, quedando “la enfermedad, como tal”, excluida del ámbito de protección de dicha Directiva (FJ55 y 57), negándose a contemplar la discapacidad, tan pronto como apareciese la enfermedad (FJ46). En este sentido, llama la atención como el Tribunal no dice en base a qué establece el concepto de “discapacidad” solo que, para ello, tiene en cuenta el sentido de la Directiva 2000/78/CE, donde, precisamente, no se establece tal concepto. Sin embargo, justificaba su posicionamiento en base a que, cuando el legislador europeo eligió el término “discapacidad”, como motivo de discriminación prohibido de los incluidos en la lista del art. 1 de la Directiva 2000/78/CE, lo hizo de manera deliberada, difiriendo del motivo de “enfermedad”, por lo que resultaba clara su no inclusión en dicho art. 1 (FJ44). Además, esgrimía que ninguna disposición de las establecidas por el TCCE¹³⁴ contenía prohibición alguna de discriminación por motivos de enfermedad, como tal (FJ54). En este sentido, compartimos la idea de no equiparar “enfermedad” con “discapacidad”, ya que, la enfermedad resulta un estado totalmente distinto al de la discapacidad. Es decir, nuestro ordenamiento jurídico, ha entendido la enfermedad o la incapacidad temporal como una situación de alteración de la salud del trabajador que suele afectar, de manera más o menos prolongada en el tiempo, a la capacidad laboral, y que se prevé reversible. Además, dicha contingencia aparece regulada y adecuadamente protegida por nuestro ordenamiento jurídico laboral. Así, el objetivo del enfermo consiste en curarse lo antes posible. Sin embargo, la discapacidad se va a manifestar como una limitación de funciones de manera prolongada en el tiempo, que altera y dificulta las capacidades laborales de las personas, de manera permanente, sin perjuicio de que en algunos casos se puedan recuperar o rehabilitar ciertas funciones.

Debido a su escasa concreción en la definición de “discapacidad”, el TJUE tuvo que introducir un concepto que lograra explicar cuando una situación podría definirse como “discapacidad”. Así, en su FJ45, el TJUE aclaraba que, para que una limitación de la capacidad de trabajar pudiera ser incluida dentro del concepto de “discapacidad”, era necesario que dicha limitación fuese “de larga duración” y ello se desprendía, decía, por la importancia que el legislador europeo había dado a la obligación recaída sobre el empresario de adoptar medidas destinadas a adaptar el puesto de trabajo a las características personales del trabajador con discapacidad (considerando decimosexto y art. 5, Directiva 2000/78/CE), dejando claro que en la mente del legislador estaba la idea de resolver situaciones que se prolongasen en el tiempo. Según el TJUE, todas aquellas limitaciones de “larga duración” que obstaculizasen la participación del trabajador en la vida profesional, entraban dentro del concepto de “discapacidad” y el resto, por descarte, entendemos que el Tribunal las incluiría dentro del concepto de “enfermedad”. Sin duda, convendrán con nosotros que el concepto “larga duración” resultaba confuso e

¹³³ En general, se hablará de enfermedad, pero se incluye también el accidente (laboral o no). Véase ESCRIBANO GUTIÉRREZ, J. (2007). “Enfermedad, discapacidad y discriminación desde las perspectivas nacional y comunitaria”. *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*. N.º 1, pág. 1152.

¹³⁴ Entendemos que se estaba refiriendo, entre otros, al art. 13 del TCCE donde se establecían los motivos de prohibición por discriminación en una lista cerrada, al igual que en el art. 1 de la Directiva 2000/78/CE.

indeterminado y, como rasgo distintivo entre enfermedad y discapacidad resultaba además parco, pobre y difuso contribuyendo a la creación de inseguridad jurídica. Es decir, podrán darse situaciones de enfermedad o análogas cuyas dolencias cumplieren con el requisito de durabilidad pero que, al mismo tiempo, pudieran chocar con el principio de no equiparar “enfermedad” y “discapacidad”. La falta de una mayor concreción del pronunciamiento dejaba una cuestión en el aire: el TJUE no estableció un momento concreto, en el tiempo, a partir del cual, se pudiera estar hablando del surgimiento de una situación de discapacidad, y no de otro tipo de situación, con salvedad de aquellas situaciones que presentasen un cuadro crónico y cuyo pronóstico temporal fuese de permanencia en el tiempo, en cuyo caso, resultaría evidente su inclusión dentro del concepto “larga duración”.

2.4.2.2. *Periodo posterior a la entrada en vigor de la Decisión del Consejo 2010/48/CE. Análisis de la STJUE, de 11 de abril de 2013, asuntos acumulados C-335/11 y C-337/11, HK Danmark, entre otras*

Con la entrada en vigor de la *Convención* de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad, todas sus disposiciones entraron a formar parte del cuerpo legal normativo de la UE (SSTJUE, de 18 de marzo de 2014, *asunto Z*, FJ73, de 1 de diciembre de 2016, *asunto Daouidi*, FJ40), tras la entrada en vigor de la Decisión del Consejo 2010/48/CE, por lo tanto, a partir de este momento, existe un concepto legal de “discapacidad”, establecido en el art. 1, párrafo segundo del texto de la *Convención* ONU, por lo que la Directiva 2000/78/CE, en lo que respecta a la discapacidad, debía interpretarse de conformidad con dicha *Convención*¹³⁵ (SSTJUE, *asunto HK Danmark*, FJ32, *asunto Daouidi*, FJ41 y *asunto Z*, FJ75) y por ende, el concepto de “discapacidad”, en el sentido de la Directiva 2000/78/CE, debía entenderse tal y como se dispone en dicha *Convención* (SSTJUE *asunto HK Danmark*, FJ38, *asunto Z*, FJ76, *asunto Daouidi*, FJ42 y *asunto FOA*, FJ53)¹³⁶.

Así, la STJUE, de 11 de abril de 2013, *asuntos acumulados C-335/11 y C-337/11, HK Danmark*, esboza la nueva definición del concepto de “discapacidad” conforme lo establece la *Convención* ONU, entendiendo por “discapacidad” toda “limitación derivada... de dolencias físicas, mentales o psíquicas que, al interactuar con diversas barreras, puede impedir la participación plena y efectiva de la persona... en la vida profesional en igualdad de condiciones que los demás trabajadores” (FJ38). En su FJ39 el Tribunal siguió exponiendo que las deficiencias debían ser “a largo plazo”, según se desprende del art. 1.2 del texto de la *Convención*.

¹³⁵ En este caso y en palabras del Abogado General, la Directiva 2000/78/CE no podía ofrecer una protección menor que la que brindaba la Convención y por lo tanto la definición ofrecida por la STJUE Chacón Navas quedaba en un nivel de protección inferior (Conclusiones del Abogado General en el *asunto HK Danmark*, FJ27).

¹³⁶ Cuando la UE celebra acuerdos internacionales, establece el art. 216.2 TFUE que las instituciones de la UE quedan vinculadas por tales acuerdos (STJUE, de 21/12/2011, *asunto Air Transport Association of America y otros*, FJ50). Estos acuerdos ocupan un lugar de primacía sobre el Derecho Derivado de la UE por lo que, impone interpretar las disposiciones de este Derecho Derivado, en la medida de lo posible, de conformidad con dichos acuerdos (STJUE, de 22/11/2012, *asunto Digitalnet y otros*, FJ39). Al aprobar la Decisión 2010/48 la Convención de la ONU, sus disposiciones entran a formar parte integrante del ordenamiento jurídico de la UE (STJCE de 30/04/1974, *asunto Haegeman*, FJ5), por lo que la Directiva 2000/78 deberá interpretarse, en la medida de lo posible, de conformidad con la Convención (FJ28-32, *asunto HK Danmark*).

Tras el análisis de este segundo pronunciamiento, lo primero que llama la atención es el singular parecido con la definición esbozada en el pronunciamiento del *asunto Chacón Navas*, y en el que apenas se puede destacar la siguiente diferencia: al contrario que en el *asunto Chacón Navas*, el Tribunal admitía, en su FJ44, que el concepto de “discapacidad” debía de entenderse en el sentido de situación que podía impedir el ejercicio de la actividad laboral y no un obstáculo que impidiese el ejercicio de tal actividad. Por lo tanto, parece que se estaba dando cabida a situaciones donde la limitación solo supusiese una dificultad y no una barrera infranqueable con lo que el hecho de que el trabajador sólo pudiera llevar a cabo su trabajo de manera limitada no impediría su consideración de discapacitado en el nuevo contexto de la Directiva 2000/78/CE ya que la discapacidad no debía implicar “necesariamente la exclusión total (...) de la vida laboral” (FJ43, *asunto HK Danmark*). En este sentido, decía el Tribunal, que tomar una posición contraria sería incompatible con el objeto de la Directiva 2000/78/CE (FJ44)¹³⁷. Por su parte, con respecto a aclarar el término “a largo plazo”, el TJUE seguía sin ofrecer ninguna delimitación concreta y seguíamos sin saber qué situaciones se consideraban incluidas y cuáles no¹³⁸.

2.5. El tratamiento del concepto de “discapacidad” desde el ámbito laboral nacional español

2.5.1. El concepto de “discapacidad” en el ordenamiento jurídico laboral español

Como hemos podido comprobar, tradicionalmente, el término “discapacidad” ha venido adoleciendo de precisión conceptual suficiente, y cuya concreción ha dependido del momento y de la norma que lo regulase¹³⁹. En España, a la hora de tratar el concepto se ha producido también esta circunstancia, de hecho, el término “discapacitado” es de muy reciente acuñación, después de que, a lo largo del amplio periodo legislativo español, se hayan venido utilizando una diversidad de términos (que en la actualidad sorprenden) para explicar las situaciones que venían sufriendo las personas con algún tipo de limitación funcional: anormales¹⁴⁰, inválidos¹⁴¹, inútiles¹⁴², deficientes¹⁴³, subnormales¹⁴⁴, etc. Incluso en nuestra Constitución Española de 1978, el término utilizado, por su art. 49, es el de “disminuido” físico, sensorial o psíquico, cuando establece un mandato a los poderes

¹³⁷ Véase *asuntos Z*, FJ77 y STJUE, de 22/05/2014, *asunto Glatzel*, FJ45).

¹³⁸ En el *asunto C-395/15, Daouidi*, el TJUE tuvo que enfrentarse al concepto de “largo plazo” pero esquivó el problema señalando que deberán ser los juzgados nacionales a quienes corresponda comprobar si la limitación de la capacidad del interesado tiene carácter duradero o no (FJ55).

¹³⁹ Véase RUIZ CASTILLO, M.M. (2010). *Igualdad y no discriminación...*, op. cit., pág. 97 o MARTÍN VALVERDE, A. y GARCÍA MURCIA, J. (Dir. y Coord.). (2002). *Tratado Práctico de Derecho del Trabajo*. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), págs. 2705 y ss.

¹⁴⁰ Real Decreto que crea el Patronato Nacional de Sordomudos, Ciegos y Anormales (Gaceta de Madrid, N.º 24, de 24/01/1910).

¹⁴¹ Orden de 14 de diciembre de 1959, del Ministerio de la Gobernación, por la que se aprueban los Estatutos por que ha de regirse la Asociación Nacional de Inválidos Civiles (BOE N.º 307, de 24/12/1959).

¹⁴² Decreto para el ingreso en el Cuerpo de inválidos militares de los jefes militares de la armada declarados inútiles (Gaceta de Madrid, N.º 139, de 15/05/1931).

¹⁴³ Decreto para la creación del Patronato Nacional de Cultura, de los Deficientes (Gaceta de Madrid, N.º 96, de 06/04/1934).

¹⁴⁴ Orden por la que se aprueba el texto refundido de los Decretos 2421/1968, de 20 de septiembre y 1076/1970, de 9 de abril, por los que se establece y regula la asistencia en la Seguridad Social a los subnormales (BOE, N.º 121, de 21/05/1970).

públicos para llevar a cabo políticas de integración a todas aquellas personas que presentasen alguna deficiencia tanto física como psíquica. Las connotaciones negativas, en todas estas acepciones, eran sin duda obvias gracias a la influencia del modelo médico-rehabilitador¹⁴⁵.

Será a través del RD 1723/1981, de 24 de julio que reguló el reconocimiento, declaración y calificación de las condiciones de subnormal y minusválido¹⁴⁶, cuando aparece, por primera vez, el término minusválido¹⁴⁷ en el ordenamiento jurídico español, siendo la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (en adelante, LISMI)¹⁴⁸, la que, cumpliendo el mandato del art. 49 CE, de llevar a cabo políticas de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de este colectivo vulnerable y bajo el amparo de la *Declaración de los Derechos de los Impedidos*, aprobada por Resolución 3447, de 9 de diciembre de 1975 de la ONU, afianzaba este nuevo término con el que se dirigía a cualquier persona que encontrase sus posibilidades de integración educativa, laboral o social, disminuidas como consecuencia de sufrir deficiencias de tipo físico, psíquico o sensorial y que, en principio, dichas deficiencias tuviesen un carácter permanente (art. 7.1)¹⁴⁹. Podemos observar como el legislador español concreta el aspecto temporal restringiendo su aplicación de manera exclusiva a aquellas limitaciones que tuviesen, al menos y desde un principio, una previsión de permanencia en el tiempo. Aunque esta concepción abierta permanecería invariable hasta el fin de la vigencia de la LISMI (año 2013), lo cierto es que a falta de una conceptualización internacional que vinculase al ordenamiento jurídico español, la norma nacional iba a someter la calificación de “discapacidad”, a un reconocimiento personalizado, por el organismo administrativo correspondiente, previo informe de unos equipos multiprofesionales calificadoros (art. 7.2 LISMI). Así, el art. 10.2 c) LISMI, preveía la creación de un órgano para calificar y valorar las distintas minusvalías en función de una graduación. Por lo tanto, podemos observar cómo en España, desde un primer momento, se optó por encorsetar la “minusvalía”, dentro de un rango de grado de afectación, fuera del cual, la persona y por extensión, el trabajador, no sería considerado o calificado como “minusválido”.

La Orden de 8 de marzo de 1984, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social¹⁵⁰, en un primer momento, y más tarde el RD 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía¹⁵¹, establecieron un baremo para determinar el grado de minusvalía y la valoración de diferentes situaciones con el objeto de otorgar el derecho a prestaciones y subsidios integradas en un sistema de prestaciones sociales y económicas regulado y desarrollado por el Real Decreto 383/1984

¹⁴⁵ Véase POLONIO de DIOS, G. (2015). *La discapacidad desde...*, op. cit., págs. 186 y ss. La Disposición Adicional 8ª de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE N.º 299, de 15/12/2006) estableció que, a partir de su entrada en vigor, las referencias realizadas en las disposiciones normativas a “minusválidos” o a “personas con minusvalías” se deberán cambiar por los términos “personas con discapacidad”, un término con menos connotaciones peyorativas.

¹⁴⁶ BOE N.º 190, de 10/08/1981.

¹⁴⁷ Sin embargo, el trámite legal de acuñar el término minusválido lo lleva a cabo el RD 348/1986, de 10 de febrero, por el que se sustituyen los términos subnormalidad y subnormal contenido en las disposiciones reglamentarias vigentes, hasta ese momento (BOE, N.º 45, de 21/02/1986).

¹⁴⁸ BOE N.º 103, de 30/04/1982.

¹⁴⁹ Véase ROMERO GALLARDO, A. (2013). “2013, El año de la futura refundición de textos legales sobre discapacidad en España”. *Revista Aranzadi Doctrinal*. N.º 1, pág. 207.

¹⁵⁰ BOE N.º 65, de 16/03/1984.

¹⁵¹ BOE N.º 22, de 26/01/2000.

de 1 de febrero¹⁵², pero que había sido previsto por la LISMI¹⁵³, con el objeto de promover la integración social de las personas con minusvalía no incluidos en el ámbito de aplicación del sistema de Seguridad Social; es decir, aquellas personas con minusvalía que no podían acceder a un empleo. Pues bien, el art. 2 de la referida Orden Ministerial establecía el límite de alcanzar un 33% de graduación para poder ser considerado minusválido¹⁵⁴.

Coincidiendo con el *Año Europeo de las Personas con Discapacidad*, en España, se aprueba la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad¹⁵⁵, cuya promulgación, decía su exposición de motivos, encontraba justificación en la persistencia latente de la desigualdad que sufría el colectivo de discapacitados, por lo que se necesitaba una norma que complementase a la LISMI y que proyectase el nuevo enfoque del modelo social que venía imponiéndose desde las instancias internacionales. La Ley 51/2003, aunque no estableció en un primer momento un concepto de discapacidad, al igual que la LISMI, su art. 1.2, supeditaba la calificación de discapacitado al reconocimiento de una graduación, de al menos, un 33% de disfuncionalidad. Al mismo tiempo, consideró, “en todo caso”, “afectados por una minusvalía en grado igual o superior” al mencionado 33%, a las personas que tuviesen “reconocida una incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez y a los pensionistas de clases pasivas” que tuviesen “reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad”. Esta equiparación entre ser pensionistas por IP (en sus grados de total, absoluta o gran invalidez) y la correspondiente afectación por un grado de discapacidad de, al menos, un 33%, fue interpretado por la jurisprudencia¹⁵⁶ en el sentido de que solo podía producirse a los exclusivos efectos de esta Ley y no, en cualquier caso. En este sentido, la Ley 51/2003 intentaba proporcionar una serie de garantías suplementarias a las personas con discapacidad para vivir con plenos derechos y en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía como eran medidas contra la discriminación, exigencias de accesibilidad, medidas de acción positiva, protección contra represalias, normas de tutela judicial, etc. Por lo tanto, solo a los efectos de estas medidas, las personas declaradas con una incapacidad permanente iban a ser consideradas como personas discapacitadas.

Con la versión del año 2011 (modificación introducida por el art. 1 de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*), la Ley 51/2003 realiza un acto de enorme importancia: en su art. 1.2 transpone el concepto de “discapacidad”, tal y como fue establecido por la Convención Internacional de la ONU. Es decir, a partir de este momento, tendrán la consideración de persona con discapacidad cualquiera que presentase deficiencias funcionales “a largo plazo” (físicas, mentales, sensoriales o intelectuales) y que, al encontrarse con las barreras del contexto social, se viera impedida su participación plena y efectiva en la sociedad (en nuestro caso, en su tarea profesional), en igualdad de condiciones con los demás. Según el literal de la norma, esta definición debió eliminar la

¹⁵² BOE N.º 49, de 27/02/1984.

¹⁵³ Arts. 12 y ss.

¹⁵⁴ Si bien es cierto que en el periodo del régimen preconstitucional ya existía una concepción de minusválido por una disminución física o psíquica en un grado no inferior al 33% (art. primero, Decreto 2531/1970, de 22 de agosto, sobre empleo de trabajadores minusválidos (BOE N.º 221, de 15/09/1970).

¹⁵⁵ BOE N.º 289, de 03/12/2003.

¹⁵⁶ Por todas, SSTs de 21/03/2007 (Rec.: 3872/2005); de 29/09/2008 (Rec.: 2714/2007); de 09/12/2008 (Rec.: 2678/2007); de 07/04/2016 (Rec.: 2026/2014), en las que se concluye que esa previsión legal era únicamente a los específicos y solos efectos de esa norma.

necesidad de tener que alcanzar ningún grado específico de discapacidad. Es decir, toda persona que padeciese algún tipo de disfuncionalidad (aunque no hubiese alcanzado la calificación del 33%), siempre que dicha limitación tuviese una duración a largo plazo e impidiese, en nuestro caso, realizar las funciones del puesto de trabajo con normalidad y en igualdad de condiciones que el resto de sus compañeros, dicha persona debería ser titular del derecho a la tutela antidiscriminatoria por razón de discapacidad.

Por tanto, con esta modificación, en teoría, deberían haberse abierto las puertas a todas aquellas afecciones cuya limitación funcional pudiera dificultar tanto el acceso a un puesto de trabajo como su mantenimiento ofreciendo una cobertura al mismo nivel que el que se venía ofreciendo a las personas calificadas como discapacitadas, al menos, a efectos de procurarles las medidas de ajustes razonables necesarias, con anterioridad a la toma de decisiones desfavorables, como pudiera ser una extinción contractual. Sin embargo, seguidamente de establecer el concepto de personas con discapacidad, el legislador, al igual que en su versión anterior, mantiene la literalidad del apartado segundo al considerar personas con discapacidad a todo aquel, que tenga reconocido un grado de minusvalía del 33%, algo que, en principio, carecía de sentido apuntarlo, en base a dos cuestiones: en primer lugar, porque si la definición admite disfunciones con una graduación menor, evidentemente, tendrían cabida todas aquellas calificadas con una graduación mayor en base a su previsible mayor limitación. En segundo lugar, porque, si como plantea la definición, para que una disfuncionalidad sea considerada discapacidad, debe impedir, al chocar con las barreras sociales, la participación efectiva de la persona afectada, significa ello que ¿alcanzando un 33% de discapacidad da igual si la disfunción impide o no dicha participación efectiva? No parece lógico y, en cualquier caso, se estaría produciendo un tratamiento desigual y una desvirtuación del propio concepto de discapacidad, a efectos de su protección por el principio antidiscriminatorio. Es decir, la razón de ser del principio antidiscriminatorio es que, ante los obstáculos que van a interponer las barreras sociales impidiendo el normal funcionamiento de la persona discapacitada en la realización de su actividad laboral, se la proteja en igualdad de condiciones que al resto. No tiene sentido no aplicar este principio a aquellas personas que no son consideradas discapacitadas porque un comité evaluador considere no haber alcanzado la graduación del 33% y, sin embargo, sus dolencias o patologías les pueda impedir o dificultar la realización de su trabajo, con normalidad¹⁵⁷.

Desde nuestro punto de vista y a efectos de lo propuesto en la *Convención Internacional* de la ONU y los pronunciamientos del TJUE, el legislador incumple la normativa dada al establecer un concepto de “discapacidad” restrictivo eliminando la importancia que debe de asumir la relación entre las limitaciones y el entorno social que, en nuestro caso, sería el del trabajo. Con ello, se limitan claramente los efectos que se despliegan tanto de las disposiciones de la *Convención* de la ONU como de los pronunciamientos del TJUE. Por último, el mismo apartado segundo mantenía la inclusión a los pensionistas de incapacidad permanente en su grado de total, absoluta y gran invalidez y los pensionistas de clases pasivas que tuviesen reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

¹⁵⁷ Sobre este razonamiento hay que llevar a cabo la salvaguarda de las personas con capacidad intelectual límite (personas con una discapacidad intelectual entre el 20% y el 33% de graduación) a los que el legislador, recientemente, les ha procurado un hueco como beneficiarios de ciertas medidas de acción positiva de promoción de acceso al empleo, mediante el RD 368/2021, de 25 de mayo.

Esta misma Ley 26/2011, en su DF2^a, establecía un mandato al Gobierno para que elaborase un texto con la refundición de la Ley 13/1982, la Ley 51/2003 y la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad¹⁵⁸. Así nace el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social¹⁵⁹, que deroga la normativa refundida. El texto refundido salió a la luz tras el pronunciamiento del TJUE en su sentencia del *asunto HK Danmark*. Lógicamente, mantiene la definición establecida por la Ley 51/2003, en su versión de 2011, sin embargo, realiza dos cambios, cuya importancia es manifiesta. En primer lugar, cambia los términos “a largo plazo” por “previsiblemente permanente”¹⁶⁰ como requisito de las deficiencias [arts. 2 a) y 4.1.], aprovechando que este último fue utilizado por la LISMI para definir a las personas minusválidas. En principio, parece no tener importancia en cuanto al sentido de la definición, pero el concepto de “previsiblemente permanente” entendemos que conlleva una serie de connotaciones mucho más restrictivas y concretas que el término “a largo plazo” cuya inespecificidad resulta manifiesta. En este sentido, entendemos que el cambio se ajustaría más a la problemática real de la situación evitando así la posible interpretación de incluir situaciones más propias de la recuperación o rehabilitación que de la tutela antidiscriminatoria. Es decir, con el concepto de permanencia se está refiriendo a disfunciones que van a tener escaso o ningún margen de recuperación funcional. En segundo lugar, el nuevo texto refundido hace algo que ha sido interpretado por los tribunales nacionales de “ultra vires”, en cuanto que el legislador se extralimita en sus funciones de refundición, al modificar el sentido del segundo párrafo del art. 1.2 de la Ley 51/2003, ahora regulado en el art. 4.2 del nuevo RD Legislativo 1/2013. A diferencia de lo establecido en el texto original, en la refundición establece que la consideración de persona discapacitada sobre aquellas que obtuviesen un grado de disfuncionalidad del 33%, sobre los pensionistas de incapacidad permanente (en sus grados de total, absoluta o gran invalidez) y sobre los pensionistas de jubilación o de retiro por incapacidad permanente de las clases pasivas, lo iba a ser no solo a los efectos de esta Ley, es decir, a los efectos de aplicar la tutela antidiscriminatoria, sino también “a todos los efectos”, provocando distintos pronunciamientos del TS declarando la ineficacia jurídica del art. 4.2 del RD Legislativo 1/2013¹⁶¹.

La justificación que nuestra jurisprudencia ha encontrado para no equiparar incapacidad permanente con discapacidad está fundamentada, no sin razón, en que la “definición de los grados de incapacidad permanente” del sistema de Seguridad Social atiende de manera exclusiva a consideraciones pertenecientes al ámbito del empleo y del trabajo, mientras que el concepto de discapacidad, como ya apuntamos al principio de este apartado, incluye otras dimensiones de la vida social (STS de 21/02/2008, FJ2¹⁶²). Sin embargo, a pesar de esta argumentación y de que a efectos de aplicar la tutela antidiscriminatoria, entre otras

¹⁵⁸ BOE N.º 184, de 02/08/2011.

¹⁵⁹ BOE N.º 289, de 03/12/2013. Esta norma legal derogó a la Ley 51/2003 y a la Ley 13/1982. Dicha norma fue compendio de la LISMI, de la Ley 51/2003 y de la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

¹⁶⁰ Término que venía utilizando la LISMI.

¹⁶¹ Este criterio se ha seguido por la Sala de lo Social del TS en sus sentencias de 12/05/2020 (Rec.: 1484/2018, Rec.: 2778/2018, Rec.: 1490/2018, Rec.: 4423/2017, Rec.: 58/2018, Rec.: 1529/2018 y Rec.: 243/2018); de 29/11/2018 (Rec.: 3382/2016, Rec.: 1826/2017 y Rec.: 239/2018) y en su sentencia de 19/02/2020 (Rec.: 2927/2017).

¹⁶² Rec.: 1343/2007.

garantías, los pensionistas calificados con algún grado de incapacidad permanente (total, absoluta o gran invalidez), van a estar protegidos al ser considerados como personas con discapacidad, primero por la Ley 51/2003 y más tarde por el RD Legislativo 1/2013, existe un aspecto que tanto nuestro legislador como la jurisprudencia nacional han olvidado considerar y que para nosotros resulta de suma importancia: la consideración de ser persona con discapacidad a la hora de ser destinatario de políticas de empleo. Es decir, el principal problema no está en salvar una determinada situación como la de un despido, por una declaración judicial de nulidad, o de tener derecho a la aplicación de ajustes razonables a la hora de acceder a un empleo o de mantenerse en él, ya que tanto en un caso como en el otro, el empresario puede encontrar siempre la manera de deshacerse del trabajador o de imponerle trabas que dificulten su labor profesional con el objeto de deshacerse de la persona que presenta determinadas patologías crónicas severas¹⁶³.

Lo verdaderamente importante en todo este asunto es que las personas que presenten disfunciones corporales (con independencia del grado de afectación que se les otorgue) puedan ser beneficiarias de aquellas medidas de política de empleo destinadas a las personas con discapacidad, con el objeto de que cuando se vean impedidas de seguir en el puesto de trabajo o fuera del mercado de trabajo, debido a dichas funcionalidades, puedan disponer de herramientas eficaces para lograr su mantenimiento o su reinserción laboral, lo más rápidamente posible. Para ello, deben de considerarse prioritarios y verse incluidos, por tanto, dentro del colectivo de personas con discapacidad porque, en realidad, lo son con independencia del grado de afectación que sufran.

2.5.2. Análisis de cierta casuística que ha tratado la jurisprudencia española sobre las situaciones de trabajadores con dolencias y disfunciones corporales de carácter perdurable o permanente

La no consideración de ciertas patologías o dolencias como discapacitantes o incluso como un estado previo a la discapacidad por parte del ordenamiento jurídico nacional, provocan el desamparo social de las personas que las sufren e impiden que la jurisprudencia nacional pueda adoptar otras posiciones distintas. Vamos a ver algunos ejemplos claros de cómo los trabajadores con disfunciones corporales se ven desprotegidos y desamparados por el ordenamiento jurídico laboral.

La STS de 03/05/2016¹⁶⁴ nos trae un caso de evidente escapismo legal, por parte de la empresa. Esta, despide a la actora a los 10 días de haber sufrido un latigazo cervical como consecuencia de un accidente de tráfico, en pleno periodo de baja por incapacidad

¹⁶³ En este sentido, veamos dos ejemplos:

1. STS, de 12/05/2020, Rec.: 1484/2018: se producía una situación de “trastorno del disco intervertebral, enfermedad respiratoria, HTA y arritmia por fibrilación auricular”. El actor fue declarado afecto a incapacidad permanente total, siéndole solo reconocido un grado de disfuncionalidad del 22%.
2. STS, de 19/02/2020, Rec.: 2927/2017: se producía una situación de “fractura-luxación de tobillo izquierdo con mala evolución tras cinco intervenciones quirúrgicas. Actualmente artrosis importante del tobillo izquierdo. Deambulación con importante claudicación a expensas del miembro inferior izquierdo precisando dos muletas. Tobillo izquierdo con deformidad articular e importante limitación articular en todos los ejes. Limitado para actividades que requieran de bipedestación y/o deambulación prolongada”. Al demandante le fue reconocida una incapacidad permanente total y un grado de disfuncionalidad del 12%.

¹⁶⁴ Rec.: 3348/2014.

temporal. Evidentemente, el Tribunal no puede considerar, ni siquiera remotamente, la posibilidad de la existencia de secuelas de dolencias permanentes y, por tanto, que la enfermedad produjese una limitación en los términos establecidos por el RD Legislativo 1/2013 ya que la actora estaba en periodo de recuperación¹⁶⁵. En este caso, la empresa había promovido un despido disciplinario en base a una reducción de su rendimiento. Ante lo injustificado del despido disciplinario ya que ninguna responsabilidad por incumplimiento podría imputársele a la trabajadora cuando su ausencia se deriva de un proceso de IT, el Tribunal no puede fallar en otra dirección que calificando de improcedente el despido¹⁶⁶.

Otra situación que llama la atención es la que provoca el pronunciamiento del TS en su sentencia de 06/04/2017¹⁶⁷ donde una trabajadora, tras varias bajas por incapacidad temporal, presentaba una dolencia cervical crónica y, por lo tanto, previsiblemente permanente¹⁶⁸. El Tribunal no encuentra datos suficientes para considerar que “las dolencias tengan repercusiones permanentes en el quehacer laboral de la actora” constatando que tal dolencia fuera a impedir “la participación de la trabajadora en la vida profesional y en igualdad de condiciones que el resto de trabajadores”. Dicha afirmación se sustentaba en la falta de pruebas documentales, certificados médicos, periciales o del propio servicio de prevención de la empresa donde se pudiera constatar la evidente limitación de la actora para seguir desarrollando la labor de elevar distintas cargas durante su jornada laboral. No deja de ser significativo que el Tribunal no hallase evidencias que sostuviesen la permanencia en el tiempo de las dolencias de la trabajadora y su limitación funcional, dejándose a la trabajadora totalmente desprotegida ante las evidentes limitaciones físicas para seguir realizando las mismas funciones que requería el puesto de trabajo. En estas situaciones, ni tan siquiera se les reconoce a los trabajadores el derecho a que el empresario, al menos, adopte los correspondientes ajustes razonables. En este caso, entre las funciones del puesto de trabajo, se encontraba el levantamiento de pesos a una altura considerable¹⁶⁹.

En la STS de 22/02/2018, se dirime la protección antidiscriminatoria de una trabajadora que ha sido despedida debida a una ineptitud sobrevenida cuyo origen vino determinado por un proceso de IT derivado de un trastorno por estrés postraumático, que estaba perdurando en el tiempo¹⁷⁰. Esta pudiera ser una situación típica perfectamente encuadrable en la definición de “discapacidad” que dio el TJUE en el *asunto HK Danmark*, al referirse a una enfermedad curable e incurable cuyas dolencias, en este caso psicológicas, perdurasen en el tiempo. Sin embargo, el TS estableció que la situación que presentó la demandante se alejaba de lo que venía indicando la doctrina europea.

3. LOS DATOS QUE ARROJA EL MERCADO DE TRABAJO NACIONAL

¹⁶⁵ Una situación parecida se enjuicia en la STS de 15/03/2018 (Rec.: 2766/2016).

¹⁶⁶ El art. 55.4 LET viene otorgando la calificación de improcedencia del despido cuando no se acredita el incumplimiento.

¹⁶⁷ Rec.: 2848/2015.

¹⁶⁸ “Cervicobraquialgia izquierda y dolor periescapular izquierdo, radiculopatía crónica leve y degeneración discal C6-C7”.

¹⁶⁹ La trabajadora venía trabajando como “conductora de central de banda Lovee de formulación, máquina que tiene cierto nivel de exigencia física a nivel de hombros al exigir carga de material elevando brazos de forma reiterada a lo largo de la jornada”.

¹⁷⁰ Rec. N.º: 160/2016

El análisis que se propone en este apartado abarca la serie 2019-2014 correspondiente a los datos que se encuentran actualmente en vigor en la base del Instituto Nacional de Estadística. En cuanto a las personas registradas, los datos ofrecen el recuento de todas aquellas personas que tienen reconocido un grado del 33% o superior de discapacidad o aquellas otras que se consideren asimiladas, según el RD Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre y que se encuentran en edad de poder realizar alguna actividad laboral, es decir, entre los 16 y los 64 años.

3.1. Datos generales de la población

El primer dato que puede resultar relevante en el estudio del colectivo de personas con discapacidad es su incidencia en el ámbito nacional, en personas a partir de los 16 años y hasta los 64. Como podemos observar en la tabla N.º II.1., la discapacidad es una situación que predomina en el colectivo de personas en edad madura, teniendo mucha menor incidencia en los jóvenes. La mayor incidencia a partir de los 45 años, supone más del doble a lo largo de la serie, con respecto al segundo tramo de edad (de 25 a 44 años), siendo la incidencia en los más jóvenes, mínima. Esta circunstancia confirma la idea de prevalencia de las situaciones de discapacidad en sociedades envejecidas. Por su parte, podemos observar que la incidencia total ha ido en ascenso en los últimos años, produciéndose un ligero descenso en 2019.

Tabla N.º II.1. Número de personas con discapacidad, en función de la edad

SERIE	DE 16 A 24 AÑOS	TASA	DE 25 A 44 AÑOS	TASA	DE 45 A 64 AÑOS	TASA	TOTAL
2019	97.800	6,42%	391.300	25,70%	1.033.600	67,88%	1.522.700
2018	98.200	6,32%	411.300	26,47%	1.044.500	67,21%	1.554.100
2017	91.300	6,09%	407.700	27,20%	999.900	66,71%	1.498.900
2016	88.800	6,04%	412.400	28,07%	967.900	65,88%	1.469.200
2015	83.400	6,00%	399.800	28,78%	906.300	65,23%	1.389.400
2014	78.900	5,91%	394.400	29,54%	861.800	64,55%	1.335.100

Fuente: INE¹⁷¹. Elaboración propia

La tabla N.º II.2., muestra la relación existente entre los grados de discapacidad y la edad de las personas. Entre las personas poseedoras de un certificado de discapacidad, tenemos con un grado igual o superior al 33% e inferior a 45%, un promedio total a lo largo de la serie de un 43,05% de la población discapacitada, configurándose una trayectoria ascendente desde 2014 hasta 2018, produciéndose un ligero descenso en 2019; con un grado igual o superior a un 45% e inferior a un 65%, un promedio de un 18,1%. En este caso, la trayectoria fue descendente desde el inicio hasta el año 2018 donde inicia una trayectoria ascendente; con un grado de discapacidad igual o superior a un 65% e inferior a un 75%, un promedio de un 25,88%, donde la trayectoria que se muestra es casi estable produciéndose aumentos hasta el año 2016 y comenzando una trayectoria descendente a partir de 2017; y, por último, con un grado de discapacidad igual o superior a un 75%, la serie arroja un promedio de un 12,99%, y una trayectoria claramente descendente.

Fijándonos en la incidencia de los porcentajes de graduación, podemos observar como la mayoría de las discapacidades reconocidas pertenecen al rango inferior de graduación, algo

¹⁷¹ Base estatal de las personas con discapacidad.

que entra dentro de lo normal, lo que sorprende un poco es que sea el tercer rango de discapacidad, entre 65% y 74%, (discapacidad severa) el que ocupe el segundo lugar en incidencia por delante del rango 45% a 64% y que este no presente mucha diferencia con el rango de mayor graduación de discapacidad (75% o más) cuya incidencia es la menor de todos, cuestión que entra dentro de lo esperado.

Tabla N.º II.2. N.º de personas con discapacidad, en función del grado y de la edad

GRADOS DE DISCAPACIDAD	DE 16 A 24 AÑOS	DE 25 A 44 AÑOS	DE 45 A 64 AÑOS	PORCENTAJE
2019				
De 33% a 44%	45.200	162.200	469.700	44,47%
De 45% a 64%	16.400	66.100	205.600	18,92%
De 65% a 74%	19.000	104.300	247.400	24,34%
75% y más	17.300	58.700	111.000	12,28%
2018				
De 33% a 44%	45.600	172.100	477.000	44,70%
De 45% a 64%	14.600	60.300	189.400	17,01%
De 65% a 74%	20.200	116.000	262.500	25,65%
75% y más	17.900	62.900	115.600	12,64%
2017				
De 33% a 44%	41.300	167.100	449.200	43,87%
De 45% a 64%	13.200	59.400	181.000	16,92%
De 65% a 74%	19.500	117.600	256.000	26,23%
75% y más	17.300	63.700	113.600	12,98%
2016				
De 33% a 44%	39.200	164.200	424.600	42,75%
De 45% a 64%	13.100	62.400	179.500	17,36%
De 65% a 74%	19.500	120.600	252.000	26,69%
75% y más	17.000	65.100	111.900	13,21%
2015				
De 33% a 44%	35.700	155.700	391.700	41,97%
De 45% a 64%	12.800	64.200	175.100	18,15%
De 65% a 74%	18.600	116.600	234.000	26,57%
75% y más	16.200	63.300	105.400	13,31%
2014				
De 33% a 44%	32.300	146.800	361.800	40,52%
De 45% a 64%	13.600	73.200	183.300	20,23%
De 65% a 74%	17.200	111.500	215.200	25,76%
75% y más	15.800	62.900	101.400	13,49%

Fuente INE. Elaboración propia

Si analizamos la tabla N.º II.2., en función de los tramos de edad, en el tramo de los más jóvenes, el patrón que muestra la serie estudiada, presenta un número mayor de casos en el primer tramo de graduación (de 33% a 44), presentando un promedio a lo largo de la serie de 39.883 casos y suponiendo, más del doble, con respecto de cada uno de los tramos de graduación restantes. Además, en todos los tramos de graduación la tendencia ha sido el aumento de la incidencia, salvo en el último año que ha presentado un ligero descenso en todos los tramos de graduación menos en el de 45% a 64% que ha seguido el aumento, de manera más acuciante. En el siguiente tramo de edad, de 25 a 44 años, el patrón que presenta la serie es distinto al anterior, siendo los tramos de 33% a 44% y de 65% a 74% los más relevantes en cuanto a incidencias; presentando para el primero un promedio a lo largo de la serie de 161.350 casos y para el segundo un promedio de 114.433 casos, frente a un promedio de 63.516 de casos para el conjunto de los otros dos tramos de graduación. En este tramo de edad, la trayectoria del tramo de graduación de 33% a 44% ha sido ascendente mostrando una subida fuerte de casos de 25.300 entre 2014 y 2018 y produciéndose un descenso igual de significativo para el año 2019 con una bajada de 9.900,

tan solo en un año. Sin embargo, para el tercer tramo de graduación, la trayectoria ha sido ascendente hasta 2016, con un aumento total de 9.100 casos produciéndose un descenso aun mayor, sobre todo en el último año, en el que la cifra se reduce en 16.300 casos.

Por último, con respecto al tercer tramo de edad (de 45 a 64 años) el patrón que sigue la serie es parecido al del segundo tramo de edad en el sentido de que siguen siendo los tramos de graduación de 33% a 44% y de 65% a 74% los más relevantes (promedio a lo largo de la serie de 429.000 y de 244.517, respectivamente), pero con la diferencia de que el número de casos casi se triplica con respecto al tramo de edad intermedio en el tramo de 33% a 44% (al menos en los últimos años de la serie) y casi se duplica en el tramo de 65% a 74%. Con respecto al tramo de 45% a 64%, también se triplican los casos en la mayoría de los años y con respecto al tramo de 75% y más, el número de casos, en la mayoría de los años, no llegan al doble con respecto al tramo de edad anterior. Con respecto al tramo de 33% a 44%, la trayectoria ha sido ascendente, suponiendo una diferencia de 115.200 casos entre 2014 y 2018 y sufriendo una ligera bajada en comparación en el último año de 7.300 casos. Trayectoria parecida ha seguido el tercer tramo de graduación presentando un ascenso de casos hasta de 2018 de 47.300 pero, al contrario que su predecesor, sufriendo en 2019 una fuerte bajada en comparación de 15.100 casos. Por último, el tramo de graduación más alta experimentó un ascenso hasta 2018 de 14.200 casos y sufriendo un descenso en el último año de 4.600 casos.

Teniendo en cuenta los porcentajes totales, podemos ver como a lo largo de la serie las situaciones de discapacidad con grados comprendidos entre un 33% y un 64% presentan una incidencia promedio del 61,15% de casos siendo del 38,86% la incidencia de casos que presentan una discapacidad severa (a partir del 65% de disfuncionalidad). Si tenemos en cuenta que el concepto de discapacidad severa, además de la discapacidad física y sensorial con un grado igual o superior al 65%, incluye la parálisis cerebral, la enfermedad mental y la discapacidad intelectual con un grado igual o superior al 33%, podríamos afirmar que la incidencia de casos de discapacidad severa se vería aumentada. Esta circunstancia va a implicar la existencia de mayores barreras que van a dificultar la inserción laboral de las personas con discapacidad.

La tabla N.º II.3., nos muestra el porcentaje que supone la población con certificado de discapacidad, en edad de trabajar, con respecto a la población activa nacional. En este sentido, la serie arroja un promedio de un 6,44%, presentando una tendencia ascendente.

Tabla N.º II.3. Tasa de la población con discapacidad (entre 16 y 64 años), en relación con el número de población activa general

SERIE	TOTAL, DISCAPACITADOS ENTRE 16 Y 64 AÑOS	PROMEDIO ANUAL DE POBLACIÓN ACTIVA GENERAL	TASA DE PERSONAS DISCAPACITADAS ENTRE 16 Y 64 AÑOS
2019	1.522.700	22.803.400	6,68%
2018	1.554.100	22.606.500	6,87%
2017	1.498.900	22.557.900	6,64%
2016	1.469.200	22.656.600	6,48%
2015	1.389.400	22.767.100	6,10%
2014	1.335.100	22.813.700	5,85%

Fuente INE. Elaboración propia

Cada vez hay más personas con discapacidad en edad de trabajar. La incidencia de población con algún tipo de discapacidad reconocida oficialmente va en aumento

progresivamente cada año. Esto puede ser debido a dos circunstancias, la primera, porque la población general va aumentando y con ello las personas con discapacidad. La segunda, y más probable, es que la población general, va envejeciendo, y con ello aumentando los casos y las situaciones de discapacidad. Todo ello nos indica la necesidad de reforzar los esfuerzos para crear las condiciones óptimas de inserción laboral de este colectivo vulnerable, teniendo en cuenta que las mayores incidencias se presentan en trabajadores con edades avanzadas, lo que significa que las situaciones por discapacidad que se presenten serán, en muchos casos, sobrevenidas por lo que tomarán especial importancia las medidas que tengan que ver con las adaptaciones de los puestos de trabajo o de la propia organización empresarial, para evitar la pérdida del puesto de trabajo.

3.2. La actividad entre la población con discapacidad

Tabla N.º II.4. Tasa de actividad de las personas con discapacidad

SERIE	TOTAL, DISCAPACITADOS ENTRE 16 Y 64 AÑOS	N.º ACTIVOS DISCAPACITADOS	TASA DE ACTIVIDAD
2019	1.522.700	638.600	34,0%
2018	1.554.100	654.600	34,5%
2017	1.498.900	651.700	35,0%
2016	1.469.200	647.200	35,2%
2015	1.389.400	601.100	33,9%
2014	1.335.100	585.900	33,6%

Fuente INE. Elaboración propia

Tabla N.º II.5. Tasa de actividad de las personas con discapacidad, en función del grado de disfunción

GRADOS DE DISCAPACIDAD	N.º ACTIVOS DISCAPACITADOS	TASA ACTIVIDAD	N.º ACTIVOS DISCAPACITADOS	TASA ACTIVIDAD
	2019		2016	
Total	638.600	34,0%	647.200	35,2%
De 33% a 44%	365.400	54,0%	363.500	57,9%
De 45% a 64%	110.900	38,5%	114.600	44,9%
De 65% a 74%	75.400	20,3%	78.000	19,9%
75% y más	23.800	12,7%	22.300	11,5%
	2018		2015	
Total	654.600	34,5%	601.100	33,9%
De 33% a 44%	386.800	55,7%	326.800	56,0%
De 45% a 64%	104.800	39,6%	105.900	42,0%
De 65% a 74%	81.200	20,4%	77.400	21,0%
75% y más	21.100	10,7%	27.000	14,6%
	2017		2014	
Total	651.700	35,0%	585.900	33,6%
De 33% a 44%	379.500	57,7%	309.000	57,1%
De 45% a 64%	103.400	40,8%	100.200	37,1%
De 65% a 74%	82.600	21,0%	79.300	23,1%
75% y más	22.200	11,4%	27.600	15,3%

Fuente INE. Elaboración propia

Lo primero que debemos de hacer notar es la escasa tasa de actividad que presenta el colectivo de personas con discapacidad. Teniendo en cuenta que el promedio de la tasa de actividad general de la población, durante el periodo 2014-2019, se situó en torno al 59,08%¹⁷², lo destacable es la baja participación del colectivo de personas con discapacidad total, cuyo promedio en la serie cae a un 34,37%, habiendo experimentado una tendencia al alza desde 2014 hasta 2016, y sufriendo un descenso paulatino a partir de 2017 hasta 2019.

Si observamos, los valores que están más cerca de la tasa de actividad que presenta la población general son los correspondientes al tramo de graduación de discapacidad de entre un 33% y un 44%, es decir, la discapacidad más leve y la que, en teoría, establece menores dificultades de inserción laboral al trabajador. Conforme el grado de discapacidad aumenta la tasa de actividad disminuye, cayendo de manera importante sobre los tramos de grados igual o superior al 65%.

3.3. El desempleo en las personas con discapacidad

Pese a la multitud de medidas de política de empleo adoptadas, el porcentaje de personas con discapacidad en situación de desempleo que nos muestra la tabla N.º II.5., resulta alto a lo largo de la serie, con un promedio del 27,93%, habiendo alcanzado cotas máximas del 32,70% como en el año 2014, lo que evidencia que las medidas adoptadas, en este sentido, no han acabado de generar los efectos esperados ya que, si bien es cierto que la tendencia que presenta la serie es de reducción, en comparación con la tasa de desempleo en el conjunto de la población, resulta demasiado elevada. Mención especial hay que hacer de la tasa de desempleo entre los jóvenes con discapacidad, donde los porcentajes promedian un 60,35% a lo largo de la serie, situándose en 2019 en un 56,4%. También son destacables los porcentajes que presentan las personas con discapacidad entre 25 y 44 años donde, sin alcanzar las cifras de los jóvenes promedian a lo largo de la serie un 31,43%, habiéndose reducido en 2019 al 26,10%. El último tramo de edad presenta el menor porcentaje de desempleo con un promedio del 23,87%, situándose en 2019 en el 20,80%. Todo ello indica que la probabilidad de encontrar empleo entre las personas con discapacidad aumenta conforme se cumple edad, por lo que habría que poner mayor énfasis en promocionar la contratación de jóvenes con discapacidad.

Tabla N.º II.6. Tasa de desempleo de la población con discapacidad, en función de la edad

SERIE	DE 16 A 24 AÑOS	DE 25 A 44 AÑOS	DE 45 A 64 AÑOS	TOTAL
2019	56,40%	26,10%	20,80%	23,90%
2018	58,10%	29,10%	21,10%	25,20%
2017	56,20%	29,60%	22,50%	26,20%
2016	60,60%	32,20%	24,40%	28,60%
2015	63,50%	33,80%	27,40%	31,00%
2014	67,30%	37,80%	27,00%	32,70%

Fuente INE. Elaboración propia

3.4. La ocupación en los trabajadores con discapacidad

¹⁷² INE, EPA. Consultado el 17 de febrero de 2021.

La integración en el mercado de trabajo se puede realizar mediante varias vías, bien a través de trabajos por cuenta ajena en empresas privadas, bien como personal funcionario, estatutario, laboral o eventual en las administraciones públicas, o bien como trabajador por cuenta propia. Ante la serie estudiada en la tabla N.º II.7., vemos como entre los trabajadores con discapacidad ocupados, un promedio del 88,52% se insertan en el mercado de trabajo como trabajadores asalariados, en proporción mucho mayor (más del triple) en la empresa privada que en las administraciones públicas. Por su parte, la inserción a través del autoempleo suele ser una opción mucho más difícil e inusual para este colectivo, alcanzando una tasa promedio del 11,42% en toda la serie. A pesar de ello, va a ser una opción nada desdeñable y que merece la pena apostar por esta vía facilitando el camino a aquellas personas con discapacidad que tengan una idea de proyecto empresarial, entre otras cosas, porque un proyecto empresarial viable que se ponga en marcha va a ampliar la posibilidad de generar puestos de trabajo, cuyos ocupantes tendrán muchas posibilidades que sean personas con discapacidad, debido precisamente a que el empleador es un miembro del colectivo.

Tabla N.º II.7. N.º y tasa de trabajadores con discapacidad, según la situación profesional

SERIE	PÚBLICO C. AJENA	PRIVADO C. AJENA	C. AJENA TOTAL	TASA C. AJENA	TRABA. C. PROPIA	TASA C. PROPIA	TOTAL, OCUPADOS
2019	100.600	334.300	434.900	89,50%	50.600	10,41%	485.900
2018	100.900	333.100	434.000	88,66%	54.900	11,22%	489.500
2017	96.400	332.300	428.700	89,13%	52.200	10,85%	481.000
2016	97.400	309.000	406.400	87,97%	55.400	11,99%	462.000
2015	89.700	277.600	367.300	88,55%	47.300	11,40%	414.800
2014	89.800	254.600	344.300	87,30%	49.800	12,63%	394.400

Fuente INE. Elaboración propia

Tabla N.º II.8. Personas con discapacidad ocupadas, por sector económico

SERIE	AGRICULTURA	INDUSTRIA	CONSTRUCCIÓN	SERVICIOS
2019	15.200	60.400	17.200	393.200
2018	12.000	62.800	17.600	397.100
2017	11.900	58.500	12.800	397.700
2016	10.300	57.000	17.100	377.500
2015	11.700	52.300	15.800	334.900
2014	11.500	56.300	14.300	312.300

Fuente: INE. Elaboración propia

Si analizamos la ocupación en función del sector económico, la Tabla N.º II.8., nos muestra los principales sectores de actividad de nuestro país, siendo el sector servicios el destino masivamente elegido por las personas con discapacidad, cuestión nada extraña cuando para el resto de trabajadores también se perfila como el destino mayoritario. En el resto de sectores en los que las distintas actividades pueden entrañar un cierto peligro o requerir de unas condiciones físicas o psíquicas óptimas, el descenso de participación resulta importante, con lo que en ese sentido habría que articular políticas adecuadas para el acomodo del resto de sectores a las personas con discapacidad.

Otra cuestión fundamental que influye en la empleabilidad del conjunto de la población y, de manera muy especial, en las personas con discapacidad, va a ser la formación y la capacitación profesional a la hora de poder encontrar un trabajo. Ante esta cuestión, podemos observar el papel fundamental que tiene la educación secundaria y los programas de formación para la empleabilidad de las personas con discapacidad, incluso por encima

de la formación superior y universitaria. Incluso la tendencia al aumento de la serie para la educación secundaria resulta clara. Por el contrario, la educación superior ha sufrido un ligero descenso en 2019 (tabla N.º II.9.).

Tabla N.º II.9. N.º de personas con discapacidad ocupadas, en función del nivel de estudios

SERIE	ANALFABETOS	E. PRIMARIA	E. SECUNDARIA Y PROGRAMAS DE FIL173	E. SUPERIOR
2019	2.700	43.300	298.300	141.600
2018	1.800	49.300	290.300	148.100
2017	3.400	53.000	283.200	141.500
2016	6.500	58.800	271.700	125.000
2015	3.400	50.000	244.600	116.800
2014	4.900	53.500	226.400	109.600

Fuente INE. Elaboración propia

La incentivación económica a través de la fórmula de bonificaciones o de reducciones a las cuotas de la seguridad social a favor de las empresas que contraten trabajadores con discapacidad ha sido uno de los instrumentos de política de empleo más recurrido por el Estado español para promocionar y fomentar la inserción laboral del colectivo. Sin embargo, al contrario de lo que podríamos pensar, el estudio de la serie analizada nos muestra que el porcentaje de contratos laborales bonificados alcanza un promedio de tan solo un 28,12% del total de contratos de trabajo formalizados, mostrando la serie, claros indicios de descenso presentando una tasa de variación de -2,53%, desde su inicio hasta el año 2019. Esto viene a demostrar que, a pesar de la insistencia del legislador de promover medidas incentivadoras desde el punto de vista económico, cuya naturaleza parece que va a resultar mucho más atractiva a la empresa que cualquier otra medida, su infrutilización resulta evidente (tabla N.º II.10.).

Tabla N.º 10. N.º y tasa de contratos de trabajo bonificados para las personas con discapacidad

SERIE	TOTAL CONTRATOS	CONTRATOS BONIFICADOS	CONTRATOS NO BONIFICADOS	TASA DE CONTRATOS BONIFICADOS
2019	290.700	77.700	213.000	26,73%
2018	282.900	78.400	204.500	27,71%
2017	282.100	77.100	205.100	27,33%
2016	276.400	79.800	196.600	28,87%
2015	254.900	73.500	181.400	28,83%
2014	240.300	70.300	170.000	29,26%

Fuente: INE. Elaboración propia

4. LA POLÍTICA DE EMPLEO DE LA UE

4.1. El tratamiento de la discapacidad hasta la llegada del Tratado de Ámsterdam

¹⁷³ Programas de formación e inserción laboral.

La firma del Tratado de Ámsterdam resultó un punto de inflexión importante ya que hasta ese momento los Tratados no habían dedicado mención alguna a las personas con discapacidad. Con anterioridad a dicho Tratado y a la Estrategia Europea de Empleo, lo que se había propuesto, desde las instancias europeas, habían sido una serie de acciones programáticas de carácter no vinculante dedicadas, fundamentalmente, al intercambio de información y al análisis estadístico¹⁷⁴, donde sin que se hubiese puesto en marcha ninguna medida de política de empleo destinada a la integración en el mercado laboral de las personas con discapacidad, sus acciones y planteamientos programáticos solo establecían objetivos de información y de cooperación para la realización de buenas prácticas¹⁷⁵.

Hay que decir que, aunque las medidas adoptadas seguían un patrón asistencialista y de adaptación del discapacitado a las circunstancias sociales, propio del modelo médico-rehabilitador, de manera lenta, se estaba empezando a conseguir avanzar en el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, en particular, en relación al empleo¹⁷⁶.

En 1989, se reúnen los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, salvo el de Reino Unido, en Estrasburgo, para aprobar el 9 de diciembre la *Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*. A pesar de no tener carácter vinculante, su art. 26 reconocía a las personas con discapacidad el derecho a beneficiarse de medidas adicionales que procurasen su integración laboral, en cuanto a la formación profesional, ergonomía, accesibilidad, medios de transporte y la vivienda. Aunque, en cierto sentido, podemos decir que la proclama del derecho resulta de carácter asistencial, esta mención reflejó una mayor visibilidad para las personas discapacitadas en la UE¹⁷⁷.

Con anterioridad a la firma del Tratado de Ámsterdam ocurren dos hitos que podríamos considerarlos como el punto de inflexión que reflejó el cambio hacia el modelo social en cuanto a la concepción de la discapacidad. Por un lado, la Comunicación de la Comisión sobre la igualdad de oportunidades de las personas con minusvalía propone una nueva

¹⁷⁴ CORDERO GORDILLO, V. (2010). "Evolución y perspectivas de futuro de la política social comunitaria en relación con las personas con discapacidad", en AA.VV. *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa. Volumen I. XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Colección Informes y Estudios. Serie Relaciones Laborales. N.º 97, pág. 225.

¹⁷⁵ Entre estas dichas acciones programáticas podemos destacar las siguientes: RESOLUCIÓN DEL CONSEJO, de 27 de junio de 1974, relativa al establecimiento del primer programa de acción comunitaria para la readaptación profesional de los minusválidos (DOCE C 80/30, de 09/07/1974); COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO de 4 de noviembre de 1981. La inserción social de los minusválidos. Líneas directrices de una acción comunitaria (DOCE C 347/14, de 31/12/1981); DECISIÓN DEL CONSEJO de 18 de abril de 1988, por la que se adopta un segundo programa de acción de la Comunidad a favor de los minusválidos (HELIOS) (DOCE L 104/38, de 23/04/1988); Proyecto de COMUNICACIÓN A LOS ESTADOS MIEMBROS por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos/subvenciones globales para proyectos piloto que los Estados miembros están invitados a elaborar en el marco de una iniciativa comunitaria referente a los minusválidos y a ciertos grupos desfavorecidos. INICIATIVA "HORIZON" (DOCE C 327/9, de 29/12/1990); (DOCE L 56/30, de 09/03/1993).

¹⁷⁶ En un primer momento, imperó el paradigma del modelo médico-rehabilitador donde la persona con discapacidad fue concebida como un enfermo cuya sintomatología presentaba anomalías funcionales y cuya integración sociolaboral pasaba por su rehabilitación y adaptación a las condiciones sociales. En el peor de los casos, podría optar a la correspondiente ayuda asistencial, como instrumento paliativo. A mediados de la década de los años noventa, se empieza a experimentar un cambio de mentalidad donde ya no es la persona con discapacidad quien tiene que adaptarse a la sociedad, sino ésta la que debe de procurar eliminar cualquier barrera que impida su integración sociolaboral.

¹⁷⁷ CORDERO GORDILLO, V. (2010). "Evolución y perspectivas de futuro...", op. cit., pág. 226.

estrategia comunitaria en materia de minusvalía¹⁷⁸, donde se pone de manifiesto la insuficiencia de las políticas de adaptación que se venían estableciendo y, por tanto, la importancia de la “identificación y la eliminación” de los obstáculos que impidiesen alcanzar la igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad; y por otro lado, la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 20 de diciembre de 1996, *sobre igualdad de oportunidades de las personas con minusvalías*¹⁷⁹, donde se hace un llamamiento a los Estados miembros para que incorporen “la perspectiva de la minusvalía” en la formulación de sus políticas de cualquier sector y la supresión de obstáculos que permita “la plena participación en la sociedad de las personas con minusvalías”.

Como comentamos, el Tratado de Ámsterdam supuso el momento clave para el empuje de la política de empleo europea y, con ello, la puesta en marcha de medidas cuyo objetivo principal fuese la integración laboral de las personas con discapacidad. Manifestación de ello fue la inclusión, por primera vez en un documento de Derecho Originario, de una cláusula de no discriminación, entre otros motivos, por razón de discapacidad [art. 2 7)]¹⁸⁰. A la vez, en el Acta final del Tratado se introducía una *Declaración relativa a las personas discapacitadas*¹⁸¹, en base a la cual se establecía que las instituciones europeas debían tener en cuenta las necesidades de las personas discapacitadas al elaborar las medidas que tuviesen por objeto “el establecimiento y funcionamiento del mercado interior”¹⁸², introduciendo con ello el principio de transversalidad de la discapacidad en las políticas comunitarias¹⁸³.

4.2. La Estrategia Europea de Empleo y sus orientaciones

La EEE se configuró como un conjunto de actos que, de manera preferente, pretendieron la sensibilización con respecto al colectivo de personas con discapacidad, a la hora de eliminar dificultades y barreras para lograr su mayor inserción laboral. Sin embargo, la escasa conciencia social sobre la problemática del colectivo impidió alcanzar logros mayores en la lucha en favor de la inserción laboral.

De las primeras directrices de empleo europeas (1998 y 1999)¹⁸⁴ se desprende la intención de fomentar el empleo de las personas discapacitadas, desde todos los frentes posibles, estableciendo, al mismo tiempo, la importancia de defender la igualdad de oportunidades para conseguir la tan deseada integración laboral. Por su parte, las directrices para el año 2001¹⁸⁵ hicieron hincapié en la lucha contra la discriminación, en la promoción de la integración social, introduciendo un nuevo elemento como fue el facilitar la adquisición de

¹⁷⁸ COM (96) 406 final, de 30 de julio de 1996.

¹⁷⁹ DOCE N.º C 12/1, de 13 de enero de 1997.

¹⁸⁰ Dicha cláusula introducía un nuevo art. 6 A en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (DOCE N.º C 340/26, de 10 de noviembre de 1997).

¹⁸¹ DOCE N.º C 340/135.

¹⁸² Haciendo referencia al antiguo artículo 100 A) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

¹⁸³ CORDERO GORDILLO, V. (2010). “Evolución y perspectivas de futuro...”, op. cit., pág. 229.

¹⁸⁴ Véase RESOLUCIÓN DEL CONSEJO de 15 de diciembre de 1997 sobre las directrices para el Empleo en 1998 (DOCE C 30/1) y COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN “Propuesta de directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros en 1999”. COM (1998) 574 final.

¹⁸⁵ DECISIÓN DEL CONSEJO, de 19 de enero de 2001, relativa a las directrices para la política de empleo de los Estados miembros para 2001 (DOCE L 22/18, de 24 de enero de 2001).

las cualificaciones profesionales necesarias para poder tener posibilidades de acceder a un empleo.

La Comunicación de la Comisión de 17 de julio de 2002, relativa *al balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo*¹⁸⁶, puso de manifiesto dos cuestiones. La primera, que las medidas propuestas para favorecer la inclusión laboral de las personas discapacitadas habían impedido, de alguna manera, que la brecha existente con respecto al resto de población, se ampliara más. La segunda, que, tras constatar una mejora notable del mercado de trabajo en general, el acceso al empleo de las personas discapacitadas seguía siendo difícil, manteniéndose su tasa de empleo a distancia con respecto a la de la población general. El documento concluía estableciendo que la causa por la que las directrices que se venían proponiéndose no conseguían lograr los objetivos planteados, era porque, en parte, no existía una verdadera conciencia del verdadero valor del capital humano que suponían las personas con discapacidad, que no era aprovechado y que se excluía por reticencias y prejuicios discriminatorios¹⁸⁷. Para intentar dar solución a esta cuestión, la Resolución del Consejo sobre el fomento del empleo y la inclusión social de las personas con discapacidad¹⁸⁸ propuso, tanto a los Estados miembros como a la Comisión, la promoción de una mayor cooperación entre todos los organismos relacionados con las personas con discapacidad, incluyendo a la sociedad civil.

Las *Directrices integradas para el empleo para el periodo 2005-2008*¹⁸⁹ pretendieron ir un poco más lejos con la introducción de algunos aspectos novedosos como fue la promoción de la economía social como vía de integración laboral para los colectivos más desfavorecidos, la adopción de medidas de tipo activo y preventivo como la ayuda en la búsqueda de empleo, la orientación o la formación profesional o la revisión del sistema prestacional e impositivo con el objeto de incentivar la decisión de emplearse, por parte de las personas con discapacidad haciendo que resultase rentable y atractivo.

En 2009, el Consejo de Europa aprobó la Decisión 2010/48/CE, de 26 de noviembre, relativa a la celebración, por parte de la Comunidad Europea, de la *Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad*, lo que significará la asunción definitiva del modelo social por parte de la UE con la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad.

4.3. La “Estrategia Europa 2020”¹⁹⁰ y las orientaciones de empleo hasta la actualidad

¹⁸⁶ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES sobre el *Balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo* [COM (2002) 416 final, de 17 de julio de 2002].

¹⁸⁷ Véase Considerando (12) DECISIÓN DEL CONSEJO, de 3 de diciembre de 2001, *sobre el Año Europeo de las personas con discapacidad 2003* (DOCE L 335/15, de 19/12/2001).

¹⁸⁸ RESOLUCIÓN DEL CONSEJO, de 15 de julio de 2003, *sobre el fomento del empleo y de la inclusión social de las personas con discapacidad* (DOUE C 175/1, de 24 de julio de 2003).

¹⁸⁹ Véase COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS *Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008)* incluidas una RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN *relativa a las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad (en virtud del art. 99 del Tratado CE)* y una propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO *relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (en virtud del art. 128 del Tratado CE) (presentada por la Comisión)* [COM (2005) 141 final].

¹⁹⁰ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* [COM (2010) 2020, Bruselas, 03/03/2010].

En lo referente a la integración laboral de las personas con discapacidad, EE2020 fue bastante parca. Las escasas referencias que se hicieron en su iniciativa emblemática *Plataforma contra la pobreza*, se dirigieron a animar, a concebir y a aplicar programas de promoción de innovación social para aquellos colectivos más vulnerables, como las personas con discapacidad, y definir y aplicar medidas adaptadas a las circunstancias específicas de estos grupos que presentasen riesgos particulares.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE), en su Dictamen sobre *Personas con discapacidad: Empleo y accesibilidad por etapas para las personas con discapacidad en la UE. Estrategia de Lisboa posterior a 2010 (Dictamen exploratorio)*¹⁹¹, advertía de una cuestión que hasta este momento no se había abordado y que consistiría en entender que una política de empleo útil para las personas con discapacidad debería abarcar todo el proceso vinculado al empleo, con particular focalización en la educación, la contratación y el mantenimiento del empleo y la reintegración profesional. Con ello, planteaba también la necesidad del desarrollo de servicios sociales que ayudasen a la contratación en el mercado ordinario de las personas con discapacidad, políticas de motivación a la contratación, apoyo a las PYME y a las empresas de la economía social y políticas de sensibilización que ayudasen a derrocar los estereotipos acuñados por las empresas en contra de las personas con discapacidad. Como todo este conglomerado de cuestiones fueron obviadas por EE2020, el CESE se pronunció a favor de la creación de un *Pacto Europeo por la Discapacidad* que sentase las bases de una nueva política europea en materia de discapacidad. Es decir, tras más de 10 años de Estrategia Europea de Empleo, las políticas de empleo para las personas con discapacidad no habían evitado la falta de integración laboral de este colectivo.

Las primeras directrices que se adoptaron a partir de EE2020 fueron para el año 2011¹⁹², manteniéndose estables hasta 2014 y sin que hubiese una dedicación especial al colectivo de personas con discapacidad, ya que presentaban un enfoque general de integración de cualquier colectivo, junto con la promoción de la utilización de los Fondos Estructurales, en especial el FSE, como ayuda y herramienta garantizadora de las medidas propuestas.

En el Dictamen que lleva a cabo el CESE en 2017 sobre las orientaciones en las políticas de empleo¹⁹³, con respecto a las personas con discapacidad, en su conclusión 1.12 vuelve a reivindicar los derechos de las personas con discapacidad, haciendo hincapié en la lucha contra la discriminación. En el apartado a orientaciones, la 5.16 admitía la escasa consideración que se había tenido hacia las personas con discapacidad en las orientaciones sobre la política de empleo. En la orientación 5.18 se ponía de manifiesto el papel importante que deberían de asumir los interlocutores sociales a la hora de negociar las condiciones laborales como, por ejemplo, para la adaptación de los lugares de trabajo a las circunstancias personales de los trabajadores con discapacidad, la mejora de la formación complementaria o la posibilidad de mejorar la conciliación de la vida familiar con la laboral.

¹⁹¹ DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (DOUE C 354/8, de 28 de diciembre de 2010).

¹⁹² DECISIÓN DEL CONSEJO, de 21 de octubre de 2010, *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros* (DOUE L 308/46, de 24/11/2010).

¹⁹³ DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO *Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros* [COM (2017) 677 final – 2017/0305 (NLE)]. SOC/558, de 10/06/2019.

En 2017, las orientaciones para el empleo comunitarias con respecto a las personas con discapacidad¹⁹⁴, siguen la misma línea que las anteriores en cuanto a escasez de propuestas concretas. Sin embargo, la Orientación 6 *Mejorar la oferta de trabajo a través del acceso al empleo, las capacidades y las competencias* abordaba el problema de las personas con discapacidad desde la necesidad de que los Estados miembros apoyasen la adaptación del entorno de trabajo mediante medidas de apoyo financiero y servicios.

Las orientaciones para el empleo establecidas para 2018¹⁹⁵ se plantearon en parecidos términos que las de 2017, volviéndose a hacer hincapié en la necesidad de crear mercados de trabajo más inclusivos que capaciten a las personas y creando espacios de igualdad y de lucha contra la desigualdad y la discriminación. Dichas orientaciones se mantuvieron para 2019¹⁹⁶. En 2020, al igual que en 2021, se vuelven a omitir alusiones directas a las personas con discapacidad¹⁹⁷.

4.4. Otras acciones comunitarias

Las acciones comunitarias de política de empleo a favor de las personas con discapacidad se han complementado con otro tipo de acciones de naturaleza financiera o programática, y estudios que han servido para consolidar y apoyar las diferentes estrategias europeas sobre el empleo.

4.4.1. El Plan de Acción Europeo sobre la Discapacidad

De manera paralela a la EEE, se inició en 2003 el *Plan de Acción Europeo sobre la Discapacidad*, medida que pretendía reforzar las acciones comunitarias en materia de discapacidad. Así, cuando la Decisión 2001/903/CE del Consejo¹⁹⁸, declaró el año 2003 como año europeo de la discapacidad, que a diferencia de otros años anteriores (1981), el evento fue promovido y participado por el movimiento europeo de personas con discapacidad¹⁹⁹, la Comisión aprovechó el momento para presentar un plan de acción europeo para las personas con discapacidad, de carácter plurianual y cuya continuidad

¹⁹⁴ ANEXO DE LA PROPUESTA DE DECISIÓN DEL CONSEJO, *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros* [COM (2017) 677 final, Bruselas, 22/11/2017].

¹⁹⁵ DECISIÓN (UE) 2018/1215 DEL CONSEJO, de 16 de julio de 2018 *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros* (DOUE L 224/4, de 05/09/2018).

¹⁹⁶ PROPUESTA DE DECISIÓN DEL CONSEJO *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros* [COM (2019) 151 final, Bruselas, 27/02/2019].

¹⁹⁷ DECISIÓN (UE) 2020/1512 DEL CONSEJO, de 13 de octubre de 2020, *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los estados miembros* (DOUE L 344/22, de 19/10/2020) y COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA DE PROPUESTA DE DECISIÓN DEL CONSEJO, *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros* [COM (2021) 282 final, Bruselas 02/06/2021].

¹⁹⁸ DOCE L 335/15, de 19/12/2001.

¹⁹⁹ Apartado 4.1. DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO *sobre la “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la puesta en práctica, los resultados y la evaluación general del Año Europeo de las personas con discapacidad 2003”* (DOUE C 88/22, de 11/04/2006). 2003 fue el año más exitoso en cuanto a visibilidad y participación ciudadana a favor de las personas con discapacidad en Europa, sin embargo, la valoración del CESE, que propuso en dicho Dictamen (apartado 1.5), fue que el “éxito del Año Europeo de las personas con discapacidad 2003 debería haberse plasmado en políticas y legislación”, no siendo satisfactoria, por tanto, la respuesta política dada por los Estados miembros, habida cuenta de las expectativas suscitadas por el evento.

llegaría hasta 2010. Los objetivos a alcanzar fueron tres: “lograr la plena aplicación de la Directiva 2000/78/CE”, “reforzar la integración de la dimensión de la discapacidad en todas las políticas comunitarias” y “potenciar la accesibilidad para todos”.

La primera fase del Plan, 2004-2005²⁰⁰, manifestó que el compromiso de la UE para con los ciudadanos con discapacidad, se iba a articular sobre un nuevo enfoque, es decir, se iba a pasar de un planteamiento, que consideraba a las personas con discapacidad meros beneficiarios de asistencia, a otro, donde el reconocimiento de los derechos de igualdad de oportunidades iba a tomar protagonismo junto con la constatación de la estrecha relación que existía entre, inserción y participación activa. Las medidas propuestas en esta primera fase, se irían a centrar en la creación de las condiciones necesarias para promover el empleo de las personas con discapacidad y potenciar su capacitación profesional, que se llevarían a cabo a través de cuatro ámbitos de actuación: el acceso al empleo y el mantenimiento en la vida activa, el aprendizaje permanente como instrumento de desarrollo de la capacidad y de la adaptabilidad profesional, el aprovechamiento de las nuevas tecnologías y la accesibilidad al entorno público.

En la segunda fase del Plan de Acción, 2006-2007²⁰¹, la Comisión se centraría en fomentar la inclusión activa de las personas con discapacidad a través de cuatro acciones prioritarias: estimular la actividad laboral, promover el acceso a los servicios asistenciales y de apoyo, fomentar el acceso a bienes y servicios y aumentar la capacidad de la UE de analizar la realidad laboral de las personas con discapacidad.

La tercera fase del Plan, 2008-2009²⁰², confirmaba la estrecha relación existente entre discapacidad y envejecimiento por lo que se estableció, como prioridad, la accesibilidad al mercado laboral como instrumento para la inclusión activa, suprimiendo las barreras que impidiesen el ejercicio de las capacidades para el acceso y el mantenimiento del empleo y el ejercicio de los derechos de las personas discapacitadas en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos, facilitando la aplicación de la Convención de la ONU y complementando el marco legislativo comunitario sobre la protección contra la discriminación.

4.4.2. La Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020

La *Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020* también surgió de manera paralela y complementaria, esta vez, a EE2020, poniendo de manifiesto la repercusión negativa que había tenido la crisis económica y financiera sobre el empleo de las personas con discapacidad con lo cual, atendiendo a la escasa especialización que presentaba EE2020 sobre la cuestión, se hizo imperativo actuar a través de dicha estrategia. La *Estrategia*

²⁰⁰ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *relativa a la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: un plan de acción europeo* [COM (2003) 650 final, Bruselas, 30/10/2003].

²⁰¹ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *sobre la situación de las personas con discapacidad en la Unión Europea ampliada: el plan de acción europeo 2006-2007* [COM (2005) 604 final, Bruselas 28/11/2005].

²⁰² COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Situación de las personas con discapacidad en la Unión Europea: el Plan de Acción europeo 2008-2009* [COM (2007) 738 final, Bruselas, 26/11/2007].

planteó un objetivo general que fue capacitar a las personas con discapacidad para que pudiesen disfrutar de todos sus derechos y beneficiarse plenamente de una participación plena tanto en la vida económica como social. Para tal fin, debía asegurarse una puesta en práctica efectiva de la *Convención* de la ONU, planteándose actuar en ámbitos como en el de la accesibilidad del entorno físico, en el de las TIC y de cualquier tipo de instalaciones y servicios, o en el del empleo donde, los empleos de calidad, propiciarían la independencia económica, fomentando así los logros personales y ofreciendo la mejor protección contra la pobreza.

Las conclusiones del Consejo sobre el apoyo a la aplicación de la *Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020*²⁰³ fueron invitar a los Estados miembros y a la Comisión a llevar a cabo una serie de medidas consistentes en el fomento de la adquisición de conocimientos y competencias para la integración en el mercado de trabajo “abierto” o el fomento de la contratación pública de las personas con discapacidad y de las ayudas públicas. Estos dos últimos aspectos, a nuestro modo de ver, siendo recursos tan válidos como cualquier otro, quizás mostraban el fracaso de la política de empleo europea o del sistema empleado para llevarla a cabo.

4.4.3. Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030

A raíz de la solicitud, por parte del Parlamento Europeo²⁰⁴, de una estrategia sobre discapacidad renovada que abarcase todos los ámbitos que trataba la *Convención* de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad, del compromiso, por parte del Consejo para llevar a cabo la labor de implantación²⁰⁵ y tras los dictámenes tanto del CESE²⁰⁶ como del Comité Europeo de las Regiones²⁰⁷ resaltando el papel crucial que desempeña la accesibilidad, la posibilidad de una vida independiente, la Comisión pone en marcha la *Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030*²⁰⁸, cuyo objetivo último pretende implementar las disposiciones de la *Convención* de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad, en todos sus ámbitos.

²⁰³ INFORMACIÓN PROCEDENTE DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA. CONSEJO *Conclusiones del Consejo sobre el apoyo a la aplicación de la estrategia europea sobre discapacidad 2010-2020* (DOUE C 300/2, de 11/10/2011).

²⁰⁴ RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 18 de junio de 2020, *sobre la Estrategia Europea sobre Discapacidad posterior a 2020* [2019/2975 (RSP)]. P9_TA (2020) 0156.

²⁰⁵ CONCLUSIONES DEL CONSEJO, *Mejorar el empleo de las personas en situación de vulnerabilidad en el mercado laboral* (ST 14520/19 + COR 1, Bruselas, de 05/12/2019); CONCLUSIONES DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LOS REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS, *sobre el acceso al deporte de las personas con discapacidad* (DOUE C 192/18 de 07/06/2019).

²⁰⁶ DICTAMEN CESE, *Configuración de la agenda de la UE sobre los derechos de las personas con discapacidad para el período 2020-2030* (SOC/616-CESE-2019), consultado el día 07/05/2021 en: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/shaping-eu-agenda-disability-rights-2020-2030-contribution-european-economic-and-social-committee-own-initiative-opinion>.

²⁰⁷ DICTAMEN DEL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES, *La desinstitucionalización de los sistemas de asistencia a escala local y regional* (NAT-VI/024, 126º Pleno, 30 de noviembre-1 de diciembre de 2017). Consultado el día 07/05/2021 en: <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2017-03412-00-01-ac-tra-es.docx/content>

²⁰⁸ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030* [COM (2021) 101 final, Bruselas 03/03/2021].

La Comisión ponía de manifiesto como la independencia, el empleo de calidad, la participación en el aprendizaje permanente, la protección social adecuada y el refuerzo de la economía social son elementos indispensables para que todas las personas con discapacidad disfruten de una vida digna.

Desarrollar nuevas capacidades y cualificaciones adecuadas a los nuevos puestos de trabajo es una de las cuestiones que se pone en valor en la *Estrategia*. Esto requiere poner en marcha estrategias nacionales que garanticen un acceso equitativo a la educación y una formación orientada al mercado laboral a todos los niveles. Destaca la *Estrategia* que para que los esfuerzos en el ámbito de la educación y la formación se traduzcan en una participación real en el mercado de trabajo, los servicios públicos de empleo junto con los orientadores profesionales deben desempeñar un papel fundamental. En este sentido, la Comisión insta a los Estados miembros a establecer objetivos para la participación de los adultos con discapacidad en el aprendizaje, adoptar medidas específicas y formatos de formación flexibles para garantizar programas de EFP inclusivos y accesibles y a identificar las necesidades en materia de capacidades digitales y aplicando la tecnología de apoyo para una mejor empleabilidad.

Otro de los objetivos de la Estrategia es el fomento del acceso a empleos de calidad y sostenibles. En este orden de cosas, la Comisión insta a los Estados miembros a establecer de aquí a 2024 objetivos destinados a aumentar la tasa de empleo de las personas con discapacidad, a reforzar la capacidad de los servicios públicos de empleo para la atención de las personas con discapacidad, a mejorar el trabajo con los interlocutores sociales y las organizaciones de personas con discapacidad y a facilitar la actividad por cuenta propia y el emprendimiento, en especial de las personas con discapacidad intelectual o psicosocial, ofreciendo apoyo jurídico y empresarial, haciendo especial utilización de los fondos europeos.

Como último objetivo en referencia al empleo de las personas con discapacidad, la Estrategia pretende consolidar los sistemas de protección social. En este sentido, la Comisión insta a los Estados miembros a establecer medidas que subsanen los déficits de protección social con el fin de reducir las desigualdades, compensando los gastos adicionales relacionados con la discapacidad y el acceso a prestaciones por discapacidad.

5. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS NACIONALES DE EMPLEO

5.1. Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo y los Programas Nacionales de Reformas

Hay que decir que el planteamiento de la política de empleo española ante la escasez de medidas propuestas en las orientaciones para el empleo formuladas por la EEE fue sobresaliente por la amplitud de medidas y acciones contempladas en los distintos PNAE y PNR²⁰⁹ que se promovieron durante la aplicación de la EEE. En el terreno del

²⁰⁹ Para el análisis de los PNAE 1998 a 2003, ambos inclusive, véase AA.VV. CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (Dir.). (2004). *Colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo y políticas activas de empleo*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Colección Informes y Estudios, N.º 21, págs. 38-55. Para el estudio de los PNAE y los PNR, hasta el año 2011, CORDERO GORDILLO, V. (2012). *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*. Tirant lo Blanch. Valencia, págs. 53-55. Para el acceso a los documentos de los PNR a

favorecimiento de la inserción laboral de las personas con discapacidad se plantearon medidas de fomento a la contratación mediante el establecimiento de menores cotizaciones²¹⁰, medidas alternativas a la cuotas de reserva de empleo²¹¹, participación prioritarias en los programas de empleo y formación²¹², subvenciones para financiar el empleo con apoyo o la modernización de los servicios de ajuste personal y social de los Centros Especiales de Empleo (en adelante, CEE) y la regulación de los enclaves laborales²¹³, la mejora de la gestión de la intermediación laboral cuyo punto álgido se logró alcanzar con la implantación del MÉTODO-ESTRELLA²¹⁴ potenciando para ello la coordinación de los diferentes SSPPE y la creación de equipos multiprofesionales especializados en la integración laboral de las personas con discapacidad²¹⁵.

Tras la crisis económica del año 2008, y tras la destrucción de más de 2.000.000 de puestos de trabajo, la política económica española se centró en alcanzar un solo objetivo: la creación de empleo mediante una renovación del patrón productivo²¹⁶. Sin embargo, el colectivo de personas con discapacidad han sido los grandes olvidados en las propuestas que el Gobierno ha venido planteando en los diferentes PNR, salvo en el año 2011, donde se destaca las reformas laborales sobre política activa de empleo llevadas a cabo por el RD-Ley 3/2011, de 18 de febrero²¹⁷, incluyendo como uno de los colectivos prioritarios a las personas con discapacidad y proponiendo una estrategia española de empleo de carácter plurianual, y en los años 2014 y 2015, donde se vuelve a recordar la necesidad de fomentar la inclusión laboral de las personas con discapacidad, fomentando medidas como, por ejemplo, la consideración social en la adjudicación de los contratos públicos. Con respecto a los años de pandemia (2020 y 2021) el colectivo de personas con discapacidad, de nuevo, se ha mantenido ausente de las propuestas del Gobierno de los sucesivos PNR, en lo que a la propuesta de medidas de inserción laboral se refiere. Quizá por ser un hecho con relativa relevancia podríamos destacar la derogación del art 52 d) LET, primero por el RD-Ley 4/2020, de 18 de febrero²¹⁸ y posteriormente por la Ley 1/2020, de 15 de julio²¹⁹, y que se traduce en un encarecimiento del despido, en los casos en los que las ausencias laborales derivadas de la disfunción del trabajador fuesen causantes de ausencias laborales.

partir de 2011, véase: <https://www.hacienda.gob.es/ES/CDI/Paginas/EstrategiaPoliticaFiscal/ProgramaNacionalReformas.aspx>

²¹⁰ PNAE de 2000, Directriz 7, PNAE 2001

²¹¹ Directriz 9, PNAE de 1999, PNAE 2000

²¹² PNAE 2000, PNAE 2003

²¹³ PNAE 2003

²¹⁴ Es un método que pretende diseñar un itinerario personalizado e individualizado de intermediación laboral ajustado al perfil profesional y a las necesidades específicas de la persona discapacitada. Dicho método se basa en la elaboración de tres procesos básicos: valoración/orientación profesional de la persona, análisis y adecuación del puesto de trabajo y análisis/orientación de la formación profesional ocupacional de la persona. Consultado el día 31/10/2019 en: https://sid.usal.es/idocs/F5/EVA588/marco_teorico.pdf

²¹⁵ Directriz 5, PNAE 2004 y PNR 2005-2008.

²¹⁶ PNR 2011.

²¹⁷ RD-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo (BOE n.º 43, de 19 de febrero de 2011).

²¹⁸ Real Decreto-Ley, de 18 de febrero, por el que se deroga el despido objetivo por faltas de asistencia al trabajo establecido en el artículo 52 d) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (BOE N.º 43, de 19 de febrero de 2020).

²¹⁹ Ley 1/2020, de 15 de julio, por la que se deroga el despido objetivo por faltas de asistencia al trabajo establecido en el artículo 52 d) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (BOE N.º 194, de 16 de julio de 2020).

5.2. Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social

Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (en adelante, PNAIS) han sido elaborados en el marco de la estrategia europea para la inclusión social, construida sobre los sucesivos acuerdos adoptados en las respectivas cumbres y son fruto de la colaboración de distintas administraciones públicas (estatal, autonómica y local) así como de la aportación de distintas entidades y organismos como de los agentes sociales²²⁰. Hay que reconocer que las situaciones de discapacidad pueden tener como consecuencia directa la exclusión social al limitar la capacidad autónoma del individuo en varios aspectos de su vida como puede ser el económico o el social. Para ello, los PNAIS han intentado actuar en dichos ámbitos con el objetivo, entre otros, de disminuir el riesgo de exclusión social de las personas con discapacidad. En este sentido, la mayoría de las medidas adoptadas en los PNAIS, fueron ya abordadas en los diferentes Planes de Acción y de Reformas específicos para las personas con discapacidad.

Por lo que respecta al *PNAIS 2001-2003*²²¹, se preveían medidas de fomento del empleo de las personas con discapacidad, en torno a 4 líneas de actuación: a) impulsar una política de empleo global e integradora; b) potenciar las políticas activas de empleo; c) potenciar la contratación en los servicios de atención a las personas dependientes; d) mejorar el empleo en las ONG, en cuanto agentes estratégicos para la cohesión social. De manera más específica, se preveía el impulso de la cuota de reserva y de sus medidas específicas, mejora de la intermediación laboral mediante la implantación de un nuevo modelo de coordinación INEM-IMSERSO-CCAA y el apoyo a la creación y mejora de servicios específicos de intermediación laboral que estuviesen gestionadas por entidades sin ánimo de lucro, para personas con discapacidad.

El nuevo *PNAIS 2003-2005*²²² mantuvo las medidas específicas para las personas con discapacidad, incluyéndolas en un *Plan Nacional de Accesibilidad (2004-2012)*²²³ en el que se integraba el apoyo a la inserción laboral a través de programas financiados por el Fondo Social Europeo, y añadía además la intención de aprobar un nuevo Plan de Acción para las personas con discapacidad y una Ley de igualdad de oportunidades y no discriminación para las personas con discapacidad²²⁴.

El *PNAIS 2005-2006*²²⁵ supuso un avance en la coordinación de las medidas de empleo, en el fortalecimiento de la dimensión territorial, en la participación de las organizaciones que representan a las personas afectadas y en la movilización de todos los agentes para lograr una mejor atención integral y bajo el enfoque transversal de la perspectiva de género. Así, se proyecta desarrollar el *II Plan de Acción para las Personas con Discapacidad (2003-2007)* y aprobar un *I Plan de Acción para Mujeres con Discapacidad*.

²²⁰ Para el estudio de los PNAIS, salvo 2013-2016, véase CORDERO GORDILLO, V. (2012). *Régimen jurídico...*, op. cit., págs. 57-60. También AA.VV. CHACÓN RODRÍGUEZ, L. (Dir.). (2004). *Colectivos desfavorecidos...*, op. cit., págs. 56-71 para PNAIS 2001-2003 y 2003-2005.

²²¹ Consulta en: <http://sid.usal.es/idoocs/F8/8.4.1-3247/8.4.1-3247.pdf>

²²² Consulta en: http://www.mitramiss.gob.es/uafse_2000-2006/equal/descargas/II_PNAin.pdf

²²³ Consultado el día 04/11/2019 en: <https://sid.usal.es/libros/discapacidad/12610/8-1/i-plan-nacional-de-accesibilidad-2004-2012.aspx>

²²⁴ En 2003 se aprobó la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, sobre Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

²²⁵ Consulta en: https://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2005/es_es.pdf

En cuanto al *PNAIS 2006-2008*²²⁶, contempló una serie de medidas coincidentes con las propuestas anteriores como la regulación de las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los CEE como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad con especiales dificultades para el acceso al mercado ordinario de trabajo, la actualización de la cuantía de las ayudas para la creación de CEE, el diseño de itinerarios de inserción laboral que tuviesen en cuenta las necesidades de las mujeres con discapacidad, garantizar que las convocatorias de pruebas selectivas de la oferta de empleo público incluyesen la reserva de un cupo no inferior al 5% de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad cuyo grado de minusvalía fuese igual o superior al 33%. También hacía referencia al *Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo*, plasmado en el RD-Ley 5/2006 y que posteriormente se convertiría en la Ley 43/2006 y a la mejora del permiso laboral para el cuidado de hijos en cuanto que se ampliaba su duración en supuestos como la discapacidad con el objeto de favorecer la conciliación entre la vida laboral y personal.

El *PNAIS 2008-2010*²²⁷ mantuvo la integración laboral de las personas con discapacidad como un objetivo prioritario. Dicho Plan se concibió en coherencia con la *Estrategia Global de Acción para el Empleo de las Personas con Discapacidad 2008-2012*, conteniendo un amplio espectro de medidas.

Por último, el *PNAIS 2013-2016*²²⁸ desarrolló una serie de medidas agrupadas en 4 actuaciones concretas. La Actuación 179 impulsó, con la participación de las CCAA, un nuevo *Plan de Acción de la Estrategia Española sobre Discapacidad para el periodo 2013-2020*. La Actuación 181, se centró en el mantenimiento de subsidios, de carácter económico, destinados a socorrer aquellas necesidades de especial necesidad de las personas con discapacidad. La Actuación 183, intentó favorecer la formación de las personas con discapacidad mediante una oferta formativa integrada y adaptada tanto a las necesidades de cualificación del mercado como a los intereses profesionales de las personas con discapacidad. Por último, la Actuación 187, se centró en la actualización de la normativa reguladora del acceso al empleo público y de la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad, así como de la adaptación de tiempos adicionales en los procesos selectivos.

5.3. Las diferentes estrategias de empleo españolas

5.3.1. La Estrategia Española de Empleo 2012-2014

La Estrategia Española de Empleo se creó como el instrumento por el cual se iba a configurar la política de empleo nacional, en su vertiente activa, a raíz de la coordinación y cooperación entre las administraciones autonómicas y la Administración Central para el periodo 2012-2014 (art. 4 bis LE). Su introducción en el ordenamiento jurídico nacional se llevó a cabo por el art. 3.1 del RD-Ley 3/2011, de 18 de febrero, y su plasmación como

²²⁶ Consulta en: https://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/spain_es.pdf

²²⁷ Consultado en: <https://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2018/10/plan-nacional-de-accion-para-la-inclusion-social-del-reino-de-espana-20082010-1.pdf>

²²⁸ Consultado en: https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusionSocial_2013_2016.pdf

instrumento jurídico la llevó a cabo el RD 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014²²⁹.

Con respecto a las personas con discapacidad, la *Estrategia* puso de manifiesto la existencia de una serie de barreras que impedían el acceso y la participación en el mercado de trabajo de este colectivo, provocada en gran medida, por los efectos perniciosos de la crisis económica desencadenada en 2008. Decía la *Estrategia* que, a pesar de los avances logrados en la esfera normativa y laboral para promover el acceso del colectivo de personas con discapacidad y su estabilidad en el empleo tanto en el mercado protegido como en el ordinario, eran todavía muchos los obstáculos que se debían salvar en este sentido reconociendo, en materia de pobreza e inclusión social, a las personas con discapacidad como uno de los colectivos con mayor riesgo de padecer esta situación.

Uno de los objetivos de la *Estrategia* fue la consecución de la igualdad de oportunidades y la cohesión social, haciendo con ello referencia al modelo de “crecimiento integrador” de EE2020. La dedicación de la *Estrategia* al colectivo de personas con discapacidad se formuló en términos como las oportunidades de empleo y el fomento de la contratación, estableciendo medidas como las bonificaciones en las cuotas a la seguridad social por la contratación laboral de dichas personas, el establecimiento de medidas de acciones de empleo con apoyo y acciones de inserción laboral, la incentivación de su contratación tanto en el empleo ordinario como protegido a través de los Centros Especiales de Empleo, así como el desarrollo de medidas que contribuyesen a reducir los obstáculos a la entrada en el mercado de trabajo y el apoyo al mantenimiento de los puestos de trabajo.

5.3.2. La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016

En atención a las recomendaciones emanadas del Consejo Europeo y lo establecido en el PNR de 2014, la antigua Estrategia Española de Empleo fue sustituida, mediante la modificación del art. 4 bis LE por el art. 114.2 del RD-Ley 8/2014, de 4 de julio²³⁰, por la *Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016* y que se puso en marcha mediante el RD 751/2014, de 5 de septiembre²³¹. Esta nueva estrategia se articuló en torno a seis ejes de acción como fueron la orientación, la formación, las oportunidades de empleo, la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, el emprendimiento y la mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo, todos ellos aspectos claves para la mejora de la inserción laboral de las personas con discapacidad, y que fueron consensuados entre el SPEE y las CCAA²³².

En lo que respecta al colectivo de personas con discapacidad, lamentablemente hay que destacar las escasas medidas dirigidas específicamente al colectivo, haciendo generalidades a los colectivos con mayores dificultades de integración en el mercado de

²²⁹ RD 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 (BOE N.º 279, de 19/11/2011).

²³⁰ Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (BOE n.º 163, de 5 de julio, de 2014), norma que más tarde se convirtió en la Ley 18/2014, de 15 de octubre.

²³¹ RD 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 (BOE N.º 231, de 23/09/2014).

²³² Exposición de motivos del RD 751/2014 y art. 4 bis de la Ley 56/2003 de Empleo introducido por el art. 114.2 del RD-Ley 8/2014, de 4 de julio.

trabajo sobre la promoción específica de una oferta formativa o la inclusión de acciones que tuviesen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o su mantenimiento. Como elemento especial, la *Estrategia* anunciaba un Reglamento de Empleo donde se incluiría un marco normativo de Programas Estatales de Políticas Activas de Empleo dirigidas a favorecer la integración laboral de las personas con discapacidad de manera integrada. Sin embargo, esto nunca llegó a producirse.

5.3.3. La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020

El RD 1032/2017, de 15 de diciembre, aprobó la *Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020*²³³. Dentro de los principios de actuación destacaríamos la intención de garantizar la igualdad efectiva de oportunidades y la no discriminación en el acceso al empleo, prestando atención especial a los colectivos más desfavorecidos, como será el caso de las personas con discapacidad. Así, en el eje 3 de la *Estrategia*, dedicado a las oportunidades de empleo, se encontraban acciones dirigidas a fomentar y sostener la contratación de los colectivos desfavorables y la promoción de la vinculación de políticas activas y pasivas.

5.4. Los planes específicos de acción

Además de los PNAE y PNAIS donde, con carácter general, se ha intentado reflejar las directrices políticas sobre el favorecimiento del empleo para el conjunto del Estado español y, de manera más concreta, destacando en este capítulo, las líneas de actuación con incidencia en las personas con discapacidad, se aprobaron una serie de planes específicos para este colectivo desde el objetivo de su integración sociolaboral.

5.4.1. Plan de Medidas Urgentes para la Promoción del Empleo de las Personas con Discapacidad (Acuerdo MTAS-CERMI 1997)

En 1997, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales suscribe un Plan de promoción del empleo de los trabajadores con discapacidad con el CERMI²³⁴. En este Plan se acuerdan una serie de medidas destinadas a mejorar la intermediación laboral como la creación y la implantación progresiva en los SSPPE de acciones de especialización en la intermediación laboral de las personas con discapacidad y en la formación profesional como la adaptación de los cursos de formación profesional ocupacional a las circunstancias de las personas con discapacidad y la contratación laboral como la actualización de la cuantía de las subvenciones por contratación, el fomento del empleo con apoyo, las mejoras en el sistema de apoyos al autoempleo de las personas con discapacidad o la redefinición del modelo de CEE en interconexión con las otras modalidades de empleo para trabajadores discapacitados.

5.4.2. Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 1997-2002

²³³ RD 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 (BOE N.º 305, de 16/12/2017).

²³⁴ CERMI: Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad. Consultado el día 06/11/2019 en: <https://sid.usal.es/idocs/F8/8.4.1-5472/8.4.1-5472.pdf>

Este *Plan*²³⁵ fue aprobado por la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales en la que participaron CCAA, Ministerios, las organizaciones representantes de las personas con discapacidad, organizaciones sindicales y empresariales, la FEMP²³⁶ y expertos universitarios y de centros especializados, dando evidencia del altísimo nivel de consenso que obtuvo. La incidencia del *Plan* tuvo oportunidad de verse reflejada en el *Acuerdo sobre el Mercado de Trabajo* firmado por CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, en el *Acuerdo de Medidas Urgentes para la Reactivación del Empleo*, negociado entre el CERMI y el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, así como en el *Plan Plurianual de Empleo del Reino de España*.

El *Plan* se estructuraba en una serie de planes sectoriales, organizados, a su vez, en programas. De estos planes sectoriales destacamos de manera principal dos: por un lado, el dedicado a la *Integración escolar y educación especial* donde se planteaban, entre otras, las siguientes líneas estratégicas: a) generalizar la integración escolar de los alumnos con necesidades especiales en los Centros de Educación Primaria, Secundaria, Bachillerato y Formación Profesional; b) diversificar y flexibilizar la oferta de educación especial para poderse enfrentar a las distintas situaciones personales y evoluciones.

Por otro lado, también dedicó un plan a la *Participación e integración en la vida económica* en el que se establecieron las siguientes líneas de actuación: a) elaboración de normas para eliminar las acciones discriminatorias y de apoyo a aquellas acciones positivas que favoreciesen la inserción laboral y las adaptaciones necesarias para el acceso al puesto de trabajo en condiciones de igualdad; b) el fomento de la rehabilitación profesional en cuanto orientación, formación y readaptación al puesto de trabajo; c) el impulso de medidas que facilitasen la inserción del discapacitado en el mercado ordinario como la transición de escuela-empleo, modalidades nuevas de empleo semi protegido, etc.

5.4.3. Acuerdo sobre Medidas para Mejorar las Oportunidades de Empleo de las Personas con Discapacidad (Acuerdo MTAS-CERMI 2002-2004)

Tras el Acuerdo entre el MTAS y el CERMI de 1997 y que supuso un hito importante en las relaciones entre el Gobierno y las personas con discapacidad, en 2002 se vuelve a concretar un nuevo acuerdo donde se afrontan nuevos retos, entre otros, la adaptación de las personas con discapacidad a los cambios sociales derivados de la sociedad de la información, la aparición de nuevos empleos y por tanto de nuevas cualificaciones.

En este segundo Plan entre el MTAS y el CERMI²³⁷ se acordaron una multitud de medidas referidas a la intermediación laboral, como el apoyo a las agencias de colocación sin ánimo de lucro o a la formación profesional; el acceso prioritario a las *Escuelas-Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo* y a la contratación e inserción laboral; facilitar el tránsito al empleo ordinario mediante enclaves laborales o las unidades de apoyo en los CEE; el fomento de la contratación para las mujeres con discapacidad y el apoyo a la conciliación de la vida familiar y laboral; la promoción de la iniciativa empresarial como la bonificación en las cuotas a Seguridad Social de autónomos; la adecuación del entorno social y laboral,

²³⁵ Consultado el día 06/11/2019 en: http://sid.usal.es/idocs/F8/8.4.1-2404/plan_espa.pdf

²³⁶ Federación Española de Municipios y Provincias. Página web: <http://www.femp.es/>

²³⁷ Consultado el día 06/11/2019 en: <https://sid.usal.es/noticias/discapacidad/9695/1-1/acuerdo-entre-el-mtas-y-el-cermi-sobre-medidas-para-mejorar-las-oportunidades-de-empleo-de-las-personas-con-discapacidad.aspx>

como la creación de una plan de accesibilidad al medio de trabajo; o, por último, la lucha contra la discriminación e igualdad de oportunidades en el empleo comprometiéndose el Gobierno a llevar a cabo, en una fecha dada, la transposición de la Directiva del Consejo 2000/78/CE, de 27 de diciembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación²³⁸.

5.4.4. II Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 2003-2007

Este *Plan*²³⁹ detectó las siguientes barreras que impedían la inserción laboral de las personas con discapacidad: deficiencias y carencias de formación reglada y falta de experiencia; precariedad y poca estabilidad en el empleo, bajas remuneraciones, ausencia de servicios públicos especializados en la colocación de personas con discapacidad, prejuicios y barreras sociales, etc.

El nuevo *Plan* se insertó dentro del enfoque que propuso la Ley 51/2003 en cuanto a lucha contra la discriminación y la procuración de la accesibilidad universal. Dicho *Plan* se estructuró en 4 áreas donde la dedicada a las *Políticas activas de inserción laboral de las personas con discapacidad* iba a proponer una serie de estrategias: estrategia 21, medidas que garantizaran la igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso al trabajo, en el propio trabajo y en la promoción profesional; estrategia 22, potenciación de los sistemas de formación profesional, de los itinerarios personalizados y de la intermediación laboral; estrategia 23, más y mejores empleos mediante una mayor implicación de los agentes sociales o el desarrollo de nuevas fórmulas de empleo; estrategia 24, medidas activas y preventivas para colectivos con mayor riesgo de exclusión como mujeres y personas con grandes discapacidades.

5.4.5. Plan de Acción para las Mujeres con Discapacidad 2007

Este *Plan*, aprobado por el Consejo de Ministros de 1 de diciembre de 2006²⁴⁰, parte de la idea de considerar que la discapacidad en las mujeres no resulta una circunstancia más, propia del colectivo de discapacitados, sino que plantea una problemática especialmente considerable, con lo que proclama los principios de no discriminación y de igualdad de oportunidades, el de acción positiva o el de transversalidad, entre otros.

El *Plan* contaba con 8 áreas, siendo la IV, la referida al empleo. En dicha área, los objetivos que se planteaban alcanzar fueron: a) la adecuación de las competencias básicas y profesionales en los casos de mujeres discapacitadas que no hubiesen podido acceder a la educación formal estableciéndose medidas como la reserva de plazas en los cursos impartidos por las instituciones públicas; b) la promoción de la incorporación en el mercado de trabajo de mujeres con discapacidad inactivas y desempleadas mediante medidas activas como el fomento del teletrabajo; c) la adecuación de las políticas de empleo a la situación de doble discriminación; d) la promoción del acceso de las mujeres

²³⁸ Para obtener un análisis pormenorizado de los Acuerdos MTAS-CERMI, Véase CASADO PÉREZ, D. (2004). "Conocimiento y gestión del empleo de las personas con discapacidad". *Revista del Ministerio*. N.º 50, págs. 63-67 y ESTEBAN LEGARRETA, R. (2003). "Un análisis en perspectiva jurídica del II Acuerdo MTAS-CERMI". *Boletín del Real Patronato sobre Discapacidad*. N.º 56.

²³⁹ Consultado el día 06/11/2019 en: https://sid.usal.es/idocs/F8/FDO6636/iipapcd2003_2007.pdf

²⁴⁰ Consultado el día 07/11/2019 en: <https://sid.usal.es/idocs/F8/FDO18244/pamcd2007.pdf>

discapacitadas al empleo público con medidas como el establecimiento de prioridades a la hora de participar en programas de formación que facilitasen su acceso a la función pública.

5.4.6. La Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012

La *Estrategia* fue aprobada por el Consejo de Ministros el 26 de septiembre de 2008, mediante RD 542/2009, de 7 de abril de 2009²⁴¹ y fruto del consenso entre Gobierno, agentes sociales, agentes civiles (organizaciones representativas de las personas con discapacidad) y CCAA²⁴².

La integración social de los discapacitados a través del empleo se había abordado mediante medidas muy puntuales y con un corto plazo de vigencia sin que conllevaran una proyección, más amplia, de futuro (planes de empleo, medidas fiscales o administrativas, etc.). La DA12ª de la Ley 43/2006²⁴³ estableció que el Gobierno debía aprobar una “Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad” con el objeto de proponer una serie de medidas e iniciativas dirigidas a promover el acceso al mercado de trabajo de las personas con discapacidad, mejorando su empleabilidad.

En el diagnóstico realizado por la *Estrategia*²⁴⁴ se constataba que la participación en el empleo de las personas con discapacidad no había sido satisfactoria, agudizándose en el caso de las mujeres. También resultaba insuficiente la creación de empleo para las personas con discapacidad, el cumplimiento de la cuota de reserva y las condiciones de trabajo.

Las líneas de actuación que puso en marcha la *Estrategia* estaban en consonancia con los siguientes objetivos: a) remover las barreras físicas, socioculturales, arquitectónicas o de comunicación, planteando medidas como campañas de sensibilización empresarial y de motivación dirigidas tanto a las personas discapacitadas como a su entorno social más inmediato; b) potenciar la educación y la formación con medidas como la reserva de plazas en la formación continua y para desempleados; c) diseñar nuevas políticas activas de empleo como potenciar el sistema de intermediación laboral en los SSPPE, creando unidades especializadas para el trato con personas con discapacidad; d) promover una mayor contratación de personas con medidas de fomento de los incentivos de contratación o la promoción de la responsabilidad social de las empresas; e) la renovación del empleo protegido como mejorar el sistema de incentivos a los CEE; f) mejorar la calidad del empleo y de las condiciones de trabajo con medidas como el favorecimiento de la transformación de los contratos temporales en indefinidos o el incremento de las ayudas para la adaptación de los puestos de trabajo; g) mejorar los sistemas de recogida, análisis y difusión de la información en materia de empleo.

²⁴¹ BOE n.º 85, de 7 de abril de 2009.

²⁴² Véase análisis de CARDENAL CARRO, M. y HIERRO HIERRO, F.J. (2008). “Nuevos caminos hacia la integración sociolaboral y la igualdad y no discriminación en el empleo de las personas con discapacidad: Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012”. *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*. Vol. 1. N.º 17.

²⁴³ Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo (BOE n.º 312, de 30 de diciembre de 2006).

²⁴⁴ Consultado el día 07/11/2019 en: http://www.mitramiss.gob.es/es/sec_trabajo/Estrategia_global_personas_discapacidad_2008_2012.pdf

5.4.7. III Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 2009-2012

Este *Plan*²⁴⁵ tuvo como objetivo promover la autonomía personal para que las personas con discapacidad se beneficiasen de todas las políticas de igualdad de oportunidades y garantizar el ejercicio y disfrute de los derechos civiles, políticos y sociales de las personas con discapacidad, reconociendo la discapacidad como un componente de la diversidad humana. Dentro del Área III, dedicada al empleo, establecía una serie de objetivos y medidas que ya había recogido la *Estrategia Global de Acción para el Empleo de personas con Discapacidad 2008-2012*.

5.4.8. Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020

La finalidad de la *Estrategia*²⁴⁶ fue la de dar cumplimiento a las recomendaciones efectuadas por diversas instituciones internacionales, articulándose actuaciones concretas que se exigieron desde EE2020 (aumentar la población ocupada hasta el 75%, aumentar el nivel de capital humano o reducir en un 25% la población en riesgo de pobreza o exclusión social). Su pretensión fue la de configurarse como un elemento básico y troncal, cuya visión y acción a largo plazo se consolidasen como la hoja de ruta de las políticas en favor de las personas con discapacidad²⁴⁷. En lo que respecta al empleo las medidas establecidas consistieron en impulsar la empleabilidad de las personas con discapacidad y, en especial, de las mujeres con discapacidad. Sin embargo, la escasa referencias a medidas concretas de acciones positivas sobre el fomento de la integración laboral de las personas con discapacidad, convirtió el documento en un instrumento de escasa incidencia en el ámbito de la empleabilidad de este colectivo²⁴⁸.

5.4.9. Plan de Acción de la Estrategia Española sobre Discapacidad 2014-2020

La EE2020 es el marco en el que se inserta este *Plan de Acción de la Estrategia Española sobre Discapacidad 2014-2020*, cuya aprobación fue llevada por el Consejo de Ministros el 14 de octubre de 2011, con el objeto de ser el referente y la directriz, a largo plazo, de las políticas públicas españolas en materia de discapacidad. Este *Plan* tiene su antecedente en el *III Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 2009-2012*.

En cuanto al empleo, ambos tienen áreas en común cuyas medidas tratan de enfrentarse a los déficits de participación, empleo y formación de las personas con discapacidad, pero se diferencian en que el antiguo *Plan* formulaba un enfoque global que propugnaba el reconocimiento de la discapacidad como un elemento de la diversidad humana y, sin embargo, este nuevo *Plan* se orienta más hacia la eliminación de las causas de discriminación. Para ello, aprobó la promoción de una serie de objetivos cuyas acciones iban a concretarse en (objetivo 1), la promoción del teletrabajo, la promoción de la

²⁴⁵ Consultado el día 07/10/2021 en: <https://sid-inico.usal.es/documentacion/iii-plan-de-accion-para-las-personas-con-discapacidad-2009-2012/>

²⁴⁶ Consultado el día 07/10/2021 en: <https://sid-inico.usal.es/documentacion/estrategia-espanola-sobre-discapacidad-2012-2020/>

²⁴⁷ PÉREZ PÉREZ, J. (2012). “La cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad: una visión crítica de la regulación de las medidas alternativas a su cumplimiento”. *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*. Vol. 5. N.º 4. Consulta en base de datos Aranzadi (BIB 2012/1198).

²⁴⁸ PÉREZ PÉREZ, J. (2012). “La cuota de reserva en favor...”, op. cit.

coordinación de los servicios públicos de empleo y de los órganos responsables de la valoración de la discapacidad con el objeto de elaborar itinerarios personalizados de inserción; (objetivo 2), la promoción del emprendimiento; (objetivo 3), asegurar condiciones dignas de trabajo, la igualdad de oportunidades y el favorecimiento de la conciliación; (objetivo 4), fomentar la contratación pública socialmente responsable; (objetivo 5), fomentar la concienciación del empresario, tanto público como privado, de las capacidades laborales de las personas con discapacidad.

6. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL Y EL SERVICIO DE EMPLEO CON APOYO

La contratación de trabajadores exige la puesta en marcha, por parte de la empresa, de procesos previos de selección de personal, cuya magnitud dependerá de las necesidades de fuerza de trabajo que aquella demande. Por su parte, también el trabajador necesitará llevar a cabo un proceso complejo, y a veces nada sencillo, de búsqueda de una colocación adecuada. Por tanto, tanto la contratación de trabajadores como la búsqueda de empleo se configuran como trámites complejos e incluso sofisticados para determinadas categorías profesionales y en los que, ambas partes, buscan alcanzar el grado de satisfacción deseado.

Ciñéndonos a la parte empresarial, este proceso de selección puede ser llevado a cabo por la propia empresa (bien con sus propios recursos o externalizando el servicio) o mediante los canales de intermediación laboral puestos a disposición por los servicios públicos de empleo y por las agencias de colocación, cuyas acciones de intermediación podrán realizar en colaboración con aquellos o de forma autónoma. En el caso de la contratación de trabajadores con discapacidad, existen ciertas situaciones donde es obligatorio acudir a la intermediación laboral pública como, por ejemplo, cuando sean los Centros Especiales de Empleo los entes contratantes o cuando las empresas opten a las bonificaciones o reducciones en las cuotas de seguridad social derivadas de la contratación de trabajadores discapacitados.

Con el fin de perseguir aumentar la tasa de inserción laboral de las personas con discapacidad, los arts. 37.1 y 38.1 del RD Legislativo 1/2013 establecían que las administraciones públicas correspondientes deberían promover la búsqueda, la obtención, el mantenimiento y el retorno del empleo, correspondiendo a los servicios públicos de empleo, bien directamente o a través de agencias colaboradoras, y a las agencias de colocación debidamente autorizadas, la orientación y la colocación de las personas con discapacidad que se encuentren en situación de búsqueda de empleo, en un marco de igualdad de condiciones. Tras estas consignas, el mismo art. 38, en sus apartados 2 y 3, estableció una serie de previsiones sobre la colocación de las personas con discapacidad. Entre estas, se encontraba la encomienda a los servicios públicos de empleo para confeccionar un registro de trabajadores discapacitados demandantes de empleo con el objetivo de aplicar los beneficios establecidos en el RD Legislativo 1/2013 y en sus normas de desarrollo. Para garantizar la eficacia del servicio y lograr una correcta adecuación entre las condiciones personales del trabajador y las características del puesto de trabajo, el precepto legal encargaba a una acción reglamentaria para regular la debida coordinación entre los servicios públicos de empleo, las agencias de colocación y los servicios multiprofesionales de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad, previstos en esta Ley. Por su parte, el art. 57.1 establecía la obligación a los poderes públicos de garantizar la orientación y la inclusión laboral de las personas discapacitadas. Este primer

análisis propone a los SSPPE como los entes encargados de asumir un papel principal en la intermediación laboral pública, en coordinación con las actuaciones de las agencias de colocación. Sin embargo, la promulgación de un desarrollo reglamentario que trate las especificidades a las que se va a tener que enfrentar la intermediación laboral cuando se trate de personas con discapacidad, se ha quedado en meras intenciones legislativas.

La LE, por su parte, también ha dedicado especial atención a la intermediación del colectivo de personas con discapacidad al establecer que, como consecuencia de las especiales circunstancias que presentan estas personas, los servicios públicos de empleo diseñarán itinerarios individuales y personalizados de empleo que se ajusten al perfil profesional de los trabajadores discapacitados y a sus necesidades particulares, facultándolos, además, cuando resulte necesario, para que se coordinen con los servicios sociales con el objeto de dar un mejor servicio (art. 30.2)²⁴⁹. En este sentido, podemos decir que la disposición carece de concreciones específicas y que bien podrían ser materia de un desarrollo reglamentario. Es decir, la compleja diversidad de situaciones va a requerir de personas (orientadores, asesores, etc.), especializadas en el origen y evolución de cada una de las manifestaciones y de los grados en que se puede presentar la discapacidad. Los itinerarios individuales de empleo deberían requerir una serie de directrices metodológicas generales que garantizaran una efectividad común en todo el territorio nacional y en todos los servicios prestados, ya sea por parte de los servicios públicos de empleo como por parte de las agencias de colocación y con independencia de la mejora, en función de sus necesidades y recursos, que pudieran aportar cada uno de los entes implicados en la intermediación laboral.

Para garantizar el cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación, la LE establece que el proceso específico de casación de ofertas y demandas de empleo, con carácter general, debe corresponder tanto a los servicios públicos de empleo como a las agencias de colocación, pudiendo actuar, en caso de colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, entidades colaboradoras especializadas²⁵⁰ (art. 34.2). La fórmula de utilizar entidades colaboradoras especializadas en la participación de los procesos de intermediación resulta del mayor interés al dar protagonismo a personas que trabajan día a día con el colectivo en cuestión por lo que las referencias sobre las circunstancias especiales o las dificultades que pudiera presentar cada trabajador serían claras y precisas para realizar una labor de lo más efectiva. Sin embargo, solo contamos con una declaración de intenciones de tipo voluntario y sin concretar requisitos exigibles que garanticen un mínimo de efectividad y de calidad en el proceso de intermediación.

Partiendo de la tesis de que existe una reticencia generalizada, por parte empresarial, para contratar a trabajadores con discapacidad, hallar un escenario propicio que haga cambiar de parecer al empresario resultará de vital importancia para el éxito de la integración laboral de las personas con discapacidad. Para ello, entendemos que la intermediación laboral realizada por los SSPPE o por las agencias colaboradoras debe de asumir un papel protagonista procurando la confianza suficiente a las entidades contratantes mediante la

²⁴⁹ Esta cuestión también la contemplaba la DA2ª.2 del RD 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo donde los servicios públicos de empleo deberían asegurar itinerarios personalizados a las personas con discapacidad conforme a sus circunstancias personales, a su perfil profesional y a sus necesidades específicas.

²⁵⁰ En este sentido podemos destacar la labor de FSC Inserta, entidad sin ánimo de lucro y perteneciente a la Fundación ONCE que lleva a cabo distintas iniciativas y programas para la inserción sociolaboral de las personas con discapacidad. <https://www.insertaempleo.es/>

utilización de aquellos instrumentos especializados que ofrezcan las garantías necesarias para conseguir una colocación adecuada, procurando, además, que las acciones de orientación y colocación se realicen en igualdad de condiciones, cuestión que debe ser garantizada por los servicios públicos de empleo y los demás agentes que actúen en la intermediación [arts. 3 c) y e); 7; 17 y 35.1 RD Legislativo 1/2013]. Y hablamos de instrumentos especializados porque son muchas las barreras y dificultades que pueden surgir de la colocación de los integrantes de este colectivo, debido a la amplia variedad de disfuncionalidades y grados de discapacidad que pueden presentar los sujetos y cuya característica común solo va a consistir en la tenencia del certificado de persona con discapacidad.

Sobre las agencias de colocación, la LE establece la obligación de cumplir con las normas de accesibilidad universal y, en particular, velar por la correcta relación entre las características de los puestos de trabajo ofertados y el perfil académico y profesional requerido, con el fin de no provocar situaciones de exclusión laboral hacia las personas con discapacidad [art. 33.4 e)] y, por tanto, garantizar, en su ámbito de actuación, el principio de igualdad de acceso al empleo y no discriminación [art. 33.4 f)]. La misma referencia que encontramos, de manera casi exclusiva, cuando la normativa que regula las agencias de colocación se refiere a la colocación de las personas con discapacidad [art. 5 i)] RD 1796/2010, de 30 de diciembre]. También esta cuestión quedará establecida en el RD 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, donde su DA2^a.1, abordaba la obligación, por parte de los servicios públicos de empleo, de adoptar todas las medidas necesarias que permitiesen, a las personas discapacitadas, acceder a los servicios incluidos en la Cartera Común de Servicios²⁵¹, en condiciones de igualdad de trato y no discriminación. También se preveía la necesidad de coordinación entre los servicios sociales y los servicios públicos de empleo, para proveer de una mejor atención a las personas discapacitadas.

Por otra parte, y de manera muy genérica, el RD 1796/2010 también establece la obligación para las agencias de colocación de elaborar y ejecutar planes específicos para la colocación de personas desempleadas, integrantes de colectivos prioritarios en colaboración con los servicios públicos de empleo y en el marco de la planificación general que se establezca en el Sistema Nacional de Empleo [art. 5 g)]. Sin embargo, de nuevo, sin concreción alguna y sin el establecimiento normativo en el que se disponga las reglas para llevar a cabo este tipo de planes específicos.

A pesar de que la LE configura la intermediación laboral como un instrumento de la política de empleo, en el ámbito de las personas con discapacidad no resulta una cuestión de obligada utilización, salvo para las contrataciones que gocen de subvenciones o bonificaciones a las cotizaciones de la seguridad social o las contrataciones realizadas por los CEE, entre otras cosas, porque ello va a depender de que tanto los servicios públicos de empleo como las agencias de colocación colaboradoras reciban ofertas de empleo por parte de las empresas. Con respecto a esta cuestión, podríamos plantear la idoneidad que supondría, tanto para la empresa (ahorro de un coste elevado en el proceso de selección)

²⁵¹ Entre los servicios ofrecidos se encuentra el *servicio de orientación profesional* cuyo objetivo es informar, diagnosticar la situación del trabajador, asesorar, motivar y acompañar en las transiciones laborales, y el *servicio de colocación* cuyo objeto es identificar y gestionar las ofertas de empleo, vinculándolas a aquellos usuarios que, en función de su perfil profesional, mejor se ajusten a ellas. También incluye la información a los trabajadores sobre su acceso a las “ofertas de empleo en el marco del Sistema Nacional de Empleo y del Portal Único de Empleo...” (arts. 8.1 y 9.1 RD 7/2015).

como para el trabajador (adecuación del puesto de trabajo a sus circunstancias personales y competencias profesionales), la existencia de servicios de intermediación laboral públicos especializados en la colocación de trabajadores con discapacidad.

En la actualidad, las situaciones de búsqueda de empleo y de intermediación laboral para las personas con discapacidad también carecen de una regulación jurídico-laboral adecuada²⁵², sobre todo, en los casos de un primer contacto con el mercado de trabajo. La intermediación laboral en el mundo de la discapacidad exige actuaciones personalizadas, especializadas y la cooperación y coordinación entre todos los agentes que participen de una forma u otra en el proceso de la intermediación, con mayor importancia, aquellas entidades y organizaciones especializadas en el tratamiento de personas con discapacidad. Incluso, se debe poner de manifiesto la conveniencia de establecer un plan de seguimiento personalizado y continuo por parte de los orientadores profesionales durante el proceso de búsqueda de empleo hasta lograr la consecución del mismo por parte del trabajador discapacitado.

En nuestra opinión, la necesidad de las personas con discapacidad en el proceso de intermediación laboral se debería centrar en tres procesos relacionados entre sí.

1. Por una parte, la valoración y orientación profesional de la persona discapacitada. Se hace preciso realizar un estudio de las destrezas, habilidades, aptitudes y competencias del trabajador, instrumentos que van a potenciar las posibilidades de su integración laboral.
2. En segundo lugar, realizar un análisis para la adecuación del puesto de trabajo que tendría como objetivo obtener un conocimiento real y actualizado de los cometidos, actividades y exigencias requeridas para su desarrollo y establecer la correcta adecuación con las capacidades y aptitudes del trabajador con discapacidad.
3. Por último, plantear un diseño de formación profesional para el empleo y de orientación laboral, específico para atender las necesidades profesionales del puesto de trabajo, en el caso de que los candidatos al puesto presentasen carencias formativas al respecto, evitando así situaciones de vacuidad y procurando hacer más atractiva la contratación por la empresa.

Por ello, se echa en falta un desarrollo reglamentario que potencie secciones especializadas en la colocación de personas con discapacidad, tanto en los SSPPE como en las agencias de colocación que actúen en colaboración con aquellos²⁵³. Estas secciones deberían generar un sistema de intermediación laboral totalmente adaptado a las necesidades de las personas con discapacidad donde los orientadores y profesionales técnicos debieran ostentar la formación necesaria y específica que requiere el conocimiento de las distintas y particulares necesidades que puede presentar cada trabajador. Ello junto con la contemplación de la colaboración de entidades especializadas en el tratamiento de personas con discapacidad

²⁵² GARCÍA-ROMERO DE TEJADA, C.F. “Selección de personal y discapacidad. Especial referencia a las personas con trastorno mental grave”. *Nueva revista española de derecho del trabajo*. N.º 185. 2016, pág. 156.

²⁵³ En este sentido, el recientemente aprobado RD 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo (BOE N.º 233, de 29/09/2021) centra sus pretensiones de mejora de las políticas activas de empleo en fórmulas basadas en ayudas y subvenciones económicas que pretenden mejorar los programas o incentivar la contratación de sus beneficiarios (en la mayoría de los programas, personas pertenecientes a los colectivos vulnerables, dedicando un amplio apartado a la colocación de los trabajadores con discapacidad), sin embargo, no acomete el problema desde la perspectiva que se propone en el texto.

con el objeto de poder concretar la reunión de ciertos requisitos necesarios, por parte de las unidades de intermediación, que permitieran garantizar un servicio efectivo. Además, dentro del concepto de modernización de los servicios públicos de empleo, debería de tenerse en cuenta la posibilidad de amplitud de funciones de la intermediación laboral en lo que respecta a la búsqueda de nuevos nichos de trabajo adaptados a las circunstancias personales de las personas discapacitadas o llevar a cabo una mayor actuación para fomentar la conectividad entre empresas, sectores de actividad y sistema educativo y formativo.

Sin embargo, esta carencia de la hacemos alusión, podría ser suplida por el servicio de empleo con apoyo a las personas con discapacidad. El art. 37.2 del RD Legislativo 1/2013 integra los servicios de empleo con apoyo en el ámbito del empleo ordinario con el objeto de aumentar las tasas de actividad y de ocupación de las personas con discapacidad, de mejorar la calidad del empleo y de las condiciones laborales, combatiendo y evitando, con ello, situaciones de discriminación para con este colectivo.

Su art. 41 definía los servicios de empleo con apoyo como una serie de “acciones de orientación y acompañamiento individualizado”, cuyo fin tratará de facilitar la adaptación de la persona discapacitada con especiales dificultades de inclusión laboral, al entorno laboral del puesto de trabajo en empresas pertenecientes al mercado ordinario para que puedan desarrollar sus funciones en condiciones similares al resto de trabajadores que desempeñen sus funciones en puestos equivalentes. Como señaló la Exposición de Motivos del RD 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo²⁵⁴, este programa puede considerarse como una medida de acción positiva sobre el colectivo de personas con discapacidad ya que se trata de poner en marcha una serie de tratamientos de mayor intensidad y diferenciados que permitan permeabilizar a estos grupos de trabajadores²⁵⁵.

Estas acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo deberán ser prestadas por preparadores laborales especializados y consistirán en (art. 2 RD 870/2007):

1. Orientación, asesoramiento y acompañamiento, elaborando para cada trabajador con discapacidad un programa de adaptación al puesto de trabajo.
2. Labores de acercamiento y ayuda entre el trabajador beneficiario del programa de empleo con apoyo, el empresario y los compañeros de trabajo.
3. Apoyo para el desarrollo de habilidades sociales para que la relación con el entorno laboral se produzca en las mejores condiciones.
4. Adiestramiento en las tareas inherentes al puesto de trabajo.
5. Seguimiento del trabajador y evaluación del proceso de inserción laboral con el objeto de detectar necesidades y prevenir obstáculos que dificulten o pongan en peligro la inserción laboral y la permanencia en el empleo.
6. Asesoramiento e información a la empresa sobre las diversas necesidades y adaptaciones que sugiera el puesto de trabajo.

Las personas destinatarias del programa de empleo con apoyo podrán ser desempleados con discapacidad inscritos en los SSPPE como demandantes de empleo no ocupados y trabajadores con discapacidad que sean contratados por un CEE, siempre que en ambos

²⁵⁴ BOE N.º 168, de 14 de julio de 2007.

²⁵⁵ GIL y GIL, J.L. (2012). “Protección jurídico-laboral...”, op. cit., pág., 36.

casos cumplan alguno de estos dos requisitos (art. 3.1 RD 870/2007): personas con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental o personas con discapacidad intelectual (incluidas aquellas que padezcan trastorno del espectro del autismo) cuyo grado de discapacidad reconocido sea de, al menos, un 33% o personas con una discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65%, así como personas sordas y con discapacidad auditiva con un grado reconocido igual o superior al 33%. Es decir, el servicio de empleo con apoyo está destinado, en su mayoría, a aquellas personas que presentan una discapacidad severa lo que significa que no ampararían a cualquier persona calificada como discapacitada, limitando con ello, las posibilidades de ayuda y de prestación del servicio.

Los trabajadores deberán ser contratados por una empresa perteneciente al mercado ordinario de trabajo y ser empleados de manera efectiva mediante un contrato indefinido o de duración determinada. En este último caso, la duración mínima no podrá ser inferior a 6 meses. En el caso de que la contratación se llevase a cabo mediante una jornada parcial, ésta debería ser, al menos, del 50% de la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable (art. 3.2 RD 870/2007). Por razones de eficacia entendemos que la norma exija, al menos, una jornada laboral del 50%, sin embargo, impedir la prestación del servicio a aquellos contratos cuya duración no alcancen los 6 meses, nos parece excesivo ya que la exigencia se acoge a motivos y pretensiones de evitación de situaciones de temporalidad en los contratos, olvidando que la razón fundamental debe ser ayudar a las personas que necesiten un apoyo real para superar situaciones difíciles en el medio laboral, con independencia de la duración de su contrato de trabajo.

Las entidades prestatarias de los servicios de empleo con apoyo son denominados promotores por la norma y, por tanto, también beneficiarios de las correspondientes subvenciones aparejadas a los programas de empleo con apoyo. Dichos promotores podrán ser (art. 4 RD 870/2007):

1. Asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro, las cuales, deberán suscribir un convenio de colaboración con la empresa que contrata al trabajador con discapacidad, con el objeto de prestar el servicio de empleo con apoyo, siempre que cumplan los siguientes requisitos: a) “tener por objeto social la inserción laboral o la creación de empleo a favor de las personas con discapacidad”; b) estas entidades deberán contar en su plantilla con preparadores laborales especializados o comprometerse a incorporarlos, así como disponer de aquellos recursos materiales necesarios que procuren el desarrollo idóneo de la acción; c) acreditar experiencia en el desarrollo de programas de integración laboral de personas con discapacidad; d) el servicio prestado deberá ser gratuito tanto para trabajadores como para empresarios.
2. Los Centros Especiales de Empleo, quienes deberán suscribir un convenio de colaboración con la empresa que va a contratar a los trabajadores con discapacidad del mismo CEE o de otro CEE, con el fin de prestar el servicio de empleo con apoyo. Los CEE deberán contar en su plantilla con preparadores laborales especializados o comprometerse a incorporarlos, así como disponer de los recursos materiales necesarios para el desarrollo idóneo. El servicio prestado por los CEE será gratuito tanto para trabajadores como para empresarios.
3. Las empresas del mercado ordinario de trabajo, incluidos los trabajadores autónomos que contraten a dichos trabajadores con discapacidad, siempre que cuenten en su plantilla con preparadores laborales especializados o se comprometan

a incorporarlos, disponiendo además de los recursos necesarios que garanticen un desarrollo idóneo del programa de empleo con apoyo.

La duración de los proyectos de empleo con apoyo se establece entre un mínimo de 6 meses y 1 año, prorrogable hasta otro año más. No obstante, para trabajadores con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental o personas con discapacidad intelectual, incluidas las personas con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%, el plazo máximo de 3 años podrá ampliarse por tiempo indispensable cuando se detecten situaciones que presenten especiales dificultades que exijan necesidades, también, específicas (art. 5.2 RD 870/2007).

Las acciones de empleo con apoyo serán llevadas a cabo por los preparadores laborales. El tiempo que dedicarán estos a la atención de cada trabajador con discapacidad será de, al menos (art. 7.2 RD 870/2007):

1. 1/3 de la jornada laboral, en caso de trabajadores con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental o con discapacidad intelectual, incluida el trastorno del espectro del autismo, con un grado igual o superior al 65%.
2. 1/5 de la jornada laboral, en caso de trabajadores con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental o con discapacidad intelectual, incluida el trastorno del espectro del autismo, igual o superior al 33% e inferior al 65%.
3. 1/8 de la jornada laboral en los casos de trabajadores con discapacidad física o sensorial con un grado igual o superior al 65% y en el caso de personas sordas y con discapacidad auditiva con un grado igual o superior al 33%.

Las subvenciones aparejadas a los programas de empleo con apoyo irán destinadas a sufragar los costes laborales y de seguridad social que se generen durante el desarrollo del proyecto de empleo con apoyo, derivados de la contratación de preparadores laborales por las entidades promotoras (art. 8.1 RD 870/2007). La cuantía de las subvenciones se establecerá tomando como referencia una retribución anual de 33.250€ (incluidas las dos pagas extraordinarias) y en función del número de trabajadores con discapacidad que se acojan a los programas de empleo con apoyo (art. 8.2 RD 870/2007):

1. 1/3 del importe por cada trabajador con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental o con discapacidad intelectual, incluida el trastorno del espectro del autismo, con un grado igual o superior al 65%.
2. 1/5 del importe por cada trabajador con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental o con discapacidad intelectual, incluida el trastorno del espectro del autismo, igual o superior al 33% e inferior al 65%.
3. 1/8 del importe por cada trabajador con discapacidad física o sensorial con un grado igual o superior al 65% y en el caso de personas sordas y con discapacidad auditiva con un grado igual o superior al 33%.

Estas subvenciones se reducirán en función de la duración de la jornada laboral y de la duración del contrato de trabajo.

También serán destinatarias de las acciones del programa de empleo con apoyo las personas con capacidad intelectual límite²⁵⁶ cuando sean contratadas por empresas, trabajadores autónomos, sociedades laborales o cooperativas, sin que en ningún momento

²⁵⁶ Personas que acrediten, al menos, un 20% de discapacidad intelectual, sin que lleguen a alcanzar el 33% [art. 2 RD 368/2021, de 25 de mayo, sobre medidas de acción positiva para promover el acceso al empleo de personas con capacidad intelectual límite (BOE N.º 125, de 26/05/2021)]

se pueda aplicar lo previsto al sector público, entendiendo como tal el incluido en el art. 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (DA1ª RD 870/2007).

En definitiva, nos encontramos ante una medida que intenta fomentar la contratación de las personas con discapacidad, en especial, aquellas que presentan un tipo o grado de discapacidad más severo. En este sentido, las entidades promotoras (CEE y entidades sin ánimo de lucro) serán las encargadas de prestar un servicio gratuito de apoyo al empleo, a las empresas contratantes de trabajadores con discapacidad, o podrán ser las propias empresas empleadoras las que se beneficien de las subvenciones, si son ellas mismas las que procuren el servicio con apoyo a sus propios trabajadores con discapacidad. En este último caso, estas subvenciones serán compatibles con los incentivos a la contratación en las bonificaciones y reducciones a las cuotas de la seguridad social.

7. LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL COMO INSTRUMENTOS DE INTEGRACIÓN LABORAL

Uno de los factores que mayor influencia va a ejercer sobre la integración laboral de las personas con discapacidad es la formación académica y/o profesional y la adquisición de las competencias profesionales correspondientes. En este sentido, en su apartado correspondiente los datos económicos nos mostraban la existencia de mayores tasas de desempleo en la población con menor nivel formativo y educacional. Para generar verdaderas posibilidades de inclusión laboral en las personas con discapacidad, la preparación formativa debe ser la meta por conseguir, no solo la deseada inserción laboral, sino también para conseguirla en el mercado ordinario, precisando para ello, que la persona discapacitada pudiera acceder a la educación y a la formación necesaria en igualdad de condiciones que el resto de las personas. Ello deberá implicar que los recursos humanos y materiales para impartir dicha formación y educación deban tener las características necesarias para lograr que sean asimiladas de manera completa y efectiva por las personas con discapacidad. De lo contrario, las carencias formativas y educativas se erigirán en uno de los principales motivos de exclusión laboral para las personas con discapacidad.

7.1. Las personas con discapacidad en el sistema educativo nacional

Como hemos dicho, la educación es uno de los elementos más importantes que van a procurar facilitar una efectiva integración laboral y, por lo tanto, social a cualquier persona. Asegurar un sistema educativo integrador va a convertirse en el instrumento que ayude a conceptualizar la discapacidad, no como una anomalía social, sino como parte de la diversidad humana²⁵⁷. Las escuelas inclusivas tienen la capacidad de cambiar la mentalidad hacia posturas de aceptación a la diversidad humana, sentando así las bases de una sociedad inclusiva y no discriminatoria²⁵⁸.

²⁵⁷ CABRA DE LUNA, M.A. (2004). "Discapacidad y aspectos sociales...", op. cit., pág., 29.

²⁵⁸ De ARAOZ SÁNCHEZ-DOPICO, I. (2012). "Insuficiencias de la regulación del derecho a la educación inclusiva en la legislación española" en AA.VV. PÉREZ BUENO, L.C y ÁLVAREZ RAMÍREZ, G.E. (Coord.). 2003-2012: 10 años de legislación sobre no discriminación de personas con discapacidad en España: estudios en homenaje a Miguel Ángel Cabra de Luna. Cinca. Madrid, págs. 328.

La *Convención* de la ONU sobre derechos de las personas con discapacidad estableció en su art. 24 que los Estados parte deben reconocer el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Para hacer efectivo este derecho sin vulnerar el principio de igualdad de oportunidades y no discriminación, los Estados deben asegurar un sistema de educación inclusivo a todos los niveles y a lo largo de la vida educativa. Como veremos en la tabla N.º II.11., esta idea no se ha llegado a plasmar en la práctica, en España. El documento de la UNESCO *Directrices sobre políticas de inclusión en la educación* (2009)²⁵⁹, en su apartado 1.2.1 definía “educación inclusiva” como un proceso de fortalecimiento del sistema educativo para llegar a todos los educandos, es decir, una estrategia para alcanzar la educación para todos. Por tanto, la inclusión educativa es un proceso que debe tener en cuenta la diversidad de todos sus alumnos. Ello conlleva que las escuelas conciben maneras de enseñar que respondan a las diferencias individuales.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación²⁶⁰ (en adelante, LOE) proclama la equidad como uno de los principios que garantiza la igualdad de oportunidades para el desarrollo de la personalidad a través de la educación [art. 1 b)] y el respecto a la igualdad de trato y no discriminación de las personas con discapacidad, como uno de los fines del sistema educativo [art. 2.1 b) LOE]. Así mismo, establece que las administraciones educativas deberán ofrecer soluciones específicas para los alumnos con discapacidad que presenten dificultades en el aprendizaje o en la integración de las actividades ordinarias de los centros durante la enseñanza secundaria obligatoria (art. 26.5 LOE). En su art. 71.1 y 3 la LOE contempla la necesidad de disponer de los medios necesarios para que todo alumno alcance el máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional de establecer los procedimientos y los recursos necesarios para identificar, de manera temprana, aquellas necesidades educativas específicas, la necesidad de disponer de un profesorado preparado para impartir las especialidades necesarias para el alumnado con necesidades educativas especiales²⁶¹, de profesionales cualificados así como de los medios y materiales precisos para la adecuada atención de este alumnado con circunstancias específicas (art. 72.1 LOE). Por su parte, los centros deberán realizar las adaptaciones y diversificaciones curriculares que se precisen para facilitar a todo el alumnado una correcta formación y educación (art. 72.3 LOE). Las administraciones educativas deberán promover la formación del profesorado y de otros profesionales para procurar el correcto tratamiento al alumnado con necesidades de apoyo educativo (art. 72.4 LOE). También es preciso que las enseñanzas se adapten al alumnado con necesidades específicas de apoyo para garantizar el acceso y la progresión educativa y en el sistema educativo (art. 3.8 LOE). La escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales se regirá por los principios de normalización e inclusión, asegurando su no discriminación, la igualdad efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo, contemplando la introducción de medidas de flexibilización en las distintas etapas educativas, en los casos que se considere necesario. Además, la escolarización en unidades o centros de educación especial solo se llevará a cabo cuando sus necesidades no puedan ser atendidas en el marco de las medidas de atención a la diversidad de los centros ordinarios (art. 74.1 LOE).

²⁵⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Consultado el día 19/08/2019 en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000177849_spa

²⁶⁰ BOE n.º 106, de 4 de mayo de 2006.

²⁶¹ El art. 73 de la LOE reconoce al alumnado con necesidades educativas especiales, y lo define como todo aquel alumno que necesite, durante su escolarización, apoyos y atenciones educativas específicas, derivadas por razón de discapacidad o de trastornos graves de conducta (discapacidad auditiva, discapacidad motora, discapacidad intelectual, discapacidad visual, trastornos generalizados del desarrollo, trastornos graves de conducta/personalidad y pluri deficiencia).

El art. 75 de la LOE, bajo el título de inclusión educativa, social y laboral incorpora una serie de prerrogativas en favor de las personas con discapacidad. Para aquellos alumnos con necesidades educativas especiales cuyas circunstancias personales lo aconsejen, contar con un curso adicional para la consecución de los objetivos de la enseñanza básica (art. 75.1 LOE) o la incorporación de la lengua de signos como oferta educativa (art. 75.2 LOE). Para facilitar la inclusión social y laboral del alumno con necesidades educativas especiales que le impidan alcanzar los objetivos de la educación obligatoria, las Administraciones Públicas fomentarán ofertas educativas adaptadas a sus necesidades (art. 75.3 LOE).

En lo que se refiere al nivel universitario, la referencia a las personas con discapacidad la lleva a cabo el art. 38.5 LOE estableciendo que la prueba de acceso a la universidad debe realizarse de manera que garantice la igualdad de oportunidades y la no discriminación del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo y la accesibilidad para el alumnado con discapacidad.

Tabla N.º II.11. N.º de alumnos matriculados en el sistema educativo reglado, con necesidades educativas especiales

CURSO	Educación INFANTIL	Educación PRIMARIA	ESO	BACHILLERATO	FP BÁSICA	FP G. MEDIO	FP G. SUPERIOR
2009-2010	14.493	54.080	35.198	982	1.451		
2010-2011	13.629	52.555	36.120	1.048		1.571	233
2011-2012	14.016	54.005	39.517	1.463		2.215	298
2012-2013	15.446	59.441	40.923	1.749		2.730	401
2013-2014	16.074	61.050	42.230	2.138		2.893	408
2014-2015	16.343	66.118	45.065	2.638	2.004	3.300	532
2015-2016	20.763	81.178	55.238	3.213	3.693	3.947	624
2016-2017	18.312	87.835	58.923	3.580	4.150	4.780	1.037
2017-2018	18.239	93.536	52.445	3.749	4.177	5.172	1.590
2018-2019	17.874	80.647	55.530	4.348	4.417	5.892	1.866

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional²⁶². Elaboración propia.

En cuanto a la formación profesional reglada, será obligatorio reservar una serie de plazas para los alumnos con discapacidad (art. 75.4 LOE). Prestando especial atención a la formación profesional, el RD 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo²⁶³, contempla en su art. 41.3, que la oferta de formación profesional podrá permitir combinar el estudio con la actividad laboral o con actividades derivadas de la situación de discapacidad (entendemos que se podrán incluir las actividades de rehabilitación, de desarrollo social en centros especializados, etc.)²⁶⁴. También contempla la ley la correcta adecuación de los centros

²⁶² Consultado el día 22/02/2021 en: <http://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/no-universitaria/alumnado/necesidades-apoyo.html>

²⁶³ BOE n.º 182, de 30 de julio de 2011.

²⁶⁴ El nuevo proyecto de Ley Orgánica de ordenación e integración de la Formación Profesional (BOCG, N.º 67-1, serie A, de 17/09/2021) contempla una serie de medidas de adaptación a las circunstancias especiales que puedan presentar las personas con discapacidad, como por ejemplo, la oferta de competencias de nivel 1 del Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales, en modalidad específica, la escolarización hasta los 21 años, la promoción de estándares de competencia compatibles con la discapacidad o la oferta de formación profesional a lo largo de la vida del individuo con el objeto de capacitarlo y de mantenerlo actualizado en la creación de su itinerario profesional (art. 70).

educativos públicos con respecto a las condiciones de acceso físicas, incluido el transporte escolar, y tecnológicas (art. 110.2 LOE).

Por último, haremos mención a las normas que regulan las medidas correctoras de las conductas desproporcionadas o que atenten contra la dignidad personal que tengan como origen o como consecuencia el acoso o la discriminación por razón de la discapacidad obtendrán la calificación de falta muy grave llevando asociada como medida correctora la expulsión, temporal o definitiva, del centro (art. 124.2 LOE).

Observando cómo se plasman toda una serie de intenciones direccionales sobre la integración en el sistema educativo de las personas con discapacidad, en términos de igualdad y no discriminación con respecto al resto de alumnos, los datos que arroja la tabla N.º II.11., y que reflejan la escolarización y el nivel formativo de las personas con discapacidad ponen de manifiesto la escasa aplicación de dichas directrices o la escasa efectividad de las mismas. En el cuadro se muestran las matrículas realizadas por alumnos con necesidades educativas especiales, entre los que se encuentran alumnos con distintas discapacidades, en los centros ordinarios del sistema educativo español. Se trata de presentar una visión rápida de las trayectorias educativas de este alumnado a lo largo de 10 cursos donde podemos destacar el lamentable abandono escolar que protagonizan los niños con discapacidad en el sistema ordinario educativo nacional, cuando pasan de la educación primaria. Así, de los datos mostrados se desprende que, un promedio del 33,2% del alumnado con necesidades educativas especiales que comienza la educación primaria, no continúa en la educación secundaria obligatoria. Por tanto, tampoco acceden a otras enseñanzas como a los programas de cualificación profesional inicial.

Pero quizá los datos más alarmantes se muestran con respecto al acceso al bachillerato y a la formación profesional reglada, etapas que son básicas para la preparación profesional de la persona. Así, sólo el 5,40% de promedio de los alumnos matriculados en la ESO acceden a bachillerato, siendo un poco más alto el promedio de acceso a la formación profesional reglada con un 6,35%. Además, solo el 25,10% de promedio de los alumnos que comienzan un ciclo formativo de la formación profesional reglada, acaban matriculados en el grado superior, aunque, si bien es cierto, que la progresión ha sufrido un aumento exponencial de matrículas a partir de la última reforma del sistema de formación profesional reglada.

Por lo tanto, estos datos ponen de manifiesto la ineficacia de las directrices establecidas para la inclusión educativa de las personas con discapacidad llevadas a cabo por la LOE orgánica, bien porque su puesta en práctica no se ha llevado a cabo a través de los correspondientes desarrollos reglamentarios adecuados, bien porque a pesar de las advertencias y las buenas intenciones expresados en ella, los medios y recursos puestos a disposición no han sido los adecuados.

7.2. El subsistema de Formación Profesional para el Empleo

La empleabilidad de los trabajadores es uno de los factores claves que van a procurar y facilitar su integración en el mercado de trabajo. Para ello, como ya hemos dicho, uno de los instrumentos clave e indispensable para lograr dicho fin va a ser la formación profesional para el empleo que posibilitará propiciar esa empleabilidad mediante la puesta a disposición de los trabajadores de una serie de acciones formativas provistas de las correspondientes competencias profesionales. Del mismo modo, alcanzar un nivel óptimo

de formación profesional junto con la adquisición de las competencias necesarias resultarán determinantes para que el trabajador con discapacidad resulte atractivo, no ya solo a las empresas pertenecientes a los mercados de trabajo protegidos, sino también, al resto de empresas pertenecientes al mercado de trabajo ordinario cuya retención a su contratación suele ser mayor. Además, una correcta formación profesional deberá comprender todas aquellas competencias relacionadas con las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

Desde la Estrategia de Lisboa (2000), las directrices de empleo europeas empiezan a poner énfasis en la necesidad de apostar por una política de formación profesional como factor de empleabilidad que sea capaz de adaptar el sistema formativo de los Estados miembros a las demandas de la sociedad del conocimiento y sin la cual se presenta complicado conseguir el objetivo del pleno empleo establecido por la EEE. Esta idea europea se traslada a los Estados miembros donde, con respecto a las personas con discapacidad, las normas que regulan el sistema de formación profesional para el empleo, establecen las oportunas referencias, en su mayoría, haciendo alusión a la adaptación del sistema a las necesidades particulares de las personas discapacitadas, así como la consideración de grupo prioritario entre los destinatarios de las diversas acciones formativas.

Así, el art. 12 de la LO 5/2002, de 19 de julio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional²⁶⁵, establece que las administraciones públicas, en concreto la Administración Local, dentro de sus respectivas competencias, debe adaptar las ofertas formativas a las necesidades de los colectivos desfavorecidos, entre ellos los discapacitados, admitiéndose incluso la posibilidad de llevar a cabo ofertas formativas no vinculadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales con el objeto de poder adaptarse, al máximo, a las necesidades específicas de formación que pudieran presentar los distintos grupos o colectivos de trabajadores (art. 13.1). Del mismo modo, su DA 6ª obliga a las administraciones competentes a garantizar una formación complementaria a aquellos alumnos que requiriesen apoyo específico.

El art. 5.2 del RD 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, estableció una prerrogativa para que, las administraciones públicas competentes, estableciesen prioridades de participación en las distintas acciones formativas para aquellos colectivos considerados desfavorecidos por la Estrategia Española de Activación para el Empleo, entre otros, las personas con discapacidad. En cualquier caso, y en concordancia con lo establecido en el art. 3 k) de la Ley 30/2015, también se deberían tomar todas las medidas necesarias para favorecer la accesibilidad y la participación de las personas con discapacidad a las acciones formativas del sistema de FPE. Se reiteraba dicha postura en el art. 7.1 de la Orden TAS/2307/2007, de 27 de julio²⁶⁶ y en el art. 18.2 de la Orden TMS 368/2019, de 28 de marzo²⁶⁷.

²⁶⁵ BOE n.º 147, de 20 de junio de 2002.

²⁶⁶ Orden TAS/2307/2007, de 27 de julio, por la que se desarrolla parcialmente el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo en materia de formación de demanda y su financiación, y se crea el correspondiente sistema telemático, así como los ficheros de datos personales de titularidad del Servicio Público de Empleo Estatal (BOE n.º 182, de 31 de julio de 2007).

²⁶⁷ Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, en relación con la oferta formativa de las administraciones competentes y su financiación, y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación (BOE n.º 78, de 1 de abril de 2019).

También dentro de la oferta formativa para trabajadores desempleados, el art. 27 del RD 694/2017 se va a contemplar la posibilidad, por parte de las administraciones públicas competentes, de establecer en sus respectivos ámbitos de actuación, programas específicos para la formación de personas que tuviesen necesidades formativas especiales o especiales dificultades de inserción o recualificación profesional, como pudieran ser las personas con discapacidad. Otro aspecto importante va a ser la concesión de becas como la que se propone, para los trabajadores desempleados discapacitados, en el art. 25 del RD 694/2017 y art. 20 de la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo, además de las ayudas que se establecen para el resto de los trabajadores desempleados en concepto de transporte, manutención, alojamiento y para conciliar el cuidado de hijos o familiares con la asistencia a la formación.

Por su parte la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral contempla, con respecto a las modalidades de impartición de la formación profesional para el empleo, la tele formación bajo plataformas y contenidos que sean accesibles a las personas con discapacidad (art. 14) como expresión de la garantía asumida, en su art. 2 d), para el ejercicio del derecho de formación de los trabajadores más vulnerables como uno de los principios motores de la norma.

Con respecto a la contribución de los Servicios Públicos de Empleo, esta va a consistir en asegurar itinerarios personalizados de inserción laboral que combinen medidas y políticas ordenadas y ajustadas al perfil profesional de la persona discapacitada y a sus necesidades específicas, contando para ello, cuando fuese necesario, con la ayuda de los Servicios Sociales (DA 2ª RD 7/2015, de 16 de enero). En este sentido, la formación profesional para el empleo formará parte del elenco de medidas y acciones adoptadas en los itinerarios personalizados de inserción laboral.

Por su parte, el RD Legislativo 1/2013 apoyaba la formación de los trabajadores en activo para casos de discapacidad sobrevenida, de recolocación o readaptación de puestos de trabajo, etc., estableciendo el derecho a beneficiarse de programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo que comprenderían, entre otras actividades la formación, readaptación o recualificación profesional (art. 17.1 y 2). En su apartado 5 contemplaba la posibilidad de incorporación, por parte de estas acciones, de una preformación general básica, se entiende, aunque el precepto no diga nada, en aquellos casos en que el trabajador discapacitado careciese de ella. Para facilitar el acceso a la formación, preveía el apartado 6 que las acciones formativas pudieran impartirse en las empresas, estableciendo para ello, la necesidad de formalizar la relación laboral a través de un contrato de formación y aprendizaje, en los términos establecidos por el art. 11.2 LET.

En cuanto a los contratos formativos, el contrato de trabajo en prácticas sólo contempla la posibilidad de aumentar 2 años más, hasta 7, el periodo máximo existente que permite la Ley entre la adquisición del título académico oficial correspondiente y la formalización del contrato de trabajo en prácticas, cuando el trabajador sea discapacitado (art. 11.1 LET). Por su parte, el contrato para la formación y el aprendizaje, con respecto a la contratación de los trabajadores con discapacidad, elimina el límite de edad del trabajador [art. 11.2 a) LET]. 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 dual²⁶⁸, contempla las siguientes medidas para trabajadores con discapacidad [DA 2ª.1 b)]: la duración máxima del contrato para la formación y el aprendizaje podrá ampliarse en los casos en que el grado de discapacidad, las características individuales del trabajador o las características del proceso formativo hagan que el trabajador no alcance el nivel mínimo de conocimientos requeridos, hasta un máximo de 4 años; cuando la discapacidad sea de tipo intelectual, hasta un 25% del trabajo efectivo podrá dedicarse a procesos de rehabilitación, habilitación o ajuste personal o social; cuando la formación esté dirigida a la obtención de un título de formación profesional, los alumnos discapacitados podrán disfrutar de la flexibilización de la oferta establecida en el art. 41.3 del RD 1147/2011 y en caso de que la formación se dirija a la obtención de un certificado de profesionalidad, la oferta formativa podrá incorporar módulos adaptados a las necesidades específicas de este colectivo, en los términos establecidos en la DA 2ª del RD 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad²⁶⁹; por último también prevea el acondicionamiento físico y tecnológico de los centros formativos, sin perjuicio de los ajustes razonables que sean necesarios, en cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad.

Por su parte, el programa de *Talleres de Empleo* contempla al colectivo de discapacitados como beneficiarios especiales siempre que tengan 25 o más años (art. 2 RD 282/1999, de 22 de febrero, por el que se establece el programa de Talleres de Empleo²⁷⁰).

Tabla N.º II.12. Población activa y ocupada, con discapacidad y con estudios de Secundaria o de Programas de Formación e Inserción Laboral

SERIE	POBLACIÓN ACTIVA CON DISCAPACIDAD	POBLACIÓN ACTIVA C/D ²⁷¹ CON ESTUDIOS DE SECUNDARIA O PROGRAMAS DE FIL ²⁷²	POBLACIÓN ACTIVA Y OCUPADA C/D CON ESTUDIOS DE SECUNDARIA O PROGRAMAS FIL
2019	638.600	407.000	298.300
2018	654.600	407.200	290.300
2017	651.700	403.800	283.200
2016	647.200	399.100	271.700
2015	601.100	369.700	244.600
2014	585.900	345.900	226.400

Fuente: INE. Elaboración propia

Los datos de la tabla N.º II.12., reflejan un promedio, a lo largo de la serie, de tan solo un 61,73% de población activa con discapacidad que han accedido a una formación media de secundaria o de programas de formación e inserción laboral. Del conjunto de población activa con estudios medios, tan solo un promedio del 69,21% ha logrado obtener ocupación, por lo que el objetivo de la formación profesional como instrumento fundamental de inserción laboral está resultando difícil que alcance resultados verdaderamente positivos. En parte, podemos achacarlo a que el conjunto de medidas expuestas en este apartado no deja de ser una serie de propósitos que únicamente pretenden instituir códigos de conducta y de buenas intenciones.

²⁶⁸ BOE N.º 70, de 09/11/2012.

²⁶⁹ BOE N.º 27, de 31/01/2008.

²⁷⁰ BOE N.º 46, de 23 de febrero de 1999.

²⁷¹ Con discapacidad.

²⁷² Programas de Formación e Inserción Laboral.

Del análisis realizado, podemos observar como el legislador parece haber puesto mayor énfasis en favorecer la formación para personas discapacitadas desempleadas que la formación de personas discapacitadas ocupadas, debido quizá, a que la formación profesional para el empleo, al quedar relegada en el ámbito de la responsabilidad empresarial, entiende que deba ser la negociación colectiva la que proponga acuerdos de favorecimiento para la formación de los trabajadores discapacitados ocupados. Sin embargo, resulta de vital importancia favorecer las posibilidades de aquellas personas que, ocupando un puesto de trabajo, necesiten de la formación continua para poder seguir avanzando en su carrera profesional, poder adaptarse a los nuevos cambios organizativos o tecnológicos y lograr, de esta manera, mantener un puesto de trabajo [habida cuenta de lo dispuesto en el art. 52 b) LET, que posibilita la extinción del contrato de trabajo por falta de adaptación]. También nos acordamos de aquellos trabajadores a los que les sobreviene una discapacidad durante su carrera profesional, siendo fundamental la formación profesional a la hora de su recolocación en otro puesto de trabajo²⁷³.

Por otra parte, se echa en falta en la redacción del art. 23 LET (artículo donde se regula la promoción y la formación profesional en el trabajo) una referencia clara al favorecimiento de un colectivo tan desfavorecido como es el de discapacitados, estableciendo, por ejemplo, la obligación de llevar a cabo ajustes razonables en la formación profesional programada por las empresas para adaptar la formación a las personas con discapacidad. Su apartado segundo deja en manos de la negociación colectiva la regulación de la promoción y formación profesional proclamando, además, una garantía de ausencia de discriminación entre trabajadores de ambos sexos, sin contemplar otros colectivos como los discapacitados. Del mismo modo ocurre con el RD 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas²⁷⁴, donde no existe ninguna disposición que proponga un especial tratamiento de los trabajadores con discapacidad que comiencen a realizar prácticas no laborales en las empresas.

8. LAS MEDIDAS DE POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO

Existen distintas vías de inserción laboral en las que se pueden englobar la totalidad de las medidas de política activa de empleo en favor de las personas con discapacidad. En este sentido, podemos distinguir, de manera clara, tres canales principales: mediante la incorporación al mercado de trabajo ordinario (en entidades públicas y privadas), mediante la incorporación al mercado protegido (en CEE y en los enclaves laborales) o mediante el empleo autónomo y el emprendimiento.

8.1. La política activa de empleo en el mercado de trabajo ordinario

8.1.1. Las cuotas de reserva

Quizás porque las personas con discapacidad “no pueden depender de la capacidad de visión comercial de las empresas”²⁷⁵ (sólo hay que ver los resultados desfavorables que arroja el mercado de trabajo sobre este colectivo), la cuota de reserva de puestos de trabajo

²⁷³ CORDERO GORDILLO, V. (2012). *Régimen jurídico...*, óp. cit., págs. 85-86.

²⁷⁴ BOE n.º 278, de 18 de noviembre de 2011.

²⁷⁵ CABRA DE LUNA, M.A. (2004). “Discapacidad y aspectos sociales...”, op. cit., pág., 28.

para personas con discapacidad ha sido y es una de las medidas de acción positiva, que más se ha utilizado por parte de los países de nuestro entorno europeo²⁷⁶, para elevar las tasas de empleo de las personas con discapacidad.

Derivado de los efectos que desprenden el art. 14 CE (que establece la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y el derecho a no ser discriminados, entre otras razones, por discapacidad), el art. 4 del Convenio N.º 159, OIT, donde se legitima la adopción de medidas de carácter positivo con el objeto de lograr una igualdad efectiva para los trabajadores con discapacidad sin que ello deba significar discriminación hacia el resto de trabajadores y sentencias como la STC 269/1994, de 3 de octubre de 1994²⁷⁷ (FJ4), se propicia la posibilidad de adoptar una medida de acción positiva, como las cuotas de reserva para las personas con discapacidad, bajo el amparo constitucional que propicia el art. 9.2 CE y el art. 49 CE. Dicha reserva de puestos de trabajo también es admitida por el art. 17.2 LET con el objeto de superar las situaciones de discriminación.

Por lo tanto, la reserva de plazas para las personas con discapacidad se constituye como una medida de acción positiva (o de discriminación positiva), lejos de situarse contraria al principio de igualdad de trato y no discriminación que promulga el art. 14 CE, permitiendo restaurar el equilibrio entre el colectivo de personas con discapacidad y el resto de los trabajadores y procurando con ello alcanzar dicha igualdad de trato.

Desde el ámbito europeo, el tribunal de justicia europeo también ha hecho lo propio en los asuntos *Kalanke C-450/93*, STJCE, de 17 de octubre de 1995; *Marshall C-409/95*, STJCE de 11 de noviembre de 1995 o *Badeck C-158/97*²⁷⁸, STJCE de 28 de marzo de 2000, tratando de dirimir la posible calificación de discriminatorias, de las medidas de acción positiva, posicionándose al final, a favor de su utilización. Por su parte, la inclusión de medidas de acción positiva, para fomentar el empleo de las personas con discapacidad, también fueron previstas por la Directiva 2000/78/CE en su art. 7.1 con el objeto de “prevenir o compensar las desventajas ocasionadas por cualquiera de los motivos mencionados en el artículo 1”, como la discapacidad²⁷⁹, con el fin de garantizar la plena igualdad en la vida y el principio de igualdad de trato.

Por lo tanto, se establecen, a todos los niveles tanto legales como jurisdiccionales, las claves necesarias para que las medidas de acción positiva se conceptúen como herramientas que van a procurar salvaguardar el principio de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad.

Así, el objetivo que se debe alcanzar con la utilización de las medidas de acción positiva debe ser lograr que los individuos de aquellos grupos que se encuentran “infrautilizados” como resultado de acciones discriminatorias, puedan gozar de las mismas oportunidades sustanciales, y no meramente formales²⁸⁰, que el resto de población. Antes de analizar el régimen jurídico de las cuotas de reserva para las personas con discapacidad, convendrá realizar un planteamiento sobre el alcance efectivo que pueda tener la medida en cuestión,

²⁷⁶ GIL y GIL, J.L. (2012). “Protección jurídico-laboral...”, op. cit., pág. 32.

²⁷⁷ BOE N.º 267

²⁷⁸ Véase MORENO DE TORO, C. (1998). “La sentencia Marshall: una nueva perspectiva del TJUE sobre las medidas de acción positiva”. *Derecho y opinión*. N.º 6.

²⁷⁹ La transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2000/78/CE, sobre las medidas de acción positiva fue llevada a cabo por el art. 38 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre.

²⁸⁰ CABRA DE LUNA, M.A. (2004). “Discapacidad y aspectos sociales...”, óp. cit., pág. 23.

dado que la obligación va a recaer sobre las empresas cuyas plantillas tengan una dimensión de 50 o más empleados.

Partiendo de los datos expuestos en la tabla N.º II.13., y obteniendo, sobre el total de empresas inscritas en la Seguridad Social, un promedio a lo largo de la serie de 1. 322.423 empresas, solo el 2,10% tienen plantillas que cuentan con 50 o más trabajadores; aunque, si bien es cierto, la progresión ha ido en aumento en los últimos años. Estos primeros datos pueden dar a entender que, el cumplimiento con el cupo de reserva, no parece una medida que vaya a resolver el problema de la escasa integración laboral de las personas con discapacidad, de manera masiva. Sin embargo, si tomamos el número de trabajadores empleados en 2019 en empresas inscritas en la Seguridad Social con 50 o más trabajadores nos da un total de 8.088.699²⁸¹ y el total de asalariados cotizantes a la Seguridad Social con discapacidad en empresas de más de 50 trabajadores fue de 199.700²⁸², lo que significa que en 2019 los trabajadores con discapacidad ocupados en empresas de más de 50 trabajadores supusieron el 31,27% del total de la población activa con discapacidad, cifra nada desdeñable.

Tabla N.º II.13. N.º Total, empresas inscritas en Seguridad Social en función del n.º de trabajadores

SERIE	N.º EMPRESAS <50 TRABAJADORES	N.º EMPRESAS ≥ 50 TRABAJADORES	N.º TOTAL DE EMPRESAS	% DE EMPRESAS ≥50 TRABAJADORES
2019	1.310.390	30.025	1.340.415	2,24%
2018	1.317.373	29.256	1.346.629	2,17%
2017	1.298.306	27.855	1.326.161	2,10%
2016	1.285.856	26.489	1.312.345	2,02%
2015	1.261.476	25.089	1.286.565	1,95%

Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social. Estadística de empresas inscritas en la SS.

Implicaciones de cálculos aparte, podemos concluir, en cualquier caso, que el cumplimiento del cupo de reserva en el empleo de las personas con discapacidad va a resultar una medida que podrá aportar un número importante de personas discapacitadas al mercado de trabajo; claro que, para ello, se haría preciso evitar que las medidas alternativas obstaculizasen o impidiesen llevar a cabo las contrataciones pretendidas.

8.1.1.1. Determinación de la obligación y las reglas de cuantificación de la plantilla en las entidades empresariales

El art. 42.1 del RD Legislativo 1/2013 nos dice que todas aquellas empresas, ya sean públicas o privadas, que empleen a un número igual o superior a 50 trabajadores, estarán obligadas a que, de entre estos, al menos el 2%, sean trabajadores con discapacidad²⁸³. Por lo tanto, no se trata de una medida incentivadora a la creación de empleo, sino que se trata de una medida que, bajo el paraguas del cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades, propone una situación especialmente favorecedora a un colectivo determinado, desfavorecido por sus circunstancias personales y por los impedimentos y

²⁸¹ Datos del Ministerio de Trabajo y Economía Social. Estadística de empresas inscritas en la Seguridad Social.

²⁸² Datos INE. El empleo de las personas con discapacidad. Consultado el día 24/02/2021.

²⁸³ También, art. 4 RD 1451/1983, de 11 de mayo.

barreras sociales y que se hace efectiva a través de un mandato obligatorio basado en el volumen de plantilla de dichas empresas.

El cómputo de trabajadores de la empresa tendrá que realizarse sobre el total de plantilla empresarial, es decir, tomándose los trabajadores de todos los centros de trabajo de que disponga la empresa en cuestión y con independencia de la modalidad contractual con la que resulte vinculado cada trabajador con la empresa. Aclara este apartado primero del art. 42 que también entrarán a ser computados aquellos trabajadores con discapacidad que hayan sido puestos a disposición por una ETT.

Los parámetros a utilizar para realizar el cómputo de la plantilla fueron expuestos por el RD 364/2005, de 8 de abril²⁸⁴, en su DA1^a. En este sentido, el periodo de referencia para realizar el cómputo será el correspondiente a los 12 meses inmediatamente anteriores, durante los cuales se obtendrá un promedio de los trabajadores empleados, incluidos los trabajadores, a tiempo parcial²⁸⁵. En lo que se refiere al momento del nacimiento de la obligación, nada se dice al respecto por lo que se debe entender que la obligación nace cuando la empresa alcance el número de 50 trabajadores²⁸⁶. Los trabajadores con contrato de duración determinada superiores al año se computarán como trabajadores fijos de plantilla, mientras que los contratados por una duración inferior al año, se computarán en función de los días trabajados, en el periodo de referencia. Para ello, cada 200 días de trabajo, o fracción, computarán como un trabajador más, sin que en ningún caso el resultado final pueda superar el número real de la plantilla²⁸⁷. Para el cómputo de los 200 días se tendrán en cuenta, además de los efectivamente trabajados, los días de descanso semanal, los festivos y las vacaciones anuales.

Tras lo expuesto, debemos advertir que el legislador no exige, para la contratación del trabajador con discapacidad mediante la cuota de reserva, modalidad alguna de contratación laboral, ni tampoco exige un tipo de jornada laboral concreto. En este sentido y pensando que la reducción de jornada podría ser parte de las medidas de ajustes razonables en las que podría incurrir la empresa para adaptar el puesto de trabajo o las circunstancias de producción a las características personales del trabajador con discapacidad, deberíamos advertir que las situaciones de parcialidad podrían no ser tan inusuales en la contratación de individuos pertenecientes a este colectivo. En este sentido, entendemos que para que la medida estuviese cargada de un nivel de efectividad con garantías, habría que plantearse la necesidad de que los trabajadores con discapacidad, contratados a jornada parcial, computasen a efectos del 2%, en función de las horas trabajadas. Es decir, solo se computarían jornadas de trabajo a tiempo completo, con lo que sería necesario que la empresa utilizara varios trabajadores a tiempo parcial, hasta completar una jornada de trabajo a tiempo completo, para que contasen como un trabajador, a efectos de cubrir el 2% del cupo de reserva²⁸⁸.

²⁸⁴ RD 365/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad (BOE n.º 94, de 20 de abril de 2005).

²⁸⁵ Los trabajadores, a tiempo parcial, computarán como los trabajadores a jornada completa.

²⁸⁶ PÉREZ PÉREZ, J. (2012). "La cuota de reserva...", op. cit., pág., 142, citando a LAHERA FORTEZA, J. (2005). "Acceso al mercado laboral y contratación de los discapacitados", en VALDÉS DAL-RE, F. (Dir.). *Relaciones laborales de las personas con discapacidad*. Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, S.L., pág. 103.

²⁸⁷ Cuando el cociente resultante de dividir por 200 el número de días trabajados supere al número de trabajadores total de la empresa, se tendrá en cuenta, como máximo, dicho total de trabajadores.

²⁸⁸ Véase esta apreciación en CORDERO GORDILLO, V. (2012). *Régimen jurídico del empleo...*, op. cit., pág. 109, citando a NÚÑEZ GONZÁLEZ, C. (1999). "La nueva configuración de la reserva de empleo para personas con discapacidad". *Actualidad Laboral*. N.º 1, pág. 243.

8.1.1.2. *Las situaciones de excepcionalidad y las medidas alternativas*

Resulta curioso cómo el legislador, tras haber establecido una medida de acción positiva de obligado cumplimiento con el fin de paliar la escasa integración laboral de las personas con discapacidad, a la vez, da pie a la aparición de situaciones de excepcionalidad en las que las empresas (tanto públicas como privadas) podrán quedar exentas del cumplimiento de la cuota de reserva, tanto de manera parcial como en su totalidad. Además, se ofrecen varias vías para fundamentar dicha excepción. Por un lado, mediante acuerdos recogidos en la negociación colectiva (a nivel estatal, sectorial o, en su defecto, de ámbito inferior, a tenor de lo dispuesto en el art. 83.2 y 3 LET) que, sin duda, debería ser la opción deseable, permitiendo el consenso entre las partes interesadas. Por otro lado, y sin que el legislador haya previsto una obligación de negociación colectiva, aparece la opción de la voluntad unidireccional del empresario, debidamente comunicada a la autoridad laboral, eso sí, como opción subsidiaria²⁸⁹. Es decir, en ausencia de un primer intento de negociación entre las partes implicadas, el propio empresario podrá decidir acogerse a la exención²⁹⁰.

Siguiendo al apartado segundo del art. 1 del RD 364/2005, la situación de excepcionalidad aparecerá cuando se den algunas de estas dos opciones. De un lado, cuando ni los servicios públicos de empleo competentes ni las agencias de colocación sean capaces de satisfacer la oferta de empleo presentada por las empresas, una vez realizadas todas las gestiones posibles y necesarias de intermediación laboral, bien sea por la inexistencia de demandantes de empleo o por su no interés en la oferta de empleo. Este planteamiento que, a priori, se presenta como válido y razonable, es posible que venga dando demasiadas alas a la parte empresarial para la evitación del cumplimiento de la cuota de reserva y ello porque la falta de demanda de empleo adecuada al puesto de trabajo puede que no sea una situación demasiado extraña. Es decir, hay que tener en cuenta que el legislador no regula nada sobre los puestos a ofertar ni sobre las condiciones a reunir por el demandante. Con lo que la empresa, solo tiene la obligación de presentar una oferta de trabajo con aquellos requisitos que estime oportunos. Tampoco se regula nada sobre el tiempo que debe estar la oferta de empleo publicada o sobre la conveniencia de ofertar otro tipo de puesto de trabajo en caso de no poder ser cubierto, en un primer intento. Por lo tanto, si la empresa, una vez publicada la oferta de empleo, no encuentra un candidato, se entiende la situación de excepcionalidad y dará pie a tomar las medidas alternativas. A ello, habrá que sumar la más que posible falta de preparación y especialización, por parte de los servicios públicos de empleo, para trabajar con personas con discapacidad y tratar sus disfuncionalidades con la debida diligencia y adecuación para conseguir el objetivo de la colocación. Sobre este supuesto, el legislador parece no contemplar la posibilidad de que sea el empresario quién decida no contratar al candidato propuesto por los agentes de la intermediación. En este sentido, parece que la propuesta de un candidato por parte de los servicios de intermediación, debería ser la mejor opción para el empresario, salvo que, tras el correspondiente periodo de prueba, cualquiera de las partes no quedase satisfecha por el resultado obtenido. En estos casos, no quedaría otra opción que volver a presentar una oferta de empleo por parte de la empresa.

²⁸⁹ En este sentido, podemos entender el carácter subsidiario de la medida al establecer el art. 1 del RD 364/2005 que la opción de la voluntad del empresario podrá aparecer, en ausencia de acuerdos colectivos.

²⁹⁰ La posibilidad de excepción al cumplimiento del cupo de reserva no estaba incluida en la LISMI (art. 38.1), sino que fue la DA 39ª de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE n.º 313, de 31 de diciembre de 1997) la que, al dar cumplimiento al Acuerdo MTAS-CERMI del año 1997 (Consultado en: <http://sid.usal.es/idocs/F8/8.4.1-5472/8.4.1-5472.pdf>), modificó dicho precepto para incluir esta posibilidad.

La segunda opción contempla la existencia de motivos de producción, organizativos, técnicos o económicos que dificulten la incorporación de trabajadores con discapacidad. Sin embargo, la legislación no aclara ni resulta exhaustiva sobre cuáles van a ser aquellas situaciones que puedan provocar dificultades, a los trabajadores discapacitados, por dichos motivos. Por lo tanto, y salvo que dicha cuestión fuese asumida por la negociación colectiva, las empresas solo estarán obligadas a presentar las causas alegadas en la solicitud ante los servicios públicos de empleo para que sean estos los que decidan otorgar la excepcionalidad o no. Para estos casos, el legislador planteó la posibilidad, y no la obligación, de que los servicios públicos de empleo pudiesen solicitar, con carácter previo a la resolución administrativa, una actuación de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social sobre la concurrencia de las circunstancias alegadas por la empresa²⁹¹. Por lo tanto, la no exigencia de mayores requisitos o de aclaraciones de tipo cuantitativo y cualitativo sobre las circunstancias dadas, hace pensar que, no serán pocos los casos en los que bastará con lo alegado por las empresas para que los SSPPE otorguen la excepcionalidad al cumplimiento con el cupo de reserva. Así, estamos ante una medida de política activa de empleo, cuya regulación, parece establecer vías de actuación que pueden poner en dificultades lograr conseguir su objetivo, que no debería ser otro que el de mitigar, en la medida de lo posible, la exclusión laboral de un colectivo especialmente castigado por el desempleo.

La Estrategia Global de Acción para el Empleo de las Personas con discapacidad 2008-2012 planteó una serie de medidas correctoras para favorecer el cumplimiento y la eficacia de la cuota de reserva, como la reforma del Derecho Administrativo Sancionador y el reforzamiento de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Sin embargo, entendemos que la problemática de esta medida radica en el choque de dos intereses constitucionales, tradicionalmente, enfrentados: el derecho de libertad de empresa y el derecho a trabajar de las personas (en este caso de las personas con discapacidad). El legislador no puede obligar a la contratación de quién no se quiere por lo que se ve obligado a legitimar situaciones excepcionales que pueden evitar la obligación de contratar, con lo que la medida pierde bastante eficacia en cuanto a la consecución de sus objetivos²⁹².

La exención a la obligación de contratar conlleva la asunción de alguna de las siguientes medidas alternativas a las que el empresario deberá de acogerse (art. 42.1 RD Legislativo 1/2013, arts. 1 y 2.1 RD 364/2005 y art. 1 RD 27/2000):

1. La celebración de un contrato civil o mercantil, con un CEE o con un trabajador autónomo con discapacidad, para el suministro de bienes de equipo, maquinaria, materias primas o cualquier tipo de bienes que resulten necesarios para el desarrollo normal de la actividad de la empresa obligada.
2. La celebración de un contrato civil o mercantil, con un CEE o con un trabajador autónomo con discapacidad, para la prestación de servicios ajenos y accesorios a la actividad normal de la empresa obligada.
3. La realización de donaciones y de acciones de patrocinio, de carácter monetario, para el desarrollo de actividades de inserción laboral y de creación de empleo de

²⁹¹ Art. 3. Segunda, tercer párrafo de la Orden de 24 de julio de 2000 por la que se regula el procedimiento administrativo referente a las medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 en favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores, reguladas por el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero (BOE n.º 190, de 9 de agosto de 2000).

²⁹² En este sentido véase LLANO SÁNCHEZ, M. (2004). "El enclave laboral". *Actualidad Laboral*. N.º 22 y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (2000). "Centros Especiales de Empleo y cuota de reserva para trabajadores con minusvalía". *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*. N.º 1, pág. 51.

personas con discapacidad a fundaciones o asociaciones de utilidad pública, cuyo objeto social sea la formación profesional, la inserción laboral o la creación de empleo para las personas con discapacidad.

4. La constitución de un enclave laboral con un CEE.

El importe al que deberán comprometerse las empresas obligadas a la firma de acuerdos de carácter mercantil o civil en los supuestos 1 y 2 o a la firma del contrato para la constitución de un enclave laboral del supuesto 4, deberá suponer, al menos, tres veces el IPREM anual²⁹³ por cada trabajador con discapacidad que se haya dejado de contratar gracias a la exención establecida. Para el supuesto 3, el importe anual que se deberá abonar en concepto de donación deberá ser, al menos, de 1,5 veces el IPREM anual por cada trabajador con discapacidad dejado de contratar por debajo de la cuota del 2% (art. 2.2 RD 364/2005). Con respecto al supuesto 4, no deja de sorprendernos cómo una medida pensada para incentivar la inserción laboral de los trabajadores con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo, plantea medidas alternativas donde el mercado de trabajo protegido acaba siendo el sitio de destino.

De las medidas propuestas por el legislador surgen las siguientes cuestiones. En primer lugar, salvo la iniciativa n.º 3 y 4, el resto no van a suponer un aumento de creación de puestos de trabajo para los trabajadores discapacitados. A pesar de que la cuantificación de la facturación en las medidas 1 y 2 pretenda equipararse al salario dejado de percibir por un trabajador no contratado, lo cierto es que el hecho de aumentar la cantidad facturada no conlleva necesariamente un aumento de la plantilla y menos de trabajadores con discapacidad.

En cuanto al enclave laboral, se postula como una medida que funcionaría en el caso de excepción referida a la imposibilidad de conseguir mano de obra por parte de los servicios públicos de empleo, competentes y de las agencias de colocación. Sin embargo, parece que no tendría mucho sentido en los casos en que existiesen causas técnicas, organizativas, económicas o de producción para la contratación de personas discapacitadas, ya que estas causas no desaparecerían por el hecho de que fuese un CEE el que suministrase la mano de obra. Por otro lado, si bien es cierto, como veremos en los apartados siguientes, que el enclave permite la contratación *ad hoc* de trabajadores para la realización del servicio en cuestión, sólo admite un 25% de la plantilla del enclave, el resto debe formar parte de la plantilla del CEE, al menos, durante tres meses antes a la formalización del enclave con lo que, en estos casos, tampoco se estaría creando empleo como tal. Por otra parte, el enclave es una figura jurídica de carácter temporal que, en cualquier caso, tiene un límite legal máximo de duración (6 años, incluidas prórrogas), si no se precipita con anterioridad debido a la finalización de la obra o servicio. Por lo tanto, desde este punto de vista, dicha figura también presenta deficiencias efectivas en cuanto al fomento y a la continuidad de la contratación. Además, salvo que se tenga intención de prorrogar el enclave laboral más allá de los tres primeros años, el legislador no establece la obligación de contratación de trabajadores del enclave por parte de la empresa colaboradora. Por tanto, va a quedar un tanto desdibujada la eficacia de la creación de empleo desde esta opción.

En cuanto a la donación de cuantías económicas a fundaciones y asociaciones, podríamos pensar que se podría configurar como una vía “indirecta” de creación de empleo porque dichas cuantías se emplearían en propulsar la empleabilidad de los trabajadores con

²⁹³ IPREM anual para 2021: 6.778,80€ (12 pagas); 7.908,60€ (14 pagas).

discapacidad. Sin embargo, procurar empleabilidad a trabajadores discapacitados no asegura su colocación.

8.1.1.3. El cupo de reserva en la Administración Pública

El destinar plazas vacantes de la función pública para el colectivo de discapacitados ha sido una cuestión que se ha venido tratando, por nuestro ordenamiento jurídico, desde antiguo. Ya la Ley de 25 de agosto de 1939, sobre provisión de plazas de la Administración del Estado con mutilados, excombatientes y excautivos²⁹⁴, proveía un número de plazas para los mutilados de la recién terminada Guerra Civil española. A partir de ese momento, la evolución normativa sobre la reserva de plazas en la función pública para las personas con discapacidad ha sido prolífera y variada²⁹⁵, dando lugar al establecimiento de varios porcentajes de cupo de reserva, desde el 2% hasta el actual 7%.

La obligación de reserva de cupos para los trabajadores con discapacidad en el sector público siempre ha encontrado aval tanto en la normativa internacional (*Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo de la ONU*)²⁹⁶ como en la comunitaria (Directiva 2000/78/CE)²⁹⁷. En el ordenamiento jurídico español, el art. 42.2 del RD Legislativo 1/2013 establece que en las ofertas de empleo público se reservará un cupo de vacantes para que sean cubiertas por personas con discapacidad, relegando a la normativa que trate la materia, la regulación de los términos en que se deberá llevar a cabo.

Con el objeto de fomentar la práctica de la acción positiva que favorezca la igualdad de oportunidades en la cobertura de puestos de empleo público, el Gobierno elaboró el RD 2271/2004²⁹⁸ para regular el acceso al empleo público de las personas con discapacidad. Este acceso deberá de hacerse bajo los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación, accesibilidad universal y compensación de desventajas, haciendo alusión con este último principio al fomento de las medidas de acción positiva como la reserva de puestos de trabajo a favor de las personas con discapacidad (art. 1.3 RD 2271/2004). En lo que respecta a la posible fricción entre una medida de acción positiva y los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación, haciendo alusión a una posible vulneración del art. 23.3 CE, el TC ya dijo que la promoción de la inserción profesional de personas con dificultades de acceso al empleo no solo no resultaba contrario al principio de igualdad

²⁹⁴ BOE N.º 244, de 1 de septiembre de 1939.

²⁹⁵ Art. único Orden de 11 de enero de 1974 sobre empleo de trabajadores minusválidos y mayores de cuarenta años por las Entidades Gestoras, Servicios Comunes de la Seguridad Social y Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo; art. 38 de la LISMI; DA19ª de la Ley 30/1984, de 2 de agosto; art. 5 RD 152/1985, de 6 de febrero; DA9ª de la Ley 23/1988, de 28 de julio; art. único Ley 53/2003, de 10 de diciembre; art. 2 RD 2271/2004, de 3 de diciembre; art. 59 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, hasta llegar al art. 59 del actual Estatuto Básico del Empleado Público RD Legislativo 5/2015, de 30 de octubre).

²⁹⁶ El art. 27.1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo de la ONU establecía la obligación de los Estados Partes a salvaguardar y promover el ejercicio del derecho al trabajo de los discapacitados, adoptando medidas pertinentes y promulgando legislación. Entre estas, el apartado g) establecía el “Emplear a personas con discapacidad en el sector público”.

²⁹⁷ La Directiva 2000/78/CE recoge una serie de actuaciones a favor de los discapacitados y que en principio resultan aplicable tanto al sector público como privado. Además, su art. 3 a) establece una incursión expresa a los organismos públicos en relación con las condiciones de acceso al empleo.

²⁹⁸ Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad (BOE n.º 303, de 17 de diciembre de 2004).

de trato sino que además lo hacía posible y efectivo a través de mecanismos como la reserva de plazas que en ningún momento restringe el derecho de igualdad de las personas que se presentan a opositar por el turno libre ya que éstas accederán en igualdad de condiciones con respecto a las que se presenten en su turno (STC 269/1994, de 3 de octubre FJ5)²⁹⁹.

En este sentido, convendría hacer una aclaración que quizá parezca obvia pero no por ello menos necesaria. A diferencia del sector privado, la obligación de cumplir con el cupo de reserva en el acceso a la función pública no se va a llevar a cabo en función de la plantilla de la empresa u organismo público, sino en función de las vacantes que se oferten en la oferta pública de empleo en cuestión. Sin embargo, sí que se mantiene el objetivo final de lograr que, el 2% de los empleados públicos, sean personas con discapacidad. Según el INE, en 2019 hubo un promedio en España de 3.222.525 asalariados trabajando en las distintas administraciones públicas. De ellos, 70.800 fueron personas con discapacidad, lo que implica haber empleado al 11,01% de la población activa con discapacidad.

Sin embargo, la normativa reguladora ha venido encontrando déficit de cobertura de plazas en la Administración Pública por personas con discapacidad para lograr el objetivo propuesto a lo largo de su evolución. Así, la Ley 53/2003³⁰⁰ estableció, en su día, que en las diferentes ofertas de empleo público se reservase un cupo de vacantes para personas con discapacidad no inferior al 5% de las vacantes para ser cubiertas (artículo único³⁰¹). Por su parte, el art. 2.1 del RD 2271/2004 mantuvo el mismo criterio. El RD Legislativo 5/2015³⁰² subió el porcentaje establecido a no menos de un 7% (art. 59), con la intención de que progresivamente se alcanzase el 2% de los efectivos totales en cada Administración Pública. La consecuente subida del cupo de reserva parece un hecho revelador de la falta de eficacia que la medida, o su aplicación, había venido ofreciendo tiempo atrás³⁰³.

En relación al porcentaje de reserva, se echa en falta una aclaración sobre la aplicación de la medida. Es decir, qué ocurre cuando se produzcan situaciones en las que el número de plazas ofertadas resulta inferior a 15, con lo que al aplicar el 7% no sale ni siquiera una plaza con destino a personas con discapacidad. Máxime cuando por otro lado, e incluidas en ese 7%, el texto refundido reserva un 2% de las plazas para aquellas personas que acrediten discapacidad intelectual (art. 59.1 2º párrafo RD Legislativo 5/2015). ¿Cómo se debe aplicar el porcentaje del 7%, por categorías, en total?, ¿Qué ocurre cuando de la aplicación del porcentaje resulte un número no entero? Analizando los anexos del RD 211/2019, de 29 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2019³⁰⁴ apreciamos que la aplicación del 7% para el cupo de reserva para personas con discapacidad se realiza sobre el total de la oferta, por lo que la reserva de puestos, escalas o categorías no tiene por qué ir relacionada directamente con ese porcentaje. Por lo tanto, la aplicación del 7% no resulta obligatoria para satisfacer cada conjunto de categorías de plazas convocadas, sino que podrá ser superior o inferior en función de la compatibilidad

²⁹⁹ BOE n.º 267, de 8 de noviembre de 1994.

³⁰⁰ Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre empleo público de discapacitados (BOE n.º 296, de 11/12/2003).

³⁰¹ En modificación de la DA19ª de la Ley 30/1984.

³⁰² RD Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE n.º 261, de 31 de octubre de 2015).

³⁰³ Con los datos anteriores: $70.800 / 3.222.525 \times 100 = 2,2\%$, lo que significa haber alcanzado la cifra señalada.

³⁰⁴ BOE n.º 79, de 2 de abril de 2019.

entre las funciones a desempeñar y las distintas manifestaciones de la discapacidad³⁰⁵. En cualquier caso, el total de plazas ofertadas debe de alcanzar el porcentaje reseñado.

Otra peculiaridad que reserva el RD 2271/2004 consiste en que las administraciones públicas podrán optar por dos vías para establecer el cupo de reserva en las convocatorias correspondientes: por un lado, podrá ser incluido en las convocatorias de ingreso ordinario y por otro, podrá convocarse un turno independiente (art. 2.2 RD 2271/2004). En las convocatorias de ingreso ordinario, establece el reglamento que la Administración deberá llevar a cabo la distribución de la reserva de plazas en función de las vacantes en aquellos cuerpos, escalas o categorías cuyos integrantes desempeñen actividades compatibles con la posible existencia de una discapacidad (art. 3.1). En relación a la idea de un turno independiente³⁰⁶, puede tener sus ventajas si se respeta la independencia de cada convocatoria.

En el supuesto de que alguno de los aspirantes con discapacidad no obtuviese plaza en el cupo de reserva, habiendo superado los ejercicios y su puntuación fuese superior a la obtenida por otros aspirantes del sistema de acceso general, sería incluido, por orden de puntuación, en dicho sistema general (art. 3.2). En este sentido, parece loable la decisión del ejecutivo de adjudicar una plaza merecidamente ganada al candidato, sin embargo, no podemos olvidar que tratamos con personas que van a presentar determinadas deficiencias, por lo que el acceso al puesto de trabajo debería revestirse con el correspondiente tratamiento especializado con el que se regula la reserva de cupo.

Por otro lado, si las plazas reservadas no consiguiesen cubrirse, al menos, hasta el 3% de las plazas convocadas no cubiertas se acumularían al cupo de la oferta siguiente hasta un límite máximo del 10%. Al no decir nada el reglamento sobre lo que ocurriría con el resto de plazas reservadas y no cubiertas, es decir, desde el 3% hasta el 7%, se entiende que dichas plazas no se acumularán y, por tanto, se perderían o podrían ser cubiertas por trabajadores no discapacitados (art. 3.2 2º párrafo). En este segundo caso, por un lado, entendemos el derecho, de quiénes hayan superado las pruebas y hayan obtenido puntuación suficiente, a ocupar plaza vacante, pero, por otro lado, creemos que se ralentiza el proceso de tratar de llegar al objetivo marcado del 2% de puestos ocupados por personas con discapacidad.

Se dice que, durante el proceso selectivo, se dará un tratamiento distinto a ambos turnos en lo referente a las relaciones de admitidos, los llamamientos a los ejercicios y la relación de aprobados (aunque no se especifica en qué va a consistir este tratamiento diferenciado), pero no habrá distinción en cuanto al contenido de las pruebas selectivas que deberá ser el mismo para cualquier aspirante, con independencia del turno por el que se opte y sin perjuicio de las adaptaciones que se necesiten realizar para las personas con discapacidad. De tal forma que, para preservar los principios de capacidad y mérito, a todo aspirante discapacitado se le exigirá superar las mismas pruebas selectivas, con independencia de

³⁰⁵ El conjunto de plazas por categorías convocadas podrá ser superior o inferior al cupo del 7%, dependiendo de la compatibilidad de las minusvalías con las funciones a desempeñar. Véase segundo párrafo, apartado 1, artículo décimo de la Orden APU/3416/2007, de 14 de noviembre, por la que se establecen las bases comunes que regirán los procesos selectivos para el ingreso o el acceso en cuerpos o escalas de la Administración General del Estado (BOE n.º 284, de 27 de noviembre de 2007)

³⁰⁶ Art. 4 RD 2271/2004.

que cada cual compita con los de su propio grupo en el que figure inscrito, para la obtención de la plaza reservada (STS, de 30 de septiembre de 2008 FJ4³⁰⁷).

Una vez finalizado el proceso, el reglamento dicta elaborar una relación única donde se incluyan todos los candidatos que hubiesen superado las pruebas selectivas, ordenados por la puntuación total, con independencia del turno por el que se hubieran presentado. Esta relación será la que determine la adjudicación de destinos (art. 3.3 RD 2271/2004).

Sin embargo, el art. 9 realiza una aclaración al respecto, sobre las personas que ingresen en los cuerpos o escalas de funcionarios o categorías de personal laboral habiendo sido admitidos en la reserva de plazas para personas con discapacidad en cuanto que podrán solicitar, al órgano convocante, la alteración del orden de prelación para la elección de las plazas, dentro del ámbito territorial en el que se haya determinado la convocatoria, en base a motivos de dependencia personal, dificultades de desplazamiento u otras analogías, siempre que sean debidamente acreditadas. También se establece que la modificación deberá de hacerse en clave de mínimos, entendemos, con el objeto de respetar al máximo el derecho del resto de participantes de la convocatoria ordinaria a optar a la plaza correspondiente en base a la puntuación final.

Las convocatorias para el acceso a la Función Pública, por promoción interna, también deberán incluir una reserva del cupo de plazas (art. 5.1 RD 2271/2004). En estos casos, el reglamento sí contempla la acumulación de plazas desiertas al turno ordinario de promoción interna (art. 5.2).

En cuanto a la cobertura de plazas por personal temporal, solo se llevará a cabo la reserva de plazas en aquellos casos donde se incluya una fase de oposición (descartando pues las convocatorias donde solo se lleve a cabo un concurso de méritos) y donde se convoquen, al menos, 20 plazas en un mismo ámbito de participación (art. 6.1 RD 2271/2004). Entendemos que el reglamento establece una normativa excesivamente restrictiva para los supuestos de ocupación temporal de plazas públicas. Compartiendo la opinión de algunos autores, no se entiende la exigencia de que la convocatoria excluya la medida del cupo cuando el sistema de selección sea el concurso³⁰⁸.

Al pretender el art. 6.2 RD 2271/2004, que la adaptación de medios que resulte necesaria realizar en las convocatorias³⁰⁹ no perjudique la urgente celeridad que debe regir en estos procesos, está haciendo colisionar dos intereses posiblemente contrapuestos: el derecho de igualdad de oportunidades y de participación y el interés de la Administración por cubrir lo más rápidamente posible la plaza vacante. Es decir, se entiende que, la inversión de un determinado tiempo en adaptar los medios con el fin de otorgar la igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad para llevar a cabo una ocupación relativamente corta en el tiempo, parece no ser una opción del todo eficaz. Sin embargo, la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades exige una mayor precisión en la conjunción de ambos intereses que la norma no ha realizado, dejando, por el contrario, un amplio margen de indeterminación en el ámbito del modo para hacerlo. En este sentido,

³⁰⁷ STS 5440/2008, de 30 de septiembre de 2008 (Rec.: 267/2005).

³⁰⁸ RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (2010). "La promoción de los cupos de reserva a favor de las personas con discapacidad en el nuevo contexto normativo sobre empleo público". *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*. Vol. 3, N.º 4. Consultada en base de datos Aranzadi (BIB 2010/969).

³⁰⁹ En relación a las medidas de adaptación, el art. 8 RD 2271/2004 las divide en dos tipos: de tiempo (adaptación de tiempos en la duración máxima de las pruebas) y de medios (materiales y humanos).

los puestos de trabajo ocupados por personas con discapacidad que causasen baja temporal deberían poder ser ocupados por sustitutos con disfuncionalidades con características similares a la de los ocupantes originales.

8.1.2. Incentivos a la contratación

Una de las iniciativas estrella para la contratación laboral de personas con discapacidad ha sido la incentivación económica a la contratación. Entre dichas medidas sobresalen las bonificaciones a las cuotas empresariales de la seguridad social y las ayudas o subvenciones por la contratación de personas con discapacidad o por la conversión de contratos temporales en indefinidos. Estas medidas se vienen poniendo en marcha, por parte del legislador, desde los años ochenta del siglo pasado³¹⁰, tratándose con ello de minimizar la negativa empresarial a la contratación de trabajadores integrantes de este colectivo.

8.1.2.1. La incentivación a la contratación temporal. El contrato de fomento del empleo, el contrato de interinidad y los contratos formativos

Con esta medida, el legislador, perfecto conocedor de las dificultades de la integración laboral de las personas con discapacidad, ha querido combinar dos cuestiones que van a resultar atractivas, al menos en un primer momento, para la empresa: la contratación temporal y el estímulo económico, aun sabiendo el riesgo que supone alentar la contratación temporal por cuanto se posiciona como factor de precariedad laboral.

El contrato de fomento del empleo:

En la actualidad, se mantiene vigente la figura del contrato de fomento del empleo para las personas con discapacidad. Esta figura jurídica se regula en la DA1ª de la Ley 43/2006, la cual resulta ventajosa al empleador ya que no necesita causa alguna para formalizar la contratación del trabajador con discapacidad, es decir, el trabajador podrá cubrir tanto necesidades permanentes como indefinidas por un tiempo mínimo de 12 meses y máximo de tres años, eso sí, el empleador tiene la obligación de pagar una indemnización al trabajador de 12 días por año trabajado con la finalización del contrato de trabajo, al igual que cualquier contrato de trabajo temporal.

Al objeto de evitar acciones empresariales fraudulentas abusando del beneficio económico de dichos contratos, el apartado 4 de la DA1ª prohíbe la contratación, a través de esta modalidad, a aquellas empresas que en los 12 meses anteriores hubiesen extinguido contratos indefinidos por despido reconocido, declarado improcedente por resolución judicial o por despido colectivo.

La utilización del contrato de fomento del empleo, por parte de las empresas, para los trabajadores con discapacidad, conlleva aparejado las siguientes bonificaciones a las cuotas empresariales de cotización al sistema de seguridad social, durante toda la vigencia del contrato [art. 2.2 4) Ley 43/2006]:

³¹⁰ Véase art. 7 RD 1451/1983, de 11 de mayo.

Tabla N.º II.14. Bonificaciones del contrato de fomento del empleo

EDAD	TRABAJADORES C/D NO SEVERA		TRABAJADORES C/D SEVERA ³¹¹	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
MENORES DE 45 AÑOS	291,66€/mes (3.500€/año)	341,66€/mes (4.100€/año)	341,66€/mes (4.100€/año)	391,66€/mes (4.700€/año)
CON 45 AÑOS O MÁYORES	341,66€/mes (4.100€/año)	391,66€/mes (4.700€/año)	391,66€/mes (4.700€/año)	441,66€/mes (5.300€/año)

Fuente: Elaboración propia

Cuando el contrato se formalice a tiempo parcial, la bonificación practicada será la que resulte de aplicar a las previstas en cada caso un porcentaje igual al de la jornada de trabajo, incrementado en 30 puntos, sin que pueda superar el 100% de la bonificación prevista, en ningún caso (art. 2.7 Ley 43/2006)³¹². Además de las citadas bonificaciones, los empresarios podrán disfrutar de las subvenciones establecidas en el art. 12 del RD 1451/1983, de 11 de mayo³¹³, “destinadas a la adaptación de los puestos de trabajo o dotación de equipos de protección personal... o para eliminar barreras u obstáculos que impidan o dificulten el trabajo de los trabajadores minusválidos” (DA1ª.5 Ley 43/2006). También la conversión en indefinido de dicha modalidad contractual dará derecho a obtener una subvención de 3.907€ por contrato de trabajo³¹⁴.

El contrato de interinidad:

La bonificación del contrato de interinidad se crea con el objeto de alentar la sustitución trabajadores con discapacidad, en situación de incapacidad temporal, por trabajadores desempleados con discapacidad. Así, la DA9ª de la Ley 45/2002³¹⁵ diseñó una bonificación del 100% de la cuota empresarial a la seguridad social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y en las aportaciones empresariales de las cuotas de recaudación conjunta, durante todo el período que persista la situación de incapacidad temporal.

Los contratos formativos:

En lo que respecta a las reducciones³¹⁶ a las cuotas a la seguridad social, para las contrataciones a través de la modalidad contractual para la formación y el aprendizaje, los empresarios podrán optar por dos tipos de vías. La primera, regulada por el art. 3.1 de la Ley 3/2012, afecta a cualquier tipo de trabajador (discapacitado o no) que cumpla con los requisitos exigidos por la normativa específica para contratar a través de esta modalidad

³¹¹ Parálisis cerebral, enfermedad mental, discapacidad intelectual con un grado de discapacidad igual o superior al 33%. Personas con discapacidad física o sensorial con un grado igual o superior al 65% [art. 2.2 4) Ley 43/2006].

³¹² En el año 2009, la Ley introdujo este apartado nuevo, que se mantiene en la actualidad y que fue llevado a cabo por el art. 6.2 del RD-Ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas (BOE n.º 57, de 7 de marzo de 2009).

³¹³ Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, por el que en cumplimiento de lo previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, se regula el empleo selectivo o las medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos (BOE N.º 133, de 4 de junio de 1983).

³¹⁴ Subvención establecida en el art. 7.1 RD 1451/1983, tal como indica la DA1ª.6 de la Ley 43/2006.

³¹⁵ Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad (BOE N.º 298, de 13 de diciembre de 2002).

³¹⁶ Son deducciones a las cuotas de la Seguridad Social que resultan de la aplicación de determinados porcentajes a las mismas con el objeto de minimizar los costes de Seguridad Social de las empresas para la potenciación de la inserción laboral de determinados colectivos desfavorecidos. Estas deducciones se realizan con cargo a las arcas de la Tesorería General de la Seguridad Social.

contractual. En estos supuestos se establece que, siempre que el trabajador esté inscrito en la oficina de empleo, las empresas tendrán derecho a una reducción de las cuotas empresariales, por contingencias comunes, así como las correspondientes a accidentes de trabajo y enfermedades profesional, desempleo, fondo de garantía salarial y formación profesional, del 100%, cuando la plantilla de la empresa no alcance los 250 empleados y del 75% en los casos en que la empresa tenga una plantilla igual o superior a dicha cifra³¹⁷, durante toda la vigencia del contrato, incluidas las prórrogas. Aun así, había que hacer una salvedad al respecto ya que dichas reducciones no serían aplicadas a los contratos para la formación y el aprendizaje que se hubiesen celebrados en el marco de los proyectos de *Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo* (art. 3.4 Ley 3/2012). Dichas reducciones se convertirían en bonificaciones³¹⁸ cuando los contratos se celebrasen con trabajadores inscritos en el *Sistema Nacional de Garantía Juvenil* (art. 3.5 Ley 3/2012).

La segunda vía que se establece específica para la contratación de trabajadores con discapacidad resulta cuando menos curiosa, al contemplarse por la DA20ª. 2 LET, una reducción del 50% en las cuotas empresariales de la Seguridad Social, durante toda la vigencia del contrato. Es decir, el legislador establece, para la condición de discapacidad, una reducción menor que para el resto de los trabajadores, no pareciendo tener mucho sentido la utilización de esta segunda vía ya que, el literal de ambas normas, hace prever que, ante la disyuntiva, el empresario optará por la reducción del art. 3 de la Ley 3/2012, con independencia de la condición de discapacitado del trabajador.

En lo que respecta a la contratación mediante el contrato de trabajo en prácticas, y en lo referente a su incentivación económica como instrumento de contratación, las empresas podrán disfrutar de la reducción establecida en la DA20ª. 1 LET que contempla la misma reducción del 50% que la del contrato para la formación y el aprendizaje, pero en este caso, realizada sobre la cuota empresarial por contingencias comunes, durante toda la vigencia del contrato.

La crítica que podríamos hacer a la incentivación, general, de los contratos de duración determinada en los que el trabajador resulta ser una persona con discapacidad, es la multitud de posibilidades que propone el legislador para bonificar la diversa tipología contractual y que pueden llegar a ser confusas para sus beneficiarios, las entidades contratantes. Encontramos demasiadas opciones distintas, cuando una simplificación de estas, optando por una determinada bonificación que fuese aplicable de manera general a los contratos de duración determinada, con independencia de que dicha incentivación pudiera tener una mejora en determinadas circunstancias especiales como la discapacidad severa, pudiera lograr el mismo fin. Tal es así, que incluso la incentivación de los contratos para la formación y el aprendizaje resulta contradictoria entre los trabajadores generales y los trabajadores con discapacidad.

8.1.2.2. La incentivación a la contratación indefinida de trabajadores con discapacidad mediante bonificaciones a las cotizaciones de la Seguridad Social

³¹⁷ En ambos casos, se reduciría el 100% de la cuota obrera durante toda la vigencia del contrato, incluidas las prórrogas (art. 3.1 segundo párrafo Ley 3/2012).

³¹⁸ Son también deducciones que se aplican de la misma forma que las reducciones y que pretenden conseguir el mismo fin que aquellas. La única diferencia es que las bonificaciones se cargan al Servicio Público de Empleo Estatal y podrán estar cofinanciadas por el Fondo Social Europeo.

La Ley 43/2006, de 29 de diciembre, en su DD Única, apartado 2, vino a derogar las referencias a las bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social, por la contratación de trabajadores con discapacidad, contenidas en el RD 1451/1983, de 11 de mayo, en la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 16 de octubre de 1998³¹⁹ y en el RD 290/2004, de 20 de febrero, y las concentró en un nuevo Programa de Fomento del Empleo junto con las demás bonificaciones destinadas a otros colectivos, que estudiaremos en los próximos capítulos de esta tesis. Planteaba la Exposición de Motivos de la Ley 43/2006 que, a pesar del fuerte incremento del empleo, persistían problemas en el mercado de trabajo con respecto a los trabajadores con discapacidad, en cuanto a la elevada tasa de paro y a la elevada tasa de temporalidad y que debían superarse con el objetivo de alcanzar los compromisos asumidos en la Estrategia de Lisboa. Dicha Ley, vino a ejecutar las medidas contenidas en el *Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo* adoptado por los agentes sociales y el Gobierno³²⁰.

La Ley 43/2006 reguló efectivamente, el régimen de bonificaciones a la Seguridad Social a favor de la contratación indefinida de personas con discapacidad, dentro del *Programa de Fomento del Empleo* que se presentaba como una de las medidas de fomento a la contratación y cuyos beneficiarios³²¹ iban a ser las empresas, trabajadores autónomos, sociedades laborales o cooperativas, quedando excluidas las administraciones públicas y sus organismos públicos³²².

Los incentivos a la contratación indefinida, desde el año 2006, han sufrido escasas variaciones. En el caso de que la contratación se realizase a tiempo parcial la bonificación practicada sería la que resultase de aplicar a las previstas en cada caso un porcentaje igual al de la jornada de trabajo, incrementado en 30 puntos, sin que pudiera superar el 100% de la bonificación prevista, en ningún caso (art. 2.7 Ley 43/2006).

En cuanto a la conversión de contratos temporales de fomento del empleo y formativos en indefinidos, la Ley 43/2006 establece las mismas bonificaciones que para la formalización de contratos indefinidos [art. 2.2 1) Ley 43/2006].

En el caso de las contrataciones indefinidas, sí que se sigue la idea que venimos defendiendo de simplificación de las opciones de bonificación con respecto a la contratación de personas con discapacidad, con la salvedad de la mejora de la bonificación con respecto a las personas con discapacidad severa, a los mayores de 45 años y a las mujeres. Sin embargo, echamos en falta alusiones a las contrataciones de fijos-discontinuos a los que el programa de fomento del empleo no menciona y que también resulta un

³¹⁹ Orden de 16 de octubre de 1998 por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas y subvenciones públicas destinadas al fomento de la integración laboral de los minusválidos en centros especiales de empleo y trabajo autónomo (BOE n.º 279, de 21 de noviembre de 1998).

³²⁰ Acuerdo firmado el 9 de mayo de 2006, consultado en: http://www.mitramiss.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Sala_de_comunicaciones/Noticias/2006/adj_not_200605_3.pdf

³²¹ Art. 1.3 Ley 43/2006.

³²² La exclusión se refiere a los organismos regulados en el Título III y en la DA10ª de la derogada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE n.º 90, de 15 de abril de 1997), art. 1.4 Ley 43/2006.

colectivo importante, sobre todo en determinadas actividades como las agrarias, la restauración, hostelería, etc.

Tabla N.º II.15. Bonificaciones a la contratación indefinida³²³

EDAD	TRABAJADORES C/D NO SEVERA		TRABAJADORES C/D SEVERA ³²⁴	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
MENORES DE 45 AÑOS	375€/mes (4.500€/año)	445,83€/mes (5.350€/año)	425€/mes (5.100€/año)	495,83€/mes (5.950€/año)
CON 45 AÑOS O MAYORES	475€/mes (5.700€/año)	475€/mes (5.700€/año)	525€/mes (6.300€/año)	525€/mes (6.300€/año)

Fuente: Elaboración propia

Con la idea de evitar acciones fraudulentas por parte de las empresas que solo busquen el beneficio económico, el legislador ha previsto una serie de situaciones donde las bonificaciones previstas para la contratación de personas con discapacidad, en el programa de fomento del empleo regulado por la Ley 43/2006, no se podrán aplicar (art. 6 ley 43/2006):

1. En las contrataciones realizadas con trabajadores que en los 24 meses anteriores a la fecha de contratación hubiesen prestado servicios en la empresa, grupo de empresas o entidad, mediante un contrato indefinido. Lo dispuesto en este apartado también será de aplicación en los supuestos de sucesión de empresas.
2. Trabajadores que hayan terminado una relación laboral de carácter indefinido en otra empresa en un plazo de 3 meses previos a la formalización del contrato, salvo que la extinción contractual haya sido declarada improcedente o haya sido a causa de un despido colectivo. No obstante, esta exclusión no será de aplicación en el supuesto de contratación de trabajadores con discapacidad procedentes de un CEE, ya sea mediante su incorporación a una empresa ordinaria como en su posible retorno al CEE de procedencia o a otro CEE. Tampoco se aplicará la exclusión cuando la incorporación se produzca en una empresa ordinaria en el marco del programa de empleo con apoyo.

En cualquiera de los dos casos, las exclusiones no se aplicarán cuando se trate de trabajadores con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual con un grado igual o superior al 33% y trabajadores con discapacidad física o sensorial con un grado igual o superior al 65%.

Por otra parte, todas aquellas empresas que hayan extinguido una relación contractual bonificada y que haya sido declarada improcedente o causada por despido colectivo, quedarán excluidas por un periodo de 12 meses de las bonificaciones establecidas en el programa de fomento del empleo, afectando la citada exclusión a un número de contratos igual al de las extinciones producidas.

Cuando la contratación de un trabajador discapacitado pudiera dar lugar, de manera simultánea, a su inclusión en más de uno de los supuestos que bonifican otros colectivos desfavorecidos, sólo serán posibles las bonificaciones respecto de uno de ellos, salvo que el trabajador tenga 65 o más años, vaya a formalizar un contrato indefinido y con una antigüedad en la empresa de 5 o más años, sin que en ningún caso la bonificación pueda a llegar a superar el 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social (art. 7 Ley 43/2006).

³²³ Reguladas en el art. 2.2 2) y 3) Ley 43/2006.

³²⁴ Parálisis cerebral, enfermedad mental, discapacidad intelectual con un grado de discapacidad igual o superior al 33%. Personas con discapacidad física o sensorial con un grado igual o superior al 65% [art. 2.2 4) Ley 43/2006].

Cuando durante la vigencia de un contrato a tiempo parcial bonificado, este se transforme a tiempo completo o viceversa, las bonificaciones serán percibidas conforme correspondan al nuevo contrato sin que ello signifique iniciar un nuevo periodo de bonificación. Cuando se reitera la novación contractual se perderán las bonificaciones a partir de la segunda novación, salvo que, ésta última, sea de tiempo parcial a tiempo completo. Tampoco se producirá la pérdida de las bonificaciones en los casos de trabajadores jubilados parcialmente que incrementen anualmente la reducción de la jornada de trabajo (art. 8.1 Ley 43/2006).

También se mantendrán las bonificaciones de contratos indefinidos cuando el trabajador extinga voluntariamente el contrato de trabajo y sea contratado sin solución de continuidad mediante un nuevo contrato indefinido, a tiempo completo o parcial, incluida la modalidad de fijo-discontinuo, por otra empresa perteneciente al grupo de empresas. Al nuevo contrato se le aplicarán las bonificaciones que se vinieran disfrutando por el anterior empleador, en la misma cuantía y por el período que reste por completar el periodo total previsto en la contratación indefinida inicial (art. 8.2 Ley 43/2006).

En el caso de sucesión de empresas, el nuevo empleador no perderá el derecho a las bonificaciones disfrutadas por el anterior empresario, beneficiándose de ellas por el tiempo que reste hasta el periodo máximo que comprenda la bonificación (art. 8.3 Ley 43/2006).

8.1.2.3. Subvenciones que fomentan la contratación de las personas con discapacidad

Dentro de las medidas de corte puramente económico de fomento del empleo de las personas con discapacidad hay que destacar las subvenciones que regulaba el RD 1451/1983, de 11 de mayo, en su art. 7. Dicha disposición otorga el derecho a una subvención de 3.907€ por contrato de trabajo para todas aquellas empresas que contraten a trabajadores con discapacidad mediante contratos de trabajo de duración indefinida y a jornada completa. En los casos que el contrato se celebre a jornada parcial, la subvención se reduciría de manera proporcional a la jornada pactada.

El régimen de subvenciones previsto en el art. 7 también será de aplicación a los empleadores descritos en el art. 3 del RD 368/2021, de 25 de mayo³²⁵, cuando contraten, por tiempo indefinido, a personas con capacidad intelectual límite. En estos casos, la cuantía de la subvención será de 2.000€ por cada contrato de trabajo celebrado a tiempo completo. Dichos empleadores también podrán solicitar las subvenciones establecidas en el art. 12 del RD 1451/1983 por la contratación de personas con capacidad intelectual límite mediante contrato indefinido y que serán compatibles con las anteriormente descritas (DA3ª RD 1451/1983).

Por otra parte, el art. 7.3 RD 1451/1983 establecía una limitación con respecto a la cuantía de la subvención prevista, siempre que concurriese con otras ayudas públicas para la misma finalidad, consistente en no poder superar el 60% del coste salarial anual correspondiente al contrato de trabajo que celebrase la persona con discapacidad y que diera derecho a las subvenciones. Esta cuestión, la entendemos plausible cuando las posibles subvenciones proviniesen de la misma Administración Pública. Sin embargo, para los casos en los que sean distintas Administraciones Públicas u organismos públicos los encargados de dotar

³²⁵ La referencia al art. 3 se refiere a empresas, trabajadores autónomos, sociedades laborales y cooperativas.

las subvenciones propuestas, dicha prohibición la encontramos excesiva limitando, con ello, la eficacia de la iniciativa.

Por su parte, las empresas que contratasen a trabajadores con discapacidad de manera indefinida tendrán derecho a solicitar subvenciones, con cargo al SPEE, compatibles con las anteriores y con las bonificaciones y reducciones a las cotizaciones de seguridad social que, en su caso, pudieran disfrutar, para la adaptación de los puestos de trabajo y para la dotación de equipos de protección personal necesarios para evitar accidentes laborales al trabajador con discapacidad o para eliminar barreras u obstáculos que impidan o dificulten el trabajo de las personas con discapacidad (art. 12 RD 1451/1983). Sin embargo, esta restricción a los contratos indefinidos fue suavizada por el art. Único. Cuatro, del RD 170/2004, de 30 de enero³²⁶, que modificó la DA2ª del RD 1451/1983, cuando abrió la posibilidad a los contratos temporales de fomento del empleo para personas con discapacidad o, en el caso de que la duración fuese igual o superior a 12 meses, para la celebración de contratos de duración determinada, de contratos en prácticas y de contratos para la formación y el aprendizaje.

Esta medida resulta de vital importancia ya que facilita la incorporación del trabajador con discapacidad al puesto de trabajo sin que el empresario tenga que asumir el posible coste que ello supondría en concepto de adaptación del puesto de trabajo, de las medidas de prevención de la seguridad y salud del trabajador con discapacidad o de eliminación de las barreras arquitectónicas, físicas o de cualquier otro tipo que impidan o dificulten su incorporación al puesto de trabajo. Además, su compatibilidad con el resto de ayudas, bonificaciones y reducciones que incentivan la contratación de las personas con discapacidad, va a permitir y facilitar la efectiva contratación de los trabajadores con discapacidad.

Por su parte, el RD 818/2021, de 28 de septiembre, también ha venido a regular una serie de subvenciones, dentro del *Programa de inserción laboral de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo*, con el objeto de facilitar la inserción laboral de las personas con discapacidad concediendo ayudas públicas para financiar el fomento de la contratación indefinida, el tránsito de las personas trabajadoras con discapacidad desde el empleo en los CEE a empresas del mercado ordinario, especialmente a través de los enclaves laborales, la adaptación de los puestos de trabajo y la realización de acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo en el marco del programa de empleo con apoyo (art. 47 RD 818/2021).

Los incentivos a la contratación indefinida inicial o mediante transformación de un contrato temporal, a tiempo completo, serán de 5.500€, con carácter general, 6.000€ si la persona es mujer, mayor de 45 años o perteneciente a otro colectivo vulnerable así determinado por el SPE correspondiente. Si la contratación indefinida inicial y a tiempo completo, se celebra con personas que presenten mayores dificultades de acceso al mercado laboral³²⁷, la subvención será de 7.000€, 7.500€, si la personas es mujer, mayor de 45 años o

³²⁶ Real Decreto 170/2004, de 30 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, por el que en cumplimiento de lo previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, se regula el empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos (BOE N.º 27, de 31 de enero de 2004).

³²⁷ Personas con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental o con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%, así como las personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65% [art. 5 c) RD 818/2021].

perteneciente a otro colectivo vulnerable así determinado por el SPE correspondiente. Estas cuantías también se aplicarán cuando las personas con discapacidad procedan directamente de un CEE sin pasar por el enclave laboral, siempre y cuando acrediten una antigüedad de 6 meses en dicho CEE y no hubiera transcurrido más de 3 meses desde que causara baja como trabajador en el CEE (art. 48.1 RD 818/2021).

Las anteriores cuantías se podrán incrementar hasta en 2.000€ cuando la contratación sea llevada a cabo por autónomos o por una cooperativa o sociedad laboral que contraten a su primer empleado, o cuando la persona proceda de un enclave laboral, siempre que en este último supuesto se produzca la contratación sin solución de continuidad y siempre que haya transcurrido un tiempo mínimo de 3 meses desde la incorporación del trabajador al enclave laboral (art. 41.1 RD 818/2021).

Dentro del mismo programa, también se contemplan subvenciones para financiar la adaptación de puestos de trabajo, la eliminación de barreras físicas, así como la dotación de medios de protección personal para evitar riesgos laborales a las personas con discapacidad. La cuantía será de 1.800€ por persona contratada durante el período mínimo que establezca cada SPE, sin que en ningún caso pueda rebasar el coste real del gasto que justifique la concesión de la subvención (art. 49 RD 818/2021).

Por último, debemos hacer mención a las subvenciones al empleo con apoyo para financiar acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo cuando sean prestadas por preparadores laborales especializados. Estas ayudas irán destinadas a financiar los costes, tanto salariales como de seguridad social, que generen dichos preparadores laborales. La cuantía de estas subvenciones se determinará en la forma establecida en el art. 8.2 del RD 870/2007, de 2 de julio, ya expuestas en el apartado 6 de este capítulo (art. 50 RD 818/2021).

En este sentido, hay que poner de manifiesto la dualidad de medidas establecidas para un mismo fin que no es otro que la incentivación de la contratación, si cabe indefinida, de las personas con discapacidad, y que entendemos que el legislador podría haber evitado, bien derogando las antiguas o bien mediante su correspondiente modificación o adaptación. Por el contrario, nos encontramos con un marco normativo complejo que puede crear inseguridad jurídica y desconfianza a las entidades supuestamente beneficiarias. Por otra parte, y sin menos preciar el ánimo loable de premiar la iniciativa empresarial que apueste por la contratación de personas con discapacidad, no podemos olvidar que restringirla a los contratos de carácter indefinido, teniendo en cuenta las reticencias de los empresarios a contratar a trabajadores con discapacidad y más aún, de manera indefinida, parece ser suficiente prueba para pensar que su efectividad pudiera ser escasa. Por lo que sería interesante plantearse también diseñar subvenciones que animasen la contratación de trabajadores con discapacidad, aunque tuviese una duración determinada.

8.1.2.4. Incentivos fiscales para impulsar el empleo de las personas con discapacidad

Otra de las medidas que el legislador ha utilizado para reforzar el estímulo económico en la contratación indefinida de los trabajadores con discapacidad ha sido las deducciones fiscales en determinados impuestos como es el caso del Impuesto de Sociedades.

En este sentido, el actual art. 38 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto de Sociedades³²⁸ regula una deducción de la cuota íntegra del impuesto de 9.000€ por persona contratada y año, siempre que se produzca un incremento medio de los trabajadores con un grado de discapacidad igual o superior al 33% e inferior al 65%, siempre que se produzca durante el periodo impositivo. La deducción será de 12.000€ cuando el incremento de la plantilla lo sea de trabajadores con un grado de discapacidad igual o superior al 65%.

8.2. La política activa de empleo en el mercado de trabajo protegido

En España, las personas con discapacidad, conformaban una población activa de 638.600 personas, en el año 2019³²⁹ lo que suponía el 2,77% del promedio de la población activa total³³⁰. A pesar del pequeño descenso que presenta 2019, con respecto de la tendencia al alza de la serie, esta cifra se presume que vaya creciendo debido al progresivo envejecimiento de la población. Construir una sociedad inclusiva es un reto de vital importancia para una sociedad desarrollada y que pretenda situarse a la cabeza del progreso económico y social. Para ello, el garantizar el acceso a un puesto de trabajo a las personas con discapacidad representa un requisito ineludible para el alcance de dicho fin.

Las reticencias que muestra el mercado de trabajo ordinario para la contratación de personas con discapacidad son evidentes por lo que deben ser contrarrestadas por los poderes públicos mediante acciones, que anulen o mitiguen, de manera efectiva, dichas reticencias. Así, la creación de un mercado protegido, especialmente diseñado para la incorporación al mundo laboral de aquellas personas discapacitadas que se vean impedidas a ello, no debe entenderse como un acto de caridad ni debe verse como un espacio residual y exclusivo, sino que debe conceptualizarse como un espacio propio, que se adapta a las características y necesidades de sus usuarios, a la vez que les permite relacionarse con el resto de la población y del mercado de trabajo y que les va a procurar el aporte económico, social y personal suficiente para poder llevar a cabo una integración social plena. En este sentido, hay que pensar que la integración social de los individuos empieza con la participación en sus entornos relacionales más próximos, cuestión que se facilita enormemente con la integración del individuo en el mercado de trabajo, con independencia de cómo se constituya su entorno laboral. Partiendo de esta tesis, entendemos que los espacios protegidos son los entornos idóneos para que los individuos insertos dentro del colectivo de personas con discapacidad logren desarrollarse tanto personal como profesionalmente, sin perjuicio de que todo aquél que desee integrarse en el mercado ordinario, también disfrute de su oportunidad.

8.2.1. Los Centros Especiales de Empleo

8.2.1.1. Aproximación a la realidad socioeconómica

³²⁸ BOE n.º 288, de 28 de noviembre de 2014.

³²⁹ Véase tabla N.º II.4.

³³⁰ Instituto Nacional de Estadística. EPA.

Con respecto a la promoción del empleo protegido, el *Informe Olivenza 2019*³³¹ arrojaba los siguientes datos estadísticos: en 2018 se realizaron un total de 116.873 contrataciones específicas para personas con discapacidad en España. De todas ellas el 71% de las contrataciones (82.980) fueron realizadas por CEE, lo que supuso el 13,00% de la población activa discapacitada, cifra que puso de manifiesto la importancia de este tipo de centros para el sostenimiento del empleo de este colectivo, constituyéndose por tanto, en uno de los motores más potentes para su inserción sociolaboral dada su capacidad para ofrecer condiciones de trabajo adaptadas a las circunstancias personales de los trabajadores y por la oportunidad que ofrecen de poder acabar integrándose en el mercado ordinario, bien a través de enclaves laborales, bien por propio interés de las empresas privadas.

8.2.1.2. Evolución del concepto de CEE

Una de las primeras regulaciones que tuvo mayor incidencia sobre el régimen jurídico de los CEE fue la Orden de 7 de noviembre de 1968 por la que se concedían ayudas a Centros de Empleo Protegido para Trabajadores Minusválidos³³². En ella se definían este tipo de centros como cualquier entidad de carácter público o privado cuya plantilla estuviese formada por trabajadores minusválidos, sin perjuicio de que parte de dicha plantilla pudiera estar compuesta, además, por trabajadores normalizados. Estos centros debían inscribirse en un “Registro de Centros de Empleo Protegidos para Trabajadores Minusválidos” (art. 2).

Con posterioridad, el Decreto 2531/1970, de 22 de agosto, sobre empleo de trabajadores minusválidos, dio un nuevo impulso al favorecimiento de la creación de “Centros de Empleo Protegido” estableciendo bonificaciones a las cuotas empresariales a la seguridad social por la contratación de trabajadores discapacitados³³³, cuestión además que supuso un incentivo a la contratación de trabajadores discapacitados.

En 1982 se aprobó la ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de minusválidos. En boca de algunos autores, la LISMI significó, desde un punto de vista evolutivo, la consagración normativa de la regulación del empleo protegido que, hasta ese momento, se había llevado a cabo por desarrollos reguladores limitados o de apoyo³³⁴. La LISMI introdujo un Título VII dedicado a la integración laboral de los discapacitados donde, a pesar de establecer como objetivo primordial la preferencia por la inserción laboral en el mercado normalizado (art. 37.1), una de las alternativas que se articulaban para aquellos trabajadores discapacitados que presentasen mayores dificultades de integración laboral en el mercado ordinario, fue seguir apostando por los CEE. Así, su art. 41.1 definía la razón de ser de los CEE como lugares donde aquellas personas que, por motivo de su discapacidad no pudieran ejercer una actividad laboral en condiciones habituales (en el mercado ordinario), podían acudir para ser empleadas siempre que su capacidad laboral alcanzara un mínimo establecido por la norma correspondiente que regulase la relación

³³¹ Consultado el día 18/02/2021 en: <https://www.observatoriodeladiscapacidad.info/category/documentos/observatorio/informe-olivenza-observatorio/>. Pág. 337.

³³² BOE n.º 288, de 30 de noviembre de 1968.

³³³ Véase art. Diecisiete. Cuatro. BOE n.º 221, de 15 de septiembre de 1970.

³³⁴ Véase ESTEBAN LEGARRETA, R. y PÉREZ AMORÓS, F “Estudio introductorio” en AA.VV., ESTEBAN LEGARRETA, R. y PÉREZ AMORÓS, F. (Dir.), SOLÁ MONELLS, X. (Coord.). (2009). *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*. Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 30

laboral. Para aquellas personas que no alcanzasen dicho mínimo, el apartado 2 preveía su inserción en Centros Ocupacionales donde la relación establecida no iba a ser de carácter laboral.

La actual normativa que regula el concepto de CEE se encuentra en el art. 43.1 del RD Legislativo 1/2013 y en el art. 1 RD 2273/1985, de 4 de diciembre³³⁵, donde se definen a los CEE como entidades que realizan una actividad productiva de bienes y servicios, con participación regular en el mercado y cuya finalidad es asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad, además de ser un medio para procurar integrar el mayor número de personas con discapacidad al mercado ordinario. A diferencia de sus antecesoras, genera un objetivo y un objeto social claro y determinado: integrar, a ser posible en el mercado de trabajo ordinario, a las personas con discapacidad, con independencia del grado o del tipo de discapacidad que posean.

Con este planteamiento los CEE se configuran como centros de empleo de personas con discapacidad y como trampolines que van a posibilitar su inserción laboral en el mercado ordinario, distinguiéndose, pues de los centros ocupacionales donde no se da relación laboral alguna entre centro y persona con discapacidad.

8.2.1.3. Régimen jurídico de los CEE

Los CEE podrán ser creados por organismos públicos, por organismos privados o por empresas (personas físicas o jurídicas), art. 45.1 RD Legislativo 1/2013 y art. 6 RD 2273/1985, debiéndose inscribir en el correspondiente registro administrativo (art. 7 RD 2273/1985). Además, en base a su titularidad, los CEE podrán tener carácter público o privado y carecer, o no, de ánimo de lucro (art. 5 RD 2273/1985).

Los CEE deberán prestar también, mediante unidades de apoyo, un “servicio de ajuste personal y social” a los trabajadores discapacitados, en base a sus circunstancias. Estos servicios de ajuste personal y social son servicios especializados en ayudar a superar las distintas barreras y obstáculos con las que se puedan encontrar las personas con discapacidad en los CEE durante el proceso de incorporación a un puesto de trabajo, así como en la permanencia y en su progresión profesional. También se contempla, como objetivos alcanzables por estos servicios de ajuste personal y social, aquellos que ayuden a procurar la inclusión social, cultural y deportiva de la persona discapacitada (art. 43.2 párrafo 2)³³⁶.

La plantilla de los CEE deberá estar compuesta por el mayor número de personas con discapacidad que permita el proceso productivo y, en todo caso, el número total de

³³⁵ Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo definidos en el artículo 42 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido (BOE n.º 294, de 9 de diciembre de 1985).

³³⁶ Hay que decir que la definición, aún vigente, que plantea el art. 3 del RD 2273/1985, sobre los servicios de ajuste personal y social, está totalmente imbuida en el paradigma conceptual del modelo médico-rehabilitador en cuanto a que los servicios de ajuste personal y social (la denominación resulta indicativa) se concentraban exclusivamente en sesiones rehabilitadoras y terapéuticas donde se buscaba una rehabilitación del trabajador minusválido y una mejor adaptación al entorno social. Lógicamente, el nuevo concepto expuesto por el texto refundido incluye acciones que se van a centrar en eliminar las barreras y los obstáculos sociales, conforme a la lógica del nuevo paradigma del modelo social, aunque no cabe duda que podrán llevarse a cabo sesiones de rehabilitación, si la persona lo necesitase.

trabajadores discapacitados no podrá ser inferior al 70% del total de la plantilla del CEE. Del cómputo total se descarta al personal sin discapacidad dedicado a los servicios de ajuste personal y social (art. 43.2 párrafo 1). Para formar parte de la plantilla se va a necesitar, mediante resolución motivada, una valoración positiva, por parte de los equipos multiprofesionales³³⁷, sobre la integración real y la capacidad de trabajo de la persona con discapacidad (art. 8 del RD 2273/1985).

8.2.1.4. La relación laboral especial en los CEE

La contemplación de la relación laboral de los trabajadores discapacitados en los CEE como relación de carácter especial³³⁸ [art. 2.1 g) LET y art. 43.3 RD Legislativo 1/2013] va a ser un acierto del legislador, ya que les va a permitir regirse por su normativa específica (RD 1368/1985, de 17 de julio³³⁹). Esta relación laboral especial encuentra su justificación en base al tipo especial de trabajador (personas con discapacidad), al tipo especial de empresa (Centros Especiales de Empleo) y al objeto social, también especial que se pretende alcanzar, y que no es otro que procurar un empleo productivo y remunerado a las personas con discapacidad a la vez que se les procura una serie de “servicios de ajuste personal y social” para tratar de conseguir su integración sociolaboral, evitando así situaciones de exclusión social.

Una de las características principales de esta relación laboral especial es la gran carga de tutelaje y control que ejerce el RD 1368/1985, a través de la figura de los equipos multiprofesionales, con respecto a la adecuación de la capacidad del trabajador al régimen del contrato de trabajo y a las distintas condiciones laborales que se propongan, lo que no quita la remisión a la LET, de muchos de los aspectos de la relación laboral. Entre las especialidades de la relación laboral cabe destacar la obligatoriedad de inscribirse en las respectivas oficinas de empleo, por parte del trabajador, y la obligatoriedad, del CEE, de recurrir a dichas oficinas para poder contratar. Los equipos multiprofesionales participarán en la casación adecuada de oferta y demanda de empleo (art. 4 RD 1368/1985).

Siempre y cuando los servicios públicos de empleo (y las agencias de colocación colaboradoras con éstos) dispongan de los recursos necesarios y adaptados al tratamiento especial que requieren las personas con discapacidad, la intermediación laboral resultará

³³⁷ Los equipos multiprofesionales se regulan en el art. 12 del RD Legislativo 1/2013 pero cuyo concepto se expone de manera muy general y con escasa concreción. Aparece en el Capítulo II sobre el derecho a la protección de la salud y lo que se establece sobre ellos es lo siguiente: aclara la existencia de dos tipos de equipos multiprofesionales. Por un lado, los equipos multiprofesionales de atención a la discapacidad donde para desarrollar el servicio deberán contar con una formación especializada, tendrán competencia en base a la territorialidad y el objeto es prestar atención interdisciplinaria a las personas con discapacidad para garantizar su inclusión social. Por otro lado, se encuentran los equipos multiprofesionales de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad, cuyo objeto tratará de valorar y calificar las situaciones de discapacidad para el reconocimiento oficial por el órgano competente. Sin embargo, el artículo no aclara la naturaleza de esta figura (pública, privada, física, jurídica, con o sin ánimo de lucro, etc.), su composición o el tipo de relación que tendría con los CEE (mercantil, laboral, servicio público, etc.).

³³⁸ La relación laboral de los discapacitados con un CEE fue calificada como relación especial de trabajo por el art. 41.1 de la LISMI, ocupando el espacio legislativo proporcionado por el art. 2.1 g) de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, donde se establecía que se consideraría relación especial de trabajo cualquiera que fuese expresamente declarada por una Ley.

³³⁹ Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los Centros Especiales de Empleo (BOE n.º 189 de 8 de agosto de 1985).

beneficiosa para ambas partes. Y ello porque, la oficina de empleo deberá llevar a cabo una clasificación de los trabajadores en base a los distintos tipos de discapacidad y a sus distintos grados. Además, también recogerá toda la información que el CEE disponga sobre las características del puesto de trabajo y de los requerimientos tanto personales como profesionales que deba acreditar el trabajador para desempeñar la prestación laboral con plenitud de garantías. En este sentido, la obligada intermediación laboral será capaz de procurar una adecuada casación entre oferta y demanda de empleo, ahorrando costes a la empresa y tiempo a los trabajadores, garantizando un trato adecuado e igualitario. Por otro lado, el trabajo que realice la persona con discapacidad debe adecuarse a sus características personales y profesionales. Para ello, los equipos multiprofesionales se encargarán de vigilar y controlar el grado de adaptación profesional, al menos con una periodicidad de dos años (art. 6 RD 1368/1985).

Con respecto a las modalidades de contratación, el CEE podrá utilizar cualquier modalidad contractual de las reguladas en la legislación laboral. En lo que respecta al contrato para la formación y el aprendizaje, presenta las siguientes especialidades (art. 7.2 RD 1368/1985): la duración máxima podrá ampliarse cuando el grado de discapacidad o las circunstancias personales o profesionales impidan que el trabajador logre alcanzar el mínimo de conocimientos exigidos, con el límite máximo de cuatro años y siempre previo informe favorable de los equipos multiprofesionales. También el equipo multiprofesional deberá de informar favorablemente del contenido de la formación. El tiempo de formación teórica podrá alcanzar un límite máximo de dos tercios de la jornada laboral, no existiendo fijación temporal para los casos de discapacitados psíquicos cuyo grado de discapacidad les impida llevar a cabo la formación teórica.

Con respecto al contrato de trabajo a distancia se ajustará a lo establecido en el art. 13 LET y en la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia³⁴⁰. Sin embargo, esta modalidad no podrá ser utilizada para los casos en los que el trabajador sufra una discapacidad psíquica. En cualquier caso, los equipos multiprofesionales deberán informar, de manera previa a la formalización del contrato, sobre la adecuación del trabajo a las características personales y profesionales del trabajador (art. 7.3 RD 1368/1985). El equipo multiprofesional también deberá controlar la necesidad de establecer un periodo de adaptación al puesto de trabajo que tendrá carácter de periodo de prueba (art. 10.2 RD 1368/1985).

Una peculiaridad del contrato de trabajo es que se podrá celebrar en condiciones de bajo rendimiento, es decir, a pesar de que la prestación de servicios se realice mediante jornada de trabajo normal, se podrá pactar la aceptación de una bajada de ritmo laboral de un 25%, en comparación a un ritmo normal, con la correspondiente disminución proporcional de salario, cuando las circunstancias personales de la persona con discapacidad, así lo requieran. Esta bajada de rendimiento deberá ser contrastada por los equipos multiprofesionales [art. 12 c) RD 1368/1985]. A pesar de que la medida puede considerarse como una posible situación de ajuste razonable a las circunstancias de la persona con discapacidad, el porcentaje debería tener carácter de máximos lo que debería implicar un constante control de los equipos multiprofesionales sobre la productividad del trabajador con el objeto de evitar que se produjesen irregularidades o abusos hacia la figura del trabajador con discapacidad, por parte del empresario. Es decir, será lógico pensar que no todos los días el trabajador va a poder ofrecer un mismo ritmo de productividad, cuestión

³⁴⁰ BOE N.º 164, de 10/07/2021.

que dependerá, realmente, de las funciones a realizar en cada momento que exija el puesto de trabajo.

Para que se puedan producir una movilidad funcional, geográfica o una modificación sustancial de las condiciones de trabajo del trabajador discapacitado se requerirá el informe correspondiente del equipo multiprofesional, entendemos que, sobre la adecuación de las condiciones propuestas por la empresa las características del trabajador, cuestión que no aclara el reglamento en sus arts. 14 y 15.

Las causas de extinción del contrato de trabajo serán las propias que regula la LET. No obstante, se establecen una serie de cautelas cuando las causas de extinción sean por ineptitud conocida o sobrevenida con posterioridad a su colocación efectiva. En estos casos, deberán ser constatadas por los equipos multiprofesionales [art. 16.2 a)]. La falta de adaptación del trabajador a las modificaciones técnicas operadas en el puesto de trabajo, deberá también ser constatada por el equipo multiprofesional. Para que se produzca el despido por inadaptación, deberán haber transcurrido, al menos tres meses desde que se llevó a cabo la modificación. En los casos en que el CEE ofrezca un curso de reconversión o de perfeccionamiento para alcanzar la capacitación requerida, el contrato quedará en suspenso, por el tiempo necesario, con un límite máximo de tres meses, abonándole al trabajador, en este caso, el salario medio que viniese percibiendo [art. 16.2 b) RD 1368/1985]. En los casos de amortización de puestos de trabajo por causas económicas, técnicas, productivas u organizativas también será preceptivo un informe del equipo multiprofesional [art. 16.2 c) RD 1368/1985].

Por otra parte, se prohíbe la realización de horas extraordinarias salvo aquellas necesarias para prevenir o reparar siniestros u otros daños extraordinarios [art. 13 a) RD 1368/1985]. Además, el trabajador con discapacidad podrá disfrutar de ausencias laborales para asistir a tratamientos de rehabilitación y para participar en acciones de orientación, formación y readaptación profesional, con derecho a remuneración, siempre que dichas ausencias no excedan de 10 días en el periodo de un semestre [art. 13 b) RD 1368/1985]. Este último aspecto, de carácter claramente limitante, queda sin aclaración suficiente, entendiéndose que más allá de los 10 días, el trabajador no percibirá remuneración alguna. Sin embargo, para aquellos casos en los que el trabajador pudiera necesitar, sobre todo en aspectos relacionados con la rehabilitación funcional, la utilización de una cantidad de días superior a los establecidos en el reglamento, el legislador no acaba de aclarar qué opciones, en favor de la salvaguarda del empleo de la persona con discapacidad, dispone dicha persona para atender ambas necesidades.

Con respecto a la negociación colectiva, el art. 21 del reglamento establecía la legitimación, para participar en la negociación colectiva supraempresarial, de asociaciones de discapacitados que pudiesen acreditar igual grado de representación que la exigida en el art. 87 LET para las organizaciones sindicales y empresariales. Sin embargo, esta cuestión se presenta anómala y “ante las dificultades para articular mecanismos propios de representación”, se han acabado imponiendo los mecanismos tradicionales de representación colectiva³⁴¹.

Una cuestión que nos resulta interesante y que nos planteamos en este momento es si la relación laboral de una persona con discapacidad en un CEE se considera relación laboral

³⁴¹ Véase LÓPEZ GANDÍA, J. (2008). *Las relaciones laborales especiales*. Bomarzo. Albacete, pág. 75.

especial por qué no considerar, de igual manera, la relación laboral entre una empresa ordinaria y un trabajador con discapacidad o, al menos, trasladar todas estas prerrogativas a la empresa ordinaria. En ambos casos, la prestación laboral, las circunstancias del trabajador, las condiciones laborales o incluso el puesto de trabajo, pudieran tener características similares³⁴², puesto que un CEE no deja de ser una empresa que se dedica a una actividad productiva como cualquier otra. La propuesta de considerar la relación ordinaria de trabajo como relación especial, pudiendo optar la empresa ordinaria a las ayudas correspondientes para contrarrestar los posibles incrementos de costes que pudieran producirse por la aplicación de dichas disposiciones en favor de la protección de la persona con discapacidad, ayudaría, sin duda, a lograr una mayor integración laboral, social y una mayor aceptación de la discapacidad como parte de la diversidad humana.

Tras el análisis realizado, hay que decir que, aunque tradicionalmente ha existido una especie de obsesión, por parte de los distintos legisladores (internacional, europeo o nacional), para conseguir que la integración laboral final del trabajador discapacitado se produjese en el mercado ordinario de trabajo, bajo la idea de que, sin ella, no se lograría la integración total y real, relegando al colectivo a instalarse en una especie de márgenes sociales, nuestra opinión se posiciona en un sentido contrario. Sin perjuicio de que existan o se articulen mecanismos para poder posibilitar la integración laboral en el mercado ordinario de trabajo de cualquier trabajador con discapacidad, para que exista una verdadera igualdad de oportunidades hay que reconocer las diferencias existentes entre los elementos comparados. El mercado protegido parte de esta idea y entendemos que es un escenario idóneo para que esa igualdad de oportunidades se dé con verdaderas garantías, sobre todo, en aquellos trabajadores cuyas capacidades se vean más limitadas ante las oportunidades de empleo que se ofrezcan. El fomento del mercado protegido, por parte de los poderes públicos, va a generar una vía de empleo clara para los trabajadores discapacitados, ya que el hecho de competir con trabajadores que van a presentar parecidas disfunciones corporales hará que el escenario que se configure, lo haga con una mayor carga de igualdad de oportunidades laborales, ya que los elementos resultarán más iguales, evitándose con ello evitándose que se produzcan situaciones que supongan discriminación alguna por razón de la discapacidad (cuestión que resulta extremadamente difícil de evitar, cuando se unen dos aspectos fundamentales en la empresa ordinaria: la libertad de empresa establecida en el art. 38 CE y los intereses económicos de la misma). Por tanto, será de esperar que se produzcan mayores y mejores trayectorias laborales, para los trabajadores con discapacidad dentro del mercado protegido, con las que poder afrontar sus retos laborales y personales y con las que, en su caso, mejorar también las posibilidades de integrarse en el mercado ordinario. La idea que debe prevalecer y que se pretende defender en este apartado es que, si el trabajador discapacitado logra insertarse en el mercado de trabajo, aunque sea dentro del mercado protegido, no peligrará su integración social. Por tanto, su aceptación social no va a depender de la empresa que lo emplee si no de la consecución de un empleo digno que le permita una integración social real.

8.2.1.5. Ayudas a los CEE y beneficios a la contratación de trabajadores con discapacidad

Con el objeto de contribuir a la competitividad empresarial, de la que tienen que hacer gala los CEE en aras de supervivir en un mercado económico globalizado y de la que podrían

³⁴² En parecidos términos LÓPEZ GANDÍA, J. (2008). *Las relaciones...*, óp. cit., pág. 74, a la hora de ver con buen criterio que el modelo de empleo protegido regulado por el RD 1368/1985 podría llevarse a cabo en una relación ordinaria de trabajo.

carecer debido al objeto social y al especial esfuerzo que requiere mantener una plantilla de personas con discapacidad, el legislador dispuso, con buen criterio, que las administraciones públicas pudieran establecer compensaciones y subvenciones de tipo económico para ayudar a su viabilidad, no sin antes establecer dos condiciones obligatorias: que los CEE reúnan las condiciones de utilidad pública y de imprescindibilidad³⁴³ y que carezcan de ánimo de lucro (art. 44 RD Legislativo 1/2013 y art. 11 RD 2273/1985).

Por un lado, se encuentran las subvenciones destinadas a financiar los costes laborales y de Seguridad Social derivados de la contratación de personas con discapacidad. En este sentido, cuando la contratación se lleve a cabo por un CEE, ya sea mediante contrato indefinido o temporal, se aplicarán bonificaciones del 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta. La misma bonificación se disfrutará por la transformación en indefinidos de los contratos temporales de fomento del empleo y de los contratos de duración determinada, incluidos los formativos (art. 2.3 Ley 43/2006)³⁴⁴.

Por otro lado, están las ayudas dirigidas a compensar económicamente el hándicap que va a suponer competir en un mercado ordinario con una plantilla de personal con discapacidad. Advirtiendo que los supuestos 1 y 2 han sido derogados por el RD 818/2021, de 28 de septiembre y que se traen a colación por su reciente derogación, las ayudas que pueden recibir los CEE podrán ir destinadas a las siguientes causas:

1. Financiar proyectos generadores de empleo (creación de CEE o su ampliación) con destino a sufragar asistencia técnica, intereses de préstamos contraídos (hasta un máximo de 3 puntos por encima del interés contratado) y a inversiones fijas en proyectos de interés social, en las siguientes cuantías: a) 12.020,24€ por puesto de trabajo creado, con carácter estable, cuando los trabajadores con discapacidad supongan más del 90% del total de la plantilla; b) 9.015,18€ por puesto de trabajo creado, con carácter estable, si el número de trabajadores con discapacidad se encuentra entre el 70% y el 90% del total de la plantilla del CEE (art. 4.A Orden Ministerial de 16 de octubre de 1998³⁴⁵).
2. Financiar el mantenimiento de los puestos de trabajo: subvenciones del coste salarial correspondiente al puesto de trabajo ocupado por un trabajador con discapacidad, por un importe del 50% del SMI (en el caso de contrataciones a tiempo parcial, la subvención se reduciría en proporción a la jornada de trabajo realizada); subvenciones para la adaptación del puesto de trabajo y eliminación de barreras arquitectónicas en una cuantía no superior a 1.803,04€, por puesto de trabajo, sin que en ningún caso pudiera rebasar el coste real de la adaptación; subvención dirigida a equilibrar y sanear financieramente a los CEE con el objetivo de alcanzar niveles de productividad y rentabilidad que garanticen su viabilidad y estabilidad (esta subvención se llevaría a cabo por una sola vez); subvención

³⁴³ La concurrencia de “utilidad pública” se estimará cuando el objetivo y la finalidad del CEE sea exclusivamente la integración social y laboral del discapacitado. La “imprescindibilidad social” hay que entenderla como la verificación de la dificultad a la que se enfrentan las personas con discapacidad para encontrar un nuevo empleo en otro CEE o en una empresa ordinaria (art. 11 RD 2273/1985).

³⁴⁴ Modificación introducida por el art. 6.2 de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre.

³⁴⁵ BOE n.º 279, de 21 de noviembre de 1998. Hay que advertir que tanto esta ayuda como la siguiente no volverán a aplicarse a partir del 29 de septiembre de 2021 entrada en vigor del RD 818/2021, de 28 de septiembre que deroga la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de 16 de octubre de 1998 mediante su DD Única j).

dirigida a equilibrar el presupuesto de CEE que careciesen de ánimo de lucro y fuesen de utilidad pública e imprescindible, sin que en ningún caso pudiera cubrir resultados adversos derivados de una gestión deficiente, a juicio de la Administración³⁴⁶ (art. 4.B Orden Ministerial de 16 de octubre de 1998)³⁴⁷.

3. Financiar los costes laborales y de seguridad social derivados de la contratación de los trabajadores que formen parte de los equipos multiprofesionales de las Unidades de Apoyo a la Actividad Profesional. Estas ayudas consistirán en 1.440€³⁴⁸ anuales por cada trabajador contratado por tiempo indefinido o por tiempo temporal de duración igual o superior a 6 meses y con el tipo y grado de discapacidad que establece el art. 3.1 de esta disposición³⁴⁹. La cuantía establecida se reducirá en función de la duración de los contratos y de la duración de la jornada laboral. Estas subvenciones podrán concederse por periodos máximo de 1 año y, en ningún caso, el importe de la subvención podrá superar los costes laborales y de seguridad social que subvencionan (art. 4 RD 469/2006³⁵⁰).
4. Subvención por inversión fija generadora de empleo. Dicha cuantía será de hasta 12.000€ por cada nueva contratación de carácter indefinido o por cada transformación contractual de temporal a indefinido, sin que en ningún caso pueda rebasar el coste real que justifique la concesión de la subvención. Estas cuantías se reducirán proporcionalmente en los casos de jornada parcial. El importe de la subvención podrá graduarse en función de la ratio de trabajadores con discapacidad en el CEE. Cada contratación indefinida deberá suponer un incremento neto de la plantilla fija de las personas con discapacidad (art. 53 RD 818/2021).
5. Subvención del coste salarial teniendo en cuenta el tipo y el grado de discapacidad de las personas destinatarias, así como la estabilidad de los puestos de trabajo. Dichas cuantías oscilarán entre las siguientes cantidades (art. 54 RD 818/2021):
 - a. En el caso de personas que presenten una discapacidad como la establecida en el art. 5 c) RD 818/2021, de 28 de septiembre, el 55% del SMI vigente, el 60% si es mujer o mayor de 45 años, siempre que tenga un contrato indefinido. Si el contrato es de duración determinada, el 50%.
 - b. En el caso de personas con una discapacidad física o sensorial inferior al 65%, la cuantía mínima por cada persona será equivalente al 50% del SMI vigente si tuviese un contrato indefinido y al 40% del SMI vigente cuando tenga un contrato de duración determinada.
 - c. En el caso de contratos a jornada parcial, la cuantía experimentará la reducción correspondiente en proporción a la jornada laboral realizada.
6. Subvención por adaptación de puestos de trabajo que incluirá medidas de accesibilidad universal física, sensorial, cognitiva y de comunicación y las medidas adecuadas que demanda cada situación concreta, así como la dotación de medios

³⁴⁶ En este caso, la cuantía de la subvención quedaba a discreción de la administración correspondiente y que sería determinada en base a ciertos criterios como la actividad empresarial, la dimensión y gerencia del CEE, la composición de la plantilla, etc., (art. 12 RD 2273/1985).

³⁴⁷ Medida derogada por la DD Única j) del RD 818/2021, de 28 de septiembre.

³⁴⁸ Con anterioridad a la entrada en vigor del RD 818/2021, de 28 de abril, la cuantía de la subvención era de 1.200€.

³⁴⁹ Personas con parálisis cerebral, personas con trastorno de la salud mental o personas con discapacidad intelectual, incluidas aquellas con trastornos del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33% y personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65%.

³⁵⁰ RD 469/2006, de 21 de abril, por el que se regulan las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los Centros Especiales de Empleo (BOE n.º 96, de 22 de abril de 2006).

de protección personal y la eliminación de las barreras arquitectónicas, tendrá una cuantía máxima de 1.800€ por persona con discapacidad contratada por el periodo mínimo que establezca el SPE correspondiente, sin que en ningún caso rebase el coste real de la adaptación (art. 55 RD 818/2021).

7. Subvención por los servicios de ajuste personal y social que presten las unidades de apoyo a la actividad profesional que tendrán la cuantía señalada en el art. 4.2 del RD 469/2009, de 21 de abril, referenciado en el punto 3 de este párrafo.

En los casos en los que, desde el CEE, se establezcan incentivos para estimular el rendimiento laboral del trabajador, éstos no podrán poner en peligro la salud del trabajador, su identidad física o moral. A estos efectos, los equipos multiprofesionales controlarán el tipo de incentivo propuesto por el CEE [art. 12 a) RD 1368/1985].

Por último decir que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de contratos del sector público (en adelante, LCSP)³⁵¹, establece reserva de derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o lotes a los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social (y no al resto de CEE), o un porcentaje mínimo de reserva de ejecución de estos contratos en el marco de programas protegidos, siempre que el porcentaje de trabajadores con discapacidad de los CEE de iniciativa social sea el previsto en su normativa y, en cualquier caso, al menos del 30% (DA4^a)³⁵².

8.2.1.6. Los CEE de iniciativa social

Con efectos del 9 de marzo de 2018, la DF14^a de la LCSP introdujo un nuevo apartado 4 en el art. 43 RD Legislativo 1/2013, donde se creaba una nueva figura, los CEE de iniciativa social, refiriéndose a éstos como, aquellos CEE que cumpliendo los requisitos para conformarse como tales fuesen, además, promovidos y participados en más de un 50% por entidades sin ánimo de lucro, o que tuviesen reconocido su carácter social en sus estatutos (asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público, cooperativas de iniciativa social, entidades de la economía social), o por entidades, cuyos titulares fuesen sociedades mercantiles, su mayoría de capital social fuese propiedad de alguna de las entidades señaladas anteriormente y siempre que en todos los casos, bien en sus respectivos estatutos o en sus acuerdos sociales, se obligasen a la reinversión íntegra de sus beneficios en una serie de acciones como la creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad, la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social, teniendo en todo caso oportunidad para reinvertir el beneficio en el propio CEE o en otros CEE de iniciativa social. Sin duda alguna, esta última cuestión es una motivación extra para todas aquellas entidades sin ánimo de lucro que quieran apoyar la inserción laboral de las personas con discapacidad.

8.2.1.7. Las unidades de apoyo en los CEE

³⁵¹Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (BOE n.º 272, de 9 de noviembre de 2017).

³⁵² Comentario crítico sobre la decisión del legislador de optar por limitar el derecho de reserva a los CEE de iniciativa social, excluyendo al resto de CEE, puede verse en QUINTANA CORTÉS, J.L. y RODRÍGUEZ CASTAÑO A.R. (2019). “La reserva de contratos para centros especiales de empleo”. *Anales de derecho y discapacidad*. N.º 4, págs. 148 y ss.

La labor de las unidades de apoyo a la actividad profesional en los CEE es la referida a la labor desarrollada por los equipos multiprofesionales a través de los servicios de ajuste personal y social, con el objeto de ayudar a superar las barreras, obstáculos o dificultades que pudieran encontrarse los trabajadores con discapacidad en los CEE tanto en el proceso de incorporación al puesto de trabajo como en la permanencia o progresión profesional (art. 1 RD 469/2006, de 21 de abril).

Entre las funciones a realizar por las unidades de apoyo destacaremos la valoración de la capacidad de la persona, la valoración del análisis del puesto de trabajo para detectar y determinar las necesidades de apoyo, desarrollo de programas de formación para la adaptación del trabajador al puesto de trabajo, a las nuevas tecnologías y procesos productivos, establecer apoyos individualizados por cada trabajador, asistir a la incorporación del trabajador a los enclaves laborales o al mercado ordinario, etc., (art. 2 RD 469/2006).

La dedicación de las unidades de apoyo en los CEE va a centrarse sobre los trabajadores con discapacidad que presentan mayores dificultades para su integración laboral (personas con parálisis cerebral, personas con trastorno de la salud mental o personas con discapacidad intelectual, incluidas las personas con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33% y personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65%), sin perjuicio de poder prestar servicio al resto de trabajadores discapacitados siempre y cuando la dedicación a estos trabajadores no menoscabe la atención debida a los trabajadores con mayores dificultades (art. 3 RD 469/2006).

8.2.2. Los enclaves laborales

8.2.2.1. Concepto y objetivos del enclave laboral

Con la finalidad de buscar soluciones para una integración laboral lo más completa posible para las personas con discapacidad, tras el acuerdo suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el CERMI³⁵³, el 3 de diciembre de 2002, ambas instituciones firmaron el *II Plan de Empleo MTAS-CERMI 2002-2004*³⁵⁴, en cuyo apartado III.2, las partes acordaron buscar nuevos mecanismos para facilitar el tránsito de los trabajadores discapacitados, desde el empleo protegido al empleo ordinario, acordando la creación de la figura jurídica del enclave laboral, bajo la creencia, por ambas partes, de que el empleo ordinario era el mejor instrumento para la integración social de las personas con discapacidad.

³⁵³ Comité Español de Representantes de Minusválidos. En la actualidad se denomina “Comité Español de Representantes de personas con discapacidad” <https://www.cermi.es/>. Dicho acuerdo se firmó en octubre de 1997.

³⁵⁴ Consultado el 16/09/2019 en: <http://sid.usal.es/noticias/discapacidad/9695/1-1/acuerdo-entre-el-mtas-y-el-cermi-sobre-medidas-para-mejorar-las-oportunidades-de-empleo-de-las-personas-con-discapacidad.aspx>

El Gobierno reguló dicha figura jurídica mediante el RD 290/2004, de 20 de febrero³⁵⁵, actualmente vigente. El concepto de enclave laboral lo establece el art. 1.2, como un contrato³⁵⁶ entre una empresa perteneciente al mercado de trabajo ordinario³⁵⁷ y un CEE, para la realización de una obra o servicio que guarde relación con la actividad de la empresa ordinaria, para lo cual, un grupo de trabajadores con discapacidad, pertenecientes al CEE, se desplazarán, de manera temporal, al centro de trabajo de la empresa ordinaria con el objeto de realizar dicha obra o servicio. Nos dice el mismo artículo, en su apartado tercero, que la dirección y la organización del trabajo del enclave laboral va a corresponder al CEE, ya que el trabajador discapacitado sigue manteniendo la relación laboral de carácter especial con el CEE.

Este régimen jurídico, a priori, podría parecer un supuesto de cesión de trabajadores de los que prohíbe el art. 43 LET, sin embargo, para evitar dicha confusión, el art. 1.4 del RD 290/2004 establece que, a dicha relación mercantil entre empresa ordinaria y CEE, le va a ser de aplicación lo establecido en el art. 42 LET, sobre supuestos de subcontratación de obras y servicios. En nuestra opinión, es una forma de salvar la situación de cesión ilegal de trabajadores, reservada exclusivamente a las empresas de trabajo temporal, y de reforzar la protección de los trabajadores discapacitados. En este sentido, el art. 3.2 RD 290/2004 advierte que los CEE deberán mantener una actividad propia con el fin de evitar una puesta a disposición de trabajadores ilegal. Por su parte, los requisitos que el reglamento exige a la empresa ordinaria son laxos, es decir, podrá contratar cualquier empresa del mercado ordinario, entendiéndose admitidas, empresas públicas y privadas (art. 4 RD 290/2004).

El enclave laboral pretende cumplir, principalmente tres objetivos: favorecer la creación de empleo para las personas con discapacidad, mediante el crecimiento de la actividad de los CEE, favorecer la incorporación al trabajo ordinario de los trabajadores con discapacidad, preferentemente, de aquellos que presenten mayores dificultades para el acceso al empleo ordinario (alto grado de discapacidad)³⁵⁸ y facilitar a aquellas empresas colaboradoras el cumplimiento de la obligación del cupo de reserva para trabajadores con discapacidad, como medida alternativa³⁵⁹ o bien, de manera definitiva, con la contratación directa de los propios trabajadores discapacitados del enclave (art. 2 RD 290/2004)³⁶⁰.

8.2.2.2 Régimen jurídico del enclave laboral

El art. 5.2 del reglamento establece que la figura del enclave laboral debe tener carácter temporal, con una duración mínima de 3 meses y una duración máxima de 3 años, pudiéndose prorrogar por periodos no inferiores a 3 meses, hasta alcanzar el periodo máximo. Alcanzado el periodo máximo, el enclave solo podrá prorrogarse, hasta un

³⁵⁵ RD 290/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad (BOE n.º 45, de 21 de febrero de 2004).

³⁵⁶ El Acuerdo MTAS-CERMI lo entendía como un arrendamiento de servicios por parte del CEE a la empresa colaboradora [apartado III.2 A)].

³⁵⁷ En el texto legal se refieren a dichas empresas como “empresas colaboradoras”.

³⁵⁸ Hace alusión el artículo 2 a) RD 290/2004 a los trabajadores con discapacidad establecidos en el art. 6.2 del mismo reglamento.

³⁵⁹ Art. 2 RD 364/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad (BOE N.º 94, de 20 de abril de 2005).

³⁶⁰ Esta contratación podrá llevarlo a cabo tanto la empresa colaboradora como cualquier otra empresa del mercado ordinario.

máximo de 3 años más³⁶¹, siempre que el CEE acredite que la empresa colaboradora, u otra empresa del mercado ordinario haya contratado, de manera indefinida, a trabajadores del enclave con especiales dificultades para el acceso al mercado ordinario de trabajo, de los establecidos en el art. 6.2 RD 290/2004, es decir:

1. Trabajadores con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual cuyo grado de discapacidad fuera igual o superior al 33%.
2. Personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad igual o superior al 65%.
3. Mujeres no incluidas en los apartados anteriores que lograsen alcanzar un grado de discapacidad igual o superior al 33%.

Podemos observar que, salvo el último apartado, el de mujeres, estamos ante situaciones de trabajadores que van a presentar discapacidades denominadas o catalogadas como severas, lo que va a implicar, si bien es verdad que no de manera necesaria pero sí que se dará en muchos casos o en la mayoría de los casos, una mayor dificultad de inserción laboral, al igual que ocurrirá con el grupo de mujeres, por el hecho de aunar la discapacidad con ser mujer. Por su parte, la obligación de contratación para prolongar el enclave se concreta en, al menos, un trabajador, si el enclave está formado por hasta 20 trabajadores, y un mínimo de dos trabajadores, si el enclave lo forma una plantilla superior a 20 trabajadores. Por último, el enclave no podrá prorrogarse, ni iniciarse uno nuevo para la misma actividad, cuando se llegue a la duración total de los 6 años, entendemos que entre el mismo CEE y la misma empresa colaboradora.

Antes de seguir con el régimen jurídico, permítanme realizar una serie de apreciaciones en torno a la duración del enclave laboral. Con respecto al límite mínimo de 3 meses que establece el reglamento, comentar que no acabamos de entender el perjuicio que podría causar, a ninguna de las partes (CEE y empresa ordinaria) ni tampoco al trabajador discapacitado, que el enclave tuviese una duración inferior a 3 meses. Por el contrario, entendemos que dicha limitación pudiera generar restricciones de oportunidades laborales para los CEE y, por tanto, para los trabajadores con discapacidad y, con ello, la obstaculización del alcance de 2 de los objetivos propuestos con la creación del enclave laboral (fomentar el desarrollo de los CEE y procurar empleo a las personas con discapacidad). Pensemos en un CEE cuya actividad económica genere contratos de servicios por periodos inferiores a 3 meses en diferentes empresas del mercado ordinario. Sobre esta cuestión, hay que recordar que el art. 2 b) y c) del reglamento establece, como uno de los objetivos principales a perseguir por los enclaves laborales, el permitir a los trabajadores discapacitados de un CEE desarrollar su prestación laboral en empresas del mercado ordinario y, por tanto, conseguir que dichas empresas tengan la oportunidad de conocer a estos trabajadores. Por tanto, en defensa de esta tesis, entendemos que las limitaciones temporales establecidas por la norma en base a cuestiones ajenas a la propia prestación de la obra o servicio pueden estar limitando las opciones de empleo tanto de los CEE como de los propios trabajadores discapacitados.

Por otra parte, en cuanto a la imposición de una duración máxima y la regulación de su posible prórroga, entendemos que el reglamento pudiera estar cayendo en otra contradicción. Se dice que solo será posible prorrogar el enclave, más allá de los 3 años, cuando una empresa ordinaria contrate, de manera indefinida, al menos a un trabajador o a dos, en función del volumen de la plantilla del enclave, de entre aquellos que presenten una

³⁶¹ Se entiende que, tras la finalización de los 3 primeros años, solo cabe una duración máxima de otros 3 años, estableciéndose prórrogas cuya duración mínima será de 3 meses y la máxima, de 3 años.

discapacidad severa o sea una mujer con un grado de discapacidad igual o superior al 33%. Es decir, si la obra o servicio que provoca la generación del enclave laboral requiere un periodo de realización más allá de los 3 años, la empresa colaboradora deberá tener en cuenta que quedará obligada a contratar, de manera indefinida, a trabajadores del enclave en la forma establecida, salvo que la empresa colaboradora opte por finalizar el enclave y contrate la prestación de servicios con otro CEE (cuestión sobre la que nada se dice en la regulación) o con una empresa perteneciente al mercado de trabajo ordinario. En cualquiera de los casos, la idea de cambiar de empresa prestadora del servicio o realizadora de la obra puede que no resulte atractiva para la empresa colaboradora.

Por lo tanto, la imposición de contratar indefinidamente, debería estar reservada para aquellas situaciones en las que la empresa colaboradora generase una demanda de fuerza de trabajo de carácter permanente. Es decir, si la prestación de obra o servicio que la empresa colaboradora subcontrata con un CEE no va a tener un carácter permanente a pesar de que pudiera prolongarse más allá de los 3 años³⁶², a la empresa colaboradora se la estará obligando a realizar una acción en contra de sus propios intereses, con lo que quizá la empresa lo pensaría antes de contratar la obra o el servicio con un CEE para formalizar un enclave laboral.

Desde nuestro punto de vista, el reglamento debería haber distinguido entre necesidades permanentes y necesidades puntuales a la hora de establecer exigencias en relación al régimen jurídico del enclave laboral. Es decir, para aquellos casos en los que la obra o el servicio tuviera una fecha, más o menos, cierta de finalización no deberían existir cortapisas para proseguir con el enclave laboral hasta la finalización de la obra o servicio. Sin embargo, si una empresa genera una necesidad laboral permanente (imaginemos la limpieza del centro de trabajo) y decide contratar un enclave laboral para satisfacer dicha necesidad, tras los 3 años máximos de duración, podría volver a contratar otro enclave laboral con otro CEE distinto, durante otros 3 años, y así sucesivamente, con lo cual, la empresa podría quedar liberada de la obligación de contratar, de manera indefinida, a los trabajadores del enclave. En estos casos sí que la empresa colaboradora podría resultarle interesante la contratación de trabajadores provenientes del enclave lo que se entendería como una vía aceptable para la inserción laboral en el mercado ordinario de los trabajadores con discapacidad. Por lo tanto, sería esta una situación en la que el legislador debería centrar la atención para facilitar a la empresa ordinaria la opción de contratar a trabajadores del enclave y el mantenimiento del mismo con el CEE.

Al hilo de esta última idea, establecemos lo que entendemos por el tercer aspecto discordante en la regulación de la duración del enclave laboral. Establece el reglamento la imposibilidad de mantener un enclave laboral más allá del periodo máximo de los 6 años, una vez agotadas la totalidad de las prórrogas posibles. Si nos enfrentamos ante una situación en la que la empresa colaboradora presenta una necesidad de contratación permanente de un servicio dado, ¿qué problema habría por mantener el enclave laboral de manera permanente, además de la incorporación correspondiente de, al menos, 1 trabajador del enclave en la plantilla de la empresa ordinaria? Esta fórmula podría ser atractiva tanto para el CEE que mantendría un mercado abierto de trabajo, para los trabajadores con discapacidad, ya que se crea trabajo (o se mantiene el ya creado), como en la empresa ordinaria porque no se la obliga a buscar otra contrata tras 6 años de relaciones con el CEE.

³⁶² Hay que tener en cuenta que pueden actuar diversas circunstancias, no solo las propias de la actividad, que pudieran llegar a prolongar la subcontratación de servicios más allá de lo que hubiese supuesto la necesidad propia, establecida desde un principio.

Siguiendo con el régimen jurídico, los enclaves laborales estarán formados, necesariamente, por un mínimo de 5 trabajadores discapacitados, cuando la empresa ordinaria tenga 50 o más trabajadores, o por un mínimo de 3, en los casos de plantillas menores (art. 5.3 RD 290/2004). De nuevo entendemos que limitar a un mínimo el número de participantes en el enclave carece de sentido ya que impide concertar un enclave laboral cuando el servicio demandado requiera un número menor de trabajadores, disminuyendo con ello las opciones de colocación de trabajadores discapacitados en el mercado ordinario.

Los trabajadores destinados al enclave laboral serán elegidos por el CEE y, al menos, el 60% deberán presentar especiales dificultades para el acceso al mercado ordinario (art. 6.1 RD 290/2004), como ya se ha explicado tal como lo establece el art. 6.2. Ante esta cuestión, hay que señalar dos aspectos. Las empresas ya suelen ser reticentes a contratar personas discapacitadas, máxime cuando dicha discapacidad resulta severa. Por otro lado, están las reticencias que pueden mostrar las propias personas discapacitadas, sobre todo aquellas que padezcan un grado de discapacidad alto, o sus familiares a la hora de abandonar las situaciones de protección que ofrece el CEE³⁶³. Por lo que establecer el límite del 60% no pensamos que sea una medida que pueda favorecer la proliferación de los enclaves laborales ni por tanto incentivar la contratación de personas discapacitadas en el mercado ordinario. Estamos ante una medida que se aleja de la realidad del propio enclave. No olvidemos que la existencia del enclave está supeditada a una prestación de trabajo, cuya ejecución deberá ser llevada a cabo por los trabajadores más adecuados, con independencia del grado o del tipo de discapacidad que ostenten. Otra cosa es que se fomente la inclusión, en el enclave laboral y su posterior contratación, de personas con discapacidad severa siempre y cuando dicha persona se vea capacitada personal y profesionalmente para asumir el reto propuesto.

8.2.2.3. Medidas que fomentan la contratación del trabajador del enclave por la empresa colaboradora

En primer lugar, debemos advertir que los incentivos que se planteaban en este apartado venían siendo regulados por los arts. 12 y 13 del RD 290/2004, disposiciones, ambas, derogadas por el reciente RD 818/2021, de 28 de septiembre. Sin embargo, debido a su reciente derogación, entendemos necesario llevar a cabo su análisis, sobre lo que venían siendo las medidas de fomento a la contratación, por cuanto sus efectos permanecen en la actualidad.

El art. 12 del RD 290/2004³⁶⁴, con el objeto de incentivar la contratación indefinida de los trabajadores del enclave con discapacidad severa, por parte de la empresa colaboradora, venía regulando los siguientes incentivos³⁶⁵:

³⁶³ Véase ESTEBAN LEGARRETA, R. y FUSTÉ MIQUELA, J. M. “Los enclaves laborales de Centros Especiales de Empleo en empresas ordinarias” en AA.VV., ESTEBAN LEGARRETA, R. y PÉREZ AMORÓS, F. (Dir.), SOLÁ MONELLS, X. (Coord.). (2009). *La aplicación del...*, op. cit., pág. 373.

³⁶⁴ La DD Única b) del RD 818/2021, de 28 de septiembre, ha derogado el art. 12 del RD 290/2004, con efectos a partir del 29 de septiembre de 2021, con lo que los incentivos a la contratación de trabajadores del enclave pasan a ser regulados por el art. 48.1 b) del RD 818/2021, de 28 de septiembre, analizadas en el apartado 8.1.2.3, de este capítulo. En esta nueva disposición no se hace distinción entre trabajadores con discapacidad severa y el resto de trabajadores con discapacidad.

³⁶⁵ En este caso, la contratación de mujeres a las que se refiere el art. 6.2 c) RD 290/2004, quedaban fuera de este conjunto de medidas que incentivaban la contratación de trabajadores del enclave laboral, por lo que solo afectaba a trabajadores con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad

1. Subvención de 7.814€ por contrato de trabajo celebrado a jornada completa, reduciéndose de manera proporcional, en los casos de jornada parcial en función la jornada de trabajo pactada.
2. Bonificación del 100% del total de las cuotas de cotización que debe aportar la empresa a la Seguridad Social, incluidas las de accidente de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta, durante toda la vigencia del contrato.
3. Subvención por la adaptación del puesto de trabajo y la eliminación de barreras y obstáculos, de conformidad con lo establecido en el RD 1451/1983.

Para tener opción a dichos incentivos, la contratación del trabajador por la empresa colaboradora debía hacerse sin solución de continuidad y a partir de haber transcurrido 3 meses, desde el inicio del enclave (art. 12.2). En este sentido, hay que reconocer que el Gobierno se mostró especialmente interesado en incentivar la contratación indefinida de aquellos trabajadores con discapacidad severa, por las empresas ordinarias y, sin duda, resultaba una idea loable. Sin embargo, hay que pensar en dos cuestiones que iban a incidir, de manera decisiva en la empresa ordinaria, a la hora de optar por formalizar un enclave laboral: primera, la reticencia que existe, en el mundo empresarial, de contratar a personas con discapacidad, máxime cuando la discapacidad se presenta severa, a pesar de las subvenciones o bonificaciones económicas que se establezcan como incentivos a la contratación; segunda, como ya hemos comentado, que la contratación laboral indefinida seguramente tenga que venir precedida de un aumento de la propia actividad empresarial o de otras actividades accesorias, de carácter permanente, planteándose difícil que la empresa opte por la contratación indefinida si no se dan algunas de estas circunstancias.

Con respecto a esta segunda idea, el nacimiento de un enclave laboral es síntoma de que se ha producido este aumento de actividad cuya satisfacción se llevará a cabo a través de un arrendamiento de servicios, cuyo planteamiento puede, en muchos supuestos, resultarle mucho más interesante a la empresa colaboradora que la contratación directa de mano de obra. Ahora bien, este aumento de actividad puede manifestarse de dos formas, dando lugar a dos situaciones que van a producir efectos muy diferentes. Por un lado, podríamos pensar que el aumento de la actividad tiene una delimitación temporal clara, donde se prevé una fecha de finalización más o menos cierta. En estos casos, una vez finalizada la obra o servicio, desaparecerá la causa que originó el enclave y determinará, por tanto, su finalización. En este supuesto, entendemos difícil que la empresa colaboradora encuentre interesante contratar a trabajadores del enclave, bajo contrato de trabajo indefinido, puesto que, con la finalización de éste, desaparecería la demanda de trabajo que hubiese podido suscitar el aumento de la actividad empresarial. Además, el propio carácter temporal de la realización de la obra o servicio hace pensar que, en la mayoría de los casos, sería difícil que el enclave perdurase por un tiempo superior al límite máximo establecido (3 años) con lo que la necesidad de prorrogar el enclave y la obligación de contratar no llegarían a producirse. Por otro lado, podemos encontrarnos con situaciones donde el aumento de la actividad pudiera tener un carácter indefinido, es decir, la empresa colaboradora demanda una satisfacción laboral de carácter permanente (por ejemplo: la limpieza o el mantenimiento de instalaciones). En estos casos sí que podría ser factible la contratación indefinida de los trabajadores, ante la posibilidad que ofrece el enclave de, una vez transcurrido el tiempo necesario de adaptación y de mutuo conocimiento, poder reconocer

intelectual con un grado igual o superior al 33% y trabajadores con discapacidad física o sensorial con un grado igual o superior al 65%. Para la contratación de los trabajadores con discapacidad no severa, los incentivos eran los mismos que los establecidos para una empresa ordinaria.

las capacidades y aptitudes de aquellos, abriéndose la opción de lograr un puesto de trabajo de carácter permanente. Si tenemos en cuenta que el enclave puede estar formado también por trabajadores con discapacidades no severas, resulta que las encomiables ayudas y subvenciones establecidas en la normativa derogada no serían aplicables a todos los trabajadores del enclave. Por lo tanto, la empresa se plantearía si abandonar el contrato mercantil de prestación de servicios para la contratación de trabajadores con discapacidad cuyas ayudas y bonificaciones no lograsen alcanzar al trabajador elegido para su contratación indefinida. Ante esta cuestión, la empresa colaboradora podría no encontrar interesante la opción del enclave laboral para satisfacer el aumento permanente de la actividad de la empresa, pudiendo externalizar el servicio a través de una empresa ordinaria. La idea que intentamos transmitir es que la incentivación de la contratación de trabajadores del enclave no debería excluir a ningún trabajador, con independencia de que la norma prevea una mayor incentivación hacia los trabajadores con un grado de discapacidad mayor. De hecho, la nueva regulación se posiciona en este sentido reduciendo la tipología de ayudas a la contratación de trabajadores con discapacidad por una empresa del mercado de trabajo ordinario (con independencia de su procedencia y del tipo o grado de discapacidad que ostente el trabajador contratado)

Con respecto a la posible contratación del resto de los trabajadores del enclave por la empresa colaboradora, el art. 11 RD 290/2004 establece, de manera preferente, la modalidad del contrato indefinido, pero también admite la contratación temporal. Para este tipo de contrataciones no podría concertarse un periodo de prueba, por razones obvias, ya que el trabajador viene de prestar, al menos 3 meses de trabajo en el enclave, salvo, dice el precepto, que fuese a desarrollar funciones completamente distintas a la realizadas en el enclave. Creemos que este criterio resulta totalmente acertado por parte del legislador, haciendo especial referencia al matiz de “completamente distintas” al referirse a las nuevas funciones e impidiendo que funciones parecidas en puestos de trabajo distintos den pie a concertar un nuevo periodo de prueba, sin perjuicio de las posibles adaptaciones del puesto de trabajo a las características del trabajador que pudiera requerir la incorporación de este a la nueva empresa.

Sin embargo, a pesar de lo establecido en el art. 11, el reglamento restringía, en su también derogado art. 13³⁶⁶, la incentivación a la contratación indefinida, y no temporal, del resto de trabajadores del enclave laboral, utilizando para ello los incentivos establecidos en el RD 1451/1983. Así, para la contratación de trabajadores discapacitados por tiempo indefinido y a jornada completa, las empresas tenían derecho a una subvención de 3.097€ por cada contrato de trabajo. En caso de jornada parcial, la subvención se reduciría de manera proporcional a la jornada pactada. Además, tendrían derecho a la bonificación de las cuotas empresariales, en las cantidades siguientes (art. 7.1 RD 1451/1983):

1. El 70% de las cuotas empresariales por cada trabajador discapacitado menor de 45 años. En el caso de que el trabajador fuese mujer, el 90%.
2. El 90% de las cuotas empresariales por cada trabajador discapacitado de 45 años o más. En el caso de mujeres, el porcentaje alcanzará el 100% de la cuota empresarial.

Advertía el apartado 3 del artículo 7 que los beneficios establecidos en el artículo, en concurrencia con otras ayudas públicas para la misma finalidad, no podrían superar el 60% del coste salarial anual correspondiente al contrato que genere el derecho.

³⁶⁶ Del mismo modo que el art. 12, la DD Única b) del RD 818/2021, de 28 de septiembre, también ha derogado el art. 13 del RD 290/2004, con efectos a partir del 29 de septiembre de 2021, teniendo que aplicar la nueva regulación que establece el art. 48.1 b) del RD 818/2021, de 28 de septiembre.

Por último, señalar que el art. 11.3 RD 290/2004 establece una garantía de reserva de puesto de trabajo en el CEE a favor del trabajador contratado por la empresa ordinaria en los mismos términos que se regula la excedencia voluntaria en el art. 46.2 y 5 LET. A nuestro parecer, en esta situación ventajosa a priori, encontramos las siguientes cuestiones problemáticas. La primera es que el art. 46.2 LET, establece una excedencia voluntaria mínimo de 4 meses, es decir que, si el trabajador tiene que dejar la empresa ordinaria en un periodo inferior, desaparecería la garantía de reserva del antiguo puesto en el CEE. Ante esta posible situación, pudiera ocurrir que, por temor a perder el puesto de trabajo en el CEE, el trabajador discapacitado no optase por contratar con la empresa ordinaria. Por otro lado, el art. 46.5 LET solo reserva un derecho preferencial en el caso de que a la hora de regresar a la empresa exista una vacante de igual o similar categoría, lo que podría dejar a la persona discapacitada, fuera de cobertura laboral, en el caso de no existir tal vacante. En este sentido, creemos que la regulación de la garantía de la reserva del puesto de trabajo en un CEE a favor de trabajadores discapacitados que hayan realizado un trasvase hacia una empresa ordinaria, debería realizarse con miras específicas para este colectivo, con el objetivo de ampliar dicha garantía y no acogerse a una regulación diseñada para un trabajador normalizado cuyas dificultades de obtener un puesto de trabajo pueden ser menores o, en cualquier caso, de naturaleza distinta.

Como último apunte referido a las ayudas e incentivos a la contratación de trabajadores con discapacidad provenientes de un enclave laboral volvemos a enfrentarnos a una amalgama de disposiciones normativas que establecen una variada gama de posibilidades para acometer un mismo supuesto fin, la incentivación de la contratación de trabajadores con discapacidad. Este fin debería estar por encima de cuestiones como la procedencia del trabajador, la duración del contrato de trabajo o el grado o tipo de discapacidad que tenga el trabajador, sin perjuicio que para las situaciones que presenten una mayor dificultad de inserción laboral, los incentivos requieran de un mayor estímulo para la empresa, y sin olvidar la especial atención que deben recibir los CEE por su loable labor social.

8.2.2.4. La discutible conveniencia del enclave laboral para el CEE

Tras las discrepancias apuntadas a lo largo del apartado debemos destacar una última cuestión que no resulta, desde nuestro punto de vista, nada baladí. Y es que es posible que la propia razón de ser del enclave laboral pudiera resultar contraproducente con respecto a los propios intereses empresariales del CEE. Es decir, el CEE es una empresa que contrata a trabajadores con discapacidad para llevar a cabo su actividad profesional, lo que significa llevar a cabo un proceso de selección para contratar a la persona adecuada, adaptar el puesto de trabajo para evitar acciones discriminatorias por razón de la discapacidad o proporcionar la formación adecuada para el correcto desempeño laboral, entre otras acciones necesarias para la ocupación adecuada de trabajadores con discapacidad. Todo ello conlleva una inversión tanto en medios, recursos, tiempo y capital y cuyos beneficios se esperan que redunden en la empresa con la buena marcha de la misma y el desarrollo profesional adecuado de sus trabajadores. Por lo tanto, después de haber realizado este esfuerzo y tener al trabajador adecuado ocupando un puesto de trabajo, ¿hasta qué punto al CEE le puede resultar rentable desprenderse de sus propios trabajadores? Unas nuevas contrataciones requerirían nuevos procesos selectivos, adaptar de nuevo los puestos de trabajo a los nuevos candidatos cuyas condiciones personales pueden ser parecidas o distintas a los antiguos y proceder a un nuevo proceso formativo. Incluso optando a la subvención de la totalidad de los gastos que conllevase todo el proceso de contratación, la inversión en recursos

humanos, en tiempo y entrar en sistemas continuos de rotación laboral son argumentos suficientes para que una empresa no acabe de ver con buenos ojos dicho planteamiento. Además, el art. 5.4 RD 290/2004, precisamente prohíbe aquellas cláusulas que impidan la contratación, por parte de la empresa ordinaria, de trabajadores pertenecientes al enclave laboral, con lo que podríamos pensar que el CEE queda en una posición de desventaja, desde el punto de vista mercantil, cuando es dicha empresa la que hace todo el esfuerzo para adquirir el capital humano adecuado.

La forma de enfocar el enclave laboral, en nuestra opinión, se entendería si al CEE se le permitiese contratar trabajadores *ad hoc*, sin límite alguno, al objeto del enclave laboral, siempre y cuando los gastos necesarios para llevar a cabo esta iniciativa fuesen subvencionados por la administración pública. Es decir, que los CEE actuaran como una especie de entidades intermediadoras entre el trabajador discapacitado y la empresa colaboradora. Sin embargo, el art. 6.4 del RD 290/2004, establece un límite del 25% para trabajadores contratados *ad hoc*. El 75% restante deberán acreditar una antigüedad en el CEE de, al menos, tres meses³⁶⁷. Aunque si se piensa bien, 3 meses no resulta tanto tiempo, por lo que podríamos estar ante supuestos de contrataciones *ad hoc* encubiertas o disimuladas.

Tabla N.º II.16. Las contrataciones, a nivel nacional, de trabajadores con discapacidad en CEE y en enclaves laborales

ÁMBITO	2006	2007	2008	2009	2017
CEE	30.983	32.216	32.574	31.141	77.677
ENCLAVES LABORALES	48	217	222	198	259

Fuente: SEPE. Elaboración propia

Analizando los informes del mercado de trabajo que ha realizado el Observatorio de las Ocupaciones, específicos para las personas con discapacidad, desde el año 2010 hasta 2020³⁶⁸, tenemos que decir que la incidencia de contratación a través de los enclaves laborales es ínfima, incluso y a pesar de haberse doblado la contratación en los CEE entre 2009 y 2017. Tras el examen realizado de su régimen jurídico y de los datos que arroja el mercado de trabajo, entendemos que la figura del enclave laboral no cumple con la suficiente efectividad el objetivo de integrar laboralmente a los trabajadores con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo, por lo que podemos pensar que dicha figura haya quedado relegada como medida alternativa para facilitar el cumplimiento del cupo de reserva a aquellas empresas colaboradoras obligadas a ello.

Por lo tanto, entendemos y así lo corroboran los datos expuestos, que la figura del enclave laboral, tal como se viene regulando, no aporta la suficiente efectividad en cuanto integración de trabajadores con discapacidad al mercado ordinario, lo que significa que habría que replantearse su régimen jurídico simplificándolo y haciéndolo más atractivo tanto para el CEE como para la empresa colaboradora, en pos de una mayor incidencia en el mercado de trabajo e integración laboral de las personas con discapacidad.

³⁶⁷ Con respecto a poder contratar trabajadores *ad hoc*, por parte de los CEE, con el objeto de destinarlos a los enclaves laborales, véase el paralelismo que surge entre esta idea y las Empresas de Trabajo Temporal Adaptadas francesas, que se estudian en el Capítulo VI de la tesis.

³⁶⁸ Tan solo el informe de 2010, referido a datos del 2009 y el informe de 2018, referido a datos de 2017, recopilan el número de contrataciones realizadas en enclaves laborales. El informe de 2010 nos muestra una retrospectiva hasta el año 2006 de los contratos llevados a cabo en los enclaves laborales.

8.3. Fomento del empleo autónomo y del emprendimiento

El art. 37 de la LE establece el fomento del autoempleo y de la iniciativa emprendedora como uno de los principios generales de las políticas activas de empleo, especialmente en el marco de una economía sostenible, incluyendo la atención y el acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial.

Por lo tanto, el autoempleo como herramienta de inserción laboral del colectivo de discapacitados, ha sido una opción que el legislador ha tenido bien de fomentar en los últimos años debido a la multitud de obstáculos que se interponen en el camino de ingreso en el mercado de trabajo. Como muestra de la importancia que asume el autoempleo dentro de la población activa con discapacidad, la tasa de autoempleo se situaba, en 2019, en torno al 10,4% frente al 15,4% de la población sin discapacidad³⁶⁹.

Claro que, para iniciar un proyecto de autoempleo o emprendimiento, la persona en cuestión debe tener la formación adecuada, los recursos necesarios y la motivación suficiente y, en este sentido, las personas con discapacidad pueden estar en posesión de estas tres variables al mismo nivel que el resto de trabajadores. Por tanto, la opción del autoempleo resultará factible, siempre y cuando se encuentre el apoyo y la ayuda necesarios.

Ya desde la EEE se venía favoreciendo un entorno empresarial del trabajo autónomo y de la economía social³⁷⁰, de hecho, las primeras directrices formuladas para la política de empleo de 1998, contemplaban en el segundo pilar un eje dedicado al desarrollo del espíritu de empresa. También encontramos más referencias en las directrices establecidas para el periodo 2008-2010 y en periodos posteriores. Desde el ámbito nacional, también nuestro legislador ha tenido interés en fomentar el espíritu empresarial diseñando una serie de medidas que favorecieran el emprendimiento y el autoempleo como propuesta alternativa al empleo asalariado para aquellas personas a las que se les impedía la entrada en el mercado de trabajo a través del trabajo por cuenta ajena, en mayor medida desde la aprobación de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajador Autónomo (en adelante LETA)³⁷¹.

La Ley 31/2015, de 9 de septiembre, modifica y actualiza la LETA procediendo a revisar, entre otras cosas, los incentivos al trabajo autónomo y a la economía social. Dicha norma incorporó los Capítulos I y II en el Título V de la LETA donde se incluyen artículos que regulan el régimen de bonificaciones y reducciones aplicables a las personas con discapacidad que quieran constituirse como trabajadores por cuenta propia. Tras la incorporación de dichos capítulos, la LETA ha sido objeto de repetidas reformas cuyo resultado final exponemos a continuación.

En su art. 32, se establece que en las situaciones de alta inicial en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (en adelante, RETA) o en aquellas en las que no haya habido alta en los dos últimos años inmediatamente anteriores al alta, tendrán los trabajadores con discapacidad la siguiente reducción a las cuotas de la seguridad social, en base a dos circunstancias: cuando se opte por la base mínima de cotización, el trabajador

³⁶⁹ INE. Empleo de las personas con discapacidad.

³⁷⁰ ORTIZ LALLANA, M.C. (2000). "Autoempleo y fomento del espíritu empresarial en la Unión Europea". *Relaciones Laborales*. Tomo I, pág. 403.

³⁷¹ BOE n.º 166, de 12 de julio de 2007.

autónomo podrá disfrutar de una reducción sobre la cotización de contingencias comunes que consistirá en una única cuota mensual de 60,72€ mensuales (será de 50€ para los trabajadores incluidos en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios, art. 32.1 bis) durante los 12 primeros meses inmediatamente posterior a la fecha de alta en el RETA (art. 32.1 LETA). Si el trabajador autónomo optase por una base de cotización superior a la mínima, en este caso el trabajador podrá aplicarse, durante los 12 primeros meses, una reducción del 80% sobre la cuota por contingencias comunes, incluida la incapacidad temporal (art. 32.2, párrafo primero, LETA).

En ambos casos, tras los primeros 12 meses, el trabajador autónomo, con independencia de la base de cotización elegida, podrá disfrutar de una bonificación del 50% sobre la cuota por contingencias comunes, incluida la IT, por los 48 meses restantes, hasta completar un periodo máximo de 5 años desde la fecha de alta en el RETA (art. 32.2, segundo párrafo, LETA).

Además, el legislador ha articulado otra medida que apoya aún más la iniciativa emprendedora de las personas con discapacidad que residan y desarrollen su actividad profesional en municipios que consten de menos de 5.000 habitantes, cuando finalizado el periodo inicial de los 12 meses, el trabajador autónomo tendrá derecho durante los 12 meses siguientes a prolongar el disfrute de los incentivos, aplicándose en estos casos la bonificación del 50% sobre la cuota, una vez transcurridos los 24 primeros meses y hasta un periodo máximo de 36 meses, para completar los 5 años (art. 32.3 LETA)³⁷².

Dicho lo cual, el trabajador autónomo que decida reemprender la actividad profesional siempre que en la primera etapa hubiera disfrutado de estas medidas, tendrá que esperar un periodo mínimo de 3 años para poder optar de nuevo a los mismos beneficios (art. 32.4 LETA).

Todas las medidas dispuestas en este apartado serán de aplicación en los supuestos en los que al trabajador la situación de discapacidad le sobrevenga en un grado igual o superior al 33%, aplicándose en tal caso las medidas de fomento del empleo a partir del día primero del mes siguiente al que tal elección se realice. También las medidas dispuestas les serán de aplicación a aquellos trabajadores autónomos incluidos en el grupo primero de cotización del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar y aquellos otros que decidan constituirse como socios de sociedades laborales o socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado, que queden encuadrados en el RETA o en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar, dentro del grupo primero de cotización (art. 32.6 LETA).

Con respecto a esta última cuestión, el art. 9.1 a) de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social³⁷³, en su nueva redacción dada también por la Ley 31/2015, reguló un nuevo régimen de incentivos económicos para las entidades de la economía social, es decir, sociedades laborales y sociedades cooperativas. Estos incentivos van a consistir, para ambos tipos de entidades, en una bonificación de la cuota empresarial durante 3 años, cuya cuantía será de 137,50€/mes (1.650€/año), durante el primer año, y de 66,67€/mes

³⁷² Para cumplir con este requisito el trabajador autónomo deberá estar empadronado en el municipio, estar dado de alta en el Censo de Obligados Tributarios de la Agencia Estatal de Administración Tributaria o de Haciendas Forales, correspondiente al lugar de desarrollo de la actividad y mantener el alta en la actividad durante los 2 años siguientes al alta (art. 32.3 LETA).

³⁷³ BOE n.º 76, de 30 de marzo de 2011.

(800€/año), durante los dos años restantes cuando incorporen trabajadores desempleados como socios trabajadores o de trabajo, menores de 35 años que tengan un grado de discapacidad reconocida igual o superior al 33%, en calidad de trabajadores autónomos. Sin embargo, hay que advertir que, en el caso de las sociedades cooperativas, las bonificaciones se adoptarán cuando éstas opten por un régimen de seguridad social propio de trabajadores por cuenta ajena. Por su parte, el RD 818/2021, de 28 de septiembre, dentro de su Programa de apoyo a la creación y al empleo en cooperativas y sociedades laborales, crea una subvención para la incorporación indefinida como socios trabajadores o socios de trabajo a cooperativas y sociedades laborales estableciendo una cuantía de referencia de 7.0000€ (500€ más si es mujer), graduándose en función de las dificultades de inserción que presente la persona discapacitada.

Por último, dentro del *Programa de fomento del empleo autónomo*, el RD 818/2021, de 28 de septiembre ha regulado en su art. 78 e) una subvención por adaptación del puesto de trabajo cuando una persona desempleada se constituya como trabajadora autónoma con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%. La cuantía de esta ayuda será de 1.800€, sin que en ningún caso rebase el coste real de la adaptación a la que diera derecho la subvención.

9. LAS MEDIDAS DE POLÍTICA PASIVA DE EMPLEO

En este apartado vamos a analizar todas las coberturas sociales que tienen como destinatarios específicos a las personas con discapacidad, siempre y cuando vayan enfocadas a paliar la falta de ingresos salariales o a facilitar la entrada en el mercado de trabajo. En este sentido, hay que hacer una primera distinción de medidas y que se postulan desde tres ámbitos: la protección asistencial, la protección que van a procurar los servicios sociales y la protección contributiva. La importancia de las políticas pasivas de empleo destinadas, de manera específica a las personas con discapacidad, reside en su necesidad como instrumentos para facilitar no solo el camino, sino también, en muchos casos, la propia integración en el mercado de trabajo.

9.1. La protección específica para la inserción laboral de las personas con discapacidad, no perteneciente al sistema de Seguridad Social

Cuando hablamos de protección asistencial nos estamos refiriendo a toda aquella acción protectora de tipo social y económico, destinadas a las personas con discapacidad que, por no desarrollar actividad laboral alguna, no se encuentran incluidas en ningún campo de aplicación del Sistema de Seguridad Social español y que van a contribuir a facilitar la entrada en el mercado de trabajo.

9.1.1. Subsidios por movilidad y gastos de transporte

Esta cuestión es uno de los aspectos importantes que se encuentra íntimamente relacionado con la mejora de la integración laboral en cuanto pretende facilitar el tránsito y el desplazamiento de la casa al trabajo y viceversa, sobre todo en aquellas situaciones donde las barreras arquitectónicas y físicas no hayan sido objeto de eliminación. En este sentido, el art. 30 del RD Legislativo 1/2013 obliga a los ayuntamientos a adoptar todas aquellas

medidas que resulten adecuadas para facilitar el estacionamiento de vehículos automóviles que pertenezcan a personas con problemas graves de movilidad por razón de discapacidad. Advirtiéndose que el artículo deja en manos de la potestad de la Administración Local el establecimiento de cualquier tipo de medida que favorezca la causa, pensemos en lo que puede suponer la reserva de estacionamientos. en la vía pública, a personas con movilidad reducida por razón de la discapacidad, junto al centro de trabajo.

Por su parte, el art. 31 prevé la asignación de un subsidio para aquellas personas con discapacidad que tengan dificultades para utilizar el transporte colectivo en concepto compensatorio por los gastos supuestos, cuya cuantía se establecerá, de manera anual, en la Ley de Presupuestos Generales correspondiente (68,80€/mes DA 27ª Uno Ley 11/2020³⁷⁴). A este respecto, entendemos que el legislador se está refiriendo a la falta de medidas para eliminar las barreras arquitectónicas que ofrecen los transportes públicos y colectivos y que, por tanto, está pensando en que el transporte se tenga que llevar a cabo en un vehículo privado adaptado.

La crítica que señalamos al respecto es que la medida no pensamos que tenga la suficiente capacidad como para ayudar a la persona discapacitada en cualquiera de las situaciones que se pueden plantear con respecto a la movilidad o el desplazamiento al centro de trabajo. En este sentido podemos pensar que la persona discapacitada pueda necesitar de un tercero para poder desplazarse mediante vehículo privado, o que la solución deba pasar por la adquisición de un vehículo adaptado para facilitar su movilidad. En este sentido, el legislador debería haber articulado una solución o soluciones más polivalentes y no ceñirse a la mera subvención fija sin tener en cuenta las condiciones o circunstancias de la persona con discapacidad.

9.1.2. Los subsidios de garantía de ingresos mínimos

Estas ayudas fueron establecidas en la LISMI en sus arts. 14 y ss. Aunque reguladas en una norma derogada, ambas ayudas siguen hoy en día siéndoles de aplicación a sus beneficiarios, siempre y cuando, éstos continúen reuniendo los requisitos que reglamentariamente se exigieron para su concesión y no hayan optado por recibir pensiones no contributivas de la Seguridad Social³⁷⁵ o asignaciones económicas por hijo a cargo³⁷⁶ (art. 8.3 y DT. Única.1 RD Legislativo 1/2013 y DT25ª.1 TRLGSS).

Con respecto al subsidio de garantía de ingresos mínimos, el art. 14 de la LISMI establecía que era un derecho al que podía acceder toda persona con discapacidad, mayor de edad, cuyo grado de discapacidad fuese superior al que se determinase reglamentariamente, siempre que, por dicha razón, se viese imposibilitado para obtener un empleo adecuado. Para ser beneficiario del subsidio, la LISMI exigía 2 requisitos: carecer de medios económicos y no percibir ninguna prestación pecuniaria del Estado, de las CCAA, de la Administración Local o de la Seguridad Social. En este último caso, el subsidio se reduciría en la misma cuantía que dicha prestación (art. 14 Uno LISMI). Sin embargo, el apartado 2 de dicho art. 14 hacía una aclaración en cuanto a la carencia de medios económicos, al

³⁷⁴ Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (BOE n.º 341, de 31 de diciembre de 2020).

³⁷⁵ En este caso sería incompatible la percepción de una prestación no contributiva con la percepción de los subsidios de garantía de ingresos mínimos y por ayuda de tercera persona (DT24ª.1 TRLGSS).

³⁷⁶ DT24ª.2 TRLGSS.

decir que el subsidio sería compatible con los recursos personales del beneficiario siempre y cuando no excediesen, en cómputo mensual, de una cuantía que se establecería de manera anual, reglamentariamente, teniendo en cuenta, en todo caso, las personas bajo cargo de la persona con discapacidad.

El art. 15 de la LISMI, también otorgaba el derecho a la percepción del subsidio a todas las personas con discapacidad acogidos en centros públicos o privados que estuviesen financiados en todo o en parte por fondos públicos. En estos casos, la percepción del subsidio sería parcial en función de lo que se determinase reglamentariamente. Sin embargo, la DT25ª.2 del TRLGSS, ha suprimido la percepción de dicho importe, con independencia de la participación de los beneficiarios de los subsidios en el coste de la estancia, de conformidad con las normas que rigen la financiación de tales centros.

Como podemos comprobar es un subsidio de carácter asistencial cuyo objeto se enfoca a intentar paliar la situación de desempleo tanto desde el punto de vista de contribuir al sustento de la persona discapacitada y de su unidad familiar como a procurar aquellos recursos necesarios para poder seguir intentando ingresar en el mercado de trabajo. De hecho, para los supuestos en los que se produzca la contratación laboral por cuenta ajena del beneficiario del subsidio, o en aquellos casos en que la decisión sea la de trabajar por cuenta propia, el derecho a la ayuda se suspendería pudiendo ser recuperado cuando se produjese la extinción del contrato de trabajo o se dejase de desarrollar la actividad laboral (DT. Única.3 RD Legislativo 1/2013 y art. 363 y DT25ª.3 TRLGSS).

A este respecto, y aunque la norma no dice nada, debemos suponer que en caso de que el trabajador generase derecho a percibir cualquier tipo de prestación contributiva una vez extinguido el contrato de trabajo o el desempeño de la actividad por cuenta propia, el devengo de dichas prestaciones contributivas se produciría con anterioridad a la reactivación del subsidio de garantía de ingresos mínimos, produciéndose una reducción del mismo en la misma cuantía de la prestación contributiva, cuando esta fuese menor que el subsidio o, en caso de que la cuantía de la prestación fuese mayor a la del subsidio, reactivándose una vez terminada de percibir dicha prestación de Seguridad Social. Otra cuestión importante que no trata la norma y que ayudaría a que el trabajador con discapacidad se motivase a aceptar las ofertas de trabajo que le llegasen sería la posibilidad de que, a efectos de recuperación del subsidio, no se tuvieran en cuenta los recursos económicos generados por la prestación laboral llevada a cabo por el trabajador con discapacidad.

Por último, la cuantía del subsidio de garantía de ingresos mínimos ha venido estableciéndose por las correspondientes leyes de Presupuestos Generales del Estado. En este caso, la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, establece en su DA42ª. Uno, que la cuantía correspondiente es de 149,86€/mes³⁷⁷. En su regulación original el art. 14.3 de la LISMI establecía un mandato sobre la cuantía mínima prohibiendo que ésta fuese inferior al 50% del SMI, cuestión que, como se puede comprobar, el legislador ha hecho caso omiso a dicha regla³⁷⁸.

³⁷⁷ Mantiene la misma cantidad que fijó el RD 1079/2017, de 29 de diciembre, sobre revalorización de pensiones de Clases Pasivas, de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2018, en su anexo I.II.5.

³⁷⁸ SMI correspondiente al año 2021: 950,00€/mes, antes de la entrada en vigor del RD 817/2021, de 28 de septiembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2021; 965,00€/mes, tras la entrada en vigor del reglamento. La DA6ª del RD-Ley 38/2020, de 29 de diciembre, (BOE N.º 340, de 30 de diciembre

Por lo tanto, tenemos una medida cuyo diseño teórico permite la sostenibilidad de la situación de desempleo de la persona con discapacidad, sin embargo, en cuanto a la cantidad percibida, entendemos que es extremadamente escasa para poder paliar las necesidades básicas de cualquier persona con discapacidad, mucho menos si tiene personas a su cargo, y por supuesto totalmente insuficiente para poder sufragar, además, cualquier gasto en el que tenga que incurrir por motivos de búsqueda activa de empleo.

9.2. La protección proporcionada por el sistema de Seguridad Social

9.2.1. La pensión contributiva por incapacidad permanente en el Régimen General y en el resto de los sistemas y regímenes especiales de la Seguridad Social

Como apunta el art. 4.2 del RD Legislativo 1/2013, dentro del concepto de personas con discapacidad hay que incluir a aquellas personas que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez ya que, a efectos de esta norma, a dichos pensionistas se les considera que tienen un grado de discapacidad igual o superior a un 33% y, por tanto, se les concibe como personas con discapacidad.

Por lo tanto, el concepto de incapacidad permanente, tal como lo expresa el art. 193.1 del TRLGSS, resulta ser la situación que experimenta un trabajador, tras haber estado sometido a un tratamiento prescrito, de presentar reducciones anatómicas o funcionales graves, susceptibles de determinación objetiva³⁷⁹ y previsiblemente definitivas, que hacen disminuir o anular la capacidad laboral del individuo. Cuando la posibilidad de recuperación de la capacidad laboral pueda ser incierta o a largo plazo, no se podrá calificar como incapacidad permanente. En este sentido, parece que la situación de incapacidad permanente habrá de derivarse de una situación previa de incapacidad temporal desde el punto de vista laboral. Sin embargo, el apartado 2 del art. 193 también integra a aquellas personas que carezcan de protección por incapacidad temporal por encontrarse en una situación asimilada a la de alta, de las establecidas en el art. 166 del TRLGSS, que no la comprenda, bien por encontrarse dentro de los supuestos de asimilación a trabajadores por cuenta ajena, en los que se dé la misma circunstancia, de acuerdo con lo previsto en el art. 155.2 o bien en las situaciones de acceso a una incapacidad permanente desde una situación de no alta laboral, a tenor de lo previsto en el art. 195.4.

Así, la cobertura social que dispensa el sistema de Seguridad Social nacional va a consistir en una pensión de carácter económico cuya cuantía, al ser una prestación contributiva, va a ir en función, entre otras cosas, de lo aportado al sistema por el trabajador y del tipo de incapacidad permanente calificada. La protección social por incapacidad permanente, al ser un concepto exclusivamente laboralista, se va a clasificar según el porcentaje de reducción de la capacidad de trabajar que reglamentariamente se establezca. Es decir, no se tendrá en cuenta la disfunción del individuo para su quehacer diario sino solo y exclusivamente para su capacidad de trabajar. En este sentido, el grado de incapacidad

de 2020) prorrogó la vigencia del RD 231/2020, de 4 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2020.

³⁷⁹ Se hace necesario la constatación médica, requiriéndose para ello un diagnóstico médico, emitido bajo los criterios aceptados por la ciencia médica. En este sentido ALBERT EMBUENA, V.L. (2013). “La delimitación conceptual de la incapacidad permanente”. Revista de Información Laboral. N.º 2, pág. 5 y *La incapacidad permanente contributiva. Aspectos sustantivos y procesales*. Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 50.

tendrá en cuenta la incidencia de la reducción de la capacidad de trabajo en el desarrollo de la profesión que venía ejerciendo el interesado o del grupo profesional en la que estaba encuadrado, antes de producirse el hecho causante de la incapacidad permanente (art. 194.2 TRLGSS).

La incapacidad permanente presenta los siguientes grados:

1. Incapacidad permanente total: es la situación de incapacidad laboral que inhabilita al trabajador para todas, o para las tareas fundamentales de su profesión habitual, impidiéndole desarrollarla eficazmente y siempre que exista la posibilidad de poder dedicarse a otra actividad distinta (DT26ª.4 TRLGSS). La prestación económica consistirá en una pensión vitalicia que supondrá el 55% de la base reguladora, incrementándose en un 20% a partir de los 55 años cuando por falta de preparación general o especializada y circunstancias sociales y laborales del lugar de residencia, se presuma la dificultad de obtener un empleo en actividad distinta a la habitual. Dicha prestación, de manera excepcional, podrá ser sustituida por una cantidad a tanto alzado, siempre y cuando el beneficiario fuese menor de 60 años³⁸⁰.
2. Incapacidad permanente absoluta: es aquella situación que inhabilita por completo al trabajador para toda profesión u oficio (DT26ª.5). La prestación económica consistirá en una pensión vitalicia que supondrá el 100% de la base reguladora³⁸¹.
3. Gran invalidez: se produce cuando un trabajador afectado por una incapacidad permanente, debido a pérdidas anatómicas o funcionales, necesite la asistencia de una tercera persona para los actos más esenciales de la vida como vestirse, comer, desplazarse, etc., (DT26ª.6). La cuantía de la pensión va a estar formada por el importe de la pensión correspondiente (incapacidad permanente total o absoluta) incrementada con un complemento que se va a destinar a remunerar a la persona que deba atender al beneficiario. Así, el importe del complemento será el resultado de sumar el 45% de la base mínima de cotización vigente en el Régimen General en el momento del hecho causante, con independencia del régimen en el que se reconozca la pensión, y el 30% de la última base de cotización del trabajador correspondiente a la contingencia de la que derive la situación de incapacidad permanente. En ningún caso, el complemento podrá tener una cuantía que suponga un porcentaje inferior al 45% de la pensión percibida (sin el complemento)³⁸².

Tras la conceptualización de los diferentes grados de incapacidad permanente, la norma establece una serie de compatibilidades entre el percibimiento de la pensión y la actividad laboral. Para los casos de incapacidad permanente total, el percibimiento de la pensión será compatible con la realización de una actividad laboral cuyas funciones no coincidan con aquellas que han dado lugar a la incapacidad permanente total (art. 198.1 TRLGSS). Para los casos de incapacidad permanente absoluta y gran invalidez también la norma reconoce el ejercicio de actividades laborales compatibles con el estado del incapacitado siempre que no representen un cambio en su capacidad de trabajo a efectos de revisión (art. 198.2).

Esta cuestión parece no tener un planteamiento pacífico, sobre todo, porque no queda claro los ítems propuestos sobre los que se va a basar la revisión de la incapacidad permanente. Pensemos en una persona que, en un accidente, pierde visión y obtiene una incapacidad

³⁸⁰ Art. 196.2 TRLGSS y art. 12.2 del Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General que determina la cuantía de las prestaciones económicas del Régimen General de la Seguridad Social y condiciones para el derecho a las mismas (BOE n.º 312, de 30 de diciembre de 1966)

³⁸¹ Art. 196.3 TRLGSS y art. 12.4 Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre.

³⁸² Art. 196.4 TRLGSS.

permanente total para su trabajo habitual. Es posible que esta persona, con el tiempo, pueda encontrar otro trabajo, una vez haya aprendido a vivir sin parte de su capacidad visual. Sin embargo, también es posible que la capacidad de visión vaya disminuyendo con el paso del tiempo. El problema que se plantea es el siguiente: si el concepto de incapacidad permanente se fija sobre la capacidad de trabajar del individuo, y no sobre sus disfuncionalidades, ¿podría un trabajador perder su pensión de incapacidad permanente total por el hecho de poder llevar a cabo una actividad laboral? Parece claro que, en el caso de la incapacidad permanente total, mientras el individuo no realice las mismas funciones que venía realizando con anterioridad al hecho causante, no tendría problemas a la hora de conservar la pensión. Aunque, por otro lado, cabría plantearse si la realización de otras funciones que requiriesen las mismas capacidades podría ser motivo de incompatibilidad o incluso la dedicación a otra actividad completamente distinta donde la incapacidad no fuese óbice para poder llevar a cabo una actividad laboral con completa normalidad fuese motivo para seguir sosteniendo una pensión vitalicia. Parece que en estos casos carecería de sentido el mantenimiento de dicha pensión, a efectos del objetivo social que se pretende cubrir que no es otro que la reparación de un daño por la pérdida de ingresos derivada de la imposibilidad de llevar a cabo una actividad laboral.

En lo que respecta a la incapacidad permanente absoluta la norma presenta sus propias contradicciones, adoleciendo además de un cuadro de revisión claro. No facilita el entendimiento de la prestación el que en la definición del concepto se incluya la inhabilitación para toda profesión u oficio y, sin embargo, contemple una compatibilidad de realizar actividades laborales. Dichas tensiones han venido siendo resueltas por distintas SSTs de 31 de octubre de 2005 (N.º Rec.: 3383/2004), de 17 de mayo de 2006 (N.º Rec.: 1571/2005) o de 20 de marzo de 2019 (N.º Rec.: 2648/2017), entre otras, argumentando, sobre todo en las situaciones de compatibilidad de la incapacidad permanente absoluta, el necesario carácter residual de la actividad laboral para posibilitar dicha compatibilidad. En cualquier caso, la propuesta que se hace desde este trabajo es una actualización de la normativa sobre la revisión de los diferentes grados de incapacidad permanente y su compatibilidad con el desarrollo de una actividad laboral.

Hay que apuntar que, para los casos de incapacidad permanente total, el concepto de profesión habitual va a depender de si se produce un accidente o si la incapacidad deviene de una enfermedad. En el primer caso, con independencia de que el accidente sea laboral o no, se entenderá por profesión habitual la desempeñada normalmente por el trabajador al tiempo de sufrir el accidente. En el caso de que se produzca una enfermedad, ya sea común o profesional, nos estaremos refiriendo a aquella a la que el trabajador dedicaba su actividad fundamental durante el período de tiempo, anterior a la iniciación de la incapacidad, que reglamentariamente se determine (DT26ª.2).

Con respecto a la gran invalidez, el Tribunal Supremo interpretó que es un grado autónomo de la incapacidad permanente de tal modo que puede llegar a reconocerse de manera inicial y directa o bien a través de una agravación del grado de incapacidad permanente previamente establecido³⁸³. Por lo tanto, cuando el reconocimiento no es inicial o directo y, por consiguiente, se parte de un grado de incapacidad previamente reconocido, la forma legal de la declaración es la revisión. Como ejemplo, veamos la situación de un invidente total donde dicha situación reúne el requisito para declararse como gran invalidez al tener derecho la persona invidente al auxilio de una tercera persona con independencia de que la

³⁸³ Entre otras, STS de 22 de julio de 1996, n.º Rec.: 4088/1995.

persona invidente haya desarrollado habilidades para desenvolverse en su día cotidiano sin ayuda de terceras personas o incluso pueda desarrollar trabajos no perjudiciales para su salud³⁸⁴.

Por otro lado, cuando se produzcan accidente de trabajo o enfermedad profesional, las prestaciones se aumentarán según la gravedad de la falta, de un 30% a un 50% cuando la lesión se produzca por máquinas, artefactos o en instalaciones, centros o lugares de trabajo que carezcan de los dispositivos de precaución reglamentarios, los tengan inutilizados o en malas condiciones o cuando no se hayan observado las medidas de seguridad e higiene en el trabajo, o las elementales de salubridad o las de adecuación personal a cada trabajo, habida cuenta de sus características y de la edad, sexo y demás condiciones del trabajador. Dicho recargo recaerá directamente sobre el empresario infractor³⁸⁵ (art. 164 TRLGSS).

En cuanto a los regímenes y sistemas especiales del sistema de Seguridad Social, lo dicho sobre la incapacidad permanente no varía ya que sus integrantes tendrán el derecho a las prestaciones en los mismos términos que los explicados para el Régimen General, exigiendo las mismas condiciones y requisitos, salvo algunas excepciones³⁸⁶. En este sentido, en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, para el cálculo de la pensión por incapacidad permanente total, se incrementará en un 20% la base reguladora siempre que el pensionista tenga una edad igual o superior a 55 años³⁸⁷, no ejerza una actividad retribuida por cuenta ajena o propia que dé lugar a su inclusión en algunos de los regímenes de la seguridad social³⁸⁸ y no ostente la titularidad de una explotación agraria, marítimo-pesquera o de un establecimiento mercantil o industrial como propietario, arrendatario, usufructuario u otro concepto análogo³⁸⁹. Para el Régimen Especial de la Minería y el Carbón, se van a aplicar una serie de bonificaciones por razón de la edad en el caso de la incapacidad permanente total. Dichas bonificaciones van a ser el resultado de aplicar, al periodo de tiempo efectivamente trabajado en cada categoría profesional de la minería del carbón, un coeficiente de conformidad con una escala que comprende desde el 0,50% al 0,05% en función de la peligrosidad y toxicidad de la actividad desarrollada³⁹⁰.

9.2.2. La pensión por invalidez no contributiva del sistema de Seguridad Social

Las prestaciones no contributivas son aquellas que asigna el sistema de Seguridad Social a personas, en determinadas situaciones, por el hecho de reunir una serie de requisitos y no en función de su aporte de cotización al sistema de Seguridad Social. Así, la invalidez no

³⁸⁴ STS de 3 de marzo de 2014, n.º Rec.: 1246/2013.

³⁸⁵ Este recargo no será de aplicación a los empleados de hogar en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional, por falta de medidas de prevención de riesgos laborales.

³⁸⁶ Arts. 251, 256, 318 c) TRLGSS.

³⁸⁷ Si el reconocimiento inicial de la pensión se produjera un año natural antes que el cumplimiento de los 55 años, a la pensión se le aplicarían las revalorizaciones que hubiese dado lugar desde la fecha del reconocimiento.

³⁸⁸ En este caso, el incremento de la pensión quedará en suspenso durante el periodo en que el trabajador esté empleado o ejerza una actividad lucrativa, siempre que sea compatible con la pensión de incapacidad permanente total.

³⁸⁹ Art. 38.1 Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, por el que se regula el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos (BOE n.º 221, de 15 de septiembre de 1970).

³⁹⁰ Arts. 8 y 9 del Decreto 298/1973, de 8 de febrero, sobre actualización del Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón, de acuerdo con la Ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento del Régimen General de la Seguridad Social (BOE N.º 50, de 27 de febrero de 1973).

contributiva es aquella que se deriva de deficiencias, previsiblemente permanentes, de carácter físico, o psíquico, congénitas o no, que anulan o modifican la capacidad física, psíquica o sensorial de quienes las padecen (art. 367.1 TRLGSS). Sin embargo, las personas que pueden acceder a esta pensión deben cumplir con una serie de requisitos: ser mayor de 18 años y menor de 65, residir legalmente en territorio español, haberlo hecho, al menos, durante 5 años y 2, inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de la pensión, estar afectadas por una discapacidad o por una enfermedad crónica en un grado igual o superior al 65% y carecer de rentas o ingresos suficientes.

Es decir, la pensión no contributiva va a ir destinada a personas en edad activa de trabajo, residentes en España, con escasa o nula renta de ingresos y con una discapacidad severa que les impida llevar a cabo una actividad laboral o, al menos como veremos más adelante, una que no le reporte ingresos suficientes (art. 363.1 TRLGSS y art. 1 RD 357/1991, de 15 de marzo³⁹¹).

Como podemos comprobar, en la invalidez no contributiva se van a dar dos características que la van a diferenciar de la modalidad contributiva: por un lado, la carencia absoluta de grados calificativos de la incapacidad laboral, por otro, la ausencia del carácter laboral, es decir, la pensión no contributiva se va a fijar en función del grado de discapacidad del individuo (65%), de la ausencia de rentas o de la residencia habitual, en lugar de la falta de capacidad de trabajar que pueda acreditar el individuo.

Hay que decir que la modalidad no contributiva prevé la revisión de la propia situación de discapacidad admitiendo alteraciones en la pensión en el caso que se produzcan variaciones en la situación de discapacidad (art. 5 RD 357/1991), pudiéndose, incluso, extinguir el derecho a la pensión por mejoría de la discapacidad (art. 7 RD 357/1991).

Tanto las rentas e ingresos propios del beneficiario como los de la unidad económica computables, serán condicionantes para establecer la cuantía de la pensión solicitada (art. 363.6 TRLGSS), cuya cantidad será fijada, en su importe anual, en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado³⁹². Para poder acceder a la pensión no contributiva, es necesaria la carencia de rentas o ingresos suficientes, por parte del beneficiario. Esto ocurrirá cuando la suma anual de estos sea inferior a la suma anual de la pensión (art. 363.1 TRLGSS). Para los casos en que el beneficiario conviva con personas que conformen una unidad económica, el requisito de la carencia de rentas se cumplirá cuando la suma, de todos los ingresos de los integrantes de la unidad económica, no supere la cuantía en cómputo anual de la pensión más el resultado de multiplicar el número de convivientes menos 1 por el 70% de la cuantía de la pensión en cómputo anual³⁹³ (art. 363.2 TRLGSS). En los casos en que la convivencia se produzca con descendientes o ascendientes en primer grado, los límites de acumulación de recursos serán equivalentes a dos veces y media la

³⁹¹ Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de pensiones no contributivas, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas (BOE n.º 69, de 21 de marzo de 1991).

³⁹² Para el año 2021, 5.639,20€ íntegros anuales, art. 44.1 Ley 11/2020. En su apartado 2, también se reconoce un complemento de 525,00€ anuales para aquellos pensionistas que acrediten no tener vivienda en propiedad teniendo que vivir en régimen de alquiler, siempre y cuando el propietario de la vivienda no tenga relación de parentesco hasta el tercer grado, ni sea cónyuge o persona con la que constituya una unión estable y conviva con análoga relación de afectividad conyugal.

³⁹³ Supongamos que la unidad económica está compuesta por tres miembros. El límite será de: 5.639,20€ + 5.639,20€ x 70% x (3-1) = 13.534,08€.

cuantía de aplicar la anterior³⁹⁴ (art. 363.3 TRLGSS). En los casos en los que el beneficiario conviva con personas no beneficiarias de la pensión, si la suma de los ingresos o rentas anuales de la unidad económica más la pensión, superase el límite de acumulación de recursos establecidos conforme a los apartados 2 y 3 del art. 363, la pensión o pensiones se reducirán en lo sobrepasado del mencionado límite.

Cuando en una misma unidad económica concurren más de un beneficiario con derecho a la pensión, la cuantía de cada una de estas pensiones se determinará de la siguiente manera (art. 364.1 TRLGSS):

1. Al importe anual de la pensión se le sumará el 70% de la misma, tantas veces como número de beneficiarios, menos uno, existan en la unidad económica³⁹⁵.
2. La cuantía anual de la pensión para cada uno de los beneficiarios será el cociente de dividir el resultado de la suma prevista en el punto anterior por el número de beneficiarios con derecho a pensión³⁹⁶.

En estos casos donde concurren más de un beneficiario, la pensión será compatible con las rentas o ingresos anuales que disponga cada beneficiario siempre que dichos ingresos no excedan del 35% del importe, en cómputo anual, de la pensión no contributiva³⁹⁷. En otro caso, la pensión se verá reducida en la cuantía que exceda de dicho límite, salvo para aquellas situaciones en que la persona venga siendo beneficiario de una pensión no contributiva de invalidez y comience a desarrollar una actividad lucrativa; en este caso, durante los 4 años siguientes al inicio de dicha actividad, la suma de la pensión y de los ingresos por la actividad no podrán superar, en cómputo anual, el resultado de la suma del IPREM anual, excluidas las pagas extraordinarias, más la pensión de invalidez no contributiva, que se establezca en cada momento³⁹⁸. En caso de exceder de dicha cuantía, se minorará el importe de la pensión en la cuantía que exceda de dicho límite (arts. 364.2 y 366 TRLGSS).

En el último párrafo del apartado primero del art. 363 TRLGSS, se habla de recuperar el derecho a la pensión cuando el beneficiario extinguiere un contrato por cuenta ajena, cuando fuere contratado laboralmente durante su percibimiento; deje de desarrollar una actividad por cuenta propia, cuando la hubiese iniciado durante su percibimiento; o cesase en el programa de renta activa de inserción, cuando hubiese optado a dicho programa. Por lo que se entiende que el derecho a percibir la pensión se interrumpe mientras duren dichas situaciones. A este respecto, y obviamos la opción de la renta activa de inserción ya que sería la Administración Pública la misma pagadora por dos conceptos cuyo fin es similar, paliar la situación de no laboralidad del beneficiario, la norma, sin embargo, hace compatible el percibo de la pensión con el ejercicio de actividades lucrativas siempre y cuando las rentas que perciba por estas actividades, en cómputo anual, no superen la cuantía de la pensión (art. 366 TRLGSS y art. 6 RD 357/1991, de 15 de marzo); por lo que entendemos que la interrupción se producirá cuando los ingresos superen los límites establecidos por más cantidad que la percibida por la pensión.

³⁹⁴ Si suponemos que el resto de miembros de la unidad económica son descendientes o ascendientes de primer grado, el límite será de: $13.534,08 \times 2,5 = 33.835,20\text{€}$.

³⁹⁵ Ejemplo: pongamos que existen tres personas beneficiarias. $5.639,20\text{€} + 5.639,20\text{€} \times 70\% \times (3-1) = 13.534,08\text{€}$.

³⁹⁶ Ejemplo: $13.534,08\text{€} / 3 = 4.511,36\text{€}$.

³⁹⁷ $5.639,20 \times 35\% = 1.973,72\text{€/año}$.

³⁹⁸ El IPREM anual (12 pagas) para 2021 es de $6.778,80\text{€} + 5.639,20\text{€} = 12.418,00\text{€/año}$.

Por último, decir que el art. 364.6 TRLGSS y el art. 2 RD 357/1999 prevén un incremento en la cuantía de la pensión mediante la aplicación de un complemento económico equivalente al 50% de la cuantía de la pensión que se fije, anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado en aquellas situaciones en que el beneficiario acredite un grado de discapacidad o enfermedad crónica igual o superior al 75% y que como consecuencias de pérdidas anatómicas o funcionales, necesiten el concurso de una tercera persona para realizar los actos más esenciales de la vida como vestirse, comer, calzarse, desplazarse, etc.

9.3. La protección de los pensionistas de clases pasivas cuando tienen reconocida una pensión de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

Al igual que los pensionistas por incapacidad permanente en los grados de total, absoluta y gran invalidez, tanto en el Régimen General de la Seguridad Social como en los sistemas y regímenes especiales, los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad también son considerados, por el art. 4.2 RD Legislativo 1/2013, como personas con discapacidad.

Dicha situación será reconocida cuando el interesado “venga afectado por una lesión o proceso patológico, somático o psíquico que esté estabilizado y sea irreversible o de remota o incierta reversibilidad, cuya lesión o proceso le imposibiliten totalmente para el desempeño de las funciones propias de su Cuerpo, Escala, plaza o carrera”, de acuerdo con el correspondiente dictamen médico que deberá ser preceptivo y vinculante [art. 28 c) RD Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado³⁹⁹]. También dará origen a pensión extraordinaria de retiro la incapacidad permanente para el servicio o inutilidad siempre que se produzca (sea por accidente o enfermedad) en acto de servicio o como consecuencia del mismo (art. 47.2 RD Legislativo 670/1987).

Los haberes reguladores que se deban aplicar para la determinación de las pensiones de Clases Pasivas se establecen en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico (art. 30.1). En este sentido, el art. 36 de la Ley 11/2020 de Presupuestos Generales para el año 2021 regula la determinación inicial de las pensiones del Régimen de Clases Pasivas del Estado, estableciendo que dicha determinación se aplicará a las pensiones ordinarias y extraordinarias que cause el personal afectado.

³⁹⁹ BOE n.º 126, de 27 de mayo de 1987.

CAPÍTULO III

LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL

1. EL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN SOCIAL. EL EMPLEO Y SUS IMPLICACIONES

1.1. Concepto de exclusión social

Hay que decir, que el término “exclusión social” es una concepción moderna y aunque hoy en día se estudia desde varios ámbitos como pueden ser el político, el social o el jurídico, tradicionalmente, la cuestión se vino tratando desde un punto de vista puramente economicista donde el término utilizado fue el de “pobreza”. Tal ha sido la cuestión que, hasta hace relativamente poco tiempo, los términos “exclusión social” y “pobreza” se venían utilizando como sinónimos.

La pobreza, tradicionalmente ha estado asociada con las desigualdades económicas y con aquellas capas sociales con escasos ingresos. En este sentido, la pobreza puede entenderse como la carencia de recursos materiales para cubrir las necesidades más básicas del individuo, constituyendo así un factor determinante en el proceso de exclusión ya que no solo ataca a la vertiente económica, sino que, como consecuencia de ello, el individuo ve peligrar su cobertura social, su salud o su educación⁴⁰⁰. Sin embargo, aunque el criterio económico adquiere gran protagonismo en los procesos de exclusión social, como veremos, no es el único factor que actúa como condicionante.

A raíz de los cambios registrados en nuestra sociedad, en los últimos tiempos han aparecido nuevos estados de marginación en los que otros factores actúan como desencadenantes del fenómeno de la “exclusión social”, que impide el desarrollo social y personal del individuo⁴⁰¹. Ha sido la inclusión de otros aspectos relacionados con la falta de satisfacción de necesidades básicas y la privación de derechos y libertades básicas⁴⁰², lo que ha ido conformando el concepto de “exclusión social”, lo que ha hecho que dicho concepto se vaya imponiendo en los estudios de bienestar social. Por lo tanto, a pesar de que la pobreza se configura como un factor constante en muchas de las situaciones de exclusión social se sitúa como un factor de importancia relevante de vulnerabilidad y solo cuando se une a otros como las situaciones de desempleo prolongadas, la ausencia de relaciones sociales y familiares o condiciones de salud precarias, puede conducir a las personas a situaciones de exclusión social.

El concepto de “exclusión social” se origina en Francia, en la década de los años setenta, atribuyéndose su origen a *R. Lenoir*, Secretario de Estado de Acción Social durante el gobierno del expresidente francés *Valèry Giscard d’Estaing* (1974-1981). En aquellos momentos, un 10% de la población francesa se podía considerar que estaba excluida

⁴⁰⁰ Véase FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ, J. (2015). “Pobreza y exclusión social en el derecho comunitario y comparado” en ÁLVAREZ, H. (Coord.) y RODRÍGUEZ, S. y MARTÍNEZ, M.R. *La inserción laboral de las mujeres en riesgo de exclusión social*. Tirant lo Blanch, León, págs. 49-51.

⁴⁰¹ FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ, J. (2015). “Pobreza y exclusión social...”, op. cit., págs., 10 y ss.

⁴⁰² AA.VV., SUBIRATS HUME, J (Dir.). (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Colección de Estudios Sociales. N.º 16. Fundación “la Caixa”, pág. 11.

socialmente y esto, para una sociedad en la que la igualdad había representado uno de sus tres pilares donde se sostenía su imagen pública⁴⁰³, resultaba inaceptable. Sin embargo, habrá que esperar hasta los años ochenta del siglo pasado para que el concepto adopte una dimensión internacional, logre un avance en cuanto a su concepción teórica y comience a ser objeto de interés de la opinión pública, del mundo académico y de la agenda política internacional.

Con respecto al concepto de “exclusión social” existe una variada amalgama de definiciones, predominantemente esbozadas desde el ámbito de la sociología. Ello no resulta extraño ya que, como fenómeno sociológico, resulta imprescindible el análisis desde dicha disciplina para poder entenderlo en su máxima amplitud.

CASTEL, R., entiende la exclusión social como un proceso en el que las sucesivas etapas van a conformar puntos de inflexión cuyos efectos serán intensificar el proceso en sí. En este sentido, el autor habla de tres espacios sociales construidos sobre la dimensión relacional y laboral del individuo. En un primer momento, nos encontramos en un espacio de integración en el que el trabajo y las relaciones sociales son fuertes. Más tarde pasamos a un espacio donde la vulnerabilidad en el trabajo, debido a la precarización de las condiciones laborales y las relaciones sociales se vuelven débiles. Por último, entramos en el espacio de exclusión donde, tanto trabajo como relaciones sociales, inducen a la marginalidad del individuo⁴⁰⁴.

CASTELLS, M.⁴⁰⁵ definió el término exclusión social como “... el proceso por el cual a ciertos individuos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado”. Normalmente, “... tal posición suele asociarse con la posibilidad de acceder a un trabajo remunerado relativamente regular al menos para un miembro de una unidad familiar estable. De hecho, la exclusión social es el proceso que descalifica a una persona como trabajador en el contexto del capitalismo”. Vemos como en la definición que utiliza Castells, los conceptos de empleabilidad y de empleo van, inexorablemente, unidos a la idea de inclusión social.

ESTIVILL, J. entiende la exclusión social como “una acumulación de procesos confluyentes con rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, la política y la sociedad, van alejando e “inferiorizando” a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes”⁴⁰⁶ impidiéndoles participar plenamente y con los mismos derechos en dichas esferas. Por tanto, parece una cuestión clara que una de las características destacadas de la exclusión social es su multidimensionalidad ya que son varios los ámbitos vitales que pueden verse afectados por este fenómeno.

⁴⁰³ Véase HERZOG, B. (2011). “Exclusión discursiva. Hacia un nuevo concepto de exclusión social”. *Revista Internacional de Sociología*. Vol. 69. N.º 3, pág. 610.

⁴⁰⁴ Véase MANZANERA-ROMÁN, S., ORTÍZ, P., y HERNÁNDEZ, M. (2016). “Crisis del factor trabajo como vía de integración social”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 34. N.º 1, pág. 23, citando a CASTEL, R.

⁴⁰⁵ CASTELLS OLIVÁN, M. (2001). *La era de la información. Fin del milenio*. Vol. 3, Alianza Editorial, Madrid, pág. 98.

⁴⁰⁶ ESTIVILL PASCUAL, J. (2003). *La lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias*. OIT, Ginebra, págs. 19-20.

Partiendo de las definiciones dadas, la exclusión social se debe de entender como un proceso que comienza con los individuos integrados en la sociedad y que, debido a la afectación de determinados factores, la situación de los individuos va degenerando hasta situarse en la marginalidad social. En este sentido, habría que abrir un paréntesis para aquellas situaciones en las que el individuo no experimenta un proceso como tal, sino que se encuentra con la situación, es decir, nace en ámbitos de marginación social.

Como hemos visto, el carácter multidimensional de la exclusión social hace que alcanzar dicha circunstancia no dependa de un solo factor, sino que, por el contrario, será la confluencia de un cúmulo de factores los que vayan desplazando al individuo fuera de los límites sociales. La formación y la educación son factores que pueden propiciar al individuo bienestar social ya que las personas mejor formadas tienen mayores oportunidades laborales⁴⁰⁷, en todos los ámbitos, desde la posibilidad de ocupar puestos de trabajo con mayores responsabilidades y, por tanto, con mayor prestigio social, hasta mejores condiciones laborales y mayores posibilidades de empleabilidad. Por lo tanto, las personas mejor formadas son menos proclives a sufrir procesos de exclusión social. La vivienda resulta otro aspecto fundamental en el desarrollo social de los individuos y de las familias y cuya consecución resulta indispensable para una correcta integración social. La imposibilidad de acceder a una vivienda digna por falta de ingresos impide el desarrollo personal del individuo que se ve incapaz de llevar a cabo un proyecto vital autónomo e independiente. Para aquellas familias que se ven obligadas a desprenderse de la conseguida (en la mayoría de los casos, por motivos económicos) la problemática se intensifica al verse sometidos a procesos de reestructuración personal y familiar. La vulnerabilidad que supone la falta de un hogar digno se traslada a otros ámbitos⁴⁰⁸ como puede ser el provocar limitaciones en el acceso a la sanidad, sufrir enfermedades crónicas, falta de seguridad e integridad física, etc. La salud puede ser tanto causa como efecto de las situaciones de exclusión social. Una mala salud o la imposibilidad de acceder a mecanismos rehabilitadores pueden impedir el desarrollo personal y profesional del individuo y con ello provocar una salida de los límites sociales. La escasez de ingresos económicos se configura como causa o efecto de la mayoría de los factores analizados por lo que el empleo va a constituir el pilar central procurador de una correcta inclusión social. Además, no bastará con un empleo cualquiera, sino que tendrá que estar imbuido de unas condiciones laborales óptimas. Por tanto, el desempleo se postula como uno de los elementos más importantes para provocar situaciones de exclusión social, sobre todo, el desempleo de larga duración, junto con la precarización laboral y la falta de cobertura social por parte de los Estados del Bienestar⁴⁰⁹.

Siguiendo el concepto de CASTELLS, M., compartimos la idea de que la falta de empleo o una precarización fuerte de las condiciones laborales, aun no siendo la única causa provocadora de situaciones de riesgo o de exclusión social, sí que podríamos considerarla como la causa última que origina el no acceso a los bienes básicos (falta de una vivienda digna, déficit de formación, condiciones precarias de salud o la ruptura de relaciones sociales o familiares) que van a impedir el desarrollo social del individuo. En esta línea de

⁴⁰⁷ Esta afirmación tendremos lugar de corroborarla en el apartado de datos del mercado de trabajo donde se establece la relación entre tasa AROPE y nivel de formación.

⁴⁰⁸ Deducciones que se extraen del análisis de la *Encuesta sobre las personas sin hogar 2012* realizada por el INE.

⁴⁰⁹ SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y. (2005). "Excluidos sociales: empleo y protección social". *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*. N.º 59, pág., 178.

pensamiento se mueven ciertos autores⁴¹⁰, al concebir al empleo como “la dimensión central de la exclusión social pues, para la mayoría de las personas, el trabajo no sólo es el único medio de conseguir los recursos básicos necesarios, sino que también supone la forma de participación social más importante. De hecho, muchas de las personas afectadas por otras dimensiones subyacentes no se podrían considerar excluidas si no estuvieran afectadas también por la dimensión trabajo”.

Así, los factores que generan o que intensifican las situaciones de riesgo o de exclusión social se pueden identificar desde cuatro ámbitos. El primer ámbito, va a tener naturaleza estructural y cuyos factores de riesgo de integración van a ser la salida del mercado laboral o la precariedad laboral y la apuesta económica por políticas de recortes y de no inversión, cuyos efectos pueden potenciar o provocar la exclusión social de las clases más vulnerables. Estos factores pueden influir de manera decisiva en el segundo ámbito, que es el institucional, estrechamente relacionado con las políticas sociales y las políticas públicas de empleo. En este sentido, un sistema económico conservador y restrictivo, que no promueva la inversión y la expansión económica, va a condenar al país a la dependencia económica de terceros, es decir, a generar déficit público, lo que impedirá la puesta en marcha de políticas sociales que palien o impidan la propagación de factores de riesgo que provoquen situaciones de riesgo o de exclusión social. Ejemplo de ello puede observarse en las políticas de austeridad que han puesto en marcha la mayoría de los Estados miembros de la UE y la imposibilidad de cumplir con los objetivos de pobreza propuestos en EE2020, como veremos en su epígrafe correspondiente. Junto a la situación económica desfavorable, tampoco ayuda el descrédito al que están llegando las instituciones públicas y sus gobernantes quienes se ganan a pulso la pérdida paulatina de confianza por parte de sus votantes. Esto ha originado el surgimiento de nuevas fuerzas políticas y, por tanto, la diversificación del voto, perdiendo fuerza los partidos políticos clásicos. En España, las nuevas fuerzas políticas han mostrado dos caras: un populismo extremista y un centralismo apagado y sin ideas. En ambos casos, no logran convencer a la masa social debido a su escasa capacidad de proponer programas políticos con soluciones factibles a la desfavorable situación social por la que atraviesa la ciudadanía lo que provoca que solo logren moverse por impulsos⁴¹¹. Todo ello, está dando lugar a situaciones de ingobernabilidad⁴¹² y cuyos efectos inmediatos, sobre la cuestión que venimos tratando, se traducen en la falta de presupuestos generales suficientemente consensuados y, por ende, de proyectos sociales con garantías de eficacia. Además, todos estos factores están alimentando un pesimismo social, inoculado por la ideología neoliberal, que va mermando la capacidad de regeneración del Estado del Bienestar, favoreciendo el descrédito de lo público en favor de fórmulas de gestión privadas, cuando ambos aspectos son, en nuestra opinión, cuestiones totalmente independientes. El tercer ámbito es el relacional vinculado con las redes sociales, los amigos, el entorno laboral y, por supuesto, la familia. El apoyo familiar ha sido un elemento básico en aquellas unidades familiares donde, a partir del desencadenamiento de la crisis económica del 2008, algunos o todos de sus miembros habían perdido el empleo o habían sufrido merma en sus condiciones laborales. Durante

⁴¹⁰ PÉREZ, M., SÁEZ, H., y TRUJILLO, M. (2002). *Pobreza y exclusión social en Andalucía*. Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA), Córdoba, pág. 59.

⁴¹¹ Con esta expresión queremos hacer referencia a que no son capaces de consolidar una trayectoria política ascendente, sino que en unas elecciones pueden lograr unos resultados excelentes y en las siguientes obtener una debacle política.

⁴¹² El Gobierno de la décimo tercera legislatura, presidido por el Sr. Pedro Sánchez, estuvo en funciones desde el 1 de junio de 2018 hasta el 7 de enero de 2020. El gobierno anterior, presidido por el Sr. Mariano Rajoy, estuvo en funciones 315 días.

aquella situación pudimos observar como el apoyo familiar realizado por el colectivo de personas jubiladas cuyas pagas y ahorros económicos, tras una vida de trabajo, lograron sostener a una clase media trabajadora que, por momentos, se vio tambalearse en el filo social de la inclusión-exclusión. Dicha cuestión no deja de ser un síntoma alarmante de una gestión del Estado del Bienestar deficitaria y nefasta. El último ámbito al que nos vamos a referir va a ser el personal que hace referencia a aquellos factores biográficos e individuales del individuo y que apuntan a la existencia de factores como la descualificación profesional, la violencia de género o los conflictos personales y sociales que pueden dar lugar a la exclusión social del individuo⁴¹³.

Otros autores⁴¹⁴ realizan el análisis sobre la existencia de tres ejes claves relacionados, directamente, con la aparición de situaciones de exclusión social: un eje económico, un eje político y un eje social/relacional. El eje económico tiene que ver con la inexistencia de una relación laboral normalizada (desempleo, subempleo, precariedad laboral, etc.), y con su consecuente falta de ingresos (pobreza), dificultando el acceso a bienes básicos como la vivienda y su equipamiento doméstico. También existe un eje político, cuya exclusión implica la pérdida de la participación política o más bien de la condición de ciudadanía política y un acceso limitado a los sistemas de protección social (sanidad, vivienda, educación, etc.). Por último, también existe un eje social/relacional que implica una ausencia de lazos sociales, la existencia de relaciones sociales conflictivas o tener conductas asociales, como dependencias adictivas o conductas delictivas.

El dinamismo es una característica de los procesos de exclusión social destacada por los autores⁴¹⁵, es decir, la situación de exclusión social no necesariamente tiene que ser una idea estática, sino que, por el contrario, puede existir un continuo flujo entre las situaciones de exclusión e inclusión en el que las personas pueden situarse en base a los factores (individuales como estructurales) que les afecten en cada momento concreto.

En nuestra opinión coincidimos más con las tesis que defienden que las situaciones de exclusión social tienden a la persistencia, es decir, una vez que el individuo se sitúa en una posición de marginalidad social dicha situación tiende a perpetuarse, no solo a lo largo de la vida de dicho individuo, sino que tiene la capacidad de trascender generaciones⁴¹⁶. Esta tendencia a la persistencia quizá se manifiesta en mayor medida en colectivos desfavorecidos con mayor riesgo de exclusión social, por lo que la exclusión social se manifiesta como un proceso multidimensional⁴¹⁷ que acaba por desposeer, a los individuos y a los grupos de individuos, de derechos sociales tan básicos como el trabajo, la economía, la educación, la salud, las relaciones sociales y la participación ciudadana.

⁴¹³ Sobre los cuatro ámbitos, véase MANZANERA-ROMÁN, S., ORTÍZ, P., y HERNÁNDEZ, M. (2016). "Crisis del factor trabajo...", op. cit., págs. 30-31.

⁴¹⁴ AA.VV., SUBIRATS HUMET, J. (Dir.). (2004). *Pobreza y exclusión social...*, op. cit., págs. 15-16.

⁴¹⁵ MANZANERA-ROMÁN, S., ORTÍZ, P., y HERNÁNDEZ, M. (2016). "Crisis del factor trabajo...", op. cit., pág. 23; RAYA DÍEZ, E. (2006). *Indicadores de exclusión social. Una aproximación aplicada al estudio de la exclusión social*. Universidad de Bilbao, Bilbao; HERNÁNDEZ PEDREÑO, M. (2010). "El estudio de la pobreza y la exclusión social. Aproximación cuantitativa y cualitativa". *Revista interuniversitaria de formación del profesorado*. N.º 69.

⁴¹⁶ Véase FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ, J. (2015). "Pobreza y exclusión social...", op. cit., pág. 52.

⁴¹⁷ JIMÉNEZ RAMÍREZ, M. (2008). "Aproximación teórica de la exclusión social: complejidad e imprecisión del término. Consecuencias para el ámbito educativo". *Estudios Pedagógicos*. N.º 1, pág., 178. El proceso al que nos referimos empieza con una situación de integridad social total y va pasando por sucesivas fases como son la vulnerabilidad y el riesgo social, hasta llegar a la exclusión absoluta.

Sin embargo, los individuos que conforman el colectivo de personas que se pueden encontrar en riesgo o en situación de exclusión social, no se configuran como un grupo homogéneo donde sus miembros puedan presentar similitudes en cuanto a características y circunstancias personales, sino que por el contrario, nos vamos a encontrar a personas que pueden pertenecer a colectivos tan dispares como etnias raciales, inmigrantes, parados de larga duración, personas con algún tipo de discapacidad, con problemas de adicciones, expresidarios, etc., y que lo único que tienen en común es su marginación social. Es por ello que, el diseño de una praxis capaz de superar las situaciones de exclusión social, en nuestro caso, desde el ámbito del empleo se presenta mucho más difícil ya que, aunque la falta de empleo o la precarización de las condiciones laborales se configuran como principales causas provocadoras del surgimiento de los procesos de exclusión social, las circunstancias personales de cada individuo hacen que la solución tenga que tener un gran margen de adaptabilidad, en función de las circunstancias personales de los individuos.

En este sentido y llegado a este punto, debemos de advertir de la diferencia existente entre situaciones de riesgo de exclusión social y situaciones de exclusión social. Estar en riesgo de exclusión social puede ser una situación propia de aquellos individuos pertenecientes o inmersos en cualquiera de los colectivos denominados y considerados vulnerables, estudiados y analizados en esta tesis doctoral. Por ello, las medidas de política de empleo destinadas a la inserción sociolaboral de dichos colectivos más desfavorecidos son medidas de carácter preventivo para tratar la situación de riesgo, no la de exclusión social. Es decir, los individuos pertenecientes a cualquiera de los colectivos vulnerables se encuentran en un proceso de exclusión en el que dicha pertenencia al colectivo les está proporcionando los instrumentos necesarios para alcanzar la situación de exclusión social definitiva.

1.2. La importancia del factor empleo

Las estructuras sociales y económicas de los países desarrollados tienen como base fundamental la institución del trabajo (en cualquiera de sus formas) como mecanismo fundamental de cohesión territorial e integración social de sus ciudadanos⁴¹⁸. El trabajo remunerado y su regulación jurídica son instrumentos fundamentales que afectan, sin duda, a la distribución de las rentas, a la satisfacción de las necesidades básicas (vivienda, sanidad, educación, alimentación, etc.) y, por lo tanto, a la seguridad e inclusión social de los individuos. Por el contrario, la ausencia de trabajo o, una precarización de las condiciones laborales, conllevará una merma o restricción de ingresos con lo que será mucho más difícil cubrir aquellas necesidades básicas que, sin duda, darán lugar a situaciones desfavorables que, perpetuadas en el tiempo, podrán llevar a la persona a procesos de riesgo o exclusión social.

Desde una vertiente psicosocial, el empleo adquiere una gran relevancia por ser un instrumento de reconocimiento social para el trabajador. Es un agente de socialización secundaria regulador de relaciones interpersonales que genera contextos de afiliación, vinculación, participación, comunicación e interacción grupal. Dichas relaciones interpersonales procuran al individuo legitimación social y son una fuente de estatus, roles e identidad personal. Además, la incertidumbre laboral impide que los individuos proyecten sus vidas a medio o largo plazo lo que dificulta participar en la estructura de consumo o, en el caso del colectivo de jóvenes, impide su emancipación y proyección

⁴¹⁸ AA.VV. (2011). *Manual de política y derecho del empleo (Instituciones, Relaciones de Empleo, Marco Legal de las Políticas Públicas y Derecho Social del Empleo)*. Tecnos, Madrid, pág. 15.

personal de futuro, lo que amenaza sin duda el sostenimiento del Estado del Bienestar. En definitiva, el empleo es un cauce del desarrollo de la percepción de utilidad, tanto personal como social⁴¹⁹.

Sin embargo, y a pesar de ello, hoy en día, el tener un trabajo no es sinónimo de protección frente a la exclusión social. Los propios cambios socioeconómicos y de organización empresarial han hecho del concepto clásico de empleo estable una especie en extinción ya que la inestabilidad de los mercados obliga a las empresas a la continua adaptación de sus recursos, lo que se traduce en situaciones de continuos cambios y de intensa flexibilidad, cuestión que no ofrece garantías reales para permanecer a salvo de las situaciones de exclusión social. Por otra parte, los cambios estructurales de nuestra sociedad, junto con las rápidas transformaciones tecnológicas, están ofreciendo nuevas oportunidades laborales a aquellos individuos que desarrollan capacidad de adaptación que generalmente no suelen ser las personas situadas en los márgenes sociales⁴²⁰.

Estas imperfecciones del mercado de trabajo, deberán ser corregidas por los poderes públicos que se verán obligados a intervenir diseñando una serie de políticas de naturaleza jurídico-social que traten, por un lado, de proporcionar la flexibilidad que demandan las empresas para poder adaptarse a los continuos vaivenes del mercado y, por otra parte, deberán proporcionar al trabajador la seguridad necesaria para evitar que se convierta en el elemento a sacrificar.

Con ello, además, se contribuye a la plena consecución del Estado del Bienestar, concepto comprendido dentro del término “Estado Social” que consagra el art. 1.1 de nuestro texto constitucional⁴²¹. Por desgracia, la deriva de la política económica europea está condicionando la política de empleo, en lugar de complementarla. El propio Comité Económico y Social Europeo, en su dictamen de 2009⁴²², advertía del incipiente crecimiento en Europa de la “pobreza activa” y cuya problemática debía plantearse en el núcleo del proyecto europeo, siendo una cuestión de carácter estructural y a la que habría que dar prioridad dentro de las mejoras que deberían introducirse en materia de protección social y política de empleo, tanto a medio como a largo plazo.

Las reformas laborales establecidas y llevadas a cabo en España, durante los últimos años, para hacer frente a la crisis económica, han llevado a cabo una nefasta gestión del concepto europeo de “flexiguridad”, produciendo efectos nocivos en las condiciones laborales de los trabajadores, procurando herramientas para facilitar la flexibilidad empresarial pero obviando el aseguramiento de la posición del trabajador en el mercado laboral, desde el punto de vista de las transiciones laborales, desde su empleabilidad, o desde el sostenimiento de las situaciones de desempleo. Así, la flexibilidad laboral ha impuesto un

⁴¹⁹ GUERRERO, M.J. y LÓPEZ, P. (Dir. y Coord.). (2009). *La exclusión social en Andalucía. El empleo como factor de inclusión social*. Conserjería de Empleo. Sevilla, págs. 55-56.

⁴²⁰ PÉREZ CAMOS, A.I. (2010). “Personas en riesgo o situación de exclusión social: identificación del colectivo a efectos de la política de empleo. Factores relacionados con el empleo que inciden en la situación de exclusión social” en AA.VV. SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C. (Coord.). *La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico*. Dykinson, Madrid, pág. 20.

⁴²¹ SELMA PENALVA, A. (2013). *Marco normativo de las políticas sociolaborales...*, op. cit., pág. 12.

⁴²² DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO sobre el tema *Trabajo y pobreza: hacia un enfoque global indispensable* (DOUE C 318/52, de 23/12/2009).

mercado de trabajo precario que condiciona, de manera muy significativa, que los trabajadores puedan estar en mayor riesgo de exclusión social⁴²³.

Esta precarización de las condiciones laborales ha hecho que, la institución del trabajo, haya perdido gran parte de su capacidad integradora. Hoy en día vivimos en una sociedad donde el riesgo de caer en pobreza o en situación de exclusión social se ha democratizado, es decir, la exclusión social ya no es privilegio de aquellas capas sociales más bajas, sino que llega también a una clase media que, tradicionalmente venía teniendo acceso de manera regular al mercado de trabajo y que, por tanto, se encontraba totalmente integrada en la sociedad⁴²⁴. Desde un punto de vista social, parte de la clase media que venía disfrutando de puestos de trabajo con condiciones laborales buenas, ha experimentado, en los últimos años, un trasvase hacia puestos de trabajo o condiciones laborales más precarios abriendo el campo del riesgo a la exclusión social a una gran parte de la clase social media provocando, con ello, un cambio de la cuestión social y la reaparición, en el escenario económico, de la figura del trabajador pobre (*poor workers*)⁴²⁵, es decir, personas que se sitúan en una situación de alto riesgo de exclusión social y que están sometidas por empresas que ofrecen condiciones laborales precarias, cuya política laboral se inclina por la utilización de mano de obra joven, poco formada y trabajadores que alternan entre empleos sin garantía (desempleo, empleos subvencionados y otras situaciones de extrema volatilidad como el subempleo)⁴²⁶.

Esta cuestión que planteamos no solo afecta a los trabajadores por cuenta ajena, sino que afecta, de manera muy directa, a los trabajadores por cuenta propia, sobre todo a aquellos pequeños empresarios que han visto disminuir su producción drásticamente gracias a los efectos producidos por la deslocalización de la producción.

Por otro lado, los procesos de exclusión social están intensificando sus efectos en aquellas capas más bajas de la sociedad⁴²⁷, es decir, la precarización de las condiciones laborales ha intensificado sus efectos sobre los sectores socialmente más vulnerables como los colectivos más desfavorecidos o menos empleables: inmigrantes irregulares, personas mayores de 45 o 50 años en situación de desempleo de larga duración y con escasas posibilidades de empleabilidad cuya situación se va haciendo más difícil conforme van experimentando una sucesiva incapacitación profesional o los jóvenes que, bien por falta de experiencia laboral o debido a un abandono prematuro del proceso formativo se pueden encontrar, hoy en día, fuera del mercado de trabajo por falta de una cualificación profesional adecuada. Esta escasez de oferta de empleo va a convertirlos en principales

⁴²³ MANZANERA-ROMÁN, S., ORTÍZ, P., y HERNÁNDEZ, M. (2016). "Crisis del factor trabajo..."., op. cit., pág. 29.

⁴²⁴ Véase MORENO DOMÍNGUEZ, M. (2003). *La protección pública no contributiva frente a la exclusión social. Análisis jurídico-económico*. Monografías de Temas Laborales, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, pág. 36.

⁴²⁵ REDONDO TORONJO, D. (2008). "Las políticas activas de inclusión social: ¿nuevas regulaciones?" *XI Jornadas de Economía Crítica*, 27, pág. 8. Véase también CARDONA, M.B. (2017). "Los retos de la inclusión" en AA.VV. CARDONA, M.B. (Dir.) y CORDERO, V. (Coord.). *Cambio laboral y políticas inclusivas*. Universidad de Valencia, Valencia, pág. 11.

⁴²⁶ Eurostat, a través de su indicador *in-work Poverty*, define a los trabajadores pobres como aquellas personas que, a pesar de tener un trabajo, continúan en una situación de pobreza económica. El Informe de la FUNDACIÓN FOESSA para el año 2019, elevaba al 14% la tasa de trabajadores pobres en España, pág. 41. Consultado el día 01/10/2021 en: <https://www.foessa.es/viii-informe/>

⁴²⁷ Véase a este respecto BRUGUÉ, Q., GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (2002). "De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas". *Revista Internacional de Sociología*. Vol. 60. N.º 3, págs. 8-10.

grupos de riesgo de exclusión social. En estas circunstancias, la variable discriminación laboral va a entrar en juego en forma de no contratación o de precarización de las condiciones laborales. También puede manifestarse en ciertos colectivos que presentan características de diferenciación social como pueden ser las personas de otras razas o las personas con algún grado de discapacidad.

1.3. Las situaciones de exclusión social como consecuencia del dismantelamiento del Estado de Bienestar

La acción protectora del Estado se entiende vital para evitar dichos procesos, garantizando con ello, derechos fundamentales y procurando, a sus ciudadanos, el acceso a los bienes básicos fundamentales. Esta forma de actuar es lo que se ha venido denominando Estado de Bienestar.

A diferencia del antiguo sistema en el que los problemas sociales derivaban de una desigual distribución de oportunidades de vida y la vía de solucionarlos era la solidaridad familiar⁴²⁸ o la beneficencia, la creación y el establecimiento del Estado de Bienestar vino a consolidarse como uno de los grandes logros que el mundo occidental puso en práctica durante la segunda mitad del S. XX, en la lucha contra las desigualdades sociales. Dicha circunstancia vino propiciada por la deriva que tomó Europa ante la amenaza y el fracaso del régimen comunista soviético adoptando un sistema capitalista en el que se deberían incorporar una serie de elementos que, garantizados por los Estados, contrarrestaran sus principales efectos negativos. Este modelo fue posible al confluir una serie de factores de tipo político y económico.

Desde el ámbito económico debemos de destacar, por un lado, el triunfo de las teorías económicas keynesianas cuyo fundamento se basaba en la asunción de un papel activo e intervencionista, por parte de los Estados, en la economía y, por otro lado, el éxito del modelo de organización empresarial fordista cuyos efectos positivos sobre la economía produjeron un aumento de la productividad, el abaratamiento de los productos, la elevación de los salarios, el incremento de los beneficios y el consiguiente aumento de la recaudación estatal (vía impuestos y cotizaciones sociales). Desde un punto de vista político, el triunfo de la socialdemocracia contribuyó a la protección de los derechos y las condiciones de vida de los trabajadores, fortaleciendo su capacidad negociadora y redistribuyendo, con ello, la riqueza. Sin estos elementos, la consolidación del Estado de Bienestar hubiera resultado imposible.

La necesidad de una paz social sustentada por un orden social más cohesionado cuya realidad se producía sobre la base de un nuevo pacto entre capital y trabajo, las políticas redistributivas y la solidaridad permitieron el acceso gratuito y universal a aquellos servicios sociales que cubrían las necesidades más básicas de las personas y de las familias (educación, sanidad, etc.), teniendo dicho acceso, como principios fundamentales, la igualdad y la equidad de oportunidades, garantizando, con ello, una vida digna a los ciudadanos. Ello no solo provocó el alcance de un estatus mínimo de bienestar social universal, sino que su ausencia, debía ser objeto de atención política por parte de los poderes públicos, garante a su vez de propiciar la paz entre los países, la cooperación internacional y evitar la conflictividad social.

⁴²⁸ Véase GARCÍA BLANCO, J.M. (2012). "La exclusión social en la teoría social de Niklas Luhmann". *Século XXI. Revista de Ciências Sociais*. Vol. 2. N.º 1., pág. 58.

El nuevo modelo se fue instituyendo entre los países occidentales (mayormente en Europa que parecía representar el modelo económico y social ideal) a excepción de los países mediterráneos como España, Portugal o Grecia cuyo sometimiento durante décadas a sus respectivos regímenes dictatoriales retrasó la asunción del nuevo modelo de Estado de Bienestar y cuando lo hizo, lo hizo en menor intensidad que el resto de Estados europeos⁴²⁹. Por tanto, el Estado de Bienestar ha venido garantizando que todos los ciudadanos alcanzaran una igualdad teórica, al menos, en la cobertura de las necesidades básicas y fundamentales. Sin esa mínima cobertura, se acabarán forjando sociedades cada vez más desagregadas y con mayores diferencias sociales.

Dicho lo cual, la década de los años setenta del siglo XX va a constituirse como el punto de inflexión en el que empiecen a asomar una serie de políticas de corte neoliberal que se van a instaurar en los centros de poder imponiendo medidas de recortes y ajustes, haciendo retroceder los logros conseguidos con las políticas públicas sociales. Si bien es cierto que con la globalización aparecen nuevas posibilidades laborales, de ascenso y movilidad social o nuevas oportunidades de riqueza en segmentos sociales donde antes no aparecían o aparecían muy esporádicamente (nuevos yacimientos de empleo), los efectos nefastos que ha desencadenado la globalización en las sociedades desarrolladas han puesto en jaque la desarticulación social y con ello, la propia supervivencia del Estado del Bienestar. La escasez de empleo y el empeoramiento generalizado de las condiciones de trabajo han sido consecuencia de una serie de efectos como el aumento mundial de la oferta de la fuerza de trabajo, la deslocalización de parte de la cadena de producción y la desaparición de la organización empresarial fordista por otras entidades de carácter más flexible, versátil y volátil ante los acontecimientos económicos. Esto se ha traducido en subidas de índices de desempleo y precarización laboral, factores que van a dar paso al empobrecimiento de la población y, por tanto, a la emersión de procesos de exclusión social, sobre todo en población vulnerable.

Junto a estos factores de tipo económico han intervenido otros de tipo demográfico, como el progresivo envejecimiento de la población, afectando de manera importante al sostenimiento del sistema de seguridad social o de tipo tecnológico, como la aparición de las TICs, en el mercado de trabajo y en las relaciones laborales, donde su desconocimiento o escaso manejo impide la entrada o, incluso, el mantenimiento de determinado perfil de trabajador en el mercado de trabajo.

Otro aspecto a tener en cuenta ha sido la ingente cantidad de mano de obra femenina que se está intentando incorporar al mercado de trabajo como consecuencia del cambio que se está produciendo en los roles familiares tradicionales (mujer, trabajo reproductivo-hombre, trabajo productivo). Esta variable de género ha hecho aumentar el número de la oferta de fuerza de trabajo en un momento donde la oferta de empleo tradicional está huyendo de los países desarrollados. Los procesos de desarrollo global, si bien han deparado en unas sociedades más avanzadas y con mayores niveles de desarrollo tecnológico, no es menos cierto que también han generado nuevos valores como la insolidaridad, el individualismo o la competitividad que, sin duda, han contribuido a la desprotección de las capas sociales más débiles⁴³⁰.

Incrementando sus efectos por las diferentes crisis económicas, en especial, la surgida en el año 2008, el Estado del Bienestar ha venido sufriendo una continua erosión. Esta

⁴²⁹ FUNDACIÓN FOESSA (2019). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, pág., 39 y ss.

⁴³⁰ JIMÉNEZ RAMÍREZ, M. (2008). "Aproximación teórica...", op. cit., pág., 174.

debilidad, traducida en una falta de cobertura social pública, va a dejar a personas y familias a merced de las contingencias de la economía y de los mercados, acabando configurando una serie de procesos que darán lugar a situaciones de exclusión social. Ante esta situación, la escasa maniobrabilidad de las instituciones y poderes públicos para edificar medidas que contrarresten los efectos nocivos de dichos cambios estructurales, económicos y sociales va a traer, como consecuencia, la pérdida, por parte de los Estados, de poder político en favor de entidades supraestatales cuyo interés se manifiesta puramente económico.

Para un correcto funcionamiento del Estado de Bienestar se hace necesario una deriva social hacia la cohesión y la inclusión social donde la participación efectiva de todos sus miembros, en todos los ámbitos sociales como elemento necesario e indispensable, sea un hecho. De ahí que aquellas comunidades con grupos de individuos situados fuera de los márgenes sociales, serán sociedades donde el Estado de Bienestar corra serio peligro de desaparición.

Los procesos y situaciones de exclusión social impiden que los individuos afectados participen de manera efectiva en la sociedad y, con ello, contribuir económicamente tanto al sistema de Seguridad Social como al sistema fiscal, con lo que dicha situación perjudica en un doble sentido. Por un lado, en lo que afecta al individuo, este queda sin acceso a los bienes básicos y a la posibilidad de optar a una cobertura social, en caso de necesidad. Al mismo tiempo, se perjudica el mantenimiento del propio sistema en el sentido de que cada vez habrá más personas dependientes de las nóminas sociales y menos individuos que aporten capital para sustentarlas. Para que el Estado de Bienestar pueda soportar todas estas garantías sociales, resulta fundamental que el mayor número de personas se sitúen dentro de los límites sociales y, por lo tanto, sean parte integrante de la sociedad y contribuyan de manera activa a su sostén.

2. LOS DATOS SOCIOECONÓMICOS Y EL MERCADO DE TRABAJO NACIONAL

2.1. La medición de la población AROPE

Para la medición de la población en riesgo de pobreza y exclusión social se utiliza el indicador AROPE⁴³¹, propuesto por la UE como medida de los objetivos y logros en el ámbito de la pobreza y la exclusión social. Este indicador integra, a su vez, tres tipos de subindicadores:

1. La tasa de riesgo de pobreza mide la renta de los individuos, siendo el factor más importante dentro del AROPE y suponiendo entre el 60% y el 65% del peso del indicador.
2. La privación material severa (PMS) considera las posibilidades de consumo; este componente supone en torno al 11% del peso del indicador AROPE.
3. La baja intensidad de trabajo en el hogar (BITH) representa, aproximadamente, el 25% del peso del indicador.

⁴³¹ Abreviatura en inglés de *at Risk of Poverty and/or Exclusion* (en riesgo de pobreza y/o exclusión).

La población AROPE estaría, por tanto, formada por las personas que viven en hogares en los que se den, al menos, una de las tres circunstancias siguientes: estar en riesgo de pobreza, sufrir privación material severa o una baja intensidad de empleo.

Siguiendo los datos de la tabla N.º III.1., en el año 2019, había en España 11.875.000 personas en situación de riesgo de pobreza o exclusión social, suponiendo el 25,3% de la población nacional cuyo aumento en 620.000 personas más en 2020 a consecuencia de la pandemia ha sido exponencial. En cuanto a su evolución, el indicador AROPE aumentó entre 2008 y 2014 5,4 puntos porcentuales, comenzando a disminuir a partir de 2015 y manteniendo dicha tendencia hasta 2019, intensificando su variación anual en 2017, hasta casi el doble con respecto a los dos años anteriores, frenando dicha intensidad en 2018, en menos de una tercera parte con respecto a los datos de 2017, para volver a aumentar la disminución en 2019.

Tabla N.º III.1. Evolución del indicador AROPE en España

SERIE	TASA AROPE	N.º POBLACIÓN	VARIACIÓN ANUAL
2020	26,4%	12.495.000	620.000
2019	25,3%	11.875.000	-313.288
2018	26,1%	12.188.288	-199.899
2017	26,6%	12.388.187	-601.218
2016	27,9%	12.989.405	-345.168
2015	28,6%	13.334.573	-322.659
2014	29,2%	13.657.232	790.801
2013	27,3%	12.866.431	10.264
2012	27,2%	12.856.167	256.305
2011	26,7%	12.599.862	327.373
2010	26,1%	12.272.489	726.275
2009	24,7%	11.546.214	560.652
2008	23,8%	10.985.562	-----

Fuente: Informes EAPN 2018, 2019, 2020 y 2021⁴³². Elaboración propia

A pesar de la tendencia de bajada que se venía experimentando hasta 2019, el indicador había aumentado, desde 2008, en 889.438 personas. Estas cifras, para un país desarrollado que pretende mantener un Estado de Bienestar saludable, son preocupantemente altas. Por otra parte, el cumplimiento con los objetivos planteados en EE2020, como veremos en su momento, ha sido nulo. En este sentido, España se había comprometido a reducir entre 1.400.000 y 1.500.000 el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social para el periodo 2009-2019⁴³³ y, sin embargo, no solo no se ha reducido en un solo individuo, sino que el resultado ha sido el aumento del número de personas en situación AROPE.

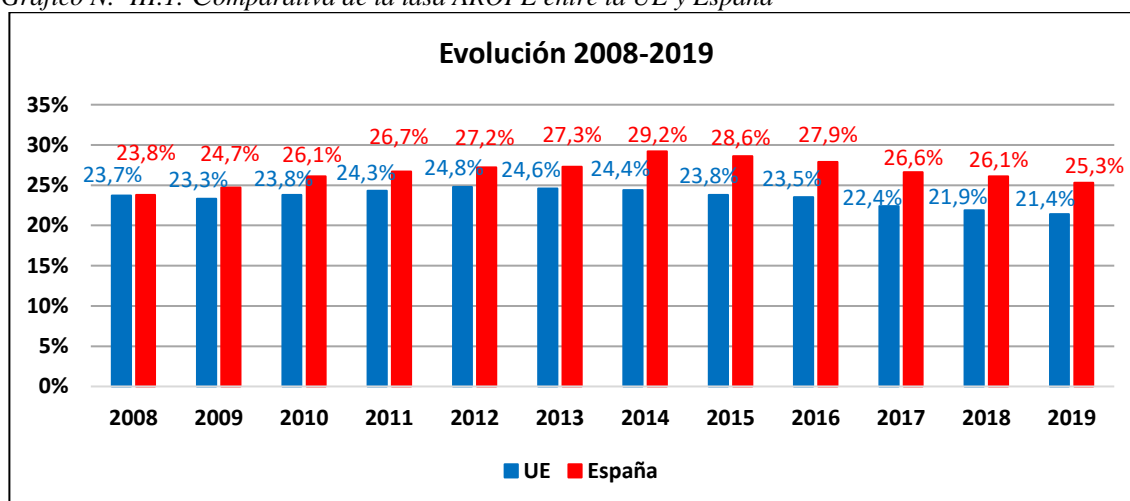
El gráfico N.º III.1., nos muestra que la evolución de la pobreza y la exclusión social en España, a lo largo de la serie estudiada, ha sido más severa que en el conjunto de la UE, sobre todo a partir del año 2014. La tasa AROPE en la UE era del 23,7% en el año 2008 y, si bien sufrió un incremento hasta el año 2012, dicho incremento resultó constante y a partir de este año, la tasa fue descendiendo a un ritmo mayor que el producido en la etapa de aumento. En España, en el año 2008 estábamos en porcentajes cercanos o muy próximos a los de la UE (0,5 puntos por encima), sin embargo, la tasa experimentó un crecimiento que duró hasta el año 2014 y a un ritmo mucho mayor que el de la UE, llegando a alcanzar casi

⁴³² El informe publicado en el año 2021 y consultado el día 03/09/2021 es un avance de resultados. Informes consultados en: <https://www.eapn.es/estadodepobreza/descargas.php>

⁴³³ Pág. 38, PNR de 2011.

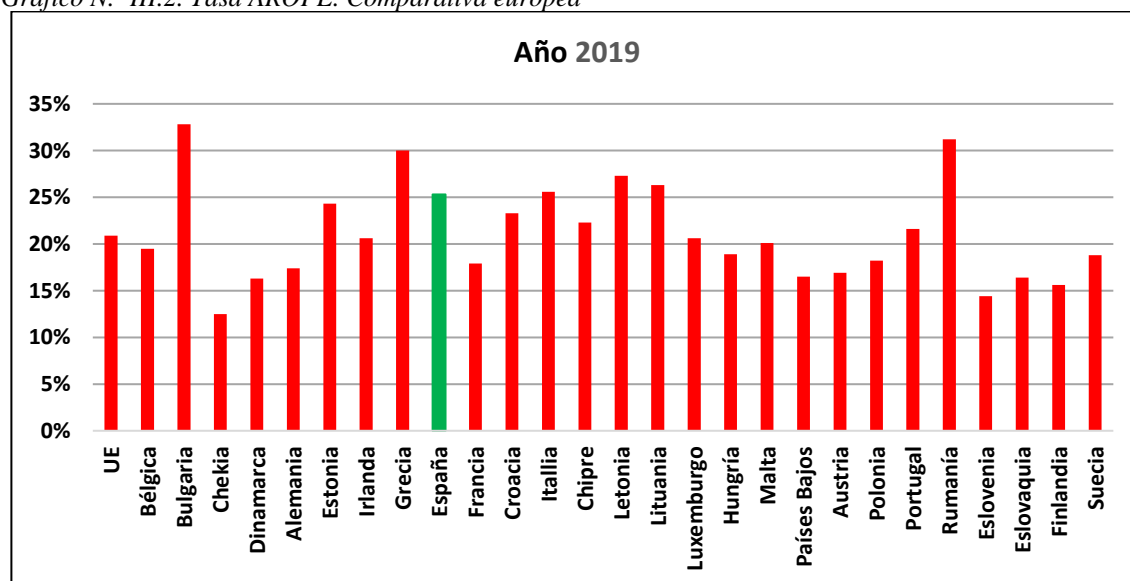
5 puntos de diferencia en los años 2014 y 2015. A partir del año 2015, la tasa AROPE en España experimenta un descenso en parecidos términos a los producidos en la UE⁴³⁴.

Gráfico N.º III.1. Comparativa de la tasa AROPE entre la UE y España



Fuente: Eurostat. Elaboración propia

Gráfico N.º III.2. Tasa AROPE. Comparativa europea



Fuente: Eurostat. Elaboración propia

En comparación con el resto de socios europeos, España ocupa el séptimo país con la tasa AROPE más alta de toda la UE, por detrás de países como Bulgaria (32,8%), Grecia (30,0%), Italia (25,6%), Letonia (27,3%), Lituania (26,3%) y Rumanía (31,2%).

2.2. La relación entre la población AROPE y la formación recibida

Una de las cuestiones que resulta fundamental para evitar las situaciones de exclusión social es la relacionada con la empleabilidad de los individuos y, por tanto, la relacionada con la formación profesional y la educación en general. La tabla N.º III.2., nos muestra que

⁴³⁴ Fuente: Eurostat. Consultada el día 29/03/2021.

el porcentaje de personas en situación de exclusión social aumenta conforme el nivel formativo es menor y en cuanto no se logra alcanzar un nivel de estudio superior o de mayor preparación técnica-profesional. Para realizar una lectura correcta de esta tabla habría que tener en cuenta que existe un número mayor de población con estudios inferiores que con estudios superiores, de ahí que el porcentaje también sea menor⁴³⁵. La tendencia general de la serie ha sido el aumento a partir de 2008 hasta el año 2014-2015 que ha comenzado a descender ligeramente, salvo para las personas con educación primaria o inferior cuyo descenso comenzó en 2011.

Tabla N.º III.2. Evolución tasa AROPE por nivel de formación⁴³⁶

SERIE	EDUCACIÓN PRIMARIA O INFERIOR ⁴³⁷	EDUCACIÓN SECUNDARIA 1ª ETAPA ⁴³⁸	EDUCACIÓN SECUNDARIA 2ª ETAPA ⁴³⁹	EDUCACIÓN SUPERIOR ⁴⁴⁰
2020	36,0%	32,5%	26,0%	13,7%
2019	31,6%	31,7%	23,7%	13,7%
2018	33,7%	33,8%	25,5%	12,6%
2017	32,0%	34,5%	25,1%	13,5%
2016	31,5%	37,9%	26,2%	14,5%
2015	32,0%	39,0%	27,6%	13,8%
2014	31,6%	38,7%	27,5%	15,3%
2013	32,5%	35,1%	25,4%	13,3%
2012	33,1%	33,7%	24,7%	13,6%
2011	34,5%	30,6%	22,1%	13,8%
2010	34,7%	30,1%	22,1%	13,8%
2009	34,0%	26,5%	20,0%	10,6%
2008	32,8%	25,4%	18,9%	9,8%

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida. Elaboración propia

2.3. La tasa AROPE en función de la situación laboral de las personas

Con respecto a la tasa AROPE de las personas, según su situación laboral, debemos destacar lo siguiente. La tabla N.º III.3., nos muestra que tanto los desempleados como los inactivos son los que asumen un mayor riesgo para situarse en situación de riesgo o de exclusión social, cuestión esta, que sería fácil de pronosticar. Sin embargo, la preocupación se centra entre las personas que trabajan, e incluso, entre las personas que son beneficiarias de una pensión por jubilación, donde la tasa AROPE que se alcanza para 2019 y 2020 ronda el 15% del total de la población de ambos colectivos, llegando al 16% para el caso de los jubilados en 2020.

Es más, entre las personas que trabajan, la serie presenta dos puntos álgidos, uno en 2010 con una tasa del 14,4%, producto del continuo ascenso que venía produciéndose desde 2008 y otra en 2015 presentando una tasa del 18,1%, momento a partir del cual la serie tiende a la disminución progresiva, no afectando la situación de pandemia sufrida en 2020

⁴³⁵ Según datos del INE en 2016, el 4,5% de la población entre 18 y 64 años, habían logrado alcanzar la educación primaria o inferior; el 31,7%, la educación secundaria 1ª etapa; el 38,3% la educación secundaria 2ª etapa y el 25,5% la educación superior.

⁴³⁶ Personas de 16 años y mayores.

⁴³⁷ Incluye analfabetos.

⁴³⁸ Incluye formación e inserción laboral equivalente.

⁴³⁹ Incluye formación e inserción laboral equivalente (incluida la que precisa título de secundaria segunda etapa).

⁴⁴⁰ Incluye formación e inserción laboral equivalente.

a esta progresión. A pesar de ello la evolución ha supuesto un incremento de la tasa interanual entre 2008 y 2020 de un 1,6%, cuestión que confirma la existencia y permanencia de una situación preocupante, la de los trabajadores pobres.

Tabla N.º III.3. Evolución de la tasa AROPE en función de la situación laboral

SERIE	OCUPADOS	PARADOS	JUBILADOS	OTROS INACTIVOS
2020	15,0%	54,7%	16,7%	38,6%
2019	15,3%	56,9%	14,0%	37,0%
2018	16,0%	58,9%	15,1%	37,6%
2017	16,3%	59,2%	15,4%	36,4%
2016	16,8%	62,7%	13,3%	36,3%
2015	18,1%	61,0%	12,6%	35,4%
2014	17,6%	60,3%	11,9%	35,7%
2013	14,8%	56,5%	13,8%	34,0%
2012	14,3%	54,1%	14,9%	36,6%
2011	14,0%	53,4%	19,1%	35,9%
2010	14,4%	50,0%	19,3%	35,8%
2009	13,7%	40,9%	22,4%	35,4%
2008	13,4%	42,1%	23,5%	35,6%

Fuente: Informe EAPN 2021. Elaboración propia

Con respecto a las personas en desempleo, la tasa AROPE ha ido en aumento hasta alcanzar su cota máxima en 2016 con un 62,7%. Como podemos observar la tasa AROPE de los desempleados se desliga por completo de la recuperación económica que experimentó la economía española, a partir de 2014.

Por su parte, la población inactiva también resulta víctima de las situaciones AROPE, además presentando una evolución de continuos altibajos, pero manteniendo una progresión al alza y presentando una tasa interanual 2008-2020 de 3 puntos porcentuales, experimentando este último año un aumento de 1,6 puntos porcentuales, aumento que no se había producido desde los años 2013-2014.

2.4. Afectación de la edad a la población AROPE

Tabla N.º III.4. Evolución de la tasa AROPE en función de la edad

SERIE	DE 16 A 29 AÑOS	DE 30 A 44 AÑOS	DE 45 A 64 AÑOS
2020	30,3%	25,6%	26,4%
2019	31,7%	24,7%	26,2%
2018	33,8%	24,4%	27,6%
2017	34,8%	25,0%	28,0%
2016	37,6%	27,1%	30,5%
2015	38,2%	28,5%	31,0%
2014	36,4%	30,4%	31,0%
2013	33,0%	28,0%	28,9%
2012	33,5%	28,0%	27,2%
2011	30,4%	26,0%	25,8%
2010	27,8%	24,9%	24,2%
2009	23,6%	22,9%	22,7%
2008	22,8%	21,3%	21,8%

Fuente: INE. Elaboración propia

En cuanto a las situaciones de riesgo o exclusión social en función de la edad, tenemos que hacer referencia a la tabla N.º III.4., donde podemos observar cómo tanto el colectivo de

jóvenes como el colectivo de mayores de 45 años presentan tasas más elevadas, reconociendo que sería el colectivo de jóvenes el mayor perjudicado en este sentido. Habiendo alcanzado su cota máxima en 2015 con un 38,2%, la tendencia a partir de este año viene siendo descendiente, hasta alcanzar el 30,3% en 2020. Por su parte, el colectivo de mayores de 45 años no difiere en demasía con el colectivo de edad intermedia así, aquel presenta para 2020 una tasa AROPE del 26,4% y este último una tasa del 25,6%, si bien destacar que el comienzo del descenso fue más tardío para el colectivo de mayores de 45 años, produciéndose en 2016, en lugar de 2015, año en el que se produjo para el colectivo de edad intermedia.

Por último, hay que destacar que el colectivo de mayores de 45 años ha sufrido en 2020 un repunte de su tasa, rompiendo con la tendencia a la baja que venía presentando, pudiendo ser perfectamente achacable a los efectos de la pandemia, al igual que el colectivo de 30 a 44 años salvo que este confirma la tendencia alcista que venía experimentando. Por el contrario, el colectivo de jóvenes ha sido el menos perjudicado por la pandemia confirmando su tendencia de bajada.

2.5. Incidencia de la tasa AROPE en las personas con discapacidad

Por último, vamos a hacer referencia a la tabla N.º III.5., donde se analiza al colectivo de personas con discapacidad, cuya tasa AROPE presenta un promedio en la serie analizada de un 30,83%. Sin que haya experimentado grandes altibajos, al contrario de los colectivos analizados anteriormente, el último año supone un ascenso de la tasa que confirma la tendencia que venía experimentando la serie desde 2016, a pesar del descenso en 2018.

Una de las conclusiones que podemos sacar es que dicho colectivo mantiene un riesgo de exclusión social propio y casi al margen de las circunstancias socioeconómicas que se puedan presentar en cada momento, debido a la idiosincrasia de sus particulares circunstancias que propician un alejamiento social *per se*, de los individuos que conforman el colectivo.

Tabla N.º III.5. Evolución de la tasa AROPE en el colectivo de personas con discapacidad

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
31,0%	30,6%	30,4%	31,7%	29,6%	29,4%	31,2%	30,1%	30,9%	31,5%	31,1%	32,5%

Fuente: Informes EAPN 2018, 2019 y 2020. Elaboración propia

2.6. Variación de la tasa AROPE en los colectivos vulnerables

Lo primero que llama la atención de la tabla N.º III.6., es que todos los colectivos propuestos presentan una tasa AROPE similar o superior a la media nacional (26,4% en 2020), salvo las personas ocupadas y aquellas en posesión de estudios superiores.

Por su parte, destacar que el colectivo que presenta mayores tasas AROPE es el colectivo de desempleados cuya variación 2008-2019 también es la mayor de todos los colectivos (14,8%) a pesar de que en el año de la pandemia también ha sido el colectivo que mayor descenso ha experimentado (2,2%). En el lado opuesto, es decir, el colectivo con menores tasas AROPE es el colectivo de personas con estudios superiores.

También puede observarse que en la variación 2008-2019 la tasa AROPE ha aumentado en todos los colectivos, salvo (sorprendentemente) para las personas con educación primaria o inferior, y de forma importante, para algunos de ellos como son las personas desempleadas o los jóvenes. De manera sorprendente, en 2020, la tendencia ha sido, al contrario, la tasa descendió para jóvenes y desempleados y subió para las personas con educación primaria, presentando un aumento importante de 4,4 puntos, el mayor de todos los colectivos.

En cuanto a la afectación de las situaciones de riesgo o de exclusión social en función de la situación laboral de las personas hay que hacer dos lecturas importantes. En primer lugar, que tanto la inactividad como la desocupación son las situaciones que producen mayores índices de situación de exclusión social. En segundo lugar, llama la atención como dentro del colectivo de personas ocupadas, la tasa de personas en riesgo o en situación de exclusión social no resulta nada desdeñable, habiendo presentado una variación positiva 2008-2019 de 1,9% lo que indica que las condiciones laborales que ofrece nuestro mercado de trabajo deben ser mejoradas. Sin embargo, para el año 2020 es uno de los 3 colectivos que ha presentado una bajada (en este caso, leve) de la tasa AROPE. La lectura que se puede extraer de esta tendencia al alza de los trabajadores ocupados es que puede ser consecuencia de dos posibles situaciones: la primera, que los trabajadores desarrollan trabajos mal remunerados o escasamente remunerados (trabajos esporádicos, a tiempo parcial, etc.), la segunda que, aun ostentando un trabajo con buenas condiciones laborales, el trabajador conviva en una unidad familiar donde el resto de los miembros no trabajen o tengan unos trabajos mal remunerados o escasamente remunerados.

Tabla N.º III.6. Variación del indicador AROPE de determinados colectivos⁴⁴¹, 2008-2019-2020

COLECTIVOS	TASA 2008	TASA 2019	TASA 2020	VARIACIÓN 2008-2019	VARIACIÓN 2019-2020
Personas desempleadas	42,1%	56,9%	54,7%	14,8%	-2,2%
Personas ocupadas	13,4%	15,3%	15,0%	1,9%	-0,3%
Personas inactivas	35,6%	37,0%	38,6%	1,4%	1,0%
Personas con educación primaria o inferior	32,8%	31,6%	36,0%	-1,2%	4,4%
Personas con educación secundaria 1ª etapa	25,4%	31,7%	32,5%	6,3%	0,8%
Personas con educación secundaria 2ª etapa	18,9%	23,7%	26,0%	4,8%	2,3%
Personas con educación superior	9,8%	13,7%	13,7%	3,9%	0%
Personas entre 16 y 29 años	22,8%	31,7%	30,3%	8,9%	-1,4%
Personas entre 30 y 44 años	21,3%	24,7%	25,6%	3,4%	0,9%
Personas entre 45 y 64 años	21,8%	26,2%	26,4%	4,4%	0,2%
Personas con discapacidad	31,0%	32,5%	-----	1,5%	-----

Fuente: INE, Informes EAPN 2018, 2020 y Eurostat. Elaboración propia

Por su parte, también nos debe preocupar como entre el colectivo de personas con una formación superior, la tasa AROPE alcanza también unos niveles considerables, habiéndose producido un aumento de casi 4 puntos en la variación 2008-2019, manteniéndose la misma tasa para el año 2019 y para el 2020.

⁴⁴¹ Los datos recogidos pertenecen a personas de 16 años o más.

En cuanto a las personas con discapacidad la variación 2008-2019 que presenta es escasa y ha mantenido la incidencia de la tasa AROPE, a lo largo de la serie, en unos niveles similares.

3. LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA DE EMPLEO DE LA UNIÓN EUROPEA

3.1 El tratamiento de la exclusión social en el Derecho Originario de la UE

Tratar el problema de la exclusión social en el ámbito europeo resulta una cuestión, sin duda, paradójica⁴⁴², cuando la propia UE carece de competencia alguna para legislar esta materia, recayendo, pues la responsabilidad y la competencia en la iniciativa de los Estados miembros (arts. 145 y ss. TFUE).

El propio Tratado de Roma⁴⁴³, más preocupado por establecer los cimientos de un mercado único europeo, no contemplaba, en su Título dedicado a la política social (Título III), ninguna disposición que tratase el problema de la pobreza, comprensible por otra parte, ya que en la década de finales de los años 50 y principio de los años 60 se estaba produciendo el desarrollo y expansión del Estado del bienestar en Europa. Por destacar algo en favor de la causa diríamos que se creaba el Fondo Social Europeo con el objeto de “mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores”, contribuyendo así, a la mejora de las condiciones de vida de estos (art. 123 y ss.), pero desde el punto de vista del propio mercado, con el fin de facilitar la movilización geográfica y profesional de los trabajadores de los Estados que en aquella época formaban parte de la primera Comunidad Europea.

El Tratado de Maastricht de 1992⁴⁴⁴, introduce un nuevo Título XVII en el TCCE dedicado a la cooperación al desarrollo donde su art. 130 U establecía el favorecimiento de la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo, advirtiendo en cualquier caso que la política de la Comunidad, en lo que respectase a la cooperación al desarrollo, actuaría de complemento de las políticas llevadas a cabo por los Estados miembros.

El Tratado de Ámsterdam⁴⁴⁵ incluye por vez primera en un Tratado, la “lucha contra la exclusión social” como objetivo y medio fundamental de actuación de los Estados miembros y de la Comunidad en materia de política social. Dicho texto modificó el que venía siendo el art. 118 del TCCE⁴⁴⁶ estableciendo, por una parte, la posibilidad de apoyar y complementar la acción de los Estados miembros en la integración de las personas excluidas del mercado laboral y, por otro lado, que el Consejo pudiese adoptar medidas para fomentar la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas que mejorasen el conocimiento, desarrollasen el intercambio de información y de buenas prácticas y promoviesen fórmulas innovadoras y experiencias de evaluación que luchasen contra las situaciones de exclusión social.

⁴⁴² FITA ORTEGA, F. “La política de empleo en la Unión Europea”, en AA.VV. (2015). *Crisis económica y medidas ante el desempleo*. Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 13.

⁴⁴³ Consultado el día 13 de enero de 2020 en: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-founding.html>

⁴⁴⁴ DOCE C 191/1, de 29/07/1992.

⁴⁴⁵ DOCE C 340/1, de 10/11/1997.

⁴⁴⁶ Dicho art. 118 pasó a regularse en el art. 137 del TCCE en su versión consolidada de 1997.

El Tratado de Niza⁴⁴⁷ modificó el art. 137 del TCCE para sacar del ámbito del Consejo la lucha contra la exclusión social, pasando a ser la Comunidad la que apoyase y complementase las políticas de los Estados miembros en esta materia.

El Tratado de Lisboa de 2007⁴⁴⁸ introduce en el TUE, como novedad, la erradicación de la pobreza y el combate contra la exclusión social en sus arts. 10A.2, 118D.1, 2.3 y 2.5, respectivamente. Con respecto al TCCE, además de cambiar su denominación, introdujo un art. 5 bis donde se establecía que la UE, en la definición y ejecución de sus políticas y acciones tendría en cuenta las exigencias relacionadas con la lucha contra la exclusión social.

En el actual TFUE, versión consolidada de 2016⁴⁴⁹, la lucha contra la exclusión social se proclama en sus arts. 9 y 153.1 j) (antiguo art. 137). En el TUE, versión consolidada de 2016⁴⁵⁰ también se contempla la lucha contra la exclusión social en su art. 3.3 (antiguo art. 2.3).

Esta mera declaración de intenciones y falta total de competencia para ordenar la política social sobre medidas que luchen en contra de las situaciones de exclusión social no solo se da en los textos constitutivos, sino que se da, en el mejor de los casos, en las “cartas sociales” que, con un carácter más testimonial que normativo, forman parte de la construcción de los principios fundamentales de la UE. Así, en la *Carta Social Europea*⁴⁵¹, firmada en Turín, el 18 de octubre de 1961 ni siquiera se trató la problemática de la pobreza ni las situaciones de exclusión social, en parte por las mismas causas que alegábamos para el *Tratado de Roma*. La *Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*⁴⁵², tampoco reservaría ninguna disposición para tratar de manera concreta la cuestión, salvo una pequeña alusión en los “Considerandos” sobre la importancia de luchar contra la exclusión social al plantear el tema de la igualdad y la no discriminación, sin embargo, no aborda en ninguna de sus disposiciones la protección de este colectivo como sí lo hace por ejemplo con los discapacitados o con las personas mayores. En la actual *Carta de los Derechos Fundamentales de la UE* (versión consolidada de 2016)⁴⁵³, el art. 34.3 habla del reconocimiento por parte de la UE del derecho a una ayuda social con el objeto de combatir las situaciones de pobreza y de exclusión social, pero que serán las legislaciones nacionales las encargadas de llevarlo a la práctica, según el Derecho de la UE.

3.2. De los primeros programas de empleo hasta el comienzo de la EEE

A causa de la crisis del petróleo de los años setenta, reaparecen en Europa occidental importantes bolsas de pobreza, cuestión que se creía altamente superada debido al crecimiento económico experimentado en las décadas precedentes. Las instituciones

⁴⁴⁷ DOCE C 80/1, de 10/03/2001.

⁴⁴⁸ DOUE C 306/1, de 17/12/2007.

⁴⁴⁹ DOUE C 202/1, de 07/06/2016.

⁴⁵⁰ DOUE C 202/1, de 07/06/2016.

⁴⁵¹ BOE n.º 153, de 26/06/1980.

⁴⁵² CARTA COMUNITARIA DE LOS DERECHOS SOCIALES FUNDAMENTALES DE LOS TRABAJADORES (Estrasburgo, 9 de diciembre de 1989). Consultada el día 13/01/2020 en: <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/europa/CDSFT/1989-CDSFT.htm>

⁴⁵³ DOUE C 202/389, de 07/06/2016.

europeas, al achacar la pobreza a las altas tasas de desempleo que produjo la crisis, comenzaron a tomar conciencia de la problemática desde los ámbitos económico, político y social y pusieron en marcha una serie de programas donde el objetivo principal consistiría en llevar a cabo estudios experimentales y de investigación orientados a la focalización de diferentes aspectos relativos a la medición, a nivel comunitario, de la pobreza, concepto que se utilizaba por aquella época en lugar de exclusión social, ya que la visión economicista del problema era predominante.

En este sentido, la primera referencia a la lucha contra la pobreza la va a llevar a cabo la Resolución del Consejo de 21 de enero de 1974⁴⁵⁴ que aprobó un programa de acción social para el período 1974-76, donde uno de sus objetivos fue la preparación de una serie de programas piloto, en cooperación con los Estados miembros, para luchar contra la pobreza. El primero de ellos fue el denominado *Primer Programa Marco de Lucha contra la Pobreza* (1975-1980)⁴⁵⁵, donde los esfuerzos se fijaron en la realización de una serie de estudios para medir los índices de pobreza en la Comunidad Europea. Este primer programa tuvo su continuidad en un segundo denominado *Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza* (1985-1989)⁴⁵⁶.

A finales de los ochenta y comienzos de los noventa, el nuevo término “exclusión social” comenzó a monopolizar las discusiones sobre los sectores más desfavorecidos de la sociedad. El informe de la UE *Hacia una Europa de solidaridad*⁴⁵⁷, resaltaba en 1992, la creciente preocupación por el aumento del fenómeno de la exclusión social y por su carácter estructural. En el Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo de la Comisión Europea (el informe Delors de 1993)⁴⁵⁸ se abordaba la cuestión de la exclusión social y se plantearon medidas que marcaron los principios rectores de la política social de la UE.

Si hubiera que marcar un hito en el principio de las acciones europeas en contra de la exclusión social habría que hablar del denominado *Programa de acción comunitaria a medio plazo para la integración económica y social de las categorías de personas económica y socialmente menos favorecidas*, cuya vigencia abarcó de 1989 a 1994, y que finalmente fue conocido como *Pobreza 3*⁴⁵⁹, donde se produjeron las primeras alusiones al concepto de exclusión social y presentaba un mayor grado de ambición que sus predecesores. Este nuevo programa proponía ampliar y prolongar las iniciativas comunitarias de los programas anteriores, estableciendo como uno de los objetivos principales “la elaboración de medidas preventivas” en favor de aquellos colectivos “en riesgo de tornarse económica y socialmente” más desfavorecidos “y de medidas de ayuda

⁴⁵⁴ RESOLUCIÓN DEL CONSEJO, de 21 de enero de 1974, *relativa a un programa de acción social* (DOCE N.º C 13/1).

⁴⁵⁵ DECISIÓN DEL CONSEJO, del 22 de julio de 1975, *relativa al programa de proyecto piloto y de estudio piloto de lucha contra la pobreza* (DOCE N.º L 199/34, de 30/07/1975).

⁴⁵⁶ DECISIÓN DEL CONSEJO, de 19 de diciembre de 1984, *relativa a una acción comunitaria específica de lucha contra la pobreza* (DOCE N.º L 2/24, de 03/01/1985).

⁴⁵⁷ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Hacia una Europa de la solidaridad. Intensificación de la lucha contra la exclusión social y promoción de la integración* [COM (92) 542 final, Bruselas de 23/12/1992].

⁴⁵⁸ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI* (Boletín de las Comunidades Europeas. Suplemento 6/93).

⁴⁵⁹ DECISIÓN DEL CONSEJO, de 18 de julio de 1989, *relativa a la implantación de un programa a medio plazo de medidas para la integración económica y social de las categorías de personas económica y socialmente menos favorecidas* (DOCE L 224/10, de 02/08/89).

para atender a las necesidades originadas por situaciones de extrema pobreza”. Sin embargo, la propia Comisión admitiría en su Informe Final sobre la aplicación del Programa⁴⁶⁰ que *Pobreza 3* no tenía ni la vocación ni los medios para responder a toda la amplitud que presentaban las situaciones de pobreza y de exclusión social de la Unión. Al final su objetivo consistió en “fomentar la experimentación de estrategias innovadoras de lucha contra la pobreza, y en contribuir a la identificación de las buenas prácticas, al estímulo de las políticas y al desarrollo del debate público en este sector”.

En conclusión, debido a la probable falta de voluntad, por un lado, y a la incompetencia normativa en la lucha contra la pobreza y la exclusión, por otro lado, este tipo de programas no lograron establecer efectos favorecedores sobre las situaciones de pobreza y exclusión social que se estaban produciendo en Europa. Esta ausencia de recursos suficientes para abordar programas comunitarios ambiciosos tampoco acabó favoreciendo ni fomentando el desarrollo de las políticas nacionales de los Estados miembros para luchar contra la pobreza y la exclusión social.

3.3. Las situaciones de pobreza y de exclusión social en la EEE

Hubo que esperar hasta la cumbre de Lisboa para que se establecieran las primeras bases de una Europa socialmente inclusiva. Desde principios de los años noventa, la Comunidad Europea venía definiendo su ideología bajo una orientación economicista y de mercado y no será hasta la llegada del Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa (Estrategia de Lisboa)⁴⁶¹, donde teniendo como pilares fundamentales, reforzar la EEE, la sostenibilidad económica y la cohesión social se plantea, a 10 años, posicionarse como la economía más competitiva y dinámica del mundo, basada en el conocimiento. No obstante, las directrices de empleo para el año 1999⁴⁶² ya incluían en su directriz *Mejorar la capacidad de inserción profesional* una acción para promocionar un mercado de trabajo inclusivo sobre todo para aquellos grupos y personas que pudieran encontrar mayores dificultades.

El Consejo Europeo de Lisboa dejó claro que, debido al inaceptable número de personas que vivían en la UE por debajo del umbral de pobreza⁴⁶³ y excluidas de la sociedad, resultaba necesario comenzar a plantear un cambio en la economía europea que hiciese frente a las nuevas necesidades demandadas por los mercados globalizados. Este cambio debía consistir, irremediamente, en pasar a una economía basada en el conocimiento y vinculada a la sociedad tecnológica y de la información, llevándose a cabo de manera coherente y conforme a los valores y conceptos sociales de la propia UE. Para ello, uno de los principales objetivos planteados fue modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la constitución de un estado activo de bienestar cuyos efectos impidiesen el incremento de las situaciones de desempleo, pobreza y exclusión social⁴⁶⁴.

⁴⁶⁰ INFORME DE LA COMISIÓN, de 27 de marzo de 1995, *Informe Final sobre la aplicación del Programa Comunitario para la Integración Económica y Social de los Grupos menos Favorecidos “POBREZA 3” (1989-1994)*. Decisión 89/457/CEE del Consejo, de 18 de julio de 1989 (DOCE N.º L 224, de 2.8.1989) [COM (95) 94 final, Bruselas de 27/03/1995], pág. 3.

⁴⁶¹ CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA. CONSEJO EUROPEO DE LISBOA, 23 y 24 de marzo de 2000. Consultado el día 08/01/2020 en: <https://www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/>

⁴⁶² RESOLUCIÓN DEL CONSEJO, de 22 de febrero de 1999, *sobre las Directrices para el empleo en 1999* (DOCE C 69/2, de 12/03/1999).

⁴⁶³ Población con un ingreso inferior al 60% del ingreso medio.

⁴⁶⁴ Véase RODRÍGUEZ CRESPO, M.J. (2015). “La política europea de inclusión social”. *Unión Europea Aranzadi*. N.º 6, págs. 31-32.

El Consejo preveía que, el paso a una economía digital basada en el conocimiento sería un motor poderoso para el crecimiento, la competitividad y el empleo y, por tanto, instrumento con el que combatir las situaciones de exclusión social⁴⁶⁵. Para ello, tanto la educación como la formación deberían adaptarse a las demandas de la sociedad del conocimiento y de los mercados para poder ofrecer, con garantías, una mejora del nivel de empleabilidad de los trabajadores y, con ella, también del nivel de vida. Así, la nueva sociedad, basada en el conocimiento, ofrecería un enorme potencial para reducir las situaciones de exclusión social ya fuere “mediante la creación de las condiciones económicas para una mayor prosperidad con mayores niveles de crecimiento y empleo como propiciando nuevas formas de participación en la sociedad”. Sin embargo, para evitar que se abriese una brecha entre las personas que tuviesen acceso a los nuevos conocimientos y las que no, resultaba necesario facilitar dicho acceso a los conocimientos y oportunidades y mejorar el sistema de cualificaciones, sobre todo en tecnología de la información, donde cada vez existía una mayor demanda de fuerza de trabajo. También se daba importancia a “la formación continua como componente básico del modelo social europeo”.

Por otro lado, para procurar una mayor integración social, además de seguir apostando por el modelo tradicional de facilitar el diálogo continuado y los intercambios de información y de buenas prácticas, se debía incluir la integración social en el resto de las políticas sociales nacionales como podían ser las de empleo, educación o formación, entre otras, completándose, todo ello, mediante acciones comunitarias con cargo a los fondos estructurales.

Desde nuestro punto de vista, con estas afirmaciones, el Consejo Europeo dejaba claro dos cuestiones: por un lado, que el nuevo modelo social reservaba un papel principal a la empleabilidad activa de los ciudadanos como instrumento primordial de integración social mediante el acceso a los nuevos conocimientos a través de la formación y, por otro, el reconocimiento implícito de que el modelo que se venía aplicando generaba pobreza y exclusión y que la nueva estrategia apuntaba hacia la dirección donde debían ir encaminadas las acciones para empezar a reducir los niveles de pobreza y exclusión social. Sin embargo, el papel de la UE iba a quedar relegado a actuar como “catalizador”, estableciendo un escenario propicio para la movilización de los recursos disponibles, reafirmando con ello el carácter subsidiario y complementario de todas las iniciativas comunitarias conforme a la lucha contra la exclusión social y la delimitación del contenido esencial de un “derecho de inserción”, reservándose las instituciones comunitarias, a través de documentos jurídicamente no vinculantes, la coordinación de las políticas nacionales que se articulen al efecto⁴⁶⁶.

El compromiso adquirido en Lisboa sentó las bases de la lucha europea contra la exclusión social y avanzó en el compromiso de los Estados miembros en materia de inclusión social, convirtiéndose en el eje central del Consejo Europeo celebrado en Niza en diciembre de

⁴⁶⁵ Para analizar con mayor profundidad la relación entre desarrollo tecnológico y las situaciones de exclusión social OLARTE ENCABO, S. (2017). “Brecha digital, pobreza y exclusión social”. *Temas laborales. Revista andaluza de trabajo y bienestar social*. N.º 138.

⁴⁶⁶ Así se describía en el Programa de acción comunitaria, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2006, aprobado por la DECISIÓN 50/2002/CE DEL PARLAMENTO Y DEL CONSEJO, y que fijaba los objetivos comunitarios en esta materia para, posteriormente, ser desarrollados por los respectivos Planes Nacionales de Empleo de los Estados miembros.

2000⁴⁶⁷. En él se aprueba la Agenda Social Europea (Anexo I) en la que se van a definir las actuaciones más prioritarias para los próximos cinco años en torno a seis orientaciones estratégicas que abarcaban todos los ámbitos de la política social, constituyéndose como una etapa primordial en la consolidación y modernización del modelo social europeo que intentaba vincular de manera indisociable el rendimiento económico con el progreso social. Entre estas orientaciones se encontraba la definida como *Lucha contra todas las formas de exclusión y de discriminación para favorecer la integración social*, cuyas acciones fueron las siguientes:

1. El desarrollo, por parte de los Estados miembros, de unos planes nacionales de acción para luchar contra la pobreza y la exclusión social⁴⁶⁸, con vigencia de dos años y con el objetivo de corregir o ajustar los planteamientos iniciales de los Estados miembros, facilitando así una mayor convergencia de las políticas en materia de inclusión social a nivel europeo.
2. La utilización de las posibilidades ofertadas por las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento.
3. Garantizar unos recursos mínimos que deberán de ofrecer los sistemas de protección social.
4. Velar por la efectiva aplicación de la legislación comunitaria en materia de no discriminación.
5. Empezar políticas más enérgicas en materia de integración de los nacionales de terceros países que residan de forma regular en la UE con el objeto de ofrecerles derechos y obligaciones comparables a los ciudadanos de la UE.
6. Crear las condiciones idóneas para generar asociaciones eficaces con los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales, las administraciones territoriales y los organismos que gestionan los servicios sociales e implicar a las empresas en dichas asociaciones con el objeto de reforzar su responsabilidad social⁴⁶⁹.

Las directrices de empleo esbozadas para el año 2001⁴⁷⁰ venían a plantear el nuevo modelo social de economía sostenible basada en el conocimiento con el que se pretendía lograr la deseada integración y cohesión social. Dentro de su directriz primera *Mejorar la capacidad de inserción profesional* se planteaba la lucha contra la discriminación y la promoción de la integración social mediante el acceso al empleo, advirtiendo que muchos grupos podían encontrar dificultades a la hora de adquirir las cualificaciones necesarias para acceder o mantenerse en el puesto de trabajo lo que podía ser motivo de provocar situaciones de exclusión social. Por lo tanto, resultaba fundamental llevar a cabo políticas que facilitasen la integración laboral de los colectivos desfavorecidos. Para ello, se planteaba luchar contra cualquier forma de discriminación posible que obstaculizase el acceso al trabajo, a la educación o a la formación y promover medidas de política activa que promoviesen la

⁴⁶⁷ CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA. CONSEJO EUROPEO DE NIZA, celebrado los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000. Consultado el día 08/01/2020 en: <https://www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/>

⁴⁶⁸ Estos planes de acción se incluían en la estrategia europea contra la exclusión social.

⁴⁶⁹ Véase COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. *Agenda de política social* [COM (2000) 379 final, Bruselas 28/06/2000]. Las actuaciones de la Agenda de Política Social se llevaron a cabo por sendas Recomendaciones efectuadas por la Comisión en 2007 y 2008: COM (2007) 620 final y RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN, de 3 de octubre de 2008, *sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado de trabajo* (DOUE L 307/11, de 18/11/2008), que promovían la inclusión activa, conminando a los Estados miembros a modernizar sus sistemas de protección social.

⁴⁷⁰ DOCE L 22/18.

integración en el mercado de trabajo de aquellos grupos e individuos en situación de desventaja para evitar su marginación social, la aparición de trabajadores pobres o su deriva hacia la exclusión social.

Conforme al balance de los cinco años de aplicación de la EEE que llevó a cabo la Comisión Europea⁴⁷¹, se afirmaba que la mundialización, las transformaciones tecnológicas y la evolución hacia la sociedad del conocimiento estaban acelerando el ritmo de la reestructuración social y económica y, por lo tanto, resultaba necesario intensificar la participación y el acceso a la sociedad de la información. La vida profesional se presentaba cada vez más compleja, por lo que la anticipación, la adaptabilidad y la promoción del cambio resultaban circunstancias fundamentales para mejorar la productividad y la competitividad lo que llevaba a prolongar la vida activa y prevenir las situaciones de exclusión social.

El Parlamento y el Consejo de Europa aprobaron, en 2001, un programa de acción comunitario con el objeto de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social⁴⁷², para el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2006. El fin del programa iba a ser dar un impulso decisivo a la eliminación de la exclusión social mediante la fijación de una serie de objetivos adecuados a escala comunitaria y puesta en práctica a través de los planes nacionales de acción. Sin embargo, las acciones no se concretaron en alcanzar objetivos concretos y reales sobre la eliminación de la exclusión social, sino que, una vez más, se dirigieron a establecer estadísticas y a la promoción del diálogo entre los agentes implicados y la información entre los Estados miembros.

En la propuesta del Consejo sobre las directrices integradas para el empleo para los años 2005-2008⁴⁷³, se hacía hincapié en la necesidad de llevar a cabo medidas activas y preventivas como la definición temprana de necesidades, la ayuda en la búsqueda de empleo, la orientación y formación mediante planes personalizados de inserción sociolaboral y la contribución de los servicios sociales para favorecer la inserción laboral de las personas desfavorecidas, contribuir a la cohesión social y a la erradicación de la pobreza. A la vez se advertía que facilitar el acceso al empleo y prevenir el paro garantizando para que quienes perdiesen su puesto de trabajo se pudieran mantener estrechamente vinculados al mercado de trabajo, garantizando así la empleabilidad de los trabajadores (formación, orientación, asesoramiento, etc.), eran las herramientas con las que se tenía que combatir la exclusión social.

También, en 2005, se desarrolló la *Agenda Social (2005-2008)*⁴⁷⁴ cuyos objetivos fueron planteados sobre dos ejes centrales, el pleno empleo y la igualdad de oportunidades para todos. Como consecuencia del desarrollo de la *Agenda Social*, el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado en marzo del 2006, reforzó el Método Abierto de Coordinación en materia de protección social e inclusión (el llamado MAC social). Entre los objetivos generales del MAC social se encontraban la cohesión social, la igualdad de género, la

⁴⁷¹ COM (2002) 416 final.

⁴⁷² DECISIÓN N.º 50/2002/CE DEL PARLAMENTO Y DEL CONSEJO, de 7 de diciembre de 2001, *por la que se aprueba un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social* (DOCE L 10/1, de 12/01/2002).

⁴⁷³ COM (2005) 141 final.

⁴⁷⁴ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN sobre la *Agenda Social* [COM (2005) 33 final]. No publicada en Diario Oficial. Consultada en: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es>

igualdad de oportunidades para cualquier ciudadano mediante sistemas eficaces de protección social, la interacción eficaz entre crecimiento de empleo y cohesión social, la buena gobernanza y la implicación de las partes interesadas.

En 2007, la Comisión creaba una estrategia global para favorecer a aquellas personas que se encontraban más alejadas del mercado de trabajo⁴⁷⁵, pretendiendo combinar apoyos a la renta a un nivel suficiente con oportunidades de empleo o formación profesional y con un mejor acceso a los servicios sociales de capacitación. Decía la Comisión que, desde este enfoque, la inclusión activa se ajustaba de manera clara al concepto de flexiguridad propuesto como paradigma de funcionamiento del mercado de trabajo por la UE, si bien, en este caso enfocado a las personas situadas fuera o en los márgenes del mercado de trabajo. Por su parte, mediante la Recomendación de 2008⁴⁷⁶, la Comisión se reafirmaba en dicho programa, recomendando a los Estados miembros actuar en la dirección señalada. Lamentablemente, a pesar de las buenas intenciones de los mecanismos puestos en marcha por la Estrategia de Lisboa y la EEE, los resultados en materia de erradicación de la pobreza y de lucha contra la exclusión social no fueron los esperados; los 44 millones de pobres de los años ochenta se habían convertido en más de 80 millones a principios del S. XXI⁴⁷⁷. El año 2010, fue proclamado por la UE como año de la lucha contra la pobreza y la exclusión social⁴⁷⁸, año en el que el número de personas en situación de vulnerabilidad y de riesgo de exclusión social seguía aumentando en la UE, motivado, sin duda, por los efectos de la crisis económica iniciada en 2008 y la falta de objetivos concretos dispuestos. En palabras de la Comisión, el papel principal que desempeñó la proclamación del año 2010 fue de mera campaña sensibilizadora de la problemática⁴⁷⁹.

3.4. EE2020 y las iniciativas de la UE para alcanzar los objetivos propuestos por la Estrategia en materia de inclusión social

Quizá el mayor logro del año europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión (2010) fue la creación de la EE2020 llamada a sustituir a la fracasada Estrategia de Lisboa⁴⁸⁰, en un intento por no quedarse atrás en el avance tecnológico y económico que estaban experimentando las grandes potencias mundiales gracias, entre otras cosas, a la globalización, y proponiendo, para ello, un crecimiento inteligente, sostenible e

⁴⁷⁵ COM (2007) 620 final.

⁴⁷⁶ RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN, de 3 de octubre de 2008, sobre *la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral* [notificada con el número C (2008) 5737] (DOUE L 307/11, de 18/11/2008).

⁴⁷⁷ Fuente: Eurostat.

⁴⁷⁸ RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 17 de junio de 2008, sobre *la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010)* [COM (2007)0797 – C6-0469/2007 – 2007/0278 (COD)] (DOUE 2009/C 286 E/38).

⁴⁷⁹ INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO *sobre la ejecución, los resultados y la evaluación general del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010)* [COM (2012) 107 final].

⁴⁸⁰ La propia Comisión Europea reconoció que la anterior EEE no solo no había mejorado la problemática de la exclusión social, sino que, con más de 120 millones de personas en la UE en riesgo de pobreza o exclusión social, en el momento de poner en marcha la EE2020, la situación había, con mucho, empeorado.

integrador⁴⁸¹. Decía el Consejo⁴⁸² que EE2020 había constituido “un gran paso adelante” porque había supuesto que, por primera vez, la UE hubiese fijado, de manera compartida con los Estados miembros, un objetivo principal en materia de exclusión social y lucha contra la pobreza, como fue proponerse alejar, a un mínimo de 20 millones de ciudadanos, del riesgo de pobreza y exclusión social para el año 2020. Para hacer frente a los desafíos venideros, en materia de pobreza y exclusión social, el Consejo señalaba que las políticas económicas, de empleo y social deberían a la vez que reforzarse, complementarse mutuamente.

A partir de la EE2020, el criterio más aceptado por la UE fue una apuesta por la integración laboral como medio para lograr una inclusión social efectiva de todos los ciudadanos. Así pues, la política de empleo se convierte en un instrumento clave para la lucha contra la exclusión social incidiendo en el mercado de trabajo, tanto en sus aspectos cuantitativos (que encuentre empleo todo aquel que quiera y pueda trabajar) como cualitativos (que el empleo encontrado sea el idóneo tanto para el que lo demanda, trabajador, como para el que lo ofrece, empleador), así como institucional (gestión óptima de recursos y organismos públicos).

EE2020 pretendía, entre sus objetivos, que el 75% de la población entre 20 y 64 años lograra estar empleada. Para ello, resultaba imprescindible la inserción laboral de ciertos colectivos vulnerables cuyas especiales dificultades de inserción laboral contribuían a que existiera un alto índice de posibilidades de encontrarse en riesgo de exclusión social. Como objetivo más claro se estableció que el riesgo de pobreza⁴⁸³ debería amenazar a 20 millones de personas menos. La pretensión de EE2020 fue extender su enfoque hacia todas las instituciones de los Estados miembros, haciéndola llegar, incluso, a ámbitos regionales y locales, a los interlocutores sociales, organizaciones sociales y partes interesadas con el fin de conseguir un aporte de todos y lograr, así, la consecución de los objetivos propuestos. Para que cada Estado adaptase estos objetivos a sus condiciones particulares, EE2020 estableció siete iniciativas emblemáticas que iban a servir de catalizador de los avances que se fuesen produciendo. Entre estas iniciativas se encontraba la *Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social*⁴⁸⁴ cuyo fin sería procurar la cohesión social y garantizar una vida digna a las personas que sufren la pobreza y la exclusión social, mediante el compromiso conjunto entre Estados miembros, instituciones europeas y partes interesadas.

⁴⁸¹ En 2008, más de 80 millones de ciudadanos de la UE vivían por debajo del umbral de la pobreza. La situación empeoró con la crisis económica de 2008. El riesgo de pobreza había pasado del 39% en 2005 al 44% en 2008. Por otro lado, el 8% de los europeos vivían en condiciones de privación material grave y en los países más pobres, la tasa superó el 30%. Más del 9% de la población europea en edad de trabajar vivía en hogares en los que, ninguno de sus miembros, llevaban a cabo actividad laboral alguna. Esta situación resultaba inaceptable para una economía que pretendía liderar los mercados mundiales.

⁴⁸² DECLARACIÓN DEL CONSEJO, *sobre el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social: trabajar juntos para luchar contra la pobreza en 2010 y después*, de 10 de diciembre de 2010 (2010/C 333/08).

⁴⁸³ El riesgo de pobreza se relacionaba directamente con sobrepasar el Umbral Nacional de Pobreza (60% de los ingresos medios disponibles en un Estado miembro).

⁴⁸⁴ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, de 16 de diciembre de 2010, *La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial* [COM (2010) 758 final].

La *Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social* pretendía crear un compromiso conjunto entre Estados miembros, instituciones de la UE y aquellas entidades clave para garantizar, por un lado, la cohesión social y territorial y, por otro, una vida digna a las personas que sufrían pobreza y exclusión social⁴⁸⁵. Además, reconocía una serie de factores que estaban generando pobreza y exclusión social en Europa: desempleo, empleo precario y bajos niveles de renta de los ancianos. Con este panorama, la Comisión apostó claramente por el crecimiento económico, el empleo y por una protección social eficaz y moderna estableciendo así, una serie de ámbitos de actuación:

1. La plataforma entendía que debía de emprenderse la lucha contra la exclusión social de una manera transversal. Para ello, planteaba reforzar las medidas de flexibilidad, modernizar los sistemas de seguridad social y las prestaciones sociales⁴⁸⁶, dotar a las personas de competencias adecuadas como eran las digitales y estimular la contratación laboral reduciendo los costes laborales a los empresarios.
2. También se planteaba la utilización mejor de los fondos económicos de la UE para apoyar la causa. La Comisión proponía que el Fondo Social Europeo, fuese la primera herramienta europea de ayuda al empleo y a la inclusión social⁴⁸⁷. También se animaba a los Estados miembros a destinar financiación que ayudase a complementar las acciones europeas sobre los grupos en riesgo de exclusión.
3. La Comisión abogaba por la práctica de pruebas sólidas que permitiesen comprobar, qué programas públicos estaban funcionando y cuáles no, antes de aplicarlos de forma general.
4. También la Comisión estaba interesada, por un lado, en promover la colaboración entre las instituciones europeas, nacionales, regionales y locales junto con los interlocutores sociales (ONGs, los propios afectados por las situaciones de exclusión social, agentes sociales, etc.) y, por otro, mejorar el marco jurídico y administrativo de la economía social para un desarrollo funcional eficiente. Desde un punto de vista empresarial, ya se puso de manifiesto la necesidad de promover modelos de empresas donde la responsabilidad social corporativa fuese una de las banderas con las que las empresas compitiesen en el mercado económico, con el objeto de conseguir una sociedad más inclusiva⁴⁸⁸.
5. La Comisión respaldaba el modelo de gobernanza que representaba el MAC Social.

En definitiva, la finalidad de esta iniciativa fue la de crear un compromiso conjunto entre los Estados miembros, las instituciones de la UE y las partes interesadas para combatir la pobreza y la exclusión social, basándose en el crecimiento, en el empleo y en la

⁴⁸⁵ COM (2010) 758 final, pág., 3.

⁴⁸⁶ Se trataba de combinar un sistema de apoyo a la renta con unos mercados de trabajo inclusivos y con unos servicios sociales adecuados, procurando la sostenibilidad de las pensiones, apostando, de una manera clara, por el envejecimiento activo.

⁴⁸⁷ Como complementos al FSE hicieron su aparición tanto el Fondo Europeo para la Integración de nacionales de Terceros Países como el Fondo Europeo para los Refugiados. El *programa PROGRESS* también se creó para garantizar la política social de la UE. Para el desarrollo de las zonas rurales y aisladas, la UE iba a desarrollar una política activa apoyada por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Por último, se creó el Fondo Europeo de Ayuda para los Más Desfavorecidos (FEAMD) que se destinó con el objetivo de prestar ayuda alimentaria y medidas de acompañamiento destinadas a mejorar la inclusión social.

⁴⁸⁸ En este sentido véanse las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, la primera relativa a la adjudicación de contratos de concesión y la segunda, sobre contratación pública, ambas de 26 de febrero de 2014 (DOUE L 94/1 y 65, respectivamente de 28/03/2014), con respecto de fomentar la inclusión laboral de las personas desfavorecidas.

colaboración con la sociedad civil para contribuir con mayor eficacia a que se apliquen las reformas de política social.

La Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2010⁴⁸⁹, destacaba la necesidad de adoptar medidas concretas para acabar con la pobreza y la exclusión social. Con el objetivo, además de promover un reparto justo de la riqueza contemplaba la adopción de regímenes de “renta mínima adecuada” que fuesen capaces de prevenir la pobreza y favorecer la inclusión social. Por lo tanto, pedía a los Estados miembros una revisión de sus políticas sobre la concesión de una renta adecuada, a sabiendas que la lucha contra la pobreza lo que requiere es la creación de empleos dignos y de calidad.

Así, las orientaciones de política de empleo para el año 2010⁴⁹⁰, en su Orientación 10, proponía el refuerzo de los sistemas de protección social junto con la necesidad de establecer sistemas de aprendizaje permanente. Dichas orientaciones se mantendrían hasta el año 2015.

Ante el aumento continuo de personas en riesgo de pobreza como efecto de la crisis, en Europa, la Comisión Europea adoptó la Comunicación titulada *Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión* (paquete sobre inversión social), de febrero de 2013⁴⁹¹, donde se instó a los Estados miembros a que éstos priorizaran las inversiones sociales. Las directrices, en este sentido, estuvieron enfocadas a simplificar y mejorar la orientación de los sistemas sociales, reforzar la inclusión activa o garantizar una inversión en capital humano a lo largo de toda la vida de la persona. También se establecía prestar especial atención a la inversión en la infancia con el fin de romper el ciclo de las desventajas.

En marzo de 2014, el Parlamento y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) N.º 223/2014, *relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas*⁴⁹², a partir de una propuesta de la Comisión de noviembre de 2012. Este Fondo brindaba apoyo a las acciones de los países de la UE destinadas a facilitar asistencia material, combinada con medidas de inclusión social, a los más desfavorecidos. También será a partir de 2014 cuando la UE, a través de la Comisión⁴⁹³, comience a afrontar el problema de la pobreza desde una perspectiva mundial en base a la globalización e interconexión del mundo y reafirmando el compromiso de trabajar de forma integradora con sus asociados y con las partes interesadas para dar un nuevo programa transformador a partir del año 2015. La comunicación recogía las conclusiones de los últimos debates internacionales como la Conferencia Río+20, el proceso de revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el informe del Panel de alto nivel del Secretario General de la ONU (SGNU) sobre la Agenda para el desarrollo después de 2015 y el informe del SGNU *Una vida digna para todos*. En lo que tocaba al empleo, los principales retos que se proponían era la creación de empleos dignos (empleo a largo plazo y calidad en la retribución, las condiciones laborales,

⁴⁸⁹ RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 20 de diciembre de 2010, *sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa (2010/2039 (INI))* (DOUE (2012/C 70 E/02, de 08/03/2012).

⁴⁹⁰ DOUE L 308/46, de 24/11/2010.

⁴⁹¹ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES *Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020* [COM (2013) 83 final, Bruselas 20/02/2013].

⁴⁹² DOUE L 72/1, de 12/03/2014

⁴⁹³ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Una vida digna para todos: de la visión a la acción protectora* [COM (2014) 335 final, Bruselas 02/06/2014].

la salud y seguridad en el trabajo y la protección social) y reducir el desempleo, sobre todo, en colectivos como jóvenes, personas de edad avanzada o personas con discapacidad.

Así, en las orientaciones de empleo para el año 2015⁴⁹⁴, el Consejo en su orientación N.º 8 volvería a lanzar las mismas consignas que en 2010 sobre la promoción de la igualdad de oportunidades, abordando la problemática de las desigualdades. Se volvería a advertir la necesidad de luchar contra la pobreza y la exclusión social, apoyándose para ello en el principio de integración activa, así como en los servicios de capacitación y activación laboral, la calidad de los servicios y un apoyo adecuado de ingresos en función de las necesidades individuales.

En el Dictamen del CESE del año 2016⁴⁹⁵, se reconocía que las políticas presupuestarias de austeridad que venía proyectando la UE habían producido una obstaculización del gasto social lo que había agravado la problemática sobre las situaciones de exclusión social, reconociendo con ello la imposibilidad de alcanzar el objetivo sobre la pobreza planteado para 2020⁴⁹⁶.

En abril de 2017, con el objetivo de propiciar unas mejores condiciones laborales en unos mercados cada vez más flexibles y menos seguros, la Comisión Europea presentó el *Pilar Europeo de Derechos Sociales*⁴⁹⁷, donde, además de proclamar la igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo y el establecimiento de condiciones de trabajo justas, entre las medidas propuestas, destacaba dentro del Capítulo III dedicado a la protección y a la inclusión social, el derecho, de toda persona que carezca de recursos suficientes, a unas prestaciones de renta mínima que proporcionasen garantías de vida digna, a lo largo de todas las etapas de la vida, contemplando la posibilidad de conjugar el percibo de dichas prestaciones con los incentivos para la integración del mercado laboral (art. 14).

Siguiendo con el análisis de las orientaciones de empleo, las establecidas para 2018 se destacaba, en su Orientación 8, la necesidad de modernizar los sistemas de protección social con los que fomentar una mayor inclusión social. Para ello se hacía necesario que los Estados miembros desarrollaran y aplicaran estrategias de carácter preventivo en las que se combinaran 3 aspectos de la inclusión activa: unas prestaciones financieras adecuadas (en este sentido los sistemas de protección social deberían garantizar unas prestaciones de renta mínima adecuadas), unos mercados de trabajo integradores y el acceso a unos servicios de calidad que respondan a las necesidades individuales (la atención y la educación infantil, la asistencia extraescolar, la educación, la formación, etc.). Las orientaciones para el año 2020⁴⁹⁸ no implicarían nuevas propuestas, más allá de la advertencia del aumento de situaciones de exclusión social que se estaban produciendo por los efectos de la pandemia y que se han mantenido para el año 2021.

⁴⁹⁴ DECISIÓN (UE) 2015/1848 DEL CONSEJO, de 5 de octubre de 2015, *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros para 2015* (DOUE L 268/28 de 15/10/2015).

⁴⁹⁵ DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, *Lucha contra la pobreza (dictamen exploratorio)* (DOUE C 133/03, de 14/04/2016).

⁴⁹⁶ Según datos Eurostat, con respecto a 2010, en 2019 el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se había reducido en 9,05 millones de personas muy lejos del objetivo de los 20 millones que pretendía la EE2020.

⁴⁹⁷ PARLAMENTO EUROPEO, CONSEJO Y COMISIÓN EUROPEA, *Proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales* (DOUE C 428/09, de 13/12/2017).

⁴⁹⁸ DOUE L 344/22, de 19/10/2020.

Si en 2010 se contabilizaban un total de 117.907.000 millones de personas en situación de riesgo o exclusión social, en 2019, el total alcanzaba a 107.535.000 millones de personas⁴⁹⁹ con lo que parece que la repercusión tanto de EE2020 como de las orientaciones europeas de empleo volvieron a no ser todo lo efectivas que se hubiese deseado.

4. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS NACIONALES DE EMPLEO

4.1. Introducción.

En España, las políticas sociales contra la exclusión social, gracias a la característica multidimensional de la cuestión, se presentan fragmentadas en un importante conglomerado de servicios e instrumentos de acción públicos que se insertan en varias esferas y ámbitos de actuación, desde la protección del derecho a una vivienda digna, pasando por la actuación de los servicios sociales, la protección sanitaria o las medidas de incentivación para la contratación de los individuos en situación de exclusión social. Como consecuencia de ello, su diseminación normativa resulta evidente.

Sin embargo, la primera cuestión que nos interesaría destacar es que, al contrario de lo que ocurre con otros colectivos que presentan condicionantes y características muy importantes que los sitúan de manera muy clara en los límites de la vulnerabilidad social, como el colectivo de personas con discapacidad, el legislador no ha promulgado ninguna norma de rango legal nacional ni, en su caso, los correspondientes desarrollos reglamentarios, que contemplasen a las personas en riesgo o en situación de exclusión social como un colectivo propio e independiente⁵⁰⁰ donde, de manera expresa, se regulasen medidas que trataran de paliar o eliminar y, en cualquier caso, de proteger las situaciones de exclusión social, abarcando todos los ámbitos desde los que se pudiera acometer dicha cuestión, en particular el del empleo, sin perjuicio de la existencia de un tratamiento diferenciado en base a las causas que provocaran el inicio de sus propios procesos de exclusión.

En lugar de una regulación al uso, de lo que se dispone es de una serie de programas de empleo nacionales para contrarrestar las situaciones de exclusión social donde las medidas no van dirigidas al colectivo de personas en situación de exclusión social, sino que están dirigidas, en la mayoría de los casos, a los integrantes de los distintos colectivos desfavorecidos cuyo riesgo de quedar al margen de la sociedad es muy alto pero que se consideran aun, dentro de los márgenes sociales.

Sin embargo, con esta postura, entendemos que no se está atacando el problema de una manera directa. Si bien es cierto que, si procuramos medidas efectivas que inserten laboralmente a los integrantes de los colectivos desfavorecidos, se estarán frenando, en parte, los procesos de exclusión social, sin embargo, no podemos olvidar a las personas que se encuentran, ya, fuera de los márgenes sociales. Es decir, la cuestión reside en que el hecho de pertenecer a un colectivo determinado como pueden ser las personas en situación de desempleo de larga duración, las personas con discapacidad o los inmigrantes no tiene porqué situar, al mismo tiempo, al individuo en un proceso de exclusión social. Es verdad

⁴⁹⁹ Datos Eurostat, consultado el día 08/09/2021.

⁵⁰⁰ Aunque, en teoría, sí se ha considerado a las personas en riesgo o en situación de exclusión social como colectivo propio, tal como lo señala el art. 30.1 de la Ley de Empleo al establecer como colectivo prioritario a las personas en situación de exclusión social, en la práctica legislativa, no.

que, si no se toman medidas de política de empleo para su adecuada inserción laboral, el riesgo de que entren en un proceso de exclusión social es alto, pero estas medidas podríamos definir las de carácter preventivo y no están pensadas para luchar contra la exclusión social sino para la inserción laboral de personas pertenecientes a colectivos desfavorecidos.

La propia Constitución Española podríamos decir que no acomete el tema de la exclusión social, de una manera directa pero sí de manera indirecta. Tal consideración podemos entender que se pone de manifiesto en el art. 1.1, cuando se dice que el Estado español se constituye como un estado social y democrático de derecho, donde se proclaman la libertad y la igualdad, entre otros valores superiores del ordenamiento jurídico nacional, y que resultan principios fundamentales para configurar una sociedad socialmente inclusiva. También podríamos entender su existencia al proclamar, su art. 14 CE, la igualdad de todos los españoles ante la Ley y la prohibición de discriminación, a pesar de que, entre las razones explícitas del artículo, no se considere la situación de exclusión social, como tal. Sin embargo, podría tener cabida, perfectamente, dentro de la coletilla final del artículo, "...o cualquier otra condición o circunstancia personal o social" debido, precisamente, al lastre que ha supuesto tradicionalmente la desintegración social que supone la aparición de las situaciones de exclusión social⁵⁰¹. Por su parte, el art. 9.2 CE ordena a los poderes públicos promover la igualdad y la libertad tanto del individuo como de los grupos sociales y facilitar la participación de los ciudadanos en los ámbitos culturales, políticos, económicos y sociales de la vida. En este sentido, las situaciones de exclusión social llegan a dinamitar la dignidad y el desarrollo personal de los individuos. Por último, destacar, por un lado, el art. 10.1 CE que proclama la dignidad de la persona y el desarrollo personal como fundamento del orden político y de la paz social y, por otro lado, dentro de los principios rectores de la política social y económica, el art. 40.1 CE que ordena a los poderes públicos a promover el progreso social y económico para conseguir una distribución equitativa de la renta en el marco de una política de estabilidad económica cuyo objetivo especial sea la consecución del pleno empleo. Con independencia de que, a esta última disposición le hubiese hecho falta acabar con la expresión "pleno empleo de calidad", bien es cierto que el intento efectivo por conseguir una utópica situación de pleno empleo, restringiría enormemente las situaciones de exclusión social.

4.2. Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo y los Programas Nacionales de Reformas

Desde un primer momento, el tratamiento de la política de empleo sobre la exclusión social para el acomodamiento a las directrices europeas, se dirige, no de manera directa a las personas que se encuentran fuera de los límites sociales, sino que, tal como hemos planteado en el apartado anterior, tuvieron un carácter preventivo y de actuación sobre los colectivos más vulnerables.

Así, los primeros PNAE obviaron al colectivo de excluidos sociales hasta que, el PNAE correspondiente al año 2000, en su Directriz N.º 9 plantea un *Programa de Fomento del Empleo* para trabajadores que se encontrasen en riesgo o en situación de exclusión social y

⁵⁰¹ De hecho, la jurisprudencia constitucional así lo ha puesto de manifiesto en varias sentencias, entre otras, STC 19/1989, de 31 de enero de 1989, junto con las corrientes doctrinales, entendiéndose que la prohibición de discriminación del art. 14 CE debe recaer sobre colectivos segregados, cuya dignidad quede afectada.

cuyos destinatarios iban a ser perceptores de salarios de inserción social, jóvenes en riesgo de exclusión social, personas con problemas de drogadicción en proceso de rehabilitación o reclusos en régimen abierto y ex reclusos⁵⁰².

El PNAE de 2001 supone un cambio en la definición del ámbito de lucha contra la exclusión social y su Directriz N.º 7 introduce nuevas medidas en forma de incentivos a la incorporación de personas desempleadas en situación de riesgo o de exclusión social como socios trabajadores o de trabajo en sociedades cooperativas o en sociedades laborales, así como en empresas de inserción⁵⁰³.

El PNAE de 2004⁵⁰⁴ planteó, en su Directriz N.º 7 como idea programática, la impulsión de una Ley de Inserción Sociolaboral que propiciase y fomentase el marco adecuado para procurar la inserción laboral de las personas en situación de exclusión social, cuestión que nunca se llegó a producir.

A partir del año 2005, se dejaron de implementar los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, dejando paso a los Planes Nacionales de Reformas (PNR) cuyas directrices iban a tomar el carácter de integradas⁵⁰⁵. Lo primero que hay que decir es que la idea de que las directrices de los PNR fuesen instrumentos integrados por orientaciones económicas y orientaciones de empleo, para el periodo 2005-2008, significó la adquisición de un protagonismo absoluto el aspecto económico sobre el aspecto del empleo. Los PNR para el periodo 2005-2008 establecieron dos medidas de calado importante como fueron, la creación de Centros Integrales de Empleo para personas en situación o en riesgo de exclusión social y, sobre todo, la promoción de la regulación legal de las empresas de inserción⁵⁰⁶.

La Estrategia Europa 2020 vino a relevar la antigua Estrategia Europea de Empleo como consecuencia de la escasa repercusión de la anterior e impulsada por el retroceso económico que sufrió el mercado europeo a raíz de la crisis de 2008. La profunda crisis económica que afectó a los mercados internacionales, europeos y nacionales pedía que los Gobiernos aplicaran reformas en varios ámbitos de la realidad socioeconómica para poder hacerla frente. En lo que respecta al ámbito laboral, resultaría necesario proveer de las medidas de flexibilidad empresarial suficientes para poder acomodar las exigencias del mercado a las necesidades empresariales a la vez que se debían establecer los mecanismos e instrumentos apropiados para conseguir la correcta protección y tratamiento de todos aquellos trabajadores que hubiesen quedado tanto momentánea como definitivamente, fuera del mercado de trabajo. Como consecuencia de dicha crisis, el colectivo de jóvenes fue uno de los más castigados con respecto al empleo, de hecho, una de las iniciativas emblemáticas de EE2020, como hemos visto, estaba dedicada al colectivo de jóvenes.

⁵⁰² AA.VV., CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (Dir.). (2004). *Colectivos desfavorecidos...*, op. cit., pág., 44-45

⁵⁰³ AA.VV., CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (Dir.). (2004). *Colectivos desfavorecidos...*, op. cit., pág., 45

⁵⁰⁴ Plan de acción para el empleo del reino de España 2004.

https://www.mites.gob.es/uafse_2000-2006/es/PNAE.pdf

⁵⁰⁵ Los Programas Nacionales de Reformas se pueden encontrar en la página del Ministerio de Trabajo y Economía Social. https://www.mites.gob.es/es/sec_trabajo/analisis-mercado-trabajo/pnr/archivos/pnr_anos_anteriores.htm

⁵⁰⁶ La materialización normativa se produjo a través de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción. Hasta entonces, la iniciativa de creación de este tipo de empresas venía poniéndose en práctica desde las CCAA.

Escasa fue la aportación de los siguientes PNR al colectivo de excluidos sociales hasta el correspondiente al 2017 que retomó de nuevo la atención en pos de la defensa de un sistema de rentas mínimas ya existente (Recomendación N.º 2) cuyos destinatarios venían siendo las familias o personas sin recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Se anunció la puesta en marcha de una nueva *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la pobreza y la Exclusión Social* y también se puso de manifiesto la intención de reforzar la coordinación de los SSPPE con los servicios sociales en el marco de la *Red de Inclusión Social 2017-2020*⁵⁰⁷. Finalmente, en el marco del *Programa Operativo para el Empleo, la Formación y la Educación*, planteó la financiación de actuaciones para la inserción sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social mediante la activación y la puesta en marcha de itinerarios integrados y personalizados de inserción a través de estrategias de desarrollo local.

El PNR de 2018 pidió la racionalización y revisión de los programas de rentas mínimas con el objetivo de que no fuesen motivo desincentivador de participación en el mercado de trabajo.

El PNR del año 2019, a raíz de las recomendaciones europeas, planteó una agenda política y económica, la *Agenda del Cambio*, mediante un programa de reformas e inversiones que generase un crecimiento inclusivo e integrador. Dicho programa iba a estar estructurado en 7 ejes, de entre los cuales y a los intereses de este apartado, destacaremos el sexto, donde se pretendía “reducir la desigualdad y proteger el Estado de bienestar”. Una de las medidas más relevantes en este ámbito iba a ser la aprobación de una *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023*, cuyo análisis tendremos lugar de realizar en los siguientes apartados.

Por su parte, tanto el PNR del año 2020 como el del año 2021, centran su atención en atender las demandas sobre el mantenimiento del empleo que ha provocado la crisis sanitaria, dejando escaso espacio para tratar la exclusión social.

4.3. Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social del Reino de España

Hasta que no se produjeron las cumbres de Feira y Lisboa en el año 2000, el Consejo Europeo no estableció las bases para crear una Europa inclusiva cuyo resultado fue la *Agenda Social Europea* (Consejo Europeo de Niza 2000) donde se pretendió erradicar con la marginación social, como principal reto propuesto, a partir de este momento. El Consejo Europeo pretendió materializar esta iniciativa a través de la elaboración, por parte de los Estados miembros, de los PNAIS para su posterior acomodación siguiendo el Método Abierto de Coordinación en materia de inclusión social.

Desde la UE se ha venido definiendo la inclusión social como un proceso donde se asegurase que las personas en situación de riesgo de pobreza o exclusión social pudieran aumentar las oportunidades y los recursos para gozar de unas condiciones de vida y bienestar social, óptimas y consideradas como normales. Para ello, el Gobierno de España reúne a representantes de las distintas Administraciones Públicas (estatal, autonómica y

⁵⁰⁷ La *Red de Inclusión Social (RIS) 2017-2020* fue un espacio creado para el intercambio de ideas y el diálogo, financiado y promovido por el FSE con el objeto de mejorar las políticas, acciones y prácticas para la inclusión social de los individuos. En la actualidad, se ha prorrogado la vigencia de la RIS 2017-2020 durante 3 años más. Consultado el día 01/10/2021 en: <http://redinclusion-social.es/que-es-la-ris/>

local), organismos y entidades (fundaciones y asociaciones) y de los agentes sociales para formular los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social.

Por lo tanto, los PNAIS van a definir las acciones específicas para luchar contra la exclusión social a nivel estatal y que, en relación con la política de empleo, resultará crucial su análisis para comprobar si ésta cumple con las directrices establecidas en dichos Planes.

En lo que se refiere al empleo, el *I Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2001-2003)*, estableció tres grandes objetivos: la creación de empleo de calidad para todos los ciudadanos, mejorando la incorporación al mercado de trabajo de los colectivos en situación o en riesgo de exclusión social; enseñar y capacitar para aprender a los más desfavorecidos y vulnerables, haciendo de la educación un instrumento básico para la evitación de la exclusión social a través de la inserción laboral y, por último, la obtención de recursos dignos para vivir⁵⁰⁸.

Entre las medidas propuestas para alcanzar los objetivos podríamos destacar las siguientes:

1. Desarrollo de aulas de intermediación laboral para procurar formación y orientación laboral a los usuarios.
2. Seguir impulsando la política de las bonificaciones a la contratación laboral de personas en situación de exclusión social.
3. Formalizar acuerdos con empresas para lograr la incorporación de personas procedentes de situaciones de exclusión social
4. Flexibilizar los requisitos de concesión de las Rentas Activas de Inserción para aquellas personas con especiales dificultades sociales.
5. El favorecimiento de la contratación pública de las empresas que empleen a un número determinado de personas en situación de exclusión social.
6. La creación de “Centros Integrales de Empleo” con el objetivo de crear puentes para la incorporación al mercado ordinario de trabajo de las personas en situación de exclusión social.
7. Garantizar a las personas perceptoras de Rentas Mínimas de Inserción el acceso a programas de incorporación laboral y un aumento de cobertura de las rentas
8. En cuanto a la formación y a la educación, se proponían medidas como la puesta en marcha de programas de apoyo y seguimiento para erradicar el absentismo y el abandono escolar, mejorar la vinculación formativa con la incorporación laboral, mejorar la formación básica de personas adultas en situación de exclusión social llevando a cabo programas de formación permanente y programas para combatir el analfabetismo, la facilitación al acceso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, promover la alfabetización digital.

El II PNAIS (2003-2005), elaborado sobre las bases de su predecesor, estableció medidas y acciones parecidas al primer PNAIS. En relación al acceso al empleo de las personas en situación de exclusión social el Plan proponía las siguientes actuaciones:

1. Proporcionar la formación necesaria que requiere tanto el acceso al mercado de trabajo, como el mantenimiento del puesto de trabajo o la progresión profesional.

⁵⁰⁸ Véase AA.VV., CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (Dir.). (2004). *Colectivos desfavorecidos...*, op. cit., pág., 56.

2. En cuanto al colectivo de mujeres, se apostó por el desarrollo del Programa CLARA para mujeres en situación de exclusión social⁵⁰⁹ basado en itinerarios personalizados de inclusión sociolaboral.

El III PNAIS (2005-2006) se presentó en septiembre de 2005 y mantuvo la misma estructura a la hora de establecer los objetivos a alcanzar, y los mismos objetivos. Las actuaciones eran las mismas que en los PNAIS anteriores con respecto al empleo, con alguna novedad excepcional como el incremento del SMI.

El objetivo general del PNAIS 2006-2008 fue procurar la cohesión social y el desarrollo sostenible, a través de los cuales, España pudiese lograr la modernización de su modelo social, un adecuado crecimiento económico y el bienestar social, asegurando con ello la prevención de la aparición de personas excluidas socialmente. Este objetivo general se concretaba en una serie de objetivos prioritarios que trataban de centrarse en aquellos aspectos que presentaban una mayor necesidad de intervención de cara a la adecuación de la estrategia europea en materia de inclusión social. De entre las medidas insertadas en el ámbito del empleo podemos destacar las siguientes:

1. Promover programas integrales de empleo mediante itinerarios personalizados que incluyesen actividades de información, orientación, formación, seguimiento y evaluación, así como la prestación de servicios para el empleo.
2. Promoción de la regulación legal de las empresas de inserción.
3. Impulsar líneas de financiación para potenciar el autoempleo de personas en riesgo o en situación de exclusión social.
4. Desarrollar programas, en colaboración con ONG, dedicados a procurar el deseado acceso al empleo de personas en riesgo o en situación de exclusión social en los que se combinase actividades de información, orientación, asesoramiento, formación práctica, acompañamiento y seguimiento mediante un itinerario personalizado y establecer estructuras puente hacia el mercado normalizado de trabajo.
5. Mejorar la cobertura de las rentas mínimas de inserción y sus medidas de acompañamiento social. Para ello se proponía el avance en la formulación de los criterios básicos comunes para todas las rentas mínimas⁵¹⁰ y continuar con el proceso de ampliación y mejora de la cobertura en estas prestaciones.
6. En cuanto al ámbito de la educación, desarrollar el Plan PROA (*Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo*), concebido como un proyecto para reducir el fracaso escolar de zonas especialmente desfavorecidas.

La estructura del PNAIS 2008-2010 fue similar a la de su antecesor estableciéndose medidas parecidas a las ya indicadas, todas ellas de carácter preventivo.

El último PNAIS elaborado (2013-2016), tomó la estrategia de la inclusión activa como pilar central de sus propuestas, siguiendo los designios de la Comisión Europea, cuyos motivos se basaban en que la inclusión activa respondía a una concepción multidimensional de la pobreza y de la exclusión social, donde iba a resultar determinante la coordinación

⁵⁰⁹ Estas mujeres fueron identificadas como aquellas con responsabilidades de núcleos familiares, víctimas de violencia de género, mayores de 45 años carentes de titulación reglada o formativa, inmigrantes, mujeres con discapacidad o pertenecientes a minorías étnicas.

⁵¹⁰ La idea era homogeneizar dicha prestación en todo el territorio nacional. La renta mínima de inserción es una prestación económica que pertenece al ámbito competencial de las CCAA. Por lo tanto, cada CA la regula según sus propios criterios.

entre las políticas de empleo y las políticas sociales. El planteamiento de inclusión activa implicaba la superación de estrategias exclusivamente enfocadas a aspectos parciales de la problemática como el mercado de trabajo o las políticas asistenciales. Se trataba de combinar políticas que procurasen la inserción laboral con medidas de protección social. Por tanto, las medidas del Plan se iban a articular en torno a 3 ejes: la procuración de políticas activas, la asistencia mediante unas políticas de rentas mínimas que asegurasen la cobertura de las necesidades básicas y el acceso a unos servicios públicos de calidad.

Así, en referencia al primer objetivo estratégico, el Plan pretendía enfocarse en la puesta en marcha de itinerarios personalizados de inserción y reforzando la formación para el empleo, incentivando la contratación mediante la política de bonificaciones a las cuotas de la seguridad social en favor de aquellas personas con mayores problemas para acceder al empleo; reforzar la coordinación entre los servicios de empleo y los servicios sociales en la medida en que son estos últimos quienes más cerca se hallan de las personas vulnerables. Las empresas de economía social, y en concreto, las empresas de inserción, se convertirían en un instrumento clave de inserción laboral, ofreciendo una posibilidad de futuro laboral a las personas en situación de exclusión social, con la incorporación progresiva al mercado ordinario de trabajo. Se detecta la necesidad de potenciar la colaboración público privada en el ámbito de la inclusión laboral, con la presencia de las agencias autorizadas de la intermediación.

En atención al segundo objetivo estratégico, se buscó asumir una política de garantía de rentas donde las prestaciones económicas dependiesen de las necesidades de las personas, de sus circunstancias familiares y donde se primase la lucha contra la pobreza infantil. En el marco de este segundo objetivo y en conexión con el concepto de inclusión activa, se abogó por la compatibilización del cobro de prestaciones cuando el sujeto desempeñase empleos de baja remuneración.

En cuanto al tercer objetivo, va a poner de manifiesto el importante papel que debía desempeñar la educación como uno de los instrumentos de socialización más tempranos, a la vez que determinaría el futuro personal del individuo. En este sentido el PNAIS estimaba la necesidad de garantizar el acceso y permanencia en la educación de los menores pertenecientes a los colectivos más vulnerables. También abogaba por la lucha contra el fracaso escolar, el absentismo y la puesta en funcionamiento de incentivos para los jóvenes que abandonaron el sistema educativo. En este contexto en el que la educación asume un papel principal en la integración sociolaboral del individuo se abre una vía al desarrollo y mejora de la formación profesional, donde España, según el PNAIS presentaba un déficit formativo en comparación con el resto de países de la UE, haciendo también una clara apuesta por la formación dual. También se contempló la importancia de la formación y la educación a lo largo de la vida. Otra cuestión que trajo a colación este tercer objetivo fue la importancia del conocimiento de las tecnologías de la información y la comunicación y cuyo desconocimiento o no acceso provocaría una nueva forma de exclusión social conocida como brecha digital, fenómeno que afectaba, de manera mucho más importante, a las personas pertenecientes a los colectivos más vulnerables, y que restaba oportunidades de desarrollo personal y profesional. Por esta razón, el PNAIS abogaba por una sociedad digital inclusiva y para ello resultaba imprescindible que la mayoría de la población pudiera tener acceso a Internet y a los beneficios que ello aporta.

4.4. Las estrategias españolas para el empleo

4.4.1. La Estrategia Española de Empleo 2012-2014

El objetivo principal de la *Estrategia* fue fomentar el empleo entre la población activa, la participación de hombres y mujeres y lograr un mercado sostenible basado en la igualdad de oportunidades y en la cohesión social, entre otras cuestiones. Esta igualdad de oportunidades y la cohesión social hacían referencia al “crecimiento integrador” que había puesto en marcha EE2020. Por lo tanto, dichos propósitos pretendían lograr corregir los desequilibrios estructurales que afectaban a ciertos grupos más vulnerables, entre ellos las personas en situación de exclusión social. Las medidas de referencia que propuso la Estrategia con respecto al colectivo de personas en situación de exclusión social, fueron básicamente el estímulo de la contratación indefinida y el fomento, en general, de las acciones de contratación, principalmente, a través de las empresas de inserción.

4.4.2. La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016

La profunda crisis económica desencadenada en 2008 había tenido un impacto directo en los niveles de desempleo tanto europeos como nacionales y el nuevo contexto económico obligaba a rentabilizar al máximo los recursos disponibles. Este fue, por tanto, el objetivo global que se marcó la *Estrategia*, la optimización de los recursos utilizados y de los esfuerzos realizados por los distintos agentes del sistema para la mejora de la eficacia y eficiencia de las políticas activas de empleo, entre otras cuestiones, la modernización de los Servicios Públicos de Empleo. Aparte de este objetivo global, la Estrategia dedicó escasa atención a las personas en situación de exclusión social, más allá de lo que proponía en el Eje 3: *Oportunidades de Empleo*, sobre el fomento de la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo. La Estrategia hablaba de colectivos desfavorecidos en general, personas desempleadas o igualdad de oportunidades, pero no se hacía ningún planteamiento específico con respecto al colectivo de personas en situación de exclusión social.

4.4.3. La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020

A mediados del año 2017 se confirmaban los buenos datos de la actividad económica, consolidándose la tendencia de crecimiento del empleo que se inició en el año 2014. La nueva Estrategia, quiso dar un paso más allá centrando sus actuaciones en poner en manos de los agentes del SNE nuevas herramientas, infraestructuras y sistemas de información, o en mejorar los ya existentes. Por lo tanto, se persiste en el empeño de la mejora y la modernización de los SSPPE, sobre todo, haciendo hincapié en cuestiones como las transiciones laborales desde el empleo y desde el desempleo, la prestación de apoyo continuado durante toda la vida laboral, la promoción de la activación, la ayuda a cubrir el desajuste entre las competencias que se demandan por las ofertas de empleo y las que poseen los trabajadores y la lucha contra la exclusión social mediante la combinación de políticas activas de empleo y la protección económica del desempleo y de otras políticas sociales. En cuanto a los objetivos estructurales, se manifestaban en la misma línea que los apuntados en la Estrategia anterior, marcados por el fomento de la contratación de colectivos desfavorecidos o con especiales dificultades de acceso al empleo.

4.5. Otros planes y estrategias nacionales

4.5.1. La Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023

La *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023* se construye en torno a cuatro metas que se van a concretar, a su vez, en cuatro planes operativos de carácter anual: combatir la pobreza, especialmente la de las personas más vulnerables como los niños y adolescentes; inversión social en las personas; sistema de servicios públicos sanitarios, educativos y sociales, universales y de calidad y eficacia y eficiencia de las políticas de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Nuestro interés va a centrar su atención sobre las dos primeras metas estratégicas. En cuanto a la primera, la *Estrategia* va a establecer un objetivo consistente en asegurar un sistema de ingresos mínimos que permita vivir a las personas con dignidad. Esta estrategia apuesta por poner en marcha un Ingreso Mínimo Vital, de carácter estatal que asegure a las personas, en situación de necesidad, un nivel mínimo de renta, sin menoscabo de que dicho ingreso pueda complementarse con otros programas de garantía de rentas de ámbito autonómico con lo que, en este sentido, se estaría dando, en principio, un carácter homogeneizador en todo el territorio español, a los programas de rentas mínimas de inserción⁵¹¹.

Con respecto a la segunda meta estratégica se establecen dos objetivos importantes. El primer objetivo en favor de procurar un sistema educativo inclusivo y equitativo, preveía una apuesta por la puesta en práctica de una política de becas que garantizara que ningún estudiante tuviera que abandonar el sistema educativo por falta de recursos económicos, la escolarización temprana entre los 0 y los 3 años de los niños pertenecientes a colectivos desfavorecidos, la articulación de refuerzo escolar para estudiantes con dificultades de aprendizaje (circunstancia que se da sobre todo en jóvenes pertenecientes a colectivos vulnerables) o la promoción del uso de las tecnologías entre los alumnos pertenecientes a colectivos más vulnerables. El segundo objetivo, apostaba por la utilización de fórmulas combinatorias de dos instrumentos como la formación y el empleo, por potenciar las políticas activas en favor de las personas desempleadas en riesgo de exclusión social, incentivando su contratación, mejorando su empleabilidad, mejorando los mecanismos de intermediación laboral y la atención individualizada, entre otras.

4.5.2. Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020

Esta *Estrategia* fue el marco de actuación que propuso el Gobierno para dar respuesta a aquellas personas que se encontraban sin hogar. El sinhogarismo quizá constituya el peor rostro de las situaciones de exclusión social que puede vivir una persona. La *Estrategia* fue la primera que se aprobaba en nuestro país que proponía una respuesta básica para intentar dar solución al sinhogarismo en todo el territorio nacional y cuyo origen se vislumbró en el PNAIS 2013-2016. Dicha estrategia no aspiraba a la mera asistencia o a la supervivencia de las personas bajo mínimos de garantía vital, sino que apostó por la restauración de un proyecto de vida y la reincorporación social. La gobernanza de esta estrategia contaba con el Gobierno y organismos de la Administración General del Estado, CCAA, grandes ciudades, organizaciones ciudadanas y grupos de personas sin hogar.

⁵¹¹ Este hecho se materializó, normativamente, en 2020 a través del RD-Ley 20/2020, de 20 de mayo por el que se estableció el ingreso mínimo vital (BOE N.º 154, de 01/06/2020).

Entre los objetivos de actuación de la *Estrategia* se contemplaba la restauración del proyecto de vida que requeriría, no solo de la provisión de los recursos materiales necesarios sino también de un trabajo personal y social muy intenso que permitiese a las personas vincularse de nuevo con la sociedad y recuperar una vida autónoma.

Para ello, una de las líneas estratégicas que se propusieron fue la de mejorar la empleabilidad de las personas sin hogar reforzando los programas mixtos de empleo y formación, los de formación laboral y los de educación de adultos con las correspondientes adaptaciones metodológicas y de contenidos. Por su parte, también se contemplaba promocionar la colaboración con las empresas para facilitar el contacto con el mundo laboral y favorecer la contratación de este colectivo.

4.5.3. Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020

La presencia de la población gitana en España se remonta al S. XV y a lo largo de su trayectoria histórica la marginación y los procesos de exclusión social han sido situaciones y procesos constantes. En 2020, representaban cerca del 2% de la población española⁵¹², teniendo en cuenta la dificultad que supone conocer el tamaño real de la población debido a la falta de registro padronal, que se producen en muchas situaciones, y que dicho registro no recoge la pertenencia a la etnia. Sin embargo, hoy en día nos encontramos con un perfil poblacional heterogéneo y diverso dentro de la etnia gitana. Un grupo amplio ha experimentado notables avances sociales, aunque acusa aun ciertas carencias sociales frente al conjunto de la sociedad. Por último, se constata la existencia de que el 86% de las familias gitanas se encuentran bajo el umbral de la pobreza y un 46% de los hogares padecen situaciones de pobreza extrema⁵¹³.

La *Estrategia* se enmarca en la línea de trabajo de los PNR y de los Planes y políticas nacionales de distintos ámbitos (educación, empleo, vivienda, salud, etc.), que afectan a las condiciones de vida de la población gitana. Sin embargo, en cuanto a la política de empleo, es escasa. La *Estrategia* se planifica y desarrolla en colaboración con las CCAA y con las entidades de la Administración Local, en consulta con el movimiento asociativo gitano.

5. EL PAPEL DE LA INTERMEDIACIÓN LABORAL

En contextos de exclusión social, la labor de la intermediación laboral va a constituirse como uno de los pilares fundamentales para conseguir la inserción laboral del individuo. En una sociedad en constante cambio y con unos mercados globalizados cada vez más especializados y competitivos, la labor de la intermediación laboral debe ir más allá de la mera puesta en contacto de la oferta con la demanda de empleo. Las acciones que conformen la intermediación laboral deberán procurar un cambio en la persona excluida, que suponga un paso hacia la madurez personal, la cualificación profesional y la autonomía tanto personal como profesional para poder tomar decisiones tanto en el entorno personal, social y, por su puesto, en el laboral. Del mismo modo, las acciones de intermediación deberán de acompañar a la persona hasta su plena integración sociolaboral. En dicho

⁵¹² Fundación Secretariado Gitano, consultado el día 28/01/2020 en: https://www.gitanos.org/la_comunidad_gitana/ciudadania_y_futuro.html.es

⁵¹³ FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO (2019). *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza*. Consulta de la información en <https://www.gitanos.org>

proceso se deberá de trabajar el cambio de aptitud y de actitud, el deseo de superarse, de procurarse una mejor preparación o un mejor aprendizaje, herramientas con las que el excluido social podrá hacer frente a su situación y a la búsqueda de un empleo adecuado⁵¹⁴.

Sin embargo, cuando analizamos la normativa que regula la intermediación laboral descubrimos que no existe ningún marco regulador que establezca unas pautas específicas para tratar de manera especial a las personas en situación de exclusión social. Recordemos que las situaciones de exclusión social suelen ir acompañadas de situaciones de desempleo permanente; en tal caso, nos podemos encontrar con personas que pueden llevar periodos muy largos en los que no se haya realizado una prestación laboral, sea por cuenta propia o por cuenta ajena, lo que conllevaría tener en cuenta varias cuestiones como la ausencia de recursos económicos, la pérdida de hábitos laborales, una importante descualificación profesional y, por tanto, una pérdida de la capacidad de ser empleable, etc. Este panorama exige un esfuerzo mucho mayor a las entidades intermediadoras ya que no se trata de salvar un simple escollo en el camino, sino que el cúmulo de barreras que impiden la integración en el mercado de trabajo se multiplican en comparación con un trabajador normal o incluso con trabajadores que pertenezcan a algún colectivo vulnerable.

De manera somera, se establece que los servicios públicos de empleo, en el marco de proporcionar un trato igualitario y no discriminatorio a cualquier ciudadano que requiera sus servicios, en lo que respecta a los colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, se contempla la adopción de medidas específicas (art. 5.3 RD 7/2015, de 16 de enero). La intermediación laboral es uno de los servicios que pueden prestar los SSPPE y la consigna que se da, desde el ámbito nacional, es la posibilidad de adoptar medidas especiales en función de las características del colectivo. Así, parece que dicha cuestión se deja al ámbito competencial de la respectiva CA a la hora de ejecutar la política de empleo.

Claro que, en el ámbito privado, la carencia de regulación resulta igual de escasa. El art. 5 g) del RD 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación establece la obligación de que dichas agencias deban tener elaborados y, por tanto, la obligación de ejecutar, planes específicos para la colocación de personas integrantes de colectivos prioritarios de los que mencionaba el art. 26 de la antigua y derogada Ley 56/2003, de Empleo⁵¹⁵. Como podemos observar la ausencia total de indicaciones reguladoras sobre qué acciones deberían integrar dichos planes puede afectar y alterar la efectividad de dicho mandato.

6. LA EDUCACIÓN REGLADA Y LA FPE COMO INSTRUMENTOS CLAVE PARA LA EMPLEABILIDAD

⁵¹⁴ Véanse indicaciones semejantes en SEVILLANO MONJE, V (2017). "Las empresas de inserción como salida laboral para las personas en riesgo de exclusión social". *Cuestiones pedagógicas. Revista de ciencias de la educación*. N.º 26, págs. 138-139.

⁵¹⁵ En su versión original y a la hora de hablar de los colectivos prioritarios, el art. 26.1 hacía referencia a colectivos que presentaban especiales dificultades para la inserción laboral, mencionando con carácter específico a jóvenes, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, discapacitados e inmigrantes. Como podemos observar, las personas en situación de exclusión social no eran contempladas como colectivo propio desfavorecido con especiales dificultades de inserción sociolaboral. Actualmente, esta referencia hay que entenderla hecha sobre el art. 30 de la actual Ley de Empleo, el RD Legislativo 3/2015.

6.1. Introducción

La dimensión educación-formación profesional no solo forma parte de las variables condicionantes de las situaciones de exclusión social, sino que, además, puede condicionar al resto de variables como la del empleo, la económica o la sanitaria. El nivel educativo alcanzado, el grado de adquisición de competencias en materia de formación profesional, el fracaso escolar o el abandono prematuro del sistema educativo, van a mantener una relación directa con la futura posición que alcanzará la persona en el mercado de trabajo. Es decir, tanto la educación como la formación profesional van a constituirse como los instrumentos esenciales para otorgar las competencias necesarias que faciliten el desarrollo profesional, personal y social con el que conseguir reducir los riesgos y las situaciones de exclusión social, máxime en un contexto socioeconómico donde el conocimiento y la información ocupan un lugar central⁵¹⁶.

En la actualidad, una de las vertientes de la falta de formación es la que está directamente relacionada con el no manejo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. El empleo se ha tecnologizado, es decir, la innovación tecnológica permanente que sufren tanto los procesos productivos, el propio producto, como la gestión empresarial, hace que el reciclaje y el aprendizaje permanente en las nuevas tecnologías deba ser una constante en nuestro día a día. Esta tecnologización del empleo puede provocar la expulsión total del mercado de trabajo, sobre todo, de trabajadores que no han tenido oportunidad de formarse en las nuevas tecnologías ni adquirir competencias tecnológicas o no logren mantener un nivel formativo óptimo de acuerdo con el progreso y desarrollo tecnológico, por lo que, a la hora de encontrar un trabajo, van a toparse con verdaderas dificultades. En definitiva, la rapidez con la que los cambios tecnológicos se producen y consolidan y la falta de formación tecnológica van a dar lugar a la denominada brecha digital⁵¹⁷ que va a provocar, en no pocas ocasiones, rupturas sociales⁵¹⁸.

6.2. La respuesta del sistema educativo

El sistema educativo español potencia, desde los primeros momentos de la etapa infantil⁵¹⁹, la integración social del alumnado y su autoestima a través de los métodos de trabajo (art. 14.6 LOE). Para los alumnos que presenten necesidades educativas especiales la LOE promueve su escolarización en la educación infantil (art. 74.4 LOE), contemplando también, para la educación secundaria obligatoria, la regulación de soluciones específicas para estos alumnos y para aquellos otros que presenten dificultades especiales de integración en la actividad de los centros⁵²⁰ (art. 26.5 LOE). Además, se prevé el desarrollo de programas adecuados para su escolarización en los centros de educación primaria y secundaria obligatoria (art. 74.4 LOE), la identificación de dicho alumnado con dificultades especiales y la valoración, de forma temprana, de sus necesidades formativas (art. 79 bis.1 LOE). El art. 74.1 LOE también aboga por la no discriminación de este alumnado cuyas características especiales puede dar lugar a que se produzcan acciones de

⁵¹⁶ AA.VV., SUBIRATS HUMET, J. (Dir.). (2004). *Pobreza y exclusión social...*, op. cit., págs. 26.

⁵¹⁷ Sobre el concepto de "brecha digital" y su relación con las situaciones de exclusión social, Véase OLARTE ENCABO, S. (2017). "Brecha digital...", op. cit.

⁵¹⁸ Véase PÉREZ CAMPOS, A.I. "Personas en riesgo o situación de exclusión social...", op. cit., pág. 38.

⁵¹⁹ Comprende hasta los seis años.

⁵²⁰ Casos en los que pueden verse involucrados alumnos procedentes de estratos sociales marginados.

carácter desfavorable, pudiendo introducir medidas flexibilizadoras de las distintas etapas educativas.

En cuanto a la educación de personas adultas, entre los objetivos del sistema está desarrollar programas que corrijan los riesgos de exclusión social, especialmente de los sectores más desfavorecidos [art. 66.3 e) LOE]. A este respecto, resulta curioso ver cómo el sistema, al dirigirse a los factores de riesgo, ataca al problema, desde la prevención, no contemplando pues programas específicos para los adultos que acudan al colegio desde la marginalidad social. En nuestra opinión, deberían llevarse a cabo programas dirigidos especialmente a personas en situación de exclusión social donde, además de la formación para adultos de carácter general, se incluyesen técnicas de habituación de disciplina, cumplimiento de horarios o inculcación de la importancia de optar a una educación básica para tener verdaderas posibilidades de conseguir un empleo adecuado. Además, estos programas también deberían incluir una formación básica en módulos profesionales, canalizando, con ello, los objetivos y los esfuerzos de los alumnos, de una manera más directa, hacia la integración laboral.

También la formación profesional del sistema educativo tiene entre sus objetivos, además de contribuir al desarrollo personal, favorecer la inclusión y la cohesión social [art. 2 c) RD 1147/2011]. Con el objetivo de procurar la integración social de las personas adultas con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo, el art. 42.1 del reglamento establece que las administraciones educativas podrán ofertar, de manera excepcional, módulos profesionales incluidos en títulos y asociados a unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales a aquellas personas que, careciendo de las condiciones necesarias establecidas para poder acceder a los ciclos formativos, puedan hacerlo mediante la acreditación de la experiencia laboral (art. 42.1 RD 1147/2011). Sin embargo, esta medida puede no resultar efectiva a los adultos en situación de exclusión social que no puedan acreditar dicha experiencia, bien porque no hayan trabajado nunca o lo suficiente para poder acreditar la experiencia o bien porque lo hayan hecho desde la economía sumergida, situación nada extraña entre las personas integrantes de este colectivo⁵²¹.

Por último, las administraciones educativas deberán establecer las medidas y los instrumentos necesarios de apoyo y refuerzo para poder facilitar la información y el asesoramiento necesarios a aquellos jóvenes con mayor riesgo de abandono prematuro del sistema educativo y a aquellos colectivos con mayor riesgo de exclusión social (art. 55.1 RD 1147/2011).

6.3. La formación profesional para el empleo

Al igual que ocurría con la intermediación laboral, con respecto a la formación profesional para el empleo, el legislador no ha dispuesto medidas o acciones de especial dedicación a conseguir la empleabilidad de las personas en situación de exclusión social, salvo las intenciones o declaraciones de considerar a este colectivo, especial en su tratamiento. Así, el art. 12.1 de la LO 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y la formación

⁵²¹ El nuevo Proyecto de Ley Orgánica de orientación e integración de la Formación Profesional incluye una pequeña referencia a las personas en situación de exclusión social al establecer la posibilidad de efectuarse ofertas de carácter específico de formación dirigidas a las personas o grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo o que estén en riesgo de exclusión social [art. 71.1 c)]

profesional, con el objeto de integrar socialmente a los individuos y a los grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo, establece que las administraciones públicas, especialmente la local, deberán adaptar las ofertas formativas a las necesidades específicas de las personas en riesgo de exclusión, entendiéndose de nuevo como una medida preventiva frente a las situaciones de exclusión social. Dichas ofertas formativas adaptadas, además de incluir módulos asociados al catálogo nacional de cualificaciones profesionales, podrán incorporar módulos apropiados para la adaptación a las necesidades específicas del colectivo beneficiario. Las competencias profesionales adquiridas en estos módulos podrán ser evaluadas y acreditadas cuando sean incorporadas al citado Catálogo (DA2ª RD 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad).

Entre los fines que marcaba la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo, se encontraba la mejora de la empleabilidad de los trabajadores con mayores dificultades de inserción laboral [art. 2 d)]. Por su parte, la oferta formativa dirigida a trabajadores desempleados, se deberá desarrollar mediante programas que cubran las necesidades formativas detectadas en los itinerarios personalizados de inserción y en los programas específicos para la formación de personas con necesidades formativas especiales o con dificultades para su inserción o recualificación profesional (arts. 11.2 Ley 30/2015 y 24.2 RD 694/2017, de 3 de julio que desarrolla la Ley 30/2015).

También el hecho de considerar a los excluidos sociales como uno de los colectivos prioritarios, a la hora de facilitar su acceso a la oferta formativa, forma parte del trato favorable que dedica la política de formación profesional hacia las personas en exclusión social (art. 5.2 RD 694/2017). En este sentido, el art. 27.1 del RD 694/2017 establece que las administraciones públicas competentes podrán establecer programas específicos para la formación de personas con necesidades formativas especiales o que tengan dificultades para su inserción o recualificación profesional. Estos programas podrán incluir acciones o proyectos que complementen la actividad formativa.

Con respecto al contrato para la formación y el aprendizaje, hay que destacar que el legislador exime del cumplimiento del límite máximo de edad⁵²² a aquellos trabajadores en situación de exclusión social que queden integrados en los colectivos establecidos en el art. 2 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, que regula el régimen jurídico de las empresas de inserción, y siempre que sean contratados por empresas de inserción. Con lo que cuando el contrato provenga de una empresa ordinaria deberá cumplirse con el límite máximo de edad establecido en el art. 11.2 LET y en el art. 6 RD 1529/2012. En este sentido, si entendemos que las personas pertenecientes al colectivo de excluidos sociales van a tener, en la mayoría de los casos, enormes carencias formativas y de experiencia laboral, el legislador podía haber ampliado el ámbito de aplicación a cualquier empresa y no solo a las empresas de inserción.

7. CONCRECIÓN DE LAS MEDIDAS DE POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO

7.1. Introducción

⁵²² El contrato para la formación y el aprendizaje se podrá celebrar con trabajadores mayores de 16 y menores de 25 años [art. 11.2 a) LET].

En las últimas décadas las distintas administraciones autonómicas han intentado traspasar la línea que marcaban las políticas asistencialistas para luchar contra la pobreza y la exclusión social dirigiendo sus planteamientos hacia medidas más integrales cuyo principal instrumento han sido los programas de activación laboral. Sin embargo y a pesar de ello, junto a las políticas activas de empleo, deberán seguir articulándose las correspondientes políticas de garantía de recursos mínimos sustitutivas de los ingresos no percibidos durante los periodos de inactividad para que actúen, por una parte, como elemento preventivo ante las situaciones de vulnerabilidad y, por otra, como elemento protector de aquellos ciudadanos situados en la exclusión social y sin las cuáles, el trabajador deja de tener acceso a las necesidades básicas vitales. Con lo cual, parece claro que una correcta política de empleo diseñada para luchar contra las situaciones de riesgo o de exclusión social sería aquella que conjugara medidas de políticas activas con medidas de políticas pasivas de empleo.

Sin embargo, existe un elemento a tener en cuenta y que desde nuestro punto de vista va a resultar fundamental para el éxito y la efectividad de la política de empleo en su conjunto. Nos referimos al compromiso y responsabilidad que, de manera real y efectiva, deberá asumir el ciudadano beneficiario de los distintos programas de inserción laboral en lo referente a la adopción de una actitud proactiva a la hora de llevar a cabo una búsqueda de empleo, de alcanzar un grado óptimo de empleabilidad, o de adoptar una disposición positiva frente a la actividad laboral, es decir, será necesaria una corresponsabilidad tanto pública como individual⁵²³.

Por otra parte, y como venimos apuntando en el desarrollo del capítulo, las situaciones de exclusión social van a convertirse en una cuestión transversal ya que cualquier colectivo vulnerable o desfavorecido de los analizados en esta tesis ostentan un riesgo alto de incurrir en procesos de exclusión social. Por lo tanto, desde este punto de vista, en este capítulo solo analizaremos las medidas de política de empleo diseñadas para sacar, lo antes posible, a sus integrantes de la situación de exclusión social, y no aquellas que pretendan prevenir dicha situación y que serán las que se estudian en el resto de los capítulos de esta tesis.

Dicho esto, la inexistencia de una legislación específicamente dirigida a la protección del colectivo de personas en situación de exclusión social provoca una serie de carencias técnicas como por ejemplo, la falta de un concepto jurídico de exclusión social que tenga su proyección desde la política de empleo, la ausencia de concreción de aquellos colectivos que ostenten un mayor grado de situaciones en exclusión social y, quizás lo más importante, establecer un marco regulador desde donde se lleve a cabo una delimitación de cuáles van a ser las políticas constitutivas como preventivas de posibles situaciones futuras de exclusión social, y cuáles deben focalizar sus esfuerzos en reinsertar, de manera clara, a aquellas personas situadas fuera ya de los límites sociales. Esta reflexión nos parece fundamental tenerla en cuenta a la hora de diseñar la política activa de empleo ya que no resultará igual de efectiva una medida dirigida a una persona que, aun perteneciendo a un colectivo vulnerable, se encuentre socialmente incluida, a otra que se encuentra en situación de exclusión social, aunque ambas compartan las características del grupo vulnerable. De dicha reflexión se deduce que la política de empleo destinada a las personas en situación de exclusión social deberá tener ciertas especificidades con respecto a la política de empleo dirigida al resto de grupos vulnerables.

⁵²³ SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y. (2005). "Excluidos sociales...", op. cit., págs. 175 y 176.

Dicho esto, no solo la política de empleo destinada a los colectivos en situación de exclusión social demanda una legislación y normativa específica a sus características y situaciones sociales sino que la falta evidente de medidas concretas de política de empleo para el colectivo en cuestión resulta manifiesta, resultando las empresas de inserción y los incentivos a la contratación como los únicos instrumentos jurídicos, articulados desde el ámbito nacional y destinados a la inserción laboral de los individuos en situación de exclusión social.

7.2. Las Empresas de Inserción. Una vía idónea para la integración laboral

Con la aprobación de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, que regula el régimen de las empresas de inserción⁵²⁴ (en adelante, LEEI) se dio cumplimiento a una serie de propuestas y mandatos llevados a cabo por una serie de programas e instrumentos jurídicos como fueron el PNR 2005-2008, el IV PNAIS (2006-2008) y, finalmente, la DF5ª de la Ley 43/2006 que mandó aprobar una norma con rango de ley para regular el régimen de las empresas de inserción (en adelante, EEI).

La LEEI vino a constatar una realidad existente bajo el amparo de la regulación autonómica⁵²⁵, convirtiéndose así las CCAA en pioneras en proporcionar un régimen jurídico a estas peculiares empresas⁵²⁶. También este tipo de empresas venían siendo una realidad en Europa desde tiempo atrás⁵²⁷. Sin embargo, podemos observar que no se ha llegado a producir un desarrollo reglamentario de la LEEI, cuestión que no deja de llamar la atención en cuanto a la multitud de aspectos que hay que regular en torno a la creación y puesta en marcha de una EI, desde el registral, pasando por el mercantil y societario hasta llegar, al que nosotros nos interesa, que sería el régimen regulador del proceso de inclusión sociolaboral de los trabajadores en situación de exclusión social, objeto social de este tipo de empresas.

7.2.1. El concepto de Empresa de Inserción

Las EEI hacen posible que las personas en situación de exclusión social puedan encontrar un empleo que les permita participar, de manera activa, en todos los ámbitos sociales. Este tipo de empresas deberán estar promovida por entidades sin ánimo de lucro (denominadas entidades promotoras, pertenecientes al ámbito público o privado, art. 6 LEEI), teniendo que definir su personalidad jurídica adoptando una forma mercantil o cooperativista ya que una EI no es una forma jurídica en sí, sino una calificación especial de empresa.

⁵²⁴ BOE n.º 299, de 14 de diciembre de 2007.

⁵²⁵ Decreto 100/2000, de 28 de febrero, de empresas de inserción, de la Comunidad Foral de Navarra; Decreto 305/2000, de 26 de diciembre, por el que se regula la calificación de las empresas de inserción en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

⁵²⁶ VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C. (2008). *Empresas de inserción y mercado de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*. Comares. Granada, pág. 7.

⁵²⁷ Véase DAVISTER, C., DEFOURNY, J y GREGOIRE, O. (2004). "Les entreprises sociales d'insertion dans l'Union Européenne". *RECMA. Revue Internationale de l'économie sociale*. N.º 293 y LÓPEZ-ARANGUREN MARCOS, L. M.ª. (2002). *Las empresas de inserción en España. Un marco de aprendizaje para la inserción laboral*. Consejo Económico y Social. Madrid, págs. 165 y ss.

Calificadas debidamente como “Empresas de Inserción” por los organismos autónomos competentes, se van a dedicar a realizar una actividad económica de prestación de servicios o de producción de bienes, como cualquier otra empresa, con la diferencia de que el objeto social que persiguen va a consistir en procurar la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social, como tránsito al empleo ordinario (art. 4 párrafo 1º LEEI).

Los requisitos para constituirse como EI vienen regulados en el art. 5 LEEI, y en lo que a nuestro análisis respecta, vamos a destacar los siguientes aspectos:

1. Deben mantener, en cómputo anual, desde su calificación como EI, un porcentaje de trabajadores en inserción de, al menos, el 30% del total de la plantilla, durante los 3 primeros años y de al menos el 50% del total de la plantilla, a partir del cuarto año, con independencia de la modalidad contractual que se haya utilizado y sin que, en ningún momento, el número de trabajadores en inserción pueda ser inferior a 2.
2. El 80% de los resultados económicos o excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio económico por la empresa deberán ir destinados a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas y de inserción. Con respecto a este segundo requisito, consideramos que la LEEI podía haber sido un poco más exhaustiva en establecer un porcentaje destinado a las labores de inserción.

7.2.2. El proceso de inserción sociolaboral de los trabajadores en exclusión y los servicios de acompañamiento

El objeto social, como se ha señalado, es el de integrar en la sociedad a las personas en situación de exclusión social mediante el desarrollo de un empleo en el que el individuo adquirirá las competencias necesarias para ingresar en el mercado normalizado. Para ello las EEI deben poner en práctica un proceso de formación y de seguimiento del trabajador denominado itinerario de inserción personalizado, conforme los criterios establecidos por los Servicios Sociales Públicos competentes⁵²⁸ y por los SSPPE. Dicho itinerario de inserción deberá ser aceptado por el propio trabajador en inserción (art. 3.1 LEEI).

La relación de las EEI, con los Servicios Sociales Públicos competentes, será a efectos de (art. 10.2 LEEI):

1. Acreditar las situaciones de exclusión social de los trabajadores en inserción.
2. Poder acceder, las EEI, a los servicios de intervención y acompañamiento social que pueden ofrecer los Servicios Sociales Públicos.
3. Facilitar el seguimiento y prestar apoyo a los trabajadores una vez finalizado el proceso de inserción en la EI.
4. Cualquier otra función que determinen la normativa autonómica.

Con respecto a los Servicios Públicos de Empleo, las EEI se relacionarán con éstos a los efectos siguientes (art. 10.3 LEEI):

1. Efectuar el seguimiento de los procesos de inserción y proporcionar, en su caso, formación al respecto, tanto durante el proceso como una vez terminado éste.

⁵²⁸ “Se entiende por Servicios Sociales Públicos competentes los correspondientes de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 148.1.20ª CE y lo establecido en las distintas Leyes Orgánicas de Estatutos de Autonomía, así como los determinados por las Corporaciones Locales, de acuerdo a los arts. 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, con arreglo a lo que establece la legislación estatal y autonómica”, art. 2.2 segundo párrafo LEEI.

2. Certificar, con anterioridad a la firma del contrato, si el trabajador, en los 2 años previos a la contratación, ha prestado servicios en la misma o en distinta EI.
3. Certificar, la formación adquirida por el trabajador durante el proceso de inserción y, en su caso, los certificados de profesionalidad que correspondan por la experiencia adquirida en la EI.
4. Cualquier otra función que se desprenda de la normativa autonómica.

El itinerario de inserción personalizado va a consistir en aplicar una serie de medidas de intervención y acompañamiento que consistirán en servicios, prestaciones y acciones de orientación, tutoría y procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo o habituación laboral y social (art. 3.2 LEEI). A este respecto, el párrafo segundo del art. 4 aclara que los servicios de intervención y acompañamiento deberán utilizarse para facilitar y procurar la posterior incorporación al mercado de trabajo ordinario.

En lo que respecta al cómo se van a aplicar estos itinerarios de inserción, la LEEI no entra a matizar dichos detalles. Un desarrollo reglamentario que se ocupase de este aspecto podría ser interesante en el sentido de marcar unas pautas que establecieran, por un lado, unos mínimos consensuados garantes de alcanzar unas cuotas mínimas de logro de objetivos y, por otro, procurar una homogeneización de los procesos de integración laboral. Sin la concreción de medidas, se hace necesario realizar una medición cuantitativa y cualitativa de cada itinerario de inserción para obtener una respuesta sobre la eficacia de la propuesta. Al hilo de esta cuestión, tampoco nos parece suficiente, con respecto al establecimiento de los requisitos que permiten a una empresa constituirse como EI, lo regulado en el art. 5 g), cuando exige que las EI cuenten con los “medios necesarios para cumplir con los compromisos derivados de los itinerarios de inserción sociolaboral”, olvidando quizá establecer unos criterios básicos o generales sobre cuáles deberían ser esos medios para garantizar unos mínimos de calidad homogeneizados. En base a esto tampoco se regula la figura del técnico interventor-acompañante que asesorará y orientará al trabajador durante su proceso de inserción.

En cuanto al tipo de objetivos y al modo en el que se deben alcanzar no existe ningún tipo de desarrollo normativo que lo lleve a cabo. Por esta razón, traemos a colación la propuesta de FAEDEI y AERESS⁵²⁹ marcando una serie de directrices sobre la puesta en práctica de una metodología basada en la conjugación de la formación en el puesto de trabajo junto con la adquisición de competencias a través de la práctica laboral, teniendo como fin procurar la autonomía, la independencia y la emancipación del trabajador en inserción en tres dimensiones: personal, sociolaboral y profesional. En este sentido, el proceso de acompañamiento del trabajador es definido mediante tres fases, con independencia de que en función de la empresa y de los trabajadores, cada una se pueda definir y adaptar de forma diferente.

1. Fase de acogida y diagnóstico inicial. Con una duración de 3 meses, esta fase resulta de vital importancia para establecer un vínculo educativo y relacional que

⁵²⁹ Dichas directrices se encuentran recogidas en el manual de trabajo (2014) *El acompañamiento en las empresas de inserción*, elaborado por la Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción (FAEDEI) y por la Asociación Española de Recuperadores de Economía Social y Solidaria (AERESS) donde se pretende establecer un marco de referencia metodológico para los procesos de acompañamiento en los itinerarios personalizados de inserción (págs. 36-44). Consultado el 25/01/2020 y disponible en: [http://www.aeress.org/Documentacion/Informes-y-estudios/\(offset\)/10](http://www.aeress.org/Documentacion/Informes-y-estudios/(offset)/10).

posibilitará y facilitará el proceso de incorporación y los cambios posteriores. Esta fase a su vez, contiene las siguientes etapas:

- a. *Selección y acceso*: se produce en el inicio de la acogida y su cometido es el de definir de manera correcta el puesto de trabajo y planificar el proceso de selección de personal. En esta etapa, también se acredita la situación de exclusión social del trabajador y se certifica que la persona no haya trabajado, en los dos años inmediatamente anteriores a la contratación, en una EI.
 - b. *Acogida e incorporación*: en esta etapa se concretan las expectativas del trabajador, resultando esencial aclarar cuestiones como los derechos y obligaciones, la temporalidad, el proceso, etc. Por lo tanto, lo que se pretende es dar a la persona toda la información sobre las características, condiciones y exigencias del puesto de trabajo al tiempo que se van a conocer las necesidades, metas y deseos del trabajador.
 - c. *Diagnóstico inicial*: una vez incorporada la persona al puesto de trabajo se lleva a cabo una entrevista sobre su situación de partida con el objeto de realizar un primer diagnóstico que permita enfocar y orientar la intervención hacia los aspectos más relevantes.
 - d. *Diseño del itinerario de inserción personalizado*: tras las etapas anteriores se establece un primer plan básico de participación y planificación de actuaciones para empezar a trabajar las necesidades detectadas en el trabajador⁵³⁰. En esta fase se deben de alcanzar una serie de compromisos y acuerdos formalizados en un documento firmado tanto por el trabajador como por la persona que lo acompaña y cuyo contenido se irá enriqueciendo y ajustando en la medida que se fortalezca el vínculo y el proceso de acompañamiento. El diseño del itinerario concluye con la formalización del Plan de Trabajo.
2. Desempeño laboral y mejora de la empleabilidad. Esta fase puede tener una duración de entre 6 y 30 meses (en concordancia con la regulación de la concatenación de los contratos de duración determinada establecida en el art. 15 del LET). Durante esta fase, el trabajador deberá de aprender, de cualificarse y de alcanzar un desempeño laboral exitoso, herramientas que le permitirán incorporarse al mercado de trabajo ordinario. Por lo tanto, en esta fase, el proceso de acompañamiento va a girar en torno al desarrollo personal, social y la formación y cualificación profesional. Se trata de llevar a cabo un proceso de empoderamiento que favorezca, además, el desarrollo de un autoconcepto positivo que prepare a la persona para enfrentarse a retos futuros. Así el acompañamiento en esta fase se realiza en función de un esquema de alcance de competencias estructurado en tres áreas: competencias personales (relacionadas con el ejercicio de una ciudadanía activa), competencias sociolaborales (relacionadas con las tareas y las relaciones sociales en un contexto laboral) y competencias técnico-profesionales (en relación con los aspectos específicos de la profesión).
 3. Transición al mercado laboral ordinario. Se trata del objetivo principal de la EI. Es el momento en que la relación laboral con la EI está a punto de terminar concluyéndose y evaluándose los procesos de aprendizaje y de empleabilidad del trabajador. Tras estas evaluaciones se inician las actuaciones dirigidas a la

⁵³⁰ Además de trabajar las competencias profesionales también habrá que detectar las carencias de tipo social de carácter familiar, económico, sanitario o de vivienda, coberturas básicas que condicionan el acceso a un empleo. El diseño del tratamiento de los aspectos sociales se realiza en coordinación con los servicios sociales.

incorporación al mercado laboral ordinario del trabajador. Para el éxito de esta fase, en concreto, y de todo el proceso, en general, resulta de vital importancia que el trabajador tenga, durante todo el proceso, la fase de transición como meta. Los miedos y resistencias al cambio pueden aparecer en esta fase, por tanto, resulta necesario darles recursos de apoyo y acompañamiento en esta transición siempre que vayan orientados a procurar una mayor autonomía personal. Esta fase se va a dividir en tres etapas:

- a. *Búsqueda activa de empleo*: en los últimos 3 meses de estancia en la empresa se pone en práctica las técnicas de búsqueda activa de empleo (prestar atención a las oportunidades de empleo que surjan en el entorno, poner en relación con el candidato con centros de referencia como pueden ser los servicios sociales o los SSPPE, estar al tanto de las ofertas utilizando las nuevas tecnologías, movilizar contactos o establecer contactos, directos, con las empresas).
- b. *Salida de la empresa de inserción*: la salida de la empresa puede estar provocada por 3 situaciones: a) la incorporación del trabajador al mercado ordinario de trabajo, b) la finalización del contrato por cumplimiento del tiempo máximo en la EI y c) incumplimiento, por parte del trabajador, del itinerario de inserción personalizado.
- c. *Acompañamiento tras la salida de la EI*: lo ideal es llevar a cabo un seguimiento del trabajador, durante un tiempo de entre 6 meses y 1 año, tras la salida del trabajador de la EI. Este seguimiento, aunque implique una menor intensidad, debe basarse en el mantenimiento del contacto con el trabajador al que se le puede proponer acciones de distinto índole en función de la situación que alcance el trabajador una vez salga de la EI⁵³¹, como por ejemplo la realización de formación complementaria.

En definitiva, lo que se propone es que la unión entre formación y desempeño laboral sea lo que defina el proceso de inserción de las EEI.

Otra cuestión a tener en cuenta es la relacionada con la falta de concreción de ciertos aspectos por parte de la LEEI a la hora de denunciar la falta de previsión para revisar los itinerarios de inserción que garanticen una adecuación correcta y permanente a las características del trabajador en inserción. En el Dictamen 6/2007 sobre el anteproyecto de Ley para la regulación de las EEI, que presentó el Comité Económico y Social, ya se advertía que la norma debía contemplar medidas de readaptación de los itinerarios, en lo relativo a los procesos de rehabilitación terapéutica u otras medidas necesarias, cuando se produjeran recaídas en los supuestos de alcoholismo y drogodependencia. Sin embargo, esta observación del CES no fue tenida en cuenta en el texto definitivo de la Ley⁵³².

7.2.3. Régimen jurídico de la relación laboral del trabajador en inserción

⁵³¹ En este sentido hay que ver que las posibilidades pueden ser variadas y múltiples, desde la iniciación de un proyecto propio empresarial, pasando por la situación por desempleo, el trabajo por cuenta ajena en una empresa ordinaria o, incluso, el quedarse contratado en la EI como personal normalizado.

⁵³² Véase AGUILERA IZQUIERDO, R. "La participación de la sociedad civil (I) Régimen jurídico de las empresas de inserción", en SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C (Coord.) ... *et alia*. (2010). *La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico*. Dykinson, Madrid, pág. 171.

Una de las cuestiones que han llamado nuestra atención es el carácter limitante que, a nuestro juicio, muestra la LEEI al exigir pertenecer a alguno de los colectivos enumerados en el art. 2.1 para poder ser contratado como trabajador en inserción. Así, además de estar en situación de exclusión social, desempleado e inscrito en los SSPPE y presentar especial dificultad para la integración en el mercado de trabajo, el trabajador deberá estar incluido en alguno de estos colectivos:

1. Ser perceptor de una Renta Mínima de Inserción⁵³³, o cualquier otra prestación de igual naturaleza, dependiendo de la denominación dada por la CA, así como cualquiera de los miembros que formen parte de la unidad de convivencia del beneficiario de dicha renta.
2. Quiénes no puedan acceder a las prestaciones anteriores, cuando el motivo sea por alguna de estas dos causas:
 - a. Falta del período exigido de residencia o empadronamiento o para la constitución de una unidad perceptora.
 - b. Haber agotado el periodo máximo de percepción que se haya establecido legalmente.
3. Jóvenes mayores de 18 años y menores de 30 que procedan de instituciones de protección de menores.
4. Personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social.
5. Internos de centros penitenciarios que puedan acceder a un empleo, siempre que no mantengan una relación laboral especial, como la regulada en el art. 1 del RD 782/2001, de 6 de julio, las personas en situación de libertad condicional y los exreclusos.
6. Menores internos en un centro de menores, cuya situación les permita acceder a un empleo, siempre que no mantengan una relación laboral especial como la regulada en el art. 53.4 del RD 1774/2004, de 30 de julio, así como los menores en situación de libertad vigilada y los ex internos.
7. Personas que procedan de los centros de alojamiento alternativo autorizados por las CCAA.
8. Personas que procedan de servicios de prevención e inserción social autorizados por las CCAA.

Con esta redacción, el artículo puede dejar fuera de juego a personas en situación de exclusión social que, por determinadas circunstancias, no pertenezcan a ninguno de los colectivos enumerados. Es decir, entendemos que lo importante es que las personas que entren a formar parte de las EEI como trabajadores en inserción, procedan de situaciones de exclusión social debidamente acreditadas por los servicios sociales correspondientes (art. 2.2 LEEI), más allá de la concreción de la situación personal de cada individuo.

En cuanto a la normativa que va a regular la relación laboral de los trabajadores en inserción, lo primero que hay que aclarar es que será la legislación laboral la encargada de tal misión, sin perjuicio de lo establecido en la LEEI (art. 11 LEEI). Así, de conformidad con el art. 12.1 LEEI, y teniendo en cuenta que la situación del trabajador en inserción va a tener un carácter temporal, la relación laboral se podrá formalizar a través de un contrato de duración determinada, pudiendo elegir cualquier modalidad de entre las previstas en la legislación laboral vigente, sin perjuicio de la duración del itinerario de inserción previsto. Ante la redacción literal del art. 12.1, llama la atención dos cuestiones importantes. La

⁵³³ Con esta redacción dada por la norma, entendemos que los perceptores del IMV entrarían dentro de este apartado.

primera, la palpable desvinculación que se establece entre la duración del contrato de trabajo y la duración del itinerario de inserción dando a entender que ambas cuestiones son independientes. En realidad, parece que el legislador pensó dicha fórmula con el objeto de poder ir concatenando contratos temporales conforme a las necesidades que pudiera presentar el proceso de inserción del trabajador en cuestión. Sin embargo, esta fórmula podría chocar con el requisito legal que exige que se den las causalidades establecidas tanto en el art. 11 como en el 15 LET para poder formalizar contratos de duración determinada. Con ánimo de dar solución al problema que la misma Ley crea, entendemos que el legislador acierta en regular una fórmula contractual de carácter específico, el “contrato temporal de fomento del empleo” (art. 15 LEEI), con el que formalizar la relación de trabajo de los trabajadores en inserción.

La segunda se refiere al tipo de contrato a utilizar con los trabajadores en inserción. Es decir, cuando el art. 12.1 dice “El contrato de trabajo... podrá celebrarse por duración determinada”, da a entender que la contratación indefinida puede ser una opción, como así lo entiende también el art. 16.3 a) LEEI cuando, al regular la duración del percibimiento de las bonificaciones a las cotizaciones de Seguridad Social, como fórmula utilizada para promocionar las EEI por la contratación de trabajadores en situación de exclusión social, contempla la posibilidad de la modalidad indefinida. Esto parece contrastar, de nuevo, con el objeto social de la empresa ya que las EEI se configuran como empresas de tránsito cuya finalidad es ayudar a la integración en el mercado de trabajo ordinario a las personas en situación de exclusión social. Por lo tanto, dicho objeto condiciona la necesaria temporalidad tanto del contrato de trabajo como de los itinerarios de inserción⁵³⁴.

En efecto, para las contrataciones de los trabajadores en inserción, la LEEI regula, con carácter general, la posibilidad de utilizar cualquier modalidad correspondiente a los contratos de duración determinada regulados en la LET. Sin embargo, y con carácter especial, el art. 15 de la LEEI proporciona la posibilidad de realizar un contrato temporal específico, propio de las EEI, denominado “Contrato temporal de fomento del empleo” para llevar a cabo las contrataciones de los trabajadores en inserción. Este contrato tiene su origen en un contrato especial que la DA1ª de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, reguló para las personas con discapacidad. Sin embargo, el legislador decidió acudir a este tipo de contrato, con las especificaciones que se establecen en la LEEI, para regular una modalidad contractual propia, para los trabajadores en inserción, con las ventajas que ello va a suponer en relación con la utilización de cualquier otro tipo de modalidad contractual.

La primera ventaja que conlleva la utilización de este contrato de trabajo es que va a estar exento de tener que cumplir con el requisito de la causalidad de los contratos de duración determinada (art. 12.1 2º párrafo LEEI) ya que la causa de su utilización reside, precisamente en que una EI quiera contratar a un trabajador en situación de exclusión social con el objeto de reinsertarlo en el mercado ordinario, ofreciendo a las EEI libertad de uso sin temor a caer en supuestos de fraude de Ley.

La duración del contrato también va a ser motivo de regulación especial ya que va a oscilar entre un mínimo de 12 meses y una duración máxima de 36 meses. No obstante, podrá celebrarse por una duración menor, si así se aconseja por los servicios sociales públicos competentes para el seguimiento del proceso de inserción, sin que, en ningún caso, la duración pueda ser inferior a 6 meses (art. 15.4 LEEI). De seguido establece una condición

⁵³⁴ En similares términos se posiciona el Consejo Económico y Social en su Dictamen 6/2007 sobre el anteproyecto de la Ley 44/2007, pág. 8. Consultado el 30/01/2020 en: <http://www.ces.es/dictamenes>

para los casos en que el contrato de trabajo se concierte por una duración inferior a la máxima y es que, dentro de la posibilidad de concertar prórrogas hasta cumplimentar con el periodo máximo, la norma exige que, cada prórroga, deba tener una duración mínima igual a la duración inicial del contrato. A nuestro juicio, no parece tener mucho sentido esta exigencia, además de no aportar ningún valor añadido a la cuestión, ya que al final puede darse la situación que, tras un periodo de prórrogas, el tiempo que reste hasta cumplimentar los 36 meses, sea inferior a la duración inicial del contrato con lo que no se podría llevar a cabo la última prórroga, limitando con ello la totalidad del periodo establecido para completar el proceso de inserción. En relación a la duración máxima, desde nuestro punto de vista, el legislador podría haber previsto la posibilidad de prorrogar el periodo máximo para aquellos casos que, por circunstancias especiales, sean personales o no, el trabajador no lograse conseguir terminar, de manera satisfactoria, el proceso de inserción.

Se establecen unas ciertas cautelas legales para prevenir supuestos de desvirtuación de la causa de la contratación cuando el art. 15.3 LEEI prohíbe la contratación de trabajadores que, en los 2 años inmediatamente anteriores, hubieran prestado servicios en la misma o distinta empresa de inserción, mediante un contrato de trabajo (incluido el contrato temporal de fomento del empleo), salvo que los servicios sociales públicos, teniendo en cuenta las circunstancias personales del trabajador, consideren lo contrario por motivos de fracaso en un proceso previo de inserción o por recaída del trabajador, en una situación de exclusión. Esta cuestión nos parece de suma importancia y de gran acierto por parte del legislador teniendo en cuenta la posibilidad latente que pueda darse de abusar de una contratación indebida y excesiva.

Con la extinción del contrato de fomento del empleo por finalización del proceso de inserción, el trabajador tendrá derecho a una indemnización de 12 días de salario por año trabajado (art. 15.5 LEEI). El contrato de fomento del empleo dará derecho a la bonificación a las cuotas de la seguridad social que regula el art. 16.3 a) LEEI, y que se explicarán en su apartado correspondiente (art. 15.7 LEEI).

En cuanto a la jornada de trabajo, el art. 13.1 LEEI prevé la posibilidad de una duración a tiempo parcial siempre que sea superior a la mitad de la jornada de trabajo de un trabajador a tiempo completo comparable⁵³⁵. La cuestión de la parcialidad laboral siempre resulta espinosa en estos supuestos o en supuestos parecidos ya que difícilmente podría el trabajador adquirir una correcta formación en el puesto de trabajo y unos hábitos laborales adecuados trabajando un escaso número de horas al día o a la semana. Con esta medida, creemos que se evitan situaciones que, acogiéndose legalmente a las posibilidades que ofrece el art. 12 LET podrían utilizarse para fines lucrativos o para posibles situaciones fraudulentas, separándose del objeto social que debe inspirar la contratación en inserción.

En materia de permisos, hay que destacar la posibilidad que tiene el trabajador de ausentarse del trabajo para asistir, previo aviso y justificación y sin pérdida de la remuneración, a tratamientos de rehabilitación, participar en sesiones de formación o readaptación profesionales o realizar cualquier otra medida de acompañamiento prevista en su itinerario de inserción personalizado, con las pautas que en éste se establezcan. Se considerarán justificadas aquellas ausencias o faltas de puntualidad al trabajo motivadas por la situación física o psicológica del trabajador derivada de su situación de exclusión social, cuando los servicios sociales así lo consideren, y sin perjuicio de que sean

⁵³⁵ El artículo hace referencia a la jornada diaria o semanal.

comunicadas por el trabajador a la empresa (art. 13.2 LEEI). Al no establecerse por la Ley un número máximo de días para el disfrute de estos permisos, se entiende que será el itinerario de inserción el que establezca los días dedicados a este cometido en función de las circunstancias personales de cada individuo. Como ha señalado la doctrina, el argumento de base que está detrás de esta regla son los problemas de desarraigo, deshabitación sociolaboral o deficiencias de salud física o psíquica lo que exige el apoyo, la vigilancia y la intervención de los servicios sociales públicos⁵³⁶, por lo tanto, vemos con acierto esta medida para el éxito del proceso de inserción. En esta cuestión, téngase en cuenta la derogación del art. 52 d) LET⁵³⁷ y sus implicaciones económicas ante una posible decisión de extinción de la relación laboral, precisamente por este tipo de causas, aun, justificadas.

En cuanto a la regulación del periodo de prueba, la LEEI no dice nada por lo que se entiende la aplicación del art. 14 LET. Sin embargo, el art. 13.3 LEEI prohíbe concertar un nuevo periodo de prueba si el trabajador, al terminar su proceso de inserción, continuase trabajando en la EI, computándose el tiempo de servicios prestados como antigüedad laboral.

En materia de extinciones contractuales, una cuestión importante es la que opera como salvaguardia de las circunstancias especiales de los trabajadores excluidos y que prevé no aplicar el supuesto del despido disciplinario referente a la embriaguez habitual o toxicomanía⁵³⁸ contemplada en el art. 54.2 f) LET. En estos casos, la EI deberá poner en conocimiento de los servicios sociales públicos dicha situación para que sean éstos los que propongan al trabajador el inicio de un proceso de deshabitación, operando una singular causa de suspensión contractual⁵³⁹, si fuera necesario, para el éxito de dicho proceso. En los supuestos en los que el trabajador no iniciara dicho proceso o lo abandonase sin causa justificada, sí que operaría la consideración de incurrir en incumplimiento de las obligaciones asumidas en el itinerario de inserción, siendo de aplicación la previsión del art. 54.2 f) LET del despido disciplinario (art. 14.3 LEEI).

Al hilo de la extinción del contrato por causas objetivas, echamos en falta una regulación para cubrir las situaciones de ineptitud del trabajador⁵⁴⁰ y falta de adaptación recogidas como causa de despido objetivo en el art. 52 a) y b) LET, respectivamente, regulando un tratamiento especial como particularidad lógica y propia devenida de las circunstancias

⁵³⁶ VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C. (2008). *Empresas de inserción y mercados...*, op. cit., pág. 245.

⁵³⁷ Derogación llevada a cabo, en primera instancia, por el art. único del RD-Ley 4/2020, de 18 de febrero y más tarde, por el art. único de la Ley 1/2020, de 15 de julio.

⁵³⁸ No hay que olvidar que los trabajadores en exclusión social puedan venir de situaciones de drogodependencia o alcoholismo lo que, sin duda, repercutirá de manera importante en el desarrollo de su actividad laboral. Esta cuestión solo afectaría al colectivo de trabajadores establecidos en el art. 2.1 d) LEEI (personas drogodependientes o con otros trastornos adictivos).

⁵³⁹ En estos supuestos, la norma no aclara si la suspensión contractual alarga el proceso de inserción o no. Aplicando el art. 7 del RD 2720/1998, de 18 de diciembre, la suspensión de los contratos de duración determinada por las causas previstas en los arts. 45 y 46 LET no comportan ampliación de su duración, salvo pacto en contra. Por lo que, en principio, no habría ampliación salvo que lo pactasen los propios servicios sociales públicos o se contemplase en el convenio colectivo.

⁵⁴⁰ Coincidimos con el análisis de MENDOZA MORENO, D. (2010). *Situación actual y retos del régimen jurídico del trabajo de personas en situación de exclusión social y con discapacidad en España*. Fundación Aequitas, Madrid, pág. 36.

especiales que reportan las situaciones de exclusión social y por las propias dificultades que puede acarrear el proceso de inserción al que deben someterse los trabajadores.

Otra cuestión que no consideramos nada menor es el derecho que la Ley otorga al trabajador, a la finalización del contrato de trabajo, de recibir del empresario un certificado en el que conste la duración y los servicios prestados, puesto o puestos de trabajo ocupado/s, principales tareas realizadas, así como adaptación a los mismos (art. 13.4 LEEI)⁵⁴¹. No hubiese estado de más el haber introducido en la redacción del artículo referencias a las capacitaciones tanto personales como profesionales del trabajador y a las competencias adquiridas, como carta de presentación para su futuro profesional en el mercado ordinario, máxime si tenemos en cuenta la dificultad que puede suponer, a este tipo de trabajador, demostrar sus capacidades formativas o profesionales.

Sin perjuicio de lo analizado, consideramos de gran acierto que la Ley exija que en el contrato de trabajo se establezcan las obligaciones de las partes y las medidas concretas establecidas para el desarrollo del itinerario personal de inserción, a los efectos del necesario control por parte de los servicios sociales públicos competentes (art. 12.2, tercer párrafo LEEI).

Por último, merece una especial mención, el intenso control y vigilancia que ejerce la Administración Pública sobre la propia relación laboral a lo largo de toda la estancia del trabajador en inserción, destacando de manera particular las siguientes situaciones:

1. El visto bueno, por parte de los servicios sociales públicos competentes, para la formalización del contrato temporal de fomento del empleo por una duración inferior a 12 meses (art. 15.4 LEEI).
2. Los servicios sociales públicos podrán decidir si se puede o no proceder a la contratación de trabajadores en inserción mediante el contrato temporal de fomento del empleo cuando el trabajador haya fracasado en un proceso previo de inserción o haya recaído en situación de exclusión, aun no habiendo transcurrido más de 2 años desde la extinción de su último contrato de trabajo (art. 15.3 LEEI).
3. Ante cualquier situación de extinción contractual, las EEI deberán comunicar su decisión a los servicios sociales públicos para que estos emitan un informe no vinculante, previo a la extinción del contrato, incurriendo, en caso de incumplimiento, en una falta grave regulada en el art. 19 bis, LISOS (art. 14.4 LEEI).
4. Una copia del contrato de trabajo y, en su caso, de las prórrogas, hay que remitirlas a los servicios sociales públicos competentes para el seguimiento del itinerario de inserción. No debe olvidarse que en el contrato de trabajo se plasman las medidas y obligaciones que deben marcar el itinerario de inserción (art. 12.2 primer párrafo LEEI).

7.2.4. Las medidas de promoción de las EEI

Resulta interesante y muy positivo que las EEI obtengan ayudas (económicas y de servicios) para solventar las dificultades a las que se enfrentan a diario a causa de

⁵⁴¹ Redacción prácticamente copiada del art. 4 del RD 488/1998, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el art. 11 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos formativos. En este artículo se regula la certificación de las prácticas del contrato en prácticas, mostrándose con ello la analogía de intenciones de las dos situaciones.

compaginar la realización de su objeto social con el mantenimiento de un grado adecuado de competitividad en un mercado globalizado. Sin estas ayudas, se haría casi imposible llevar a cabo la labor integradora tan necesaria y positiva que realizan las empresas de inserción. No podemos olvidar que la acción social que llevan a cabo las EEI (restablecer los derechos civiles a ciertos ciudadanos que los han perdido) podría considerarse como parte de las prerrogativas establecidas en el art. 9.2 CE y correspondiente a los poderes públicos; lo que significa, y así habría que entenderlo, que los poderes públicos deben asumir la responsabilidad de llevar a cabo actuaciones de promoción de las EEI y que, finalmente, se materializan a través de los marcos de compromisos asumidos tanto por la UE como por nuestra Constitución.

Esta promoción de las empresas de inserción debe estar enfocada en el apoyo, no solo en lo referente a la creación de este tipo de empresas, sino también a su mantenimiento en el mercado con el objeto de que puedan cumplir con su función social. Así, dentro del marco regulador nacional, la LEEI establece que las EEI “podrán ser beneficiarias de ayudas financieras para su adaptación a las previsiones” de la LEEI, “para su constitución, puesta en marcha y desarrollo de su actividad, así como en concepto de asistencia técnica, formación y contratación de técnicos para su gestión y en concepto de actuaciones de I+D+I” (art. 16.2). Por su parte, también concede la LEEI a dichas entidades la posibilidad de ser beneficiarias de ciertas ayudas económicas como van a ser las bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social, subvenciones para el mantenimiento de aquellos puestos de trabajo destinados a los trabajadores en inserción, ayudas a la inversión fija que quede afecta a la realización de su objeto social (art. 16.3), ayudas de la administración correspondiente para la ejecución de los servicios de acompañamiento en los distintos itinerarios de inserción sociolaboral que lleven a cabo (art. 16.5) y para sufragar determinados gastos tanto de promoción como de funcionamiento de aquellas asociaciones o agrupaciones de carácter específico que llegasen a constituir para la defensa de sus intereses las EEI (art. 16.6).

Otro aspecto importante para tener en cuenta en la promoción de las EEI es el espacio que reserva la LCSP en favorecer la contratación pública de obras, servicios, suministros, etc., a empresas de iniciativa social como, por ejemplo, las empresas de inserción, a través de las denominadas “cláusulas sociales”. El órgano de contratación podrá exigir unas condiciones de ejecución del contrato, que se deberán encontrar insertas en los pliegos de condiciones particulares, para impulsar objetivos de política social a las empresas licitadoras y cuyo cumplimiento por parte de estas les ayudará a posicionarse ventajosamente con respecto a sus competidoras en el proceso de adjudicación de la concesión administrativa⁵⁴² (art. 122.2 LCSP⁵⁴³). A la hora de otorgar la adjudicación del contrato, el órgano de contratación podrá exigir una serie de requisitos “en base a la mejor relación calidad-precio” donde se evaluará en función de unos criterios de carácter económicos y cualitativos. Estos últimos podrán incluir aspectos sociales como la inserción sociolaboral de personas en situación o en riesgo de exclusión social o la subcontratación con empresas de inserción (art. 145.2 1º).

⁵⁴² Véase CUBERO MARCOS, J.I. (2020). “Las llamadas “cláusulas sociales” en los contratos del sector público: cuestiones competenciales y libre concurrencia para la fijación de condiciones salariales”. *Revista General de Derecho Administrativo*, N.º 53. Consulta on line (RI §422297).

⁵⁴³ Advértase que prácticamente todo el apartado segundo de este art. 122 ha sido declarado inconstitucional por la STC 68/2021, de 18 de marzo, por declararse no conforme con el orden constitucional de competencias entre Estado y CCAA.

En este orden de cosas, habría que destacar también la posibilidad que contempla la LCSP de que el órgano de contratación pueda eximir, a la empresa adjudicataria, de la exigencia de la constitución de una garantía del 5% sobre el precio final ofertado, excluido el IVA, o en el caso de los precios provisionales, sobre el precio máximo fijado, excluido el IVA, cuando los contratos tengan por objeto la inclusión social o laboral de personas en riesgo de exclusión social, salvo que se traten de contratos de obras o de concesión de obras (art. 107.1).

En cuanto a aquellas situaciones en las que se produzca un empate entre 2 o más empresas licitadoras tras la aplicación de los criterios de adjudicación, los órganos de contratación podrán establecer criterios de adjudicación específicos para dirimir dicho empate. Entre los tipos de criterios, la LCSP contempla que se tengan en cuenta las proposiciones hechas por empresas de inserción que cumplan con los requisitos establecidos en la LEEI, necesarios para alcanzar dicha consideración [art. 147.1 b) LCSP]. En defecto de previsión de dichos criterios específicos de desempate, el empate se podrá resolver mediante la aplicación, por orden, de una serie de requisitos sociales. El primero de ellos va a ser el mayor porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social en las respectivas plantillas. En caso de que el porcentaje fuera el mismo, el empate se decidirá por el mayor número de trabajadores fijos con discapacidad en la plantilla o el mayor número de trabajadores en inserción en la plantilla [art. 147.2 a) LCSP].

Por último, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, del órgano competente de la comunidad autónoma o del órgano competente de las entidades locales, se podrán fijar porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos a las empresa de inserción que cumplan con los requisitos establecidos en la LEEI, o porcentajes mínimos de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegidos a condición de que el porcentaje de trabajadores contratados en situación de exclusión social, por parte de las empresas de inserción, sea el previsto en la normativa de referencia y, en todo caso, al menos del 30% (DA 4ª.1 LCSP).

7.3. Las bonificaciones en la cuota empresarial como incentivos a la contratación laboral

Con independencia de las dudas que se puedan plantear sobre su verdadera eficacia⁵⁴⁴, hay que destacar el carácter prioritario que, en el ámbito de la política de fomento del empleo, tienen los incentivos económico-financieros para la creación de empleo y, dentro de ellas, las bonificaciones o reducción de las cuotas a la seguridad social. En este sentido, la incentivación económica de la contratación laboral de personas en situación de exclusión social ha consistido, principalmente, en la bonificación de las cuotas empresariales de seguridad social.

Para que las bonificaciones se hagan efectivas, el art. 2.5, párrafo primero de la Ley 43/2006 establece unos requisitos a cumplir por los trabajadores. En este caso, el trabajador debe ser un excluido social, es decir, estar en posesión de la acreditación que los servicios sociales o los órganos competentes hayan expedido al respecto y deberá pertenecer a algún colectivo de los especificados en la DA2ª de la Ley 43/2006, que coinciden con los

⁵⁴⁴ Véase comentarios de NAVARRO, F. y COSTA, A. (2012). "Reformas laborales y políticas de empleo". *Revista de Derecho Social*, n.º 60, págs. 18,21 y 22.

establecidos en el art. 2.1 de la LEEI y cuya mención y crítica hemos realizado anteriormente y que ahora afecta a la contratación.

Las bonificaciones para la contratación de personas en situación de exclusión social atienden a los siguientes supuestos:

Cuando se trate de empresas pertenecientes al mercado ordinario y decidan contratar a personas que tengan acreditada, por los servicios sociales u órganos competentes, la condición de persona en situación de exclusión social, podrán obtener una bonificación a la cuota empresarial de la seguridad social en las cuantías siguientes: para los contratos indefinidos corresponderá una bonificación de 50€/mes o de 600€/año, durante un máximo de 4 años. En caso de que la contratación se realice mediante un contrato de duración determinada, el incentivo es un poco menor, siendo la bonificación de 41,67€/mes o 500€/año, eso sí, durante toda la vigencia del contrato (art. 2.5, primer y segundo párrafo Ley 43/2006). En los casos en que el trabajador en exclusión contratado viniese de extinguir una relación laboral con una EI en los 12 meses anteriores y no haya sido contratado por otro empleador, con posterioridad al cese en la EI, la bonificación será de 137,50€/mes o 1.650€/año, durante el primer año. A partir de estos 12 primeros meses se aplicará la bonificación prevista para la contratación indefinida o temporal, anteriormente descrita (art. 2.5, tercer párrafo Ley 43/2006).

Tabla N.º III.7. Bonificaciones a la Seguridad Social para la contratación de trabajadores en situación de exclusión social.

EMPRESAS PERTENECIENTES AL MERCADO ORDINARIO			
	CONTRATO INDEFINIDO	CONTRATO TEMPORAL	TRANSFORMACIÓN
TRABAJADORES EN EXCLUSIÓN SOCIAL	50€/mes 600€/año	41,67€/mes 500€/año	50€/mes 600€/año
TRABAJADORES EN EXCLUSIÓN SOCIAL PROCEDENTES DE UNA EI	Año 1º: 137,50€/mes 1.650€/año	Año 1º: 137,50€/mes 1.650€/año	50€/mes 600€/año
	Resto de años: 50€/mes 600€/año	Resto de años: 41,67€/mes 500€/año	
VIGENCIA	4 años	Toda la duración	
EMPRESAS DE INSERCIÓN			
TRABAJADORES EN INSERCIÓN MENORES DE 30 AÑOS O DE 35 EN CASO DE DISCAPACITADOS	137,50€/mes 1.650€/año		
RESTO DE TRABAJADORES EN INSERCIÓN	70,83€/mes 850€/año		
VIGENCIA	CONTRATO INDEFINIDO	CONTRATO TEMPORAL	
	3 años	Toda la duración	

Fuente: Elaboración propia

Cuando la contratación del trabajador sea llevada a cabo por una EI, la bonificación que se contempla es la siguiente: 70,83€/mes o 850€/año durante 3 años, en caso de contratación indefinida o, durante todo el contrato, en caso de contratación temporal. Si el contratado fuese menor de 30 años o menor de 35 con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33% la bonificación pasaría a ser de 137,50€/mes o 1.650€/año, durante todo el contrato, en caso de contrataciones temporales y un máximo de 3 años en caso de

contrataciones indefinidas [art. 16.3 a) Ley 44/2007 y art. 9.1 b) Ley 5/2011, de 29 de marzo, de economía social⁵⁴⁵].

El art. 6.1 d) de la Ley 43/2006 establece una excepción al disfrute de las bonificaciones a las cuotas de la seguridad social cuando, el trabajador contratado, en este caso, el trabajador excluido, viniese de finalizar una relación laboral de carácter indefinida en otra empresa en los 3 meses previos a la formalización del contrato, salvo que dicha finalización haya sido provocada por despido colectivo o reconocido o declarado improcedente. Esta exclusión no será de aplicación a los trabajadores que provengan de una EI (DA4ª LEEI).

En los contratos a tiempo parcial la bonificación será el resultado de aplicar, a cada cuantía, un porcentaje igual al de la jornada pactada en el contrato, más 30 puntos porcentuales, sin que en ningún caso pudiera superar el 100% de la cuantía prevista (art. 2.7 Ley 43/2006).

Por último, con la idea de reducir en lo posible la dualidad del mercado de trabajo⁵⁴⁶, en pos del predominio de la contratación indefinida sobre la temporal, la DF14ª de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral⁵⁴⁷ introdujo una bonificación a la seguridad social de 50€/mes o 600€/año, durante 4 años para incentivar la transformación de contratos temporales en indefinidos realizados a excluidos sociales (art. 2.6 Ley 43/2006).

7.4. Ayudas para la incentivación de la contratación y del emprendimiento de personas en situación de exclusión social

Dentro del Programa de inclusión laboral de personas en riesgo o situación de exclusión social, el RD 818/2021, de 28 de septiembre ha regulado una serie de ayudas con el objeto de favorecer la inclusión laboral de las personas en riesgo o situación de exclusión social mediante la puesta en marcha de itinerarios personalizados de inserción en colaboración con las empresas de inserción debidamente registradas, las entidades promotoras de las empresas de inserción, las asociaciones y entidades sin ánimo de lucro que lleven a cabo programas de integración laboral de colectivos vulnerables y acrediten experiencia en este tipo de actuaciones, agencias de colocación especializadas en estos colectivos, empresas, personas trabajadoras autónomas y entidades privadas sin ánimo de lucro que contraten a participantes en itinerarios de inserción desarrollados en el marco de este programa (art. 58).

En este sentido, el RD 818/2021 establece una subvención con una cuantía de referencia de 1.000€ por participante en itinerario de inserción, con una duración tipo de 6 meses y siempre que concurra un número mínimo de participantes por itinerario de 15 personas. La cuantía podrá reducirse o incrementarse, de manera proporcional en función de la duración del itinerario, sin que en ningún caso pueda ser inferior a 3 meses ni superior a 12 meses (art. 61).

Por su parte, también se establecen subvenciones por creación o mantenimiento de puestos de trabajo en empresas de inserción, estableciéndose una subvención con una cuantía de

⁵⁴⁵ BOE n.º 76, de 30 de marzo de 2011. El art. 9.1 b) fue introducido por la modificación que llevó a efecto el art. Tercero. Dos. Ley 31/2015, de 9 de septiembre (BOE n.º 217, de 10 de septiembre de 2015).

⁵⁴⁶ Exposición de motivos de la Ley 3/2012, de 6 de julio de 2012.

⁵⁴⁷ BOE n.º 162, de 7 de julio de 2012.

referencia de 12.120€ por puesto de inserción creado o mantenido para un periodo subvencionable de 12 meses. Dicha subvención deberá estar destinada a sufragar parte del salario de la persona trabajadora y la cuota empresarial a la Seguridad Social por todos los conceptos. La cuantía podrá incrementarse de manera proporcional para periodos superiores a 12 meses o disminuirse para periodos inferiores, dentro del rango temporal que cada SPE determine (art. 62.1). Esta subvención será compatible con las ayudas a la inversión fija vinculada a la creación de nuevos puestos de trabajo en EI, cuya financiación tendrá carácter parcial (máximo el 90%) para la creación o ampliación de puestos de trabajo de inserción de personas en situación o riesgo de exclusión social. La cuantía de esta ayuda será de 13.300€ por puesto de trabajo creado, sin que en ningún caso rebase el coste real al que dé lugar la concesión de dicha ayuda (art. 62.2).

También contempla el programa una serie de ayudas por la contratación o el mantenimiento de personal directivo y técnico en una EI (art. 63):

1. Incentivo de 10.000€ por la contratación, a jornada completa y durante un período subvencionable de 12 meses de la persona gerente de una EI que cuente con 5 o más puestos de trabajo para personas en procesos de inserción. Dicha cuantía se podrá reducir en función de la duración de la jornada (en ningún caso podrá ser inferior al 50%) y del periodo de contratación.
2. Ayuda de hasta 33.250€ por contrato y año destinada a financiar los costes salariales, incluidas las pagas extraordinarias y la cuota empresarial a la Seguridad Social por todos los conceptos, del personal técnico contratado o mantenido en EI para tutelar la actividad productiva y proporcionar el adiestramiento laboral en la ocupación u ocupaciones en las que desempeñen su actividad las personas en inserción. Dicha cuantía se podrá reducir en función de la duración de la jornada (en ningún caso podrá ser inferior al 50%) y del periodo de contratación.

Por último, el programa regulaba una subvención cuya función sería incentivar la contratación de personas participantes en itinerarios de inserción. Dicha subvención contemplaba las siguientes cuantías de referencia (art. 64):

1. Incentivo a las EI, así como a sus entidades promotoras y a las asociaciones y entidades sin ánimo de lucro reguladas en los apartados b) y c) respectivamente del art. 58, de 2.000€ por participante en sus propios itinerarios de inserción cuando consigan que dicho participante sea contratado en el mercado ordinario de trabajo o se incorpore como persona socia trabajadora de una cooperativa de trabajo asociado. Dicha cuantía se incrementará en 500€ cuando la persona contratada sea mujer y se reducirá, de manera proporcional, cuando la duración del contrato sea inferior a 12 meses (en ningún momento podrá ser inferior a 6 meses) o la jornada laboral tenga carácter parcial (en ningún momento podrá ser inferior al 50%).
2. Ayuda a las empresas, autónomos y entidades del mercado ordinario de trabajo una subvención de 7.000€ por participante en itinerario que contraten (la cuantía se aumenta en 500€ si la participante es mujer, persona mayor de 45 años discapacitada o perteneciente a cualquier otro colectivo vulnerable que determine el SPE correspondiente. Esta ayuda podrá incrementarse hasta 2.000€ cuando la contratación se realice por un autónomo o por una cooperativa o sociedad laboral que contrate a su primer empleado y se reducirá, de manera proporcional, cuando el contrato de trabajo tenga una duración menor a los 12 meses (en ningún momento podrá ser inferior a 6 meses) o la jornada laboral tenga carácter parcial (en ningún momento podrá ser inferior al 50%).

El *Programa de fomento del empleo autónomo* del RD 818/2021, de 28 de septiembre, también contempla una subvención de hasta 7.500€, graduándose en función de las dificultades que presente el destinatario, para la constitución de persona autónoma o por cuenta propia de personas en situación o en riesgo de exclusión social [art. 78 a)].

También dentro del *Programa de apoyo a la creación y al empleo en cooperativas y sociedades laborales*, el art. 83 a) contempla una ayuda por la incorporación, con carácter indefinido de personas en situación de riesgo o de exclusión social, como socias trabajadoras o socias de trabajo a cooperativas y sociedades laborales, siendo su cuantía de referencia de 7.000€, aumentándose la cantidad a 7.500€ si la socia es una mujer.

8. EL INGRESO MÍNIMO VITAL

8.1. Introducción

A pesar de que las CCAA vienen regulando y adoptando modelos de rentas mínimas, los efectos económicos de la pandemia del COVID-19 han acentuado la urgencia de lo que, desde nuestro punto de vista, resultaba una carencia de nuestro sistema de Estado de Bienestar que sería el establecimiento, a nivel nacional, de un ingreso mínimo para aquellas personas o unidades familiares situadas en los límites sociales por la falta evidente de ingresos⁵⁴⁸. Las rentas mínimas autonómicas presentan evidentes diferencias entre sí, distintos grados de cobertura y distintos grados de protección⁵⁴⁹, lo que hace que no toda persona que presenta una situación de necesidad pueda lograr el acceso al derecho de protección ni con el mismo nivel de cobertura social. De hecho, en 2018, solo el 7,6% de las personas que se encontraban por debajo del umbral de pobreza, accedieron a una RMI⁵⁵⁰

El Pilar Europeo de Derechos Sociales⁵⁵¹ establece en su principio (14) que cualquier persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a la percepción de una renta mínima que le garantice el desarrollo de una vida digna. En el Dictamen del CESE de 2017 se ponía de manifiesto cómo, desde hace varias décadas, las instancias europeas vienen recomendando la implantación, por parte de los Estados miembros, de un sistema de renta mínima pública⁵⁵². Por su parte, tanto el art. 9.2 como los arts. 39, 40 y 41 de nuestra Constitución, en su afán de que los poderes públicos promuevan las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas y, al mismo tiempo, de que remuevan los obstáculos para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, garantizan sobradamente la existencia de un régimen

⁵⁴⁸ España, en 2019, se situaba en el cuarto país de la UE con mayor porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (26,2%), por detrás de Rumanía (36,3%), Bulgaria (33,2%), Grecia (29,0%) y Letonia (26,7%). El índice de la UE se situaba en el 21,1% (datos Eurostat, actualizados a 24/06/2021).

⁵⁴⁹ MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G. (2020). "El Derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital". *Revista de Derecho de la Seguridad Social*. N.º 24, pág. 14.

⁵⁵⁰ Véase GALA DURÁN, C. (2020). "El nuevo ingreso mínimo vital estatal: régimen jurídico y retos pendientes". *Trabajo, persona, Derecho, Mercado: Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social*. N.º 1, págs. 113-114.

⁵⁵¹ Consultado el día 15/07/2021 en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es

⁵⁵² DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO sobre el tema *Principios para unos sistemas de prestaciones sociales eficaces y fiables* (DOUE C 13/40, de 15/01/2016).

público de prestaciones sociales suficientes para cubrir las necesidades más inmediatas de aquellos ciudadanos que presenten circunstancias carenciales y garantizar, así, su integración social, reparando o evitando las situaciones de exclusión social. En términos parecidos, de nuevo desde las instituciones europeas, se concibe que los sistemas de protección social deben garantizar “ingresos a las personas en dificultad permitiéndoles, al mismo tiempo, adaptarse a la evolución económica y social” y desempeñar “un papel crucial en la lucha contra la exclusión social”; así, “la adecuación de los regímenes de renta mínima” resulta esencial para “promover la plena integración social” de los ciudadanos⁵⁵³.

Por lo tanto, si los Estados están en la obligación de procurar herramientas que garanticen una renta mínima para aquellas personas que carezcan de recursos económicos, en el supuesto de los colectivos en situación de exclusión social, con los datos de las situaciones AROPE en España, dicha renta mínima resulta de imperante necesidad. Sin embargo, esta renta económica no puede ser causa ni de desmotivación, ni de desincentivación laboral, ni debiera darse fuera de otro contexto que no fuese el de complementar y apoyar el desarrollo de un itinerario personal de inserción que conllevara la adquisición, por parte del individuo, de todas aquellas herramientas necesarias para su plena integración laboral, primer paso fundamental para salir de la situación de exclusión social. Por ello entendemos que dicha renta económica debiera diseñarse desde el ámbito de las políticas de empleo, para conseguir una plena eficacia de su objetivo⁵⁵⁴.

En caso de quedarse como un mero instrumento de ayuda económica habría que conceptualizarlo como una medida propia de la asistencia social y no de la política de empleo, cuestión que conllevaría la asunción competencial autonómica, en lugar de la estatal. Así, en materia laboral, se le atribuye al Estado, en exclusiva, la competencia normativa (art. 149.1 7º CE), dejando a las CCAA exclusivamente la competencia ejecutiva. En materia de Seguridad Social, es competencia exclusiva la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1 17º CE), dejando a las CCAA, tan solo, su desarrollo legislativo y su ejecución. Por su parte, el propio TC también se ha manifestado en este sentido delimitando aún más la cuestión: la legislación laboral compete en exclusiva al Estado, debiéndose incluir en el término “legislación” tanto a la Ley como a los reglamentos ejecutivos (SSTC 18/1982 y 35/1982, ambas de 4 de mayo)⁵⁵⁵. En materia de Seguridad Social, el TC ha dejado claro que al Estado le compete en exclusiva la adopción de medidas de fomento del empleo como el establecimiento de bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social (STC 27/1983, de 20 de abril)⁵⁵⁶ o las prestaciones económicas (jubilación, desempleo subsidios, etc.).

Por su parte, las CCAA tienen la posibilidad de asumir competencias normativas, en función del art. 148.1 13º CE, en el ámbito del “fomento del desarrollo económico, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional” y en función del art. 148.1 20º, en materia de asistencia social, con lo que esta cuestión ha permitido a las CCAA poner en marcha subvenciones y ayudas económicas de distinta naturaleza. Por tanto, cualquier medida o política de empleo o inserta dentro del sistema nacional de Seguridad Social debería ser regulada por el legislador nacional y las medidas, acciones o políticas que se muevan desde el ámbito de la asistencia social, bien mediante la dación de una

⁵⁵³ Véase COM (97) 102 final; COM (99) 347 final; COM (2003) 842 final; COM (2007) 620 final.

⁵⁵⁴ En este sentido se manifestaba el DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO sobre *la renta mínima europea e indicadores de pobreza* (DOUE C 170/23, de 05/06/2014).

⁵⁵⁵ BOE N.º 118, de 18/05/1982 y BOE N.º 153, de 28/06/1982, respectivamente.

⁵⁵⁶ BOE N.º 117, de 17/05/1983.

prestación económica o mediante la prestación de servicios, deberían ser reguladas por los legisladores autonómicos.

8.2. Análisis del Ingreso Mínimo Vital

Hasta el 29 de mayo de 2020, fecha en la que entró en vigor el RD-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital⁵⁵⁷, en el panorama nacional, lo señalado era la ausencia de prestaciones económicas destinadas, específicamente, al colectivo de personas en situación de exclusión social⁵⁵⁸. Si bien es cierto que se habían diseñado una serie de programas dirigidos, sobre todo, a ayudar a personas que, a partir de cierta edad, no lograban encontrar trabajo (Renta Activa de Inserción, PREPARA o el Programa de Activación para el Empleo), todos ellos tenían, como característica común, el carácter preventivo con respecto a evitar las situaciones de exclusión social, es decir, eran y son medidas que pueden frenar las cifras de excluidos sociales pero que no fueron pensadas para sacar de la exclusión social a sus beneficiarios.

Esta inexistencia de medidas estatales de ayuda a las personas en situación de exclusión social fue suplida por la acción de las CCAA que han venido desarrollando políticas de rentas mínimas de inserción bajo el amparo constitucional que otorga el art. 148.1 20ª CE. Sin embargo, el hecho de dejar esta cuestión en manos de las CCAA ha dado lugar, aparte de planteamientos de incompetencia institucional, a distintos niveles de coberturas de protección social ante situaciones de vulnerabilidad social similares y que se han manifestado en función de la capacidad económica de la propia CA o de las preferencias políticas del Gobierno correspondiente del ente autonómico.

Por su parte, estas rentas mínimas autonómicas desplegaban con ellas una serie de compromisos adquiridos por sus beneficiarios para implicarse en el desarrollo de un itinerario personalizado de inserción que favoreciese su empleabilidad laboral, con lo que, a falta de una regulación nacional, las propias CCAA se han convertido en entes reguladores de políticas pasivas de empleo, cuestión esta que está claramente fuera del ámbito competencial autonómico, en base al art. 149.1. 7ª CE.

La llegada de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 y sus correspondientes efectos desastrosos en el mercado de trabajo y en las rentas de los hogares causados por la declaración del estado de alarma en marzo de 2020 y sus sucesivas prórrogas, la restricción de la movilidad ciudadana y la paralización de numerosos sectores de la actividad económica nacional, han sido el detonante para que el gobierno del Estado pusiera en marcha el establecimiento de una ayuda económica en concepto de renta mínima, de nivel nacional, dirigida a la población más vulnerable e insegura, desde el punto de vista económico.

Los arts. 2.2 y 3 e) del RD-Ley 20/2020 dejan claro que el ingreso mínimo vital (en adelante, IMV) se configura como una ayuda de naturaleza económica y asistencial, que se inserta dentro del sistema de seguridad social [así se establece también en el art. 42.1 c)

⁵⁵⁷ BOE N.º 154, de 1 de junio de 2020.

⁵⁵⁸ DE NIEVES NIETO, N. (2020). "Ingreso mínimo vital y Renta Activa de Inserción". *Revista Española de Derecho del Trabajo*. N.º 236, pág. 114.

TRLGSS⁵⁵⁹] y se destina a garantizar un mínimo de renta a aquellas personas que se encuentren en una situación de vulnerabilidad económica, persiguiendo, como fin último, garantizar una mejora de las oportunidades de inserción social y laboral de sus beneficiarios (art. 2.1 RD-Ley 20/2020), cuestión esta, que genera serias dudas cuando al analizar el régimen jurídico se puede comprobar que dicha afirmación no se corresponde con la naturaleza de la ayuda.

Por su parte, en el art. 3 d) del RD-Ley 20/2020 vuelve el legislador a incluir elementos que pueden llevar a confusión, cuando establece que la ayuda económica⁵⁶⁰ se configura específicamente como una medida que va a procurar, a sus beneficiarios, el tránsito de una situación de exclusión a otra de participación social. Sobre este aspecto, podríamos entender que una participación social equivaldría a una inserción social, aunque la diferencia es obvia. La participación social, cuando la persona percibe un determinado ingreso, por pequeño que sea, se hace efectiva y evidente; sin embargo, ello no conlleva una participación plena en todos los ámbitos y aspectos sociales y de hecho no creemos que dicha circunstancia se produzca salvo que además de la ayuda se provea al beneficiario de otra serie de herramientas que hagan efectiva la plena participación social.

Por tanto, desde el punto de vista de su análisis como medida de política de empleo destinada a las personas en situación de exclusión social encontramos los siguientes aspectos que dificultan su concepción, como tal. En primer lugar, y a pesar de que no se pretende poner en duda que las situaciones que persigue auxiliar el ingreso mínimo vital puedan estar cercanas a la exclusión social o, incluso muchas de ellas, se encuentren en plena marginalidad social⁵⁶¹, el carácter economicista que propone el legislador como condicionante social para lograr el acceso a la ayuda “Encontrarse en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes, en los términos establecidos en el art. 8” [art. 7.1 b) RD-Ley 20/2020], creemos que no es requisito suficiente para entender que una persona o unidad de convivencia, pueda verse inmersa en un proceso de exclusión social, aunque evidentemente, la carencia de rentas suficientes va a ser el factor más importante y decisivo para confirmar la inclusión en dicho proceso.

En segundo lugar, estamos ante una ayuda económica que se sitúa en una posición totalmente alejada del ámbito laboral, es decir, en contra de lo que parece establecer el art. 2.1 *in fine*, en toda la norma no se articula ningún tipo de medida, de acción o de programas que procuren, o que al menos fomenten, la posibilidad de emplearse, por parte de sus

⁵⁵⁹ Modificación realizada por la DF 4.1 del RD-Ley 20/2020 en la que se incluye el ingreso mínimo vital como medida de acción protectora del sistema de seguridad social.

⁵⁶⁰ La cuantía mensual correspondiente a una persona individual se determinará por la diferencia entre la cuantía de la renta garantizada “y el conjunto de todas las rentas e ingresos de la persona beneficiaria o de los miembros que componen esa unidad de convivencia” (art. 10.1 RD-Ley 20/2020). Para el caso de una persona beneficiaria, la cuantía mensual de la renta garantizada va a ascender al 100% del importe anual que se fija en la LPGE sobre las pensiones de naturaleza no contributiva, dividido por 12 [art. 10.2 a)], que para el año 2021, se establece en 469,93€ (consultado el día 11-09-2021 en: <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7/cuantias#Cuantias>). En el caso de la existencia de una unidad de convivencia, la cuantía mensual de la renta garantizada se incrementará en un 30% por cada miembro adicional, hasta un máximo del 220% [art. 10.2 b)]. A la cuantía establecida para los casos de existencia de unidad de convivencia, se sumará un complemento de monoparentalidad del 22% de la cuantía establecida en el apartado a) del art. 10.2 [art. 10.2 c)].

⁵⁶¹ Véanse los arts. 4 y ss. del RD-Ley 20/2020.

beneficiarios. Tampoco se regula ningún tipo de proceso o de compromiso personal al que se deba acoger el beneficiario con objeto de adquirir dicha condición de empleable y que, por tanto, condicione su inserción laboral⁵⁶². De hecho, la única obligación⁵⁶³, al respecto, que propone la norma a sus beneficiarios, es el estar registrado como demandante de empleo [art. 33.1 g) RD-Ley 20/2020]⁵⁶⁴, siempre que el beneficiario no se encuentre desempeñando una prestación laboral ya sea por cuenta ajena o propia, por lo que, aquellos, solo quedarán obligados a los requisitos que exija la propia condición de demandante de empleo.

En relación con la falta de ambición sobre la inserción laboral de sus beneficiarios, otro aspecto que merece la pena analizar es el hecho de que el legislador haya destacado la compatibilidad de la ayuda económica como elemento desincentivador de la participación en el mercado de trabajo, siempre que se cumplan los límites para la percepción de rentas económicas y de valoración del patrimonio de dichos beneficiarios, con el percibimiento de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia bien del beneficiario o de cualquiera de los miembros de la unidad de convivencia⁵⁶⁵. Con esta afirmación pensamos que el legislador no ha entendido bien la problemática de la situación de aquellas personas que se encuentran cercanas a los límites sociales. El que no trabaja, en la mayoría de los casos, es porque no puede, no porque no quiere.

Comprendemos que, ante la falta eminente de ofertas de empleo provocada por la crisis del COVID-19, podía urgir el diseño de una ayuda económica con destino a las personas o unidades familiares o de convivencia que se hayan visto gravemente afectadas por los efectos y consecuencias de la pandemia. Sin embargo, la mirada reguladora de la norma, como viene siendo habitual en muchas de las medidas propuesta para intentar conseguir la inserción laboral de los individuos pertenecientes a los colectivos vulnerables, ha sido de alcance corto y de carácter claramente coyuntural, cuando la problemática tiene naturaleza estructural. En este sentido, el legislador debería haber regulado una ayuda sí, pero con miras a posicionarse como un instrumento útil de inserción laboral para aquellas personas que se vean inmersas en procesos de riesgo o de exclusión social, tanto en el momento actual como en un futuro próximo en el que el mercado vuelva a un comportamiento más normalizado⁵⁶⁶, máxime cuando la ayuda se percibirá de manera indefinida, siempre que perduren las condiciones que dan derecho de acceso a la misma [art. 3 c) RD-Ley 20/2020]. Para ello, el compromiso por parte del beneficiario para participar de manera activa en acciones especialmente diseñadas para remediar las carencias de competencias, aptitudes

⁵⁶² Sobre este aspecto, el Gobierno parece haber recapitado y en el nuevo RD 818/2021, de 28 de septiembre ha introducido la articulación de itinerarios personalizados de inserción a los perceptores del IMV [arts. 27.3, 59.1 a) o 78 a)] con el objeto de incentivar su inserción laboral.

⁵⁶³ Lógicamente, la norma establece otro tipo de obligaciones, sin embargo, la naturaleza de estas va a ser de tipo documental e informacional (art. 33 RD-Ley 20/2020).

⁵⁶⁴ El propio apartado g) del art. 33.1 establece una serie de situaciones exentas de tal cumplimiento: estar cursando estudios y ser menor de 28 años; tener suscrito un convenio especial de los regulados en el RD 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la seguridad social de los cuidadores de personas en situación de dependencia; estar percibiendo una pensión contributiva de incapacidad permanente en su grado de absoluto o gran invalidez, una pensión de invalidez no contributiva, una pensión de jubilación o haber cumplido los 65 años de edad; estar afectado por un grado de discapacidad igual o superior al 65%; tener reconocida una situación de dependencia, conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

⁵⁶⁵ Exposición de motivos y art. 8.4 RD-Ley 20/2020.

⁵⁶⁶ En este sentido véase GALA DURÁN, C. (2020). "Los desafíos del nuevo ingreso mínimo vital". *Iuslabor*. N.º 2, pág. 3.

y actitudes profesionales debería ser un requisito *sine qua non* para poder optar al beneficio de la ayuda⁵⁶⁷.

⁵⁶⁷ Para un análisis más pormenorizado véase SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. (2021). “El ingreso mínimo vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de seguridad social vigentes en España”. *Cuadernos de Derecho Transnacional*. Vol. 13, N.º 1 y DÍAZ MORDILLO, M.A. (2020). “El Ingreso Mínimo Vital como reto social: una visión práctica”. *E-Revista Internacional de la Protección Social*. Vol. V, N.º 2.

CAPÍTULO IV

LA POLÍTICA DE EMPLEO PARA LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS MAYORES DE 45 AÑOS Y DE LOS DESEMPLEADOS DE LARGA DURACIÓN

1. ALGUNAS CUESTIONES PRELIMINARES SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS PARADOS DE LARGA DURACIÓN Y DE LOS TRABAJADORES MAYORES DE 45 AÑOS Y SU PROBLEMÁTICA SUSCITADA

El objetivo del presente capítulo se va a centrar en el análisis de la política de empleo destinada a dos colectivos desfavorables cuyas circunstancias y características, en multitud de ocasiones van a interrelacionarse y retroalimentarse de manera negativa dificultando el acceso al mercado de trabajo de sus integrantes situándolos, de manera irremediable, en una posición de clara vulnerabilidad. Nos estamos refiriendo a las personas integrantes del colectivo de trabajadores de 45 o más años y las personas integrantes del colectivo de desempleados de larga duración, considerados tanto vulnerables como prioritarios en sus actuaciones [arts. 2 d) y 30 LE]. Estos dos colectivos, aunque en principio se conciben como independientes, van a encontrar un espacio de interacción en la medida en la que una persona de edad avanzada, al situarse fuera del mercado de trabajo, las posibilidades de perpetuarse en el desempleo van a aumentar con respecto a trabajadores más jóvenes⁵⁶⁸.

Los procesos de integración laboral suelen ser “cíclicos”, desarrollándose mediante entradas y salidas más o menos rápidas al mercado de trabajo⁵⁶⁹. Sin embargo, estos procesos se ralentizan cuando se trata de trabajadores mayores de 45 años y de trabajadores en situación de desempleo de larga duración, entre otras causas, porque el esfuerzo de una continua adaptación y reinvento de la figura del trabajador hacia nuevos puestos de trabajo, se hace cada vez más dura y difícil conforme se cumplen años, cronificándose las situaciones de desempleo. Cuanto más tiempo permanezca una persona sin trabajar más difícil le resultará volver a reinsertarse en el mercado de trabajo. La permanente salida del mercado laboral provocará la pérdida de la capacidad laboral y la descualificación profesional, factores que irán irremediablemente prolongando la propia situación de desempleo. Así pues, ambas realidades, desempleo de larga duración y tener más de 45 años de edad, tienden a converger desfavorablemente en los individuos. De hecho, en los últimos años es destacable el aumento de desempleo en los trabajadores de edad avanzada y su persistencia hasta convertirse en parados de larga duración⁵⁷⁰.

1.1. El concepto de edad avanzada y su establecimiento a partir de los 45 años

La edad ha sido uno de los factores movilizados para que, desde un primer momento, tanto el ordenamiento jurídico laboral internacional como el nacional, hayan diseñado medidas para la protección laboral de los trabajadores en función de dicho factor. Así, la Ley Benot, de 24 de julio de 1983 vino a proteger a los menores de edad prohibiendo el

⁵⁶⁸ Véase Informe CES (2014). *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*. Págs. 29 y ss.

⁵⁶⁹ RUBIO ARRIBAS, F.J. (2013). “Tengo 50 años ¿y qué? Dificultades y estrategias en el retorno al mercado de trabajo”. *Nómadas. Critical journal of Social and Juridical Sciences*. N.º 40, pág. 100.

⁵⁷⁰ Véase Tabla N.º 18, del Capítulo.

trabajo infantil⁵⁷¹, la protección de las personas mayores a través de la prestación económica del retiro obrero⁵⁷² y más tarde la de jubilación. En la actualidad, la política de empleo dirige su protección hacia dos colectivos, de los denominados y establecidos como vulnerables para el empleo y que se definen por la edad de sus integrantes: los jóvenes y los mayores de 45 años.

En primer lugar, nos deberíamos preguntar el por qué se ha elegido los 45 años como edad límite a partir de la cual se puede llegar a formar parte de un colectivo desfavorecido, desde el punto de vista del empleo. La realidad es que no existe una definición de consenso donde se haya establecido la edad de 45 años, a partir de la cual, englobar a un colectivo de trabajadores definidos como mayores y que presenten una serie de circunstancias homogéneas que hagan difícil su integración laboral y, por tanto, los convierta en un colectivo vulnerable. Sin embargo, sí que hay estudios donde se ha logrado demostrar que existe una percepción de los trabajadores para establecer un límite de edad a partir de la cual se incrementa el grado de dificultad para encontrar un trabajo. Este límite se percibe a los 45 años, produciéndose un hito importante a los 50 años donde los encuestados suelen situar la “frontera”, coincidiendo la mayoría de los individuos que a partir de los 55 años resulta muy difícil encontrar trabajo⁵⁷³

La UE, cuando ha venido reconociendo a los colectivos vulnerables, con respecto a la edad, hacía una doble distinción, los jóvenes y los trabajadores de edad o de edad avanzada como colectivos que sufrían dificultades de integración laboral. Sin embargo, no aclaraba a partir de qué edad se consideraba trabajadores de edad o de edad avanzada, relegando dicha cuestión al ámbito nacional de cada Estado miembro. Nuestro ordenamiento jurídico laboral, ha contemplado la edad de 45 años, desde un primer momento, como límite a partir del cual, se puede definir un colectivo de trabajadores que presumiblemente van a presentar mayores dificultades de inserción laboral y, por lo tanto, se les debe prestar especial atención y protección. Así, el art. 33 de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social⁵⁷⁴ establecía una protección especial a los trabajadores mayores de 45 años que sufriesen una incapacidad permanente total al darles la opción de poder elegir entre someterse a los procesos de readaptación o rehabilitación posibles o percibir una pensión vitalicia, previniendo con esta última opción que a partir de esta edad el trabajador tuviese dificultades propias de la edad para incorporarse al mercado de trabajo. También el RD 2431/1966, de 13 de agosto, que trataba sobre el empleo de los trabajadores de edad madura⁵⁷⁵, establecía una serie de prerrogativas favorables a los trabajadores que tuviesen una edad a partir de los 45 años. Más tarde la Ley Básica de Empleo de 1980⁵⁷⁶, en su art. 10, contemplaba como grupo con dificultades de inserción a los trabajadores mayores de 45 años y en su evolución normativa ha mantenido, hasta nuestros días, al colectivo de mayores de 45 años como grupo que presenta especiales dificultades de inserción laboral

⁵⁷¹ Véase OIT, *Convenio C-138, sobre la edad mínima, 1973*.

⁵⁷² Ley de 28 de febrero de 1908, el RD-Ley de 11 de marzo de 1919 o el Reglamento General para el Régimen obligatorio del Retiro Obrero aprobado el 21 de enero de 1921.

⁵⁷³ GABRIEL, C. y HERRANZ, D. (2019). *Estudio sobre la percepción de la discriminación por edad en el empleo* [recurso electrónico]. Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades. Consultado en: <http://www.inmujer.gob.es/centroDocMujer/abnetcl.exe/O7003/ID5f8603ab/NT2>. En Este sentido véase BLÁZQUE AGUDO, E.M. (2013). “Nuevas tendencias en la contratación: las herramientas de fomento de la celebración de contratos”. *Justicia Laboral: revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. N.º 54. Consultado en Base de datos de Aranzadi (BIB 2013/14423).

⁵⁷⁴ BOE n.º 312, de 30 de diciembre de 1963.

⁵⁷⁵ BOE n.º 233, de 29 de septiembre de 1966.

⁵⁷⁶ BOE n.º 250, de 17 de octubre de 1980.

considerándolo, por tanto, como grupo prioritario a la hora de ser receptor de programas específicos de fomento del empleo [arts. 2 d) y 19octies⁵⁷⁷ Ley 56/2003 y más tarde, arts. 2 d) y 30 LE]. El hecho de que el colectivo de trabajadores mayores de 45 años esté considerado por el ordenamiento jurídico laboral como un colectivo vulnerable y, por tanto, objeto de protección, nos da una idea de lo que condiciona, en muchos casos, la edad, actuando de manera muy directa sobre la empleabilidad del candidato y sus repercusiones sobre el acceso al puesto de trabajo.

Sin embargo, a la hora de llevar a cabo el análisis es preciso tener en cuenta la siguiente cuestión. Si bien es cierto que la edad va a condicionar y a definir al colectivo, también lo es el hecho de que llegar a la edad de 45 años no es siempre sinónimo de pérdida de empleabilidad. Por el contrario, parece lógico pensar que tras una extensa carrera profesional (entre 15 o 20 años), llegar a la edad de 45 años significa haber acumulado la experiencia y formación profesional necesaria como para que el trabajador esté suficientemente cualificado para desarrollar trabajos con un grado de especialidad cada vez mayor. Por tanto, no sería la edad en sí, la culpable de la vulnerabilidad del colectivo, sino que la problemática se presenta cuando, junto con la edad, se dan otras circunstancias laborales que hacen situar al trabajador en una posición débil y vulnerable frente al mercado de trabajo y que le dificulta su acceso⁵⁷⁸. Esta fragilidad del trabajador de edad avanzada se manifiesta en cualquier faceta de la constitución de una relación laboral.

1.2. La problemática existente en el acceso al empleo o su mantenimiento por los trabajadores de edad avanzada

La integración en la plantilla de personas de edad avanzada no suele formar parte de la política normal de contratación de las empresas, en base a determinadas circunstancias. Ya la oferta de empleo puede estar condicionada y prevista para un perfil determinado, en la que la edad juegue un papel importante. Pensemos en una opción empresarial preferente en contratar a trabajadores jóvenes con la idea de formarlos y conformarlos según la idiosincrasia, cultura y política empresarial o la opción por la contratación más barata de alguien inexperto. Por su parte, la rentabilidad de procesos de formación también puede ser menor en trabajadores de edad avanzada, entre otras cosas, por el hecho de que el trabajador se encuentre en una edad próxima a la de jubilación. Además, el propio ordenamiento jurídico, ha diseñado medidas que han promovido e incentivado la contratación de las personas jóvenes de manera preferente al resto de trabajadores. Ante esta postura, la impotencia del trabajador de edad avanzada se manifiesta de manera latente.

En otro orden de cuestiones se encuentra la hipótesis de la menor versatilidad de los trabajadores mayores debido a que han venido desarrollando carreras profesionales más estables. Esta cuestión afectaría no solo a la vertiente formativa y de competencias profesionales sino también a las actividades de búsqueda de empleo como puede ser realizar un currículum vitae o prepararse una entrevista de trabajo o un proceso de selección de personal. A esta cuestión podemos sumar la velocidad del desarrollo tecnológico y la más que probable escasa formación en las nuevas tecnologías de la comunicación y de la

⁵⁷⁷ Este artículo fue añadido por el art. 9 del RD-Ley 3/2011, de 18 de febrero de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo. En el texto original, los colectivos prioritarios estaban regulados en el art. 26.

⁵⁷⁸ PÉREZ AMORÓS, F. (2017). "Configuración y significación de los trabajadores de edad: notas introductorias". *Documentación Laboral*. N.º 112. Vol. IV, pág. 21.

información. Ello puede suponer un hándicap importante, no solo a la hora de poseer las competencias necesarias para desarrollar las funciones del nuevo puesto de trabajo al que se pretende optar, encontrando con ello una competencia feroz en las generaciones más jóvenes donde su desarrollo vital y personal se está produciendo de la mano del desarrollo tecnológico, sino también a la hora de disponer de las herramientas adecuadas para llevar adelante la búsqueda del empleo deseado como el manejo de plataformas digitales de búsqueda de empleo, formatos digitales de currículum, contactos telemáticos con empresas o con agencias de colocación, etc. Todos estos factores pueden desembocar en una fuerte desmotivación del trabajador que va a verse refugiada en posiciones defensivas bajo el alegato de que el mercado de trabajo no lo quiere por ser mayor. Esta percepción de desventaja social que adopta el trabajador, se traduce en actitudes pasivas a la hora de buscar empleo o a la hora de tener plena disposición a recibir acciones formativas⁵⁷⁹.

Durante la relación laboral, la cuestión salarial es otro factor que va a jugar de manera desfavorable sobre los trabajadores de más edad. Así, la escasa experiencia laboral, una mínima carga de responsabilidades personales y familiares o la motivación por conseguir un primer empleo que les empiece a reportar un mínimo de experiencia laboral, van a ser condicionantes para que los trabajadores más jóvenes puedan estar dispuestos, en muchos casos, a percibir un salario menor por la realización de las mismas funciones. Ello puede ser motivo de reestructuración empresarial y de regeneración de plantilla, abocando al trabajador maduro a tenerse que enfrentar a una “rotación laboral decadente” en empleos de inferior categoría y peor remunerados⁵⁸⁰. Así, las medidas de jubilación parcial que se toman bajo la justificación de llevar a cabo una política de reparto de trabajo y de renovación de la plantilla, viene a poner de manifiesto la intención de la empresa de ir desprendiendo de trabajadores maduros e ir incorporando trabajadores más jóvenes con antelación al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación. Pensándolo fríamente podríamos asemejarlo a un procedimiento de despido colectivo de trabajadores mayores sin incurrir en costes laborales para la empresa.

En definitiva, podemos observar como muchas de las decisiones extintivas que se adoptan se ejecutan teniendo en cuenta, como condicionante de primer orden a la hora de elegir a los candidatos, la edad de los trabajadores bajo criterios de eficacia y eficiencia empresarial. Es decir, en situaciones de reestructuración empresarial y despidos múltiples o colectivos, la opción principal va a ser elegir a aquellos trabajadores cuya edad esté más cerca de la edad ordinaria de jubilación, con lo que se aprovecha el despido para deshacerse de aquellos trabajadores que en un corto o medio plazo pondrán fin a su carrera profesional y laboral, ahorrando las empresas, con ello, costes innecesarios⁵⁸¹. Por lo tanto, vamos a asistir a la comisión de una serie de acciones y decisiones que van a perjudicar, de manera principal, al colectivo de personas de edad avanzada, llegándose a producir, en muchos casos, actitudes discriminatorias sobre las que las empresas van a encontrar una razón encubiertamente justificada basada en la propia viabilidad y conservación del negocio. Además, el principio de autonomía de la voluntad de las partes va a entrar en juego dando relevancia a la edad como aspecto importante de la relación laboral⁵⁸².

⁵⁷⁹ RUBIO ARRIBAS, F.J. (2013). “Tengo 50 años ¿y qué? ...”, op. cit., pág. 97.

⁵⁸⁰ PÉREZ AMORÓS, F. (2017). “Configuración y significación...”, op. cit., pág. 23.

⁵⁸¹ Esta circunstancia se ha producido de manera muy clara a raíz de las consecuencias provocadas por la crisis económica de 2008, cuando las empresas se vieron abocadas, en su mayoría, a llevar a cabo procesos de despidos colectivos. Véase Informe CES de 2014, op. cit.

⁵⁸² Véase APARICIO TOVAR, J. y OLMO GASCÓN, A.M. (2007). *La edad como factor de tratamientos desiguales en el trabajo*. Bomarzo. Albacete, pág. 127.

Hay que decir que las reformas laborales que se han producido a raíz de la crisis económica del 2008, han facilitado esta deriva al procurar medidas de flexibilidad empresarial (despidos, reestructuraciones de empresas, modificaciones de las condiciones de trabajo, en pos de la viabilidad empresarial) sin contrarrestar medidas de seguridad para los trabajadores, en general, y en este caso para aquellos de mayor edad. Lo trágico de la situación es que no solo se produce un perjuicio para los trabajadores de edad avanzada, desde el punto de vista del empleo o de la empleabilidad, sino que también, como consecuencia de la precariedad de la situación laboral, de los despidos anticipados o de las situaciones de desempleo, las coberturas sociales a las que pueden optar, son de peor calidad. Y ello porque, incluso ante la hipotética situación de conseguir insertarse de nuevo en el mercado de trabajo, en la mayoría de los casos, las condiciones laborales van a ser inferiores a las de un trabajador cuya carrera profesional se haya mantenido e incluso haya ido en progreso ascendente. Así, la afectación negativa sobre la cobertura social va a repercutir en la capacidad adquisitiva y por tanto en el logro de un nivel de vida adecuado que, con aspecto definitivo, aspira alcanzar cualquier persona, una vez llegada a la edad ordinaria de jubilación y que va a marcar el estado de bienestar vital del trabajador, después de llevar toda una vida de trabajo.

Como último apunte decir que la política de prejubilaciones produce dos efectos negativos sobre el valor que puede aportar el capital humano de edad avanzada. Por un lado, la aproximación a una jubilación temprana va a producir una desmotivación lógica de los trabajadores que va a afectar a su formación continua y a su creatividad laboral. Por otro lado, la salida temprana del mercado laboral de los trabajadores mayores nos está privando del valor añadido que supone la experiencia acumulada a lo largo de los años.

1.3. Análisis de los efectos provocados por la pérdida de trabajo en los últimos años de la carrera profesional del trabajador sobre el acceso y la cuantía de la pensión de jubilación

En los casos de desempleo de los trabajadores mayores de 45 años, la edad juega un doble papel desfavorable. Por un lado, tanto de manera indirecta como directa, la edad va a poner excesivas trabas a la incorporación laboral del trabajador, viéndose este atrapado entre un mercado de trabajo que ofrece escasas ocasiones de reinserción laboral, a pesar de quedarles, aún por delante, bastantes años de vida laboral activa y un derecho de protección social por jubilación del sistema de seguridad social al que no pueden acceder por falta de edad. Además, las situaciones de desempleo en los últimos años de carrera profesional de los trabajadores van a tener una incidencia directa y negativa sobre la futura pensión de jubilación. En este apartado vamos a analizar, de manera sucinta, cómo va a afectar la inactividad laboral próxima a la edad de jubilación, a la cuantía de la pensión de jubilación y, por tanto, sobre el propio estado del bienestar del trabajador.

De la situación prolongada de desempleo en los trabajadores mayores de 45 años se van a desprender efectos negativos que van a actuar sobre dos situaciones concretas relativas a la pensión de jubilación: el periodo de carencia y la cuantía de la pensión.

Con respecto al periodo de carencia, si este no se reúne en la forma establecida en la regulación al efecto, impide al trabajador acceder al derecho de la pensión de jubilación. Así, durante la situación de inactividad laboral, el trabajador no va a tener oportunidad de cotizar y por lo tanto dicho periodo no computará a efectos de periodo cotizado, salvo que

el trabajador esté percibiendo una prestación, por la cual, la entidad gestora realice el ingreso de las cotizaciones correspondientes (casos de la prestación por desempleo o de la RAI)⁵⁸³. Por lo tanto, la proliferación de situaciones en las que no existe la obligación de cotizar o que no computan a efectos de periodos de carencia para lograr el acceso a la pensión de jubilación, van a dificultar enormemente el acceso a la futura pensión de jubilación del trabajador.

En cuanto a la cuantía de la pensión de jubilación, el principal perjuicio va a ser la consecuente merma, fruto principalmente de dos aspectos: la integración de lagunas o la cotización de bases disminuidas. La base reguladora de la pensión de jubilación, exige computar las bases de cotización correspondientes a los 300 meses inmediatamente anteriores al mes previo del hecho causante (art. 209.1 TRLGSS), es decir, se van a tener en cuenta los últimos 25 años, límite de edad que va a afectar, de manera directa, a los trabajadores a partir de los 40 años de edad. Para el cómputo de dichas bases se tomarán, las correspondientes a los 24 meses anteriores al mes previo al del hecho causante, por su valor nominal. El resto de bases de cotización, por el valor nominal, actualizado en función de la evolución que haya sufrido el IPC desde el mes correspondiente hasta el mes inmediatamente anterior al mes previo al del hecho causante [art. 209.1 a) TRLGSS]. Por lo tanto, en condiciones normales en las que un trabajador agota su carrera profesional en activo hasta la edad ordinaria de jubilación, la base reguladora, se calcula en función de las bases de cotización que hayan generado las distintas actividades laborales durante los últimos 25 años. Sin embargo, cuando para el cálculo de la base reguladora aparecen periodos de tiempo en los que no ha existido la obligación de cotizar, aparece la figura de la integración de lagunas regulada en el apartado b) del art. 209.1 TRLGSS, cuyo literal nos dice que las primeras 48 mensualidades (4 años) se integrarán con la base mínima de entre todas las existentes en cada momento, siendo el resto (21 años) integradas por el 50% de dicha base mínima. Lo que producirá una minoración de la cuantía de la pensión importante, sobre todo, en aquellos trabajadores que permanezcan periodos extensos en situación de desempleo.

Mayor perjuicio sufren aquellos trabajadores que en último término hubiesen sido contratados a jornada parcial ya que para estos casos, el art. 248.2 TRLGSS opta porque la integración de lagunas se realice por la base mínima establecida en cada momento en función de las horas contratadas en el último contrato, anterior a la integración de lagunas, lo que se convierte aún más drástico al reducir la base de cotización en función de las horas trabajadas durante el último contrato. Por lo tanto, el perjuicio sobre el resultado de la cuantía de la pensión de jubilación se hace evidente cuando el trabajador queda en situación de desempleo y sin opción a prestaciones o subsidios por los que cotizar⁵⁸⁴.

⁵⁸³ Hay que advertir que los perceptores del subsidio de desempleo para mayores de 52 años, a pesar de que la entidad gestora realiza la correspondiente cotización, esta no computa a efectos de periodo de carencia sino a efectos de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, debido a que el sujeto ha debido de cumplir con el requisito de reunir el periodo de carencia necesario para jubilación para poder ser beneficiario de dicho subsidio por desempleo.

⁵⁸⁴ Para una mayor profundidad de esta cuestión véase BASCÓN MARÍN, J. (2020). "El cálculo de los periodos cotizados y la integración de lagunas en los trabajadores a tiempo parcial. Una regulación discriminatoria y desfavorable", en AA.VV. GONZÁLEZ ORTEGA, S. (Coord.). *Monografías de Temas Laborales. El nuevo escenario en materia de tiempo de trabajo. XXXVIII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, N.º 62, Sevilla, págs. 405-431.

En los casos en los que durante la situación de desempleo el trabajador tiene acceso a un derecho de prestación por desempleo o bien a un subsidio de carácter asistencial⁵⁸⁵, la base reguladora de la pensión de jubilación se calcularía sobre las bases de cotización que generan las respectivas prestaciones económicas o subsidios. Para las situaciones en las que se percibe una prestación por desempleo, la base de cotización para la contingencia de jubilación sería la cuantía correspondiente a la propia prestación y que consistirá en el 70% de la base reguladora calculada al efecto, durante los 180 primeros días de percibo, y, a partir del día 181, el 50%, afectando de manera notoria a la cuantía de la pensión.

En el caso de los subsidios asistenciales, la situación resulta más drástica ya que salvo en el subsidio por desempleo de mayores de 52 años y en el programa RAI, en el resto de modalidades de subsidio por desempleo, reguladas en el art. 274 TRLGSS, la entidad gestora de la prestación no cotiza por el trabajador, por lo que entraría a actuar la norma de la integración de lagunas, vista con anterioridad. En el caso del subsidio por desempleo para mayores de 52 años o de la RAI, la base de cotización utilizada para la contingencia de jubilación, por regla general, va a ser el 125% del tope mínimo de cotización vigente en cada momento⁵⁸⁶ (art. 280.3 TRLGSS y art. 4 del RD 1369/2006, de 24 de noviembre), siendo estas situaciones las únicas que van a mantener un efecto positivo sobre la futura pensión de jubilación.

1.4. El concepto de desempleo de larga duración

El desempleo de larga duración se constituye como uno de los grandes desafíos a los que se deben enfrentar las sociedades desarrolladas y, especialmente la española, para conseguir mantener el Estado de Bienestar. En general, podríamos decir que el desempleo de larga duración va a afectar, principalmente, a personas que presentan especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo debido a sus características personales, como van a ser los colectivos vulnerables (mujeres, jóvenes, inmigrantes, excluidos sociales, personas con discapacidad o mayores de 45 años)⁵⁸⁷, dificultando con ello su integración social.

Lo primero que cabría preguntarse es qué se entiende por una situación de desempleo calificada de larga duración. En este sentido, no existe una concepción universal y que se aplique de manera igualitaria a cualquier situación. Así, si acudimos al Instituto Nacional de Estadística, los datos del mercado de trabajo que recoge la Encuesta de Población Activa sobre los parados de larga duración, establecen como requisito personas que se encuentran en desempleo y que están buscando trabajo durante, al menos un año o más, siendo la búsqueda de empleo la característica significativa del concepto, sin perjuicio de la propia situación de desempleo. Sin embargo, Eurostat se ciñe solamente a las personas que llevan más de un año en situación de desempleo.

También podemos apreciar diferentes posturas cuando, para ser beneficiario de un subsidio por desempleo o algún programa de renta de inserción se requiere la condición de ser

⁵⁸⁵ En cuanto a los subsidios por desempleo y programas de rentas mínimas, los únicos que cotizan por la contingencia de jubilación son el subsidio por desempleo para mayores de 52 años, la RAI y los subsidios que se generan del Sistema Especial Agrícola para trabajadores por cuenta ajena.

⁵⁸⁶ Para el año 2021, la base de cotización sería de 1.312,50€ (1.050,00 x 125%).

⁵⁸⁷ Véase HERRADOR BUENDÍA, F.M. (2002). "Aproximación teórica al fenómeno del desempleo: el caso del desempleo de larga duración". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. N.º 35, págs. 121-122.

parado de larga duración. Con respecto al subsidio extraordinario de desempleo, la DA27^a del TRLGSS considera parado de larga duración a toda persona que haya permanecido inscrito, como demandante de empleo, durante un mínimo de 360 días en los últimos 18 meses, inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud del subsidio pretendido. El Programa de Renta Activa de Inserción requiere que sus beneficiarios sean parados de larga duración y para ello les exige estar inscritos, ininterrumpidamente en las oficinas de empleo, durante un mínimo de 12 meses. El antiguo Programa de Activación para el Empleo requería estar inscrito en el paro un mínimo de 270 días en los 18 meses anteriores a la fecha de la solicitud de la prestación. También el antiguo Plan PREPARA, para considerar a una persona desempleada de larga duración, ésta debía permanecer inscrita, como demandante de empleo, un mínimo de 12 meses de los últimos 18.

Por lo tanto, analizando las posibilidades expuestas, y con independencia de los diferentes matices hallados en cada una, podemos considerar parado de larga duración a toda persona que, estando en situación de desempleo forzosa, se encuentre inscrito como demandante de empleo, al menos 1 año, y sin incurrir en situaciones que interrumpan el periodo de inscripción, por tiempo superior al permitido por algunos programas y ayudas (por motivo de trabajo) y que podrían suponer la pérdida de la prestación. En cualquier caso, para el análisis de las medidas de política de empleo diseñadas para este colectivo no resulta crucial el establecer una definición de parado de larga duración, más allá de la que se ha propuesto, sino que vamos a centrarnos en los efectos perniciosos que generan las situaciones de desempleo prolongadas, en este caso, durante más de un año, para la empleabilidad del trabajador y sus consecuencias negativas para la integración en el mercado de trabajo en condiciones óptimas y adecuadas.

1.5. Las dificultades de acceso al mercado de trabajo de los trabajadores en situación de desempleo de larga duración

El principal perjuicio y riesgo al que se enfrenta la persona en desempleo de larga duración es su exclusión del mercado de trabajo, ya que el estancamiento en una situación de desempleo va a suponer una mayor dificultad no solo para volver a tener una nueva oportunidad de acceder a un empleo, sino también para lograr su asentamiento o estabilidad. Estas dificultades, que no suelen aparecer de manera aislada suelen interrelacionarse entre sí pudiendo tener diferentes orígenes de tipo social, personal, familiar o laboral, siendo este último factor el que nos reporta mayor interés.

Así, la depreciación del capital humano a causa de la incidencia de la situación de desempleo es un hecho corroborado y contrastado por multitud de estudios y que confirman que a mayor duración de la situación de desempleo corresponde una mayor pérdida de capacitación laboral⁵⁸⁸. Como consecuencia del desfase formativo, la oferta de trabajo pierde atractivo para el empleador, incidiendo, de manera negativa, en su contratación laboral. Hay que pensar que minimizar el desajuste formativo, mediante la correspondiente recualificación y readaptación de las competencias de un trabajador que no pertenece a la plantilla y que no se sabe cómo va a encajar en el proyecto empresarial, en principio, no parece que sea una opción rentable para el empresario que va a tener que soportar el correspondiente coste laboral. Así, en el caso de que se produzca la reincorporación al mercado de trabajo, cabe esperar que la formación para el empleo ofrecida por la empresa

⁵⁸⁸ Véase HERNANZ, V. y JIMENO, J.F. (2018). "Inestabilidad laboral en el empleo, duración del desempleo y depreciación del capital humano". *Cuadernos económicos del ICE*. N.º 95, págs. 34-35.

sea de carácter más general y, en cualquier caso, menor que la que puedan recibir aquellos trabajadores que conforman, de manera estable, la plantilla empresarial y cuya formación será cada vez más específica, acumulando un mayor valor añadido. Por lo tanto, cabe esperar que las empresas estén más interesadas en formar preferentemente a sus propios trabajadores con relación laboral estable en la empresa, que aquellos otros que, tras ser rescatados de una situación de desempleo prolongado, plantean una serie de incertidumbres laborales, presumiéndose, en muchos casos, la entrada en la plantilla mediante una relación laboral de carácter temporal.

Además, hay que advertir que el estancamiento en las situaciones de desempleo va a provocar un efecto desfavorable sobre el conocimiento específico de los trabajadores, en la medida que se pierde más rápidamente que el conocimiento general, traduciéndose en una mayor depreciación del capital humano⁵⁸⁹. Por ello, una de las claves de éxito que deben tener en cuenta los servicios de intermediación laboral correspondientes, es que en el desarrollo de los procesos de inserción debe hacerse especial hincapié en proporcionar, aparte de formación básica o general en los supuestos que sea necesario, una formación de carácter específico y convenientemente adaptada a las necesidades del sector empresarial al que opte ingresar el sujeto en cuestión. De esta manera, vamos a proporcionar un incentivo a las empresas, eliminando con ello barreras al acceso al empleo. Además, vamos a lograr alcanzar dos objetivos beneficiosos, primero, conseguir que las empresas confíen en los procesos de inserción de desempleados desarrollados por los SSPPE o las agencias de colocación que colaboren con estos, segundo, garantizar la calidad del capital intelectual sobre los aspectos necesarios y fundamentales para el desarrollo adecuado de las funciones inherentes al puesto de trabajo, con lo que las empresas podrán centrar su atención en otros aspectos, cualidades o competencias tanto personales como profesionales del individuo. El desfase tecnológico también será un factor al que deberá enfrentarse el desempleado de larga duración y que actuará en su contra si no logra estar permanentemente actualizado en las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación cuestión que resultará improbable si desde los poderes públicos no se plantean las medidas necesarias y suficientes para proporcionar la adecuada formación en consonancia con cada una de las expectativas profesionales que presenten los desempleados.

También se ha podido comprobar que, las situaciones prolongadas de desempleo y la depreciación del capital humano, por regla general, provocan una pérdida de poder adquisitivo materializada en el percibimiento de un menor salario, cuando el trabajador se reincorpora de nuevo al mercado de trabajo, en comparación al que se venía percibiendo con anterioridad a la salida del mercado de trabajo. La diferencia de salario podrá ampliarse conforme la situación de desempleo se prolongue en el tiempo. La menor cantidad salarial recibida podrá justificarse debido a la pérdida de experiencia laboral, dejada de acumular durante la situación de desempleo, y por el deterioro de ciertas habilidades o aptitudes profesionales debido a su falta de uso. Por tanto, la falta de ingresos provocada por las situaciones de desempleo o, en el mejor de los casos, una menor retribución en la reincorporación al trabajo, van a ser condicionantes que afectarán no solo al trabajador en cuestión sino a la estructura y organización de la unidad de convivencia, situando a este colectivo en riesgo de vulneración social⁵⁹⁰. Esta situación va a tender a cronificarse debido

⁵⁸⁹ HERNANZ, V. y JIMENO, J.F. (2018). "Inestabilidad laboral...", op. cit., pág. 45.

⁵⁹⁰ Véase DÍEZ, A., ARISTEGUI, I. y SILVESTRE, M. (2017). "Afrontamiento ante el impacto del desempleo de larga duración en Bizkaia: relatos de incertidumbre e inseguridad". *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria = Revista de servicios sociales*. N.º 64.

a la disminución de la probabilidad de encontrar trabajo que experimenta el trabajador conforme perdura en el tiempo la situación de desempleo⁵⁹¹.

Por otra parte, las dificultades de acceso al empleo se presentan de manera dispar. Indudablemente, no van a ser lo mismo las dificultades con las que tiene que lidiar una persona joven, que intenta acceder al mercado laboral por primera vez o si sus incursiones en él han sido escasas o esporádicas en comparación con las de una persona que tras una amplia carrera profesional se ve impelido a comenzar de cero. Tampoco las percepciones que de la situación pueden tener ambos trabajadores van a manifestarse de la misma forma. Cuando el desempleo de larga duración se instaure en personas jóvenes genera una especie de decepción social y de victimización⁵⁹² que suele desencadenar procesos de desánimo y desmotivación y que impide que los trabajadores lleven a cabo itinerarios de inserción adecuados⁵⁹³. Así, se entra en un círculo vicioso en el que el trabajador, debido a la falta de experiencia laboral o formación profesional, no logra acceder a puestos de trabajo adecuados y ello impide que el trabajador pueda acumular la experiencia o formación profesional requerida. Por su parte, las sensaciones que vienen experimentando, el colectivo de mayores de 45 años, frente a las situaciones de desempleo prolongado son de exclusión y de aislamiento social. También experimentan falta de autoconfianza y baja autoestima que les provoca, en muchas ocasiones, miedo al fracaso. Todo este cúmulo de sensaciones son a las que se tienen que enfrentar y vencer este colectivo para poder tener verdaderas opciones de reincorporación al trabajo⁵⁹⁴. Por tanto, nos encontramos ante una situación excepcional de desempleo que entendemos que exige abordar el problema desde una perspectiva nueva⁵⁹⁵.

2. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y EL MERCADO DE TRABAJO NACIONAL

2.1. Tasa de actividad de la población trabajadora a partir de los 45 años de edad

Para tener una visión real de la situación que venimos estudiando con respecto a las personas con 45 años o más, es necesario analizar, en primer lugar, su tasa de actividad. El primer aspecto que debemos observar es el peso que supone el número de trabajadores activos con una edad de 45 a 64 años, con respecto al número total de población activa.

Si observamos la serie que se recoge en la tabla N.º IV.1., lo primero que llama la atención es que frente al paulatino descenso de la tasa total de actividad nacional (-1,94 puntos porcentuales de diferencia entre 2008 y 2021), la tasa de actividad para los diferentes grupos de edad a partir de los 45 años ha ido en aumento a lo largo de la serie, presentando

⁵⁹¹ HERRADOR BUENDÍA, F.M. (2002). "Aproximación teórica...", op. cit., págs. 128-129.

⁵⁹² Véase ESPLUGA, J., BALTIÉRREZ, J. y LEMKOW, L. (2004). "Relaciones entre la salud, el desempleo de larga duración y la exclusión social de los jóvenes en España". *Cuadernos de Trabajo Social*. N.º. 17, pág. 53.

⁵⁹³ Aspecto que tendremos ocasión de estudiar en el capítulo próximo.

⁵⁹⁴ RUBIO ARRIBAS, F.J. (2013). "Tengo 50 años ¿y qué? ...", op. cit., pág. 105.

⁵⁹⁵ Algunos autores la han denominado como de "nueva cuestión social". Véase MONEREO PÉREZ, J.L. (2015). "Desempleo de larga duración y medidas activas de "empleabilidad" e inserción laboral. A propósito del Acuerdo político-social de 15 de diciembre de 2014 y del RDL 16/2014, de 19 de diciembre, sobre el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo". *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*. N.º 3. Consultado en *La Ley digital* 2020/2015.

una variación importante, mayor conforme se avanza en la edad [5,9 puntos (de 45-49 años), 8,63 puntos (de 50-54 años), 13,99 puntos (de 55-59 años) y 14,40 puntos (de 60-64 años)], siendo las tasas de actividad más altas las de los grupos de edad menores, sobrepasando el 80% en, prácticamente todos los años, salvo los inmediatamente postreros al estallido de la crisis del 2008, para el grupo de edad de 50-54 años.

Tabla N.º IV.1. Tasa de actividad de la población nacional en función de la edad. Promedio anual

SERIE	TOTAL, NACIONAL ⁵⁹⁶	DE 45-49 AÑOS	DE 50-54 AÑOS	DE 55-59 AÑOS	DE 60-64 AÑOS
2021 ⁵⁹⁷	58,14%	87,21%	82,86%	74,95%	50,71%
2020 ⁵⁹⁸	57,44%	85,98%	81,95%	74,06%	49,21%
2019	58,64%	87,00%	83,17%	74,07%	47,16%
2018	58,65%	86,62%	81,94%	73,36%	45,37%
2017	58,84%	86,10%	81,81%	72,25%	44,66%
2016	59,23%	86,48%	81,52%	71,95%	43,86%
2015	59,54%	86,10%	81,41%	70,48%	42,30%
2014	59,60%	85,59%	80,66%	68,73%	39,74%
2013	60,02%	85,46%	80,16%	68,44%	37,72%
2012	60,40%	85,35%	79,42%	67,58%	37,88%
2011	60,33%	84,05%	78,34%	65,72%	37,81%
2010	60,28%	83,57%	77,29%	63,88%	36,67%
2009	60,18%	82,64%	75,32%	62,71%	36,55%
2008	60,08%	81,28%	74,23%	60,96%	36,31%

Fuente INE. Elaboración propia

Habría que hacer mención a la bajada de la tasa que se produce en 2020 con respecto a 2019, en todos los grupos de edad, salvo en el de 60-64 años que mantiene su tendencia alcista (-1,02% en el grupo de 45-49 años; -1,22% en el grupo de 50-54 años; -0,01 en el grupo de edad 55-59 años) y cuyas causas posiblemente tengan su origen en las consecuencias de la pandemia ya que la recuperación de la tasa se evidencia en 2021. El crecimiento constante de la tasa de actividad en el grupo de 60-64 años, a pesar de tener porcentajes bajos de tasas de actividad, sea debido en buena parte a las medidas de prolongación de la edad de jubilación.

El análisis por grupos indica que el mayor porcentaje de actividad lo registran los trabajadores de 45-49 años, con un promedio a lo largo de la serie del 85,25%. Parecidos porcentajes presenta la franja de edad de 50-54 años (80,01% de promedio). A partir de los 60 años, la tasa de actividad (promedio de 41,85%) desciende a porcentajes, incluso inferiores a los generales, (promedio de 59,38%), en principio achacable a causas lógicas derivadas del cumplimiento de años como pudiera ser las jubilaciones anticipadas o las situaciones de invalidez.

El hecho de que, mientras se produce un descenso de la tasa de actividad general, la tasa de trabajadores mayores de 45 años haya ido ascendiendo puede ser indicativo de dos circunstancias principales: la primera, que la población está sufriendo un proceso de envejecimiento, es decir, cada vez hay más activos con una edad comprendida entre los 45 y los 64 años. La segunda, que la población joven huye de la activación laboral, bien porque emigra a otros países en busca de oportunidades de empleo, bien porque retarda su entrada

⁵⁹⁶ Tasa total nacional de actividad (sin incluir la edad).

⁵⁹⁷ Promedio de los dos primeros trimestres.

⁵⁹⁸ Como consecuencia del estado de alarma en el primer trimestre de 2020, el tamaño muestral en las semanas 11 a 13 ha sido inferior al de otros trimestres.

al mercado de trabajo invirtiendo su tiempo en acciones formativas o bien porque la apatía y la desmotivación la sitúan en posiciones alejadas tanto del estudio y de la formación como de la propia actividad laboral.

2.2. El desempleo de los mayores de 45 años

Al igual que hemos hecho con la tasa de actividad, resulta interesante tener una perspectiva sobre el peso que supone el desempleo de los mayores de 45 años con respecto al desempleo total. Así, como nos muestra la tabla N.º IV.2., el número de desempleados que conforman el grupo de trabajadores de 45 años o más supone casi un tercio de la población desempleada total (promedio del 31,99% y de 1.389.000 trabajadores, a lo largo de la serie).

El desempleo de los trabajadores mayores presenta una tendencia similar al desempleo total, es decir, tras el estallido de la crisis de 2008, se produce un incremento del número de desempleados exorbitado cuya cota más alta se alcanza en 2013 con 1.854.900 trabajadores mayores de 45 años desempleados, suponiendo el 30,65% del total de desempleados nacionales (6.051.100). Al igual que la población total (fruto también de un descenso general de la actividad), a partir de 2014 comienza un descenso de la población mayor desempleada con cierta intensidad y que toca fondo en 2019, volviendo a subir en 2020 y continuando con esta tendencia en 2021. Sin embargo, como podemos observar, la cota más alta del porcentaje con respecto a la población total no se alcanza en 2013 sino que se alcanza en 2019 (38,27%), lo que significa que el descenso de los desempleados mayores, a partir de 2013, fue mucho menos intenso que el de la población total desempleada. De hecho, el peso siguió aumentando hasta 2019.

Tabla N.º IV.2. Número de trabajadores mayores en situación de desempleo. Promedio anual

SERIE	TOTAL ⁵⁹⁹	DE 45-49 AÑOS	DE 50-54 AÑOS	DE 55-59 AÑOS	DE 60-64 AÑOS	DE 45-64 AÑOS	% DE 45-64 AÑOS ⁶⁰⁰
2021 ⁶⁰¹	3.598.900	416.200	387.400	351.800	191.900	1.347.300	37,44%
2020 ⁶⁰²	3.530.900	413.400	369.400	313.400	181.800	1.278.000	36,19%
2019	3.247.800	384.900	378.100	310.000	169.800	1.242.800	38,27%
2018	3.479.100	420.800	400.500	326.700	170.800	1.318.800	37,91%
2017	3.916.900	484.200	440.400	358.400	173.900	1.456.900	37,20%
2016	4.481.200	544.400	492.100	390.400	182.400	1.609.300	35,91%
2015	5.056.000	633.300	526.300	415.100	177.700	1.752.400	34,66%
2014	5.610.400	683.200	557.900	430.300	167.400	1.838.800	32,77%
2013	6.051.100	717.900	562.400	399.100	175.500	1.854.900	30,65%
2012	5.811.000	657.000	508.500	351.700	151.500	1.668.700	28,72%
2011	5.012.700	532.900	404.400	281.400	123.100	1.341.800	26,77%
2010	4.640.200	461.900	351.700	250.500	112.300	1.176.400	25,35%
2009	4.153.600	393.600	285.600	203.500	96.500	976.200	23,50%
2008	2.595.900	230.800	175.900	118.400	58.600	583.700	22,49%

Fuente INE. Elaboración propia

⁵⁹⁹ Número de desempleados nacionales totales.

⁶⁰⁰ Se calcula dividiendo el número total de desempleados de 45-64 años entre el número de desempleados totales nacionales y multiplicando por 100.

⁶⁰¹ Promedio de los dos primeros trimestres.

⁶⁰² Como consecuencia del estado de alarma en el primer trimestre de 2020, el tamaño muestral en las semanas 11 a 13 ha sido inferior al de otros trimestres.

El hecho de que en 2020 el peso de desempleados mayores haya disminuido hay que achacarlo a que el aumento del total de desempleados nacionales fue mucho más importante (283.100) que el de los trabajadores de más edad (35.200). Sin embargo, la tendencia de tres de los cuatro grupos de edad (de 45-49, de 55-59 y de 60-64 años) ha sido el aumento del número de desempleados en el año de la pandemia. El grupo de 50-54, al final ha experimentado la subida en 2021. Este comportamiento pudiera ser también que estuviese respondiendo a una nueva etapa del ciclo económico que nos llevase a una nueva deriva del aumento del número de desempleados, en general, y de los trabajadores mayores de 45 años, en particular.

Dentro de los grupos de edades establecidos, podemos comprobar que el mayor número de desempleados corresponde al tramo de 45-49 años de edad, coincidiendo también con una mayor tasa de actividad. Sin embargo, una cuestión que debemos señalar y que no deja de llamar la atención es como el número de trabajadores desempleados ha ido aumentando conforme avanzan los tramos de edad, salvo en el de 60-64 años, achacable a que existe una menor población en esta franja de edad. Así, en el grupo de edad de 45-49 años, el desempleo ha aumentado, en el total de la serie, en 185.400 personas; en el grupo de edad de 50-54 años, el número de desempleados ha ascendido a 211.500 personas; en el siguiente grupo de edad, de 55-59 años, el número de desempleados ha ascendido a 233.400 personas; por último, de 60-64 años, experimenta un ligero descenso la diferencia y se constata un aumento de 133.300 personas. Todo ello indica que conforme se cumplen años existe un mayor riesgo de desempleo, sobre todo para aquellas personas que carecen de estabilidad laboral.

2.3. Las contrataciones de los trabajadores mayores de 45 años

En este apartado vamos a realizar un pequeño seguimiento del número de contrataciones totales que se han llevado a cabo a lo largo de la serie en personas que atesoran más de 45 años en comparación con el total de contrataciones que se han llevado a cabo en España desde 2008 hasta el año 2020.

A pesar de que la tendencia en la serie ha sido el aumento⁶⁰³, presentando una diferencia de más de 10 puntos porcentuales entre 2008 y 2020, la incidencia de la contratación de personas mayores es escasa, poniendo de manifiesto la dificultad que experimenta este colectivo para poder insertarse en el mercado laboral. Las contrataciones realizadas a los trabajadores mayores de 45 años suponen un promedio en la serie de un 21,62%, es decir, de cada 5 trabajadores contratados, solo uno correspondería a este grupo de edad. En gran medida, esta circunstancia podría ser achacable a la mayor presencia de contratos laborales indefinidos en trabajadores con una mayor edad con lo que se entendería una menor constancia de contrataciones nuevas.

Por último, significar la enorme bajada de contrataciones que presenta 2020, evidentemente a consecuencias de la crisis sanitaria, sin embargo, resulta curioso como el peso de los trabajadores de mayor edad se ha mantenido al alza, alcanzando su cota máxima. En este

⁶⁰³ Podemos pensar que este aumento progresivo de la serie pudiera deberse al regreso al mercado de trabajo de algunos de aquellos profesionales que perdieron su empleo tras el estallido de la crisis de 2008 y que a partir del año 2013 comenzó a remitir en sus efectos, afectando lógicamente también al colectivo de trabajadores de edad avanzada.

caso, la crisis provocada por el COVID-19 y sus efectos en el empleo han tenido menor incidencia sobre la población de mayor edad.

Tabla N.º IV.3. Número de contrataciones⁶⁰⁴ acumuladas anuales en función de la edad

SERIE	TOTAL, CONTRATACIONES	DE 16-44 AÑOS	MAYORES DE 45 AÑOS	% MAYORES DE 45 AÑOS ⁶⁰⁵
2020	14.943.251	10.506.757	3.986.494	26,68%
2019	22.512.221	16.721.920	5.790.301	25,72%
2018	22.291.681	16.700.566	5.591.115	25,08%
2017	21.501.303	16.306.348	5.194.955	24,16%
2016	19.978.954	15.304.922	4.674.032	23,39%
2015	18.576.280	14.391.937	4.184.343	22,53%
2014	16.727.089	13.107.849	3.619.240	21,64%
2013	14.792.614	11.702.384	3.090.230	20,89%
2012	13.768.993	11.014.483	2.754.510	20,01%
2011	14.433.232	11.717.733	2.715.499	18,81%
2010	14.417.150	11.800.706	2.616.444	18,15%
2009	14.021.837	11.531.414	2.490.423	17,76%
2008	16.601.237	13.897.216	2.704.021	16,29%

Fuente SEPE. Elaboración propia.

2.4. Los parados de larga duración

El segundo colectivo estudiado en el capítulo son los parados de larga duración, por lo que corresponde analizar su situación en el mercado de trabajo. En la tabla N.º IV.4., podemos comprobar el peso porcentual que supone, con respecto al total de personas desempleadas, el número de personas en situación de paro de larga duración. Hay que advertir que los datos que recoge el Instituto Nacional de Estadística sobre este tipo de desempleo hacen referencia a las personas que se encuentran en desempleo y que buscan trabajo durante 1 año o más, lo que significa que habrá personas en desempleo de larga duración que no se encuentren inscritas como demandantes de empleo o que no se encuentren registradas como buscadoras de empleo, y por tanto los datos reales del desempleo de larga duración puedan ser mayores. Sin embargo, entendemos que los datos que mostramos resultan suficientemente indicativos y explicativos de la situación de los desempleados de larga duración en España.

El promedio resultante, a lo largo de la serie, del peso que supone el desempleo de larga duración, con respecto al desempleo total, es del 47,3%, habiendo alcanzado cotas máximas del 61,78% en el año 2014. Es decir, casi la mitad de los desempleados, en este país, durante la última década, han permanecido o permanecen en el paro por tiempo igual a 1 año o más.

⁶⁰⁴ Página consultada: <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas/contratos/estadisticas-nuevas.html>

Se computan tanto las contrataciones iniciales como las transformaciones de los contratos temporales en contratos indefinidos.

⁶⁰⁵ Se calcula dividiendo el número de contrataciones laborales en trabajadores mayores de 45 años entre el número total de contrataciones y se multiplica por 100.

Tabla N.º IV.4. Número y peso porcentual de parados de larga duración. Promedio anual.

SERIE	PARADOS TOTAL	PARADOS LARGA DURACIÓN	PESO PORCENTUAL ⁶⁰⁶
2021 ⁶⁰⁷	3.598.900	1.702.100	47,30%
2020 ⁶⁰⁸	3530.900	1.343.700	38,06%
2019	3.247.800	1.439.700	44,33%
2018	3.479.100	1.705.500	49,02%
2017	3.916.900	2.060.000	52,59%
2016	4.481.200	2.566.100	57,26%
2015	5.056.000	3.076.100	60,84%
2014	5.610.400	3.466.000	61,78%
2013	6.051.100	3.534.200	58,41%
2012	5.811.000	3.042.900	52,36%
2011	5.012.700	2.414.800	48,17%
2010	4.640.200	1.975.000	42,56%
2009	4.153.600	1.185.900	28,55%
2008	2.595.900	556.700	21,45%

Fuente INE. Elaboración propia

Tabla N.º IV.5. Porcentaje en función de la edad entre los parados de larga duración. Promedio anual.

SERIE	PARADOS DE 1 A 2 AÑOS			PARADOS 2 O MÁS AÑOS		
	TOTAL	% 16-44 AÑOS	% 45-64 AÑOS	TOTAL	% 16-44 AÑOS	% 45-64 AÑOS
2021 ⁶⁰⁹	771.000	62,14%	37,86%	922.600	46,30%	53,70%
2020 ⁶¹⁰	494.100	63,39%	36,61%	841.700	46,26%	53,74%
2019	445.500	62,42%	37,58%	986.200	44,97%	55,03%
2018	488.800	65,34%	34,66%	1.210.300	46,22%	53,78%
2017	554.600	66,23%	33,77%	1.500.300	49,57%	50,43%
2016	665.200	67,78%	32,22%	1.895.600	52,52%	47,48%
2015	842.900	68,87%	31,13%	2.227.600	55,20%	44,80%
2014	1.081.500	70,84%	29,16%	2.379.100	58,13%	41,87%
2013	1.351.100	71,78%	28,22%	2.175.500	60,48%	39,52%
2012	1.303.000	72,47%	27,53%	1.503.900	56,21%	43,79%
2011	1.177.100	73,81%	26,19%	1.236.200	61,99%	38,01%
2010	1.186.300	73,06%	26,94%	785.900	61,60%	38,40%
2009	750.500	72,60%	27,40%	433.600	58,47%	41,53%
2008	299.200	70,63%	29,37%	255.400	56,51%	43,49%

Fuente INE. Elaboración propia

El comportamiento de la serie ha sido de crecimiento importante, a partir de 2008 como consecuencia de la crisis económica, alcanzando la cota máxima en el año 2013

⁶⁰⁶ Se calcula dividiendo el número de parados de larga duración entre el número de parados totales y multiplicando por 100.

⁶⁰⁷ Promedio solo de los dos primeros trimestres del año.

⁶⁰⁸ Como consecuencia del estado de alarma en el primer trimestre de 2020, el tamaño muestral en las semanas 11 a 13 ha sido inferior al de otros trimestres.

⁶⁰⁹ Los datos solo hacen referencia a los dos primeros trimestres de 2021.

⁶¹⁰ Como consecuencia del estado de alarma en el primer trimestre de 2020, el tamaño muestral en las semanas 11 a 13 ha sido inferior al de otros trimestres.

(3.534.200), suponiendo un 58,41% del total de desempleados. A partir de ahí, la tendencia del número de desempleados de larga duración fue descendente, hasta el año 2020, volviendo a crecer en el año 2021, entendemos que teniendo como factor principal la crisis sanitaria. El comportamiento de la tasa sigue un proceso paralelo lo que indica que la proporción y el peso de los desempleados de larga duración fue descendiendo conforme descendía también el número de desempleo total.

A pesar de la tendencia descendente de la serie desde 2013, la variación interanual 2008-2021 supone un incremento del número de personas en paro de larga duración de 1.145.400 individuos lo que ha supuesto más de un 300% de las personas registradas en 2008.

En cuanto al tiempo en el desempleo, la tabla N.º IV.5., nos muestra como de 2008 a 2010 existía un número mayor de parados hasta 1 año. Es a partir del año 2011 cuando el número de trabajadores que se encontraban en situación de desempleo durante 2 años o más, empieza a ser mayor, de manera significativa, alcanzando su cota máxima en 2015 con una diferencia en favor de los desempleados de 2 o más años de 1.384.700 que suponía un 164,28% del número de desempleados de 1 a 2 años en desempleo. Esto viene a significar que es a partir de 2011 cuando las situaciones de desempleo tendieron a perpetuarse, constatándose con ello que las situaciones de desempleo de larga duración tienden a cronificarse en el tiempo y a imponer barreras que impiden el acceso al mercado de trabajo de los trabajadores. Será a partir del año 2016 cuando la diferencia entre ambos grupos empezase a disminuir.

Por su parte, el número de desempleados, en ambos grupos, siguen trayectorias parecidas, iniciando su ascenso hasta 2013 y 2014, años que alcanzan su cota máxima, produciéndose un paulatino descenso hasta el año 2020. En 2021 comienza a producirse una nueva subida para ambos grupos.

Con respecto a los datos que arroja la serie sobre los desempleados mayores de 45 años, podemos observar las siguientes cuestiones. Por un lado, los datos se contraponen en el sentido de que, con respecto a los desempleados de 1 año a 2, el peso supone de promedio en la serie, la mitad con respecto a los trabajadores más jóvenes (68,67%; 31,33%, respectivamente). En los desempleados de más de 2 años, los pesos promedios de la serie quedan más igualados (53,89%; 46,11%), lo que significa que los trabajadores mayores de 45 años son un colectivo que tiende a permanecer más tiempo en desempleo que los trabajadores más jóvenes. Por otro lado, el comportamiento de la serie de los trabajadores mayores de 45 años es muy parecido ya que tanto los desempleados de 1 año a 2 como los de más de 2 años experimentan un descenso en el peso de sus activos hasta 2011, año en el que empieza a producirse un aumento del peso que, en el caso de los desempleados entre 1 y 2 años, la subida llega hasta 2021. En el caso de los desempleados de más de 2 años, la cota máxima la alcanzan en el año 2019, donde empieza un ligero descenso.

3. LA INCIDENCIA DE LA POLÍTICA DE EMPLEO DE LA UE

3.1. Planteamientos anteriores a la EEE

En la década de los 90, la tasa de empleo en Europa era la más baja de los países industrializados del mundo, no alcanzando ni un 60% de su población activa frente al 70%

que alcanzaba EEUU y, superando dicho porcentaje, Japón y los países escandinavos. La disminución del “factor confianza” que generaba el proyecto europeo sobre consumidores y empresas estaba afectando al propio desarrollo económico y en concreto al desempleo que, a principios de los años 90, había alcanzado proporciones alarmantes suponiendo, el de larga duración, el 50% del total, cuya incidencia se posaba, en mayor medida, sobre los trabajadores menos cualificados. En los países meridionales, atacaba sobre todo a jóvenes; en cambio, en el norte, el desempleo se concentraba entre los trabajadores de mediana edad, en su mayoría, hombres poco cualificados que habrían perdido su trabajo por cierres de empresas⁶¹¹.

El Libro Blanco de la Comisión *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI* ponía de manifiesto la necesidad de invertir en políticas activas de empleo para luchar contra el desempleo de larga duración. La formación se presentaba como un instrumento de política de empleo activa que serviría para adaptar las cualificaciones profesionales a las necesidades del mercado, desempeñando así un papel fundamental en la lucha contra el paro de larga duración. Con el desempleo de larga duración se relacionaba el fracaso escolar que se manifestaba en aquella época con cifras entre el 25% y el 30% de jóvenes que abandonaban el sistema escolar sin poseer las bases suficientes para integrarse de forma correcta en la vida laboral. Por lo tanto, resultaba clara la prioridad de luchar contra el desempleo de larga duración cuya fórmula propuesta consistía en establecer una mayor flexibilización en materia de organización del trabajo.

El Programa *POBREZA 3 (1989-1994)* puso de manifiesto como el aumento del desempleo de larga duración había formado parte de los factores que habían alimentado la transformación del debate sobre la pobreza y la exclusión social. Así, muchas de las actividades proyectadas iban a estar encaminadas para responder a las necesidades propias de los parados de larga duración, siendo este uno de los problemas con mayores proyectos asignados, en el programa, para su solución⁶¹².

En la redacción del correspondiente informe que del Libro Blanco llevó a cabo el Comité Económico y Social, este manifestó que, a pesar del reconocimiento sobre el correcto planteamiento del Libro Blanco en su esencia y en sus objetivos, había que lamentar que tanto las organizaciones políticas como los gobiernos no hubiesen atribuido al documento la importancia que merecía, entre otros motivos, por considerarse un instrumento orientativo de políticas económicas a medio plazo sometido, en gran medida, a la responsabilidad de los gobiernos de los Estados miembros, “siempre poco dispuestos a delegar tales cometidos en las instituciones comunitarias”⁶¹³.

3.2. Las directrices de empleo planteadas por la EEE

⁶¹¹ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN. El Libro Blanco *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Boletín de las Comunidades Europeas. Suplemento 6/93. Consultado el día 23/04/2020 en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4e6ecfb6-471e-4108-9c7d-90cb1c3096af/language-es>

⁶¹² COM (93) 435 final, Bruselas, 22/09/1993.

⁶¹³ DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL *sobre los aspectos económicos y financieros del Libro Blanco: Crecimiento, competitividad, empleo* (DOCE C 295/38, de 22/10/1994).

En las directrices de empleo para el año 1998⁶¹⁴ ya se intentaron poner medidas de prevención al desempleo de larga duración. Su directriz I, dedicada a mejorar la capacidad de inserción profesional de los Estados miembros, proponía la fórmula de la planificación preventiva basada en la determinación precoz de las necesidades individuales, dando un plazo de 5 años (el plazo podría aumentarse en aquellos países en los que la tasa de desempleo fuese particularmente elevada) para que los Estados miembros tomaran las medidas oportunas. Señalándose que dichas medidas preventivas debían de combinarse con medidas de reinserción de aquellas personas que se encontrasen ya en desempleo de larga duración. Para ello se planteaba adaptar los sistemas de prestaciones de forma que fomentasen de manera activa la capacidad de inserción profesional e incitasen a los beneficiarios a buscar y a aceptar un empleo o la formación necesaria para dicha reinserción laboral.

Las directrices de empleo para 1999⁶¹⁵, en suma, mantenían lo establecido en el año anterior aportando algunas novedades como el ofrecimiento de incentivos a los empresarios para la creación de nuevos puestos de trabajo (Directriz I), planteándose por primera vez, el aprendizaje permanente como instrumento para mantener las opciones laborales de los trabajadores de más edad, especialmente en las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

Al hilo de esta cuestión, en mayo de 1999, la Comisión publicó una comunicación titulada *Hacia una Europa para todas las edades. Fomentar la prosperidad y la solidaridad entre las generaciones*⁶¹⁶ donde se ponía de manifiesto el aumento de la esperanza de vida que se había producido en la segunda mitad del S. XX, de manera paralela a un descenso de la fecundidad por debajo del nivel de sustitución. La Comunicación avisaba que para mantener el crecimiento económico que se venía produciendo desde 1985 haría falta, entre otras medidas, incluir en el mercado de trabajo a la población de más edad. También advertía que la inversión en formación y desarrollo personal se concentraba en los grupos más jóvenes lo que hacía que las cualificaciones de las cohortes de los grupos de mayor edad se estuviesen depreciando progresivamente lo que conlleva a una menor capacidad de enfrentarse al cambio.

Las mismas directrices para el año 1999 se mantuvieron para el año 2000⁶¹⁷ y para el año 2001⁶¹⁸, si cabe, dentro de la Directriz I, en este último año se hizo mayor hincapié, con justificación en el logro del pleno empleo y en garantizar la equidad y la viabilidad de los regímenes de seguridad social, en procurar que los trabajadores de más edad mantuviesen su empleo hasta el final de su vida laboral activa, siendo necesario para ello “profundos cambios en las actitudes sociales (...) frente a dichos trabajadores”, revisiones de los sistemas fiscales y de protección social con el objetivo de incentivar esa permanencia en el mercado de trabajo, adoptando medidas positivas que procurasen el mantenimiento de la capacidad laboral de estos trabajadores, en concreto, “mediante un acceso suficiente a la

⁶¹⁴ RESOLUCIÓN DEL CONSEJO de 15 de diciembre de 1997 *sobre las Directrices para el empleo en 1998* (DOCE C 30/1, de 28/01/1998).

⁶¹⁵ DOCE C 69/2, de 12/03/1999.

⁶¹⁶ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN *Hacia una Europa para todas las edades. Fomentar la prosperidad y la solidaridad entre las generaciones* [COM (1999) 221 final, Bruselas 21/05/1999].

⁶¹⁷ DECISIÓN DEL CONSEJO, de 13 de marzo de 2000, *relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2000* (DOCE L 72/15, de 21/03/2000).

⁶¹⁸ DOCE L 22/18, de 24/01/2001.

educación y a la formación” o la utilización de fórmulas de flexibilización interno-externa como la utilización del contrato a tiempo parcial.

Como nuevo referente en la política de empleo, el Consejo Europeo de Estocolmo, celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2001⁶¹⁹, estableció como objetivo a alcanzar para el año 2010, un aumento de la tasa de empleo, hasta el 50%, de los trabajadores con edades comprendidas entre 55 y 64 años, cuestión que vino a recogerse en las directrices de empleo dadas para el año 2002⁶²⁰. Por lo demás, se siguió apostando por medidas preventivas del desempleo de larga duración y promocionando la prolongación de la vida activa de los trabajadores.

En el balance de los 5 años de EEE que hace la Comisión Europea en el año 2002⁶²¹, sobre los colectivos en cuestión, se exponen las siguientes conclusiones. A pesar de esbozar, en su conjunto, resultados positivos, el desempleo de larga duración suponía el 42% de la población desempleada por lo que el esfuerzo para aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de mayor edad debía de ser aún mayor.

En las directrices de empleo dadas para el año 2003⁶²² la Directriz I se plantea un nuevo objetivo que consistiría en lograr, para el año 2010, que el 25% de los desempleados de larga duración participasen en una medida activa que favoreciera su empleabilidad, como la formación, la reconversión, las prácticas, etc.

En 2004, se publica, por parte de la Comisión Europea, la Comunicación sobre el empleo de los trabajadores de más edad⁶²³ donde se establecieron tres premisas, bajo las cuales, se propondrían los condicionantes claves para el fomento del empleo de este colectivo. Dichas premisas fueron las siguientes: por un lado, se establecía que los regímenes de jubilación anticipada eran medidas que acarrearán a la economía una pérdida permanente de capital humano y de potencial de crecimiento. En segundo lugar, se promocionaba la participación de los trabajadores de más edad, en actividades pertenecientes a sectores de la economía que se encontraban en ese momento en plena expansión como eran las actividades inmobiliarias, de alquiler, de servicios sociales, de salud o de enseñanza. Por último, se afirmaba que no existían pruebas empíricas de la intercambiabilidad de trabajadores de más edad por trabajadores jóvenes, en el sentido de que las bajas de los trabajadores de entre 55 y 64 años se producían en sectores distintos de las entradas de trabajadores con edades comprendidas entre 15 y 24 años, por lo que, bajo estas premisas, la Comisión planteó una serie de condicionantes para fomentar el aumento del empleo de los trabajadores de más edad:

1. Incentivar financieramente a los trabajadores, para que la permanencia en el mercado de trabajo resultase más atractiva que la opción de la jubilación anticipada.
2. Proporcionar buenas condiciones de higiene y seguridad en el trabajo.

⁶¹⁹ Consultado el día 24/04/2020 en: <https://www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/>

⁶²⁰ DECISIÓN DEL CONSEJO, de 18 de febrero de 2002, *relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002* (DOCE L 60/60, de 01/03/2002).

⁶²¹ COM (2002) 416 final.

⁶²² DECISIÓN DEL CONSEJO, de 22 de julio de 2003, *relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros* (DOCE L 197/13, de 05/08/2003).

⁶²³ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo* [COM (2004) 146 final, Bruselas, 03/03/2004].

3. La inclusión de formas flexibles de organización de trabajo como condicionante para el favorecimiento del mantenimiento activo de los trabajadores de más edad, haciendo especial mención a la jornada parcial.
4. La promoción del acceso a la formación continua.
5. Apoyar la contratación de trabajadores de más edad, al mismo tiempo que el mantenimiento de las prestaciones por desempleo y el ofrecimiento de orientación que estimulase la transición a otro empleo.

Las directrices integradas correspondientes al periodo 2005-2008⁶²⁴ señalaban que la tasa de empleo de los trabajadores de más edad, aunque aumentando, solo se había logrado llegar hasta el 40,2%, índice que quedaba muy lejos del 50% establecido para 2010. Por su parte el desempleo de larga duración volvía a aumentar tras años de disminución y parecía improbable conseguir su reducción en un futuro próximo. Sus directrices para el empleo seguían proponiendo las mismas soluciones inocuas que sus antecesores al igual que ocurrió con las orientaciones para el empleo 2008-2010⁶²⁵.

3.3. La política de empleo a partir de EE2020

En el año 2010 se intenta dar un nuevo giro a la estrategia europea de empleo con la nueva Estrategia Europa 2020, para un crecimiento sostenible, inteligente e integrador que, en cuestiones de empleo, el objetivo más claro que se propuso fue tener empleada, para el año 2020, al 75% de la población comprendida entre 20 y 64 años, meta que debería incidir, de manera especial, sobre el colectivo de parados de larga duración y sobre los trabajadores mayores de 45 años. En ese momento, EE2020 ponía de manifiesto que solo el 46% de los trabajadores entre 55 y 64 años tenían un empleo, por lo que el objetivo de EEE de alcanzar el 50% había quedado notablemente lejos de cumplirse. También advertía que el envejecimiento de la población se aceleraba provocando con ello la disminución de la población activa, que llegaría a ser más acuciante a partir de 2013 o 2014 con lo que se provocarían tensiones en nuestro sistema de bienestar.

A pesar de lo expuesto con anterioridad, entre las iniciativas emblemáticas propuestas por EE2020 no hubo ni una sola referencia directa sobre medidas de empleo hacia las personas de mayor edad o hacia los desempleados de larga duración. Las propuestas ofrecidas giraron en torno a un cambio radical de objetivos donde la apertura a nuevos ámbitos de desarrollo económico, ligados al cuidado del medio ambiente, al uso eficaz de los recursos o al desarrollo de energías limpias, iban a hacer que se pusieran en marcha un nuevo escenario donde las políticas de I+D+i iban a ser los instrumentos claves para dar solución a los nuevos retos a los que se enfrenta la sociedad europea. Todo ello debía ir acompañado de un desarrollo tecnológico adecuado que diera viabilidad a todo este nuevo despliegue de proyectos de futuro. Claro que ello implicaría insertar en el mercado de trabajo a todos los recursos posibles y hacerlo propiciándoles las mejores capacitaciones y cualificaciones profesionales posibles para llegar a niveles de productividad adecuados⁶²⁶. Igualmente, importante, decía la Estrategia que iba a ser la promoción de una vida sana y activa en una

⁶²⁴ COM (2005) 141 final, Bruselas, 12/04/2005.

⁶²⁵ DECISIÓN DEL CONSEJO, de 15 de julio de 2008, *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros* (DOUE L 198/47, de 26/07/2008).

⁶²⁶ Estimaba la Estrategia que, en 2020, unos 16 millones de puestos de trabajo suplementarios iban a requerir de cualificaciones altas, mientras que la demanda de trabajos de cualificaciones bajas caería en 12 millones.

población envejecida para alcanzar los objetivos establecidos. Por lo tanto, se estaba dando a entender la necesidad de la participación en el mercado de trabajo tanto de los desempleados de larga duración como de los trabajadores mayores, y que dicha participación no sería posible sin una adecuación a las nuevas competencias profesionales que demandaban los mercados internacionales.

Entre las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2010⁶²⁷, que se encontraban en línea con los 5 objetivos establecidos en el Consejo Europeo de junio de 2010, con respecto a los colectivos que nos ocupan, hay que decir que se estableció la promoción del envejecimiento activo y la realización de políticas en materia de equilibrio entre la vida profesional y personal (Orientación n.º 7). La Orientación n.º 8 apostaba por apoyar la mejora de las cualificaciones (bajas y anticuadas) de los trabajadores de más edad a través de la formación y el aprendizaje permanente. Cuestiones nada nuevas y que ya se venían aplicando en EEE.

Las orientaciones para el empleo dadas en el año 2010 se mantuvieron hasta el año 2015, si bien habría que destacar el llamamiento que hizo el Consejo Europeo de marzo de 2013, en sus conclusiones, para que se llevase a cabo tanto una reducción del desempleo de larga duración como una mayor garantía de participación de los trabajadores de más edad, con el objeto de enfrentarse a las consecuencias sociales de la crisis económica de 2008 y combatir la pobreza y la exclusión social.

En 2015, se retoman de nuevo la adopción de orientaciones para el empleo⁶²⁸ y así, la Orientación n.º 6, bajo la premisa de promover la productividad y la empleabilidad a través de una oferta adecuada de conocimientos, cualificaciones y competencias pertinentes, los Estados debían realizar inversiones en los sistemas educativos y de formación a fin de aumentar tanto su eficacia como su eficiencia. Una vez conseguido esto, se debía mejorar el acceso de todos a un aprendizaje y formación permanente para poder aplicar estrategias de envejecimiento activo. También, en esta Orientación n.º 6 se hacía mención a los parados de larga duración indicando a los Estados miembros la necesidad de reducir de manera significativa el desempleo de larga duración y de hacerlo mediante estrategias globales que incluyesen un apoyo activo individualizado.

A pesar de que en el año 2016 los desempleados de larga duración representaban la mitad del total de desempleados en la UE y, por el contrario, solo representaban menos de un quinto de los participantes en medidas de activación de empleo⁶²⁹, se mantendrían las mismas orientaciones para el empleo durante el año 2016 que las dadas en 2015⁶³⁰.

Las Orientaciones para el empleo de 2018⁶³¹ tuvieron mayor fijación en los parados de larga duración. Así, su Orientación n.º 6 establecía la necesidad de acudir a una asistencia personalizada, coordinada, oportuna y eficaz basada en el apoyo a la búsqueda de empleo, la formación, el reciclaje y una evaluación individual detallada del desempleado (a más

⁶²⁷ DECISIÓN DEL CONSEJO, de 21 de octubre de 2010, *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros* (DOUE L 308/46, de 24/11/2010).

⁶²⁸ DOUE L 268/28, de 15/10/2015.

⁶²⁹ RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO, de 15 de febrero de 2016, *sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral* (DOUE C 67/1, de 20/02/2016).

⁶³⁰ Art. 1 DECISIÓN (UE) 2016/1838 DEL CONSEJO, de 13 de octubre de 2016, *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros en 2016* (DOUE L 280/30, de 18/10/2016).

⁶³¹ DOUE L 224/4, de 05/09/2018.

tardar a los 18 meses de desempleo) para prevenir y reducir de manera significativa el desempleo de larga duración. También se proclamaba el envejecimiento activo como medida para garantizar la viabilidad del sistema de pensiones (Orientación n.º 8). El Consejo determinó la validez de estas mismas orientaciones para el año 2019⁶³² que se mantienen vigentes para el año 2020⁶³³, con las consiguientes adaptaciones por la crisis sanitaria, y para el año 2021⁶³⁴.

4. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS NACIONALES DE EMPLEO

4.1. Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo y los Programas Nacionales de Reformas

Con carácter general, tanto los PNAE como los PNR no destacaron por su especial puesta en marcha de medidas innovadoras y efectivas que contribuyesen de manera importante al empleo y a la empleabilidad de ambos colectivos. En este sentido destacaremos los hitos de mayor importancia que aportaron cada uno de los planes.

El PNAE de 1998 no tuvo especial incidencia sobre los colectivos estudiados en este capítulo, salvo en el Pilar I, donde la directriz 2, al hilo de las directrices europeas del mismo año, contemplaba la prevención del paro de larga duración como medida a considerar. En el Pilar II se contemplaba las bonificaciones a las cotizaciones de la cuota empresarial, por contingencias comunes, por la contratación indefinida y a tiempo completo de trabajadores desempleados de larga duración y de mayores de 45 años⁶³⁵.

El PNAE de 1999 contenía 3 acciones de carácter novedoso ya que se intentó introducir una serie de medidas activas de empleo, insertadas en el Pilar I, como fueron el compromiso voluntario de actividad, la tutoría individualizada de los desempleados con dificultades de inserción laboral y los talleres de empleo, medidas. Con respecto a la formación ocupacional, también se concedió prioridad a aquellos planes de empresas que decidieran integrar a trabajadores mayores de 45 años, haciendo hincapié en la formación en las nuevas tecnologías⁶³⁶.

Con el objetivo de mejorar la capacidad de integración laboral el Pilar I del PNAE del año 2000 puso en marcha la RAI, programa en que se combinaban políticas activas con políticas pasivas de empleo y destinado fundamentalmente a parados de larga duración y a trabajadores mayores de 45 años. Dentro del II Pilar, el *Programa de Fomento Estable para el Empleo del año 2000*⁶³⁷ aumentó las bonificaciones de los contratos indefinidos de

⁶³² Art. 1 DECISIÓN (UE) 2019/1181 DEL CONSEJO, de 8 de julio de 2019, *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros* (DOUE L 185/44, de 11/07/2019).

⁶³³ DOUE L 344/22, de 19/10/2020.

⁶³⁴ Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros* [COM (2021) 282 final, Bruselas, 02/06/2021].

⁶³⁵ AA.VV. CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (Dir.). (2004). *Colectivos desfavorecidos...*, op., cit., págs. 40 y ss.

⁶³⁶ AA.VV. CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (Dir.). (2004). *Colectivos desfavorecidos...*, op., cit., págs. 40 y ss.

⁶³⁷ Dicho programa se plasmaría mediante la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de carácter social (BOE n.º 312, de 30 de diciembre de 1999).

los parados de larga duración, de los mayores de 45 años o de los perceptores del subsidio agrario⁶³⁸.

El PNAE de 2001 seguía fomentando acciones de inserción como la orientación y la formación ocupacional, apostando por el desarrollo de un plan dirigido a los desempleados de larga duración mediante la puesta en marcha de un itinerario de inserción específico e individualizado⁶³⁹.

El PNAE de 2002 y 2003 se centraron en políticas de bonificaciones a la contratación tanto para mayores de 45 años como para parados de larga duración, eso sí apostando por las fórmulas contractuales indefinidas. El PNAE de 2004 no aportó gran cosa, salvo el establecer como prioritarios el colectivo de trabajadores mayores de 45 años, en lo referente a aspectos de formación dirigida a los ocupados.

El nuevo formato de PNR que se iniciaba en 2005 y que proponía una vigencia hasta 2008, con respecto a los colectivos estudiados en este capítulo, planteaba, en su “Sexto Eje: Mercado de trabajo y diálogo social”, un nuevo programa RAI, medidas de formación específica para los desempleados de larga duración y el mantenimiento de los programas de apoyo a la permanencia en el empleo de mayores de 60 años.

El PNR del año 2011 volcaba sus inquietudes sobre la mejora de la política de bonificaciones a la contratación indefinida, prestando especial atención a los mayores de 45 años con una permanencia prolongada en el desempleo y a los desempleados de larga duración cuando con ello se crease nuevos puestos de trabajo, entre otros colectivos. Se creaba el Programa PREPARA dirigido a las personas que hubiesen agotado la prestación por desempleo y donde se combinaban medidas de recualificación y de reinserción profesional con una ayuda económica de 400€, durante 6 meses.

Los PNR lanzados desde 2012 a 2016 aportaron escasas medidas en favor de la empleabilidad de los dos colectivos, volviendo a incidir en el fomento de la contratación mediante incentivos económicos. Sí que merece la pena destacar una serie de medidas que se iniciaron en 2015 y que consistieron en la puesta en marcha de un programa específico de orientación para que los desempleados de larga duración recibieran una atención personalizada (perfiles, recualificación, etc.) en los SSPPE y en las agencias de colocación colaboradoras con éstos, durante un plazo de 24 meses. La medida se concretó en la asignación de un tutor individual a cada parado de larga duración cuyo objetivo era diseñar un perfil individualizado de empleabilidad, llevando al mismo tiempo un seguimiento continuo de la atención al desempleado.

Entre las acciones previstas por el PNR de 2017 se contempló seguir avanzando en el desarrollo del *Programa de Acción Conjunta* para desempleados de larga duración, en colaboración con los SSPPE.

El PNR de 2019, más ambicioso respecto de sus antecesores, destaca por la intención de reforzar los programas de formación del SPEE con el objeto de proveer a los desempleados de capacidades que se correspondiesen con las necesidades del mercado de trabajo. Igual se pretendió con la reorientación de las acciones formativas hacia áreas relacionadas con las competencias digitales o con las nuevas formas de empleo. En referencia de manera

⁶³⁸ AA.VV. CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (Dir.). (2004). *Colectivos desfavorecidos...*, op., cit., págs. 40 y ss.

⁶³⁹ AA.VV. CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (Dir.). (2004). *Colectivos desfavorecidos...*, op., cit., págs. 40 y ss.

especial al desempleo de larga duración destacaremos la aprobación del *Plan Reincorporación 2019-2021*⁶⁴⁰ y en cuanto a la vertiente pasiva, hay que destacar la modificación que procuró el RD-Ley 8/2019 sobre la modificación de la regulación del subsidio por desempleo para mayores de 55 años que afectó a la edad de acceso, rebajándola a 52 años, a su duración, prolongándola hasta el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, incremento de la cotización por la contingencia de jubilación o la percepción de la cuantía completa del subsidio incluso en los casos en los que el trabajador viniese de situaciones de parcialidad laboral. Por último, también se insistió en el establecimiento de bonificaciones a la contratación de desempleados de larga duración.

Los últimos PNR de 2020 y de 2021 no han llegado a aportar ninguna novedad con respecto a la implementación de nuevas políticas de empleo a favor de la inserción laboral de desempleados de larga duración y de trabajadores mayores de 45 años.

4.2. Las estrategias nacionales de empleo

Al igual que en colectivos anteriores, se hace necesario estudiar las propuestas establecidas en las diferentes estrategias españolas, en este caso, sobre los colectivos de parados de larga duración y de trabajadores mayores de 45 años.

4.2.1. La Estrategia Española para el Empleo 2012-2014

En un escenario con niveles elevados de paro y escaso incremento de la ocupación, la *Estrategia Española para el Empleo 2012-2014* avisaba de la implementación de una serie de tendencias que iban a afectar, de manera importante, sobre la empleabilidad de los colectivos estudiados. En primer lugar y debido al envejecimiento progresivo de la población, se estaba produciendo una salida del mercado de trabajo, mayoritaria, de trabajadores mayores de 45 años aumentando, al mismo tiempo, el número de parados de larga duración de trabajadores mayores. Debido al impacto de la crisis económica de 2008, también se estaba produciendo un cambio sectorial y ocupacional que requeriría procesos de cualificación y de recolocación de la población hacia otros sectores y ocupaciones emergentes y con proyección de futuro. Esta cuestión también afectaría en mayor medida a las personas mayores cuya capacidad de cualificarse y de recolocarse podría ser menor que la de trabajadores más jóvenes, sobre todo, en competencias tecnológicas, dándose de nuevo las condiciones para que apareciesen desempleados de larga duración.

En lo referente a los objetivos de política de empleo trazados por la EEE, y que se encontraban inexorablemente vinculados a la EE2020, el objetivo 4 de la *Estrategia* pretendía “mejorar y adecuar las competencias profesionales a las necesidades del mercado” y aumentar el porcentaje de población adulta que recibiera formación para el empleo adecuada a las necesidades que demandaba un mercado cambiante.

Por su parte la *Estrategia* estableció una serie de principios rectores cuyo contenido básico fue el siguiente:

1. Se plantea la instauración de un modelo de servicios y tratamiento individualizado, personalizado y especializado a los usuarios de los SSPPE, cuya plasmación

⁶⁴⁰ Su análisis se lleva a cabo en el apartado 5.4.2 de este capítulo.

debería llevarse a cabo mediante el correspondiente acuerdo personal. Este modelo se implementaría en tres fases, donde en la primera (año 2011) iría dirigido a los mayores de 45 años en desempleo de larga duración, seguramente por la urgencia de la necesidad de auxiliar al colectivo en cuestión en los años inmediatamente posteriores a la crisis de 2008.

2. En el ámbito del fomento de la contratación, las bonificaciones a las cuotas de la seguridad social por la contratación (indefinida) de parados de larga duración y de personas de más edad y el apoyo a la contratación por las administraciones públicas e instituciones sin ánimo de lucro, especialmente de personas en situación de desempleo de larga duración.
3. En el ámbito del autoempleo y de la creación de empresas se proponía llevar a cabo un refuerzo de las medidas de orientación y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas, de manera especial, a las personas desempleadas de larga duración.

4.2.2. La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016

A mediados de 2014, la situación económica por la que atravesaba España era sustancialmente mejor respecto de la etapa inmediatamente anterior y las previsiones apuntaban a que la tendencia iba a continuar en los trimestres próximos. El empleo había mostrado fuertes indicios de crecimiento junto con una fuerte caída del desempleo. Sin embargo, las tasas de paro de larga duración estaban aumentando y las perspectivas económicas en el corto plazo no permitían augurar un reingreso fácil al mercado de trabajo. Por su parte, las personas en paro de larga duración venían presentando niveles bajos de cualificación con lo que se reinsertión al mercado de trabajo resultaba mucho más dificultosa si tenemos en cuenta que muchas de ellas debían optar por un cambio en el sector de actividad o de ocupación. Esto ponía en jaque todas las acciones, medidas y políticas de fomento de la formación que hasta este momento se estaban planteando⁶⁴¹.

A grandes rasgos, la *EEAE 2014-2016* seguía apostando por un modelo de orientación profesional basado en el diseño de un itinerario de inserción laboral personalizado (Eje 1), la promoción y la mejora del sistema de formación profesional para el empleo (Eje 2), por la incentivación a la contratación, la creación de empleo y su mantenimiento, en especial para las personas que presentan mayores dificultades de inserción laboral (Eje 3), el fomento del trabajo autónomo, la iniciativa empresarial, la economía social y la dinamización del desarrollo local (Eje 5).

4.2.3. La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020

La *EEAE 2017-2020* ponía de manifiesto que, a pesar de la disminución general de los niveles de desempleo, buena parte del desempleo era de larga duración. Reconocía la *Estrategia* el riesgo que suponía el desempleo de larga duración, por lo que multiplicaba las posibilidades de pasar a la inactividad definitiva. Prueba de ello fue que, en 2016, solo un 10% de los desempleados de larga duración pasaron a una situación de empleabilidad, reduciéndose el porcentaje entre los mayores de 55 años (5%). Constató la *Estrategia* los

⁶⁴¹ En lo referente a los niveles formativos de los mayores de 45 años con contrato de trabajo, la *Estrategia* mostraba la cruda realidad en la que el 60,6% de los trabajadores solo tenían estudios equivalentes a la ESO y solo un 10,3% los trabajadores mayores con estudios en Formación Profesional.

resultados mostrados sobre el desempleo de larga duración de los trabajadores mayores de 45 años, destacando otro problema como el de la baja cualificación (cerca del 25%). Por lo tanto, a estas alturas de la serie estudiada, seguíamos teniendo los mismos problemas sin resolver, a pesar de todos los intentos programados por las diferentes estrategias.

Uno de los objetivos estratégicos que se marcó la *EEAE 2017-2020* en el ámbito de la formación profesional para el empleo fue la mejora del nivel general de competencias de los trabajadores demandantes de empleo, facilitando la recualificación profesional de las personas en desempleo de larga duración, así como, de manera prioritaria, su activación e inserción laboral y de los mayores de 55 años.

4.3. Otras estrategias específicas

De manera paralela y al hilo de las diversas estrategias españolas de empleo, el Gobierno ha puesto en marcha, en los últimos años, dos estrategias principales en favor de la inserción de los colectivos estudiados: la *Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 (Estrategia 55 y más)* y el *Plan Trienal para Prevenir y Reducir el Desempleo de Larga Duración 2019-2021 (Plan Reincorpora-T)*. Analicemos, pues su contenido más relevante.

4.3.1. La Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 (Estrategia 55 y más)

El 2 de febrero de 2011, se produjo la firma del Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones⁶⁴² entre el Gobierno, las organizaciones sindicales UGT y CCOO y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME. En dicho documento se acordó que el Gobierno debía elaborar, previa consulta y negociación con las organizaciones empresariales y sindicales firmantes, una Estrategia Global de Empleo de los trabajadores de mayor edad, antes del 30 de septiembre de 2011. Como consecuencia de ello, el Gobierno promulgó el RD-Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas⁶⁴³, en cuya DA2^a se establecía el compromiso, por parte del Gobierno, para elaborar, en colaboración con las CCAA y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, una *Estrategia Global de Empleo de las Personas Trabajadoras de más Edad* en la que se incluirían medidas en materia de empleo, formación y condiciones de trabajo con el objetivo de favorecer el mantenimiento en el empleo de las personas de mayor edad y promover la reincorporación al mercado de trabajo de aquellas que perdiesen el empleo en los últimos años de vida laboral. Su plasmación normativa se produjo con la publicación en el BOE de la Resolución de la Secretaría de Estado y Empleo, de 14 de noviembre de 2011, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de octubre de 2011 por el que se aprueba la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 (Estrategia 55 y más)⁶⁴⁴.

⁶⁴² Consultado el día 30/03/2020 y disponible en: <https://www.ccoo.es/7d6fa511bc3bd5c38caed0a838071a8b000001.pdf>

⁶⁴³ BOE n.º 37, de 12 de febrero de 2011.

⁶⁴⁴ BOE n.º 283, de 24 de noviembre de 2011.

La que al final fue conocida como la *Estrategia 55 y más* pretendió constituirse como un instrumento que estableciese un marco general para las políticas dirigidas a favorecer el empleo de las personas de más edad, considerándose como tales a los trabajadores a partir de 55 años, sin perjuicio de que se estableciesen medidas que pudieran afectar a trabajadores con menor edad. En 2012, el colectivo de trabajadores de edad avanzada presentaba unos niveles de actividad y de empleo bajos, predominando los trabajadores con estudios de nivel bajo y cuya incidencia sobre el desempleo de larga duración era muy alta. En un contexto de envejecimiento de la población, la UE venía apostando por políticas que promocionasen la formación de los trabajadores de mayor edad, en lugar de la utilización de medidas de corte asistencial que promoviesen la salida temprana del mercado de trabajo mediante el desempleo, la asistencia social o la prejubilación.

Sin embargo, la deriva española parece que decidió emprender un camino contrario al propuesto por Europa. Así, la primera línea de actuación estuvo relacionada con el “mantenimiento en el empleo de los trabajadores y trabajadoras mayores de 55 años” y para dicho objetivo se plantearon las siguientes medidas. Por un lado, se promovía la jubilación parcial, medida que a nuestro parecer no soluciona la problemática suscitada ya que, a pesar de encontrar justificación por no poner en peligro el puesto de trabajo, lo que propone es precisamente una salida anticipada de los trabajadores mayores del mercado de trabajo, eso sí, de manera parcial. En los casos en los que se contempla la contratación de un relevista, la medida está más enfocada hacia la renovación de la plantilla que al mantenimiento de la persona mayor en el puesto de trabajo. Así, la adopción de la medida tendría sentido en situaciones donde fuese pertinente acogerse a una reducción de jornada laboral por motivos de bienestar o salud del trabajador, como medida de adaptación del puesto de trabajo o de las funciones a realizar por el trabajador de mayor edad a sus circunstancias personales y físicas.

Por otro lado, la *Estrategia* propuso ampliar los incentivos de las bonificaciones a la Seguridad Social por el mantenimiento en el empleo de los trabajadores mayores, argumentando que las empresas tendían a prescindir de aquellos debido al mayor coste salarial que provocaba la mayor antigüedad y experiencia de los trabajadores mayores. En teoría sería una medida de carácter positivo, sin embargo, la viabilidad de un recurso no se mide solo por el nivel de gasto o de inversión que la empresa tiene que llevar a cabo, sino que hay que tener en cuenta y cuantificar la capacidad de valor que es capaz de añadir al proceso productivo y analizarlo en función del coste que conlleva. Solo de esta manera se puede estar en disposición de tomar una decisión adecuada. Por tanto, creemos que quedarse solo en bonificar el coste resultó una medida escasa y de poco alcance cuando quizá hubiese tenido mayor relevancia haber procurado la capacitación adecuada para que el recurso humano no adoleciese de descalificación o desvalorización a partir de cierta edad. Es decir, mientras más edad debería resultar más necesario para la empresa en base a la experiencia y al conocimiento adquirido, con independencia de que, lógicamente, dicho valor le salga más caro a la empresa, cuestión esta última que sí tendría una solución económica fácil.

La *Estrategia* apostó por el estudio de ayudas a los autónomos mayores de 60 años con actividades económicas que requiriesen de adaptación de cambios en el mercado, argumentando que, debido a su aproximación a la edad de jubilación, era común en determinados sectores económicos que no llevasen a cabo dichos procesos de reconversión, redundando con ello, de manera negativa, en la creación de empleo y, a veces, en el mantenimiento del suyo. En este sentido, es verdad que personas con una edad cercana a

la edad de jubilación puedan sentirse más reticentes a llevar a cabo cambios en su actividad económica, pero también es cierto que, salvo que el cambio sea de una drástica importancia, resultaría muy difícil que después de estar luchando por la supervivencia de un proyecto empresarial durante toda una vida profesional, el emprendedor decida cerrar el negocio, máxime si aún le quedan ciertos años de vida activa laboral.

Otra de las acciones que contempla la *Estrategia* dentro de la línea de acción de mantenimiento del empleo, fue la promoción de la formación a lo largo de la vida profesional del trabajador. Como bien estableció la *Estrategia*, la falta de formación a lo largo de la vida laboral del trabajador “puede dar lugar a situaciones de ineptitud sobrevenida” al final de la carrera profesional. Advertía la *Estrategia* que, dadas estas circunstancias, las empresas tendían a considerar una inversión poco rentable dedicar recursos a formar personas cercanas a la edad de jubilación incluso, los propios interesados, podían rehuir de la propia formación por considerarla innecesaria a determinadas alturas de sus carreras profesionales. Sin embargo, el importante papel que otorgaba la *Estrategia* a la formación no se vio reflejado en las medidas concretas que propuso, cuyo carácter económico consistieron en subvencionar a las empresas que propusiesen un plan de formación específico para este colectivo, la creación de la figura del tutor dedicado a detectar las necesidades de formación o la creación de grupos de trabajo intergeneracionales para aprovechar las capacidades intelectuales de sus miembros. Por otra parte, también se propuso la aprobación de un plan de formación cuyo objetivo fuese incrementar el número de personas de mayor edad que recibieran formación.

Con respecto a las tres primeras, la concesión de recursos económicos para alentar acciones no suele dar buenos resultados ya que se deja, en manos empresariales, la opción de su utilización viéndose en muchas ocasiones más factible el despedir que el generar todo un programa de formación para ofrecer la capacitación deseada y esperar que sus empleados la asimilen y la pongan en práctica. Por último, la aprobación de un plan de formación que incremente el número de formados entendemos que adolece de la ambición necesaria al olvidarse de fomentar objetivos de naturaleza cualitativa.

La segunda línea de actuación que planteaba la *Estrategia* trataba sobre las condiciones de trabajo y la salud en el trabajo de los trabajadores de mayor edad. Decía la *Estrategia* que, según la *Encuesta Nacional de Salud* (MSCPS), los trabajadores, a partir de 55 años, resultan ser más vulnerables a ciertas patologías degenerativas relacionadas con el envejecimiento del cuerpo (artropatías, hipertensión, etc.). En este sentido, entendemos que conforme se va cumpliendo una edad, pueden ir apareciendo problemas físicos o sensoriales en el trabajador. La excesiva carga de trabajo, de horas en posturas inapropiadas, el estrés laboral o la falta de una mejor adaptación del puesto de trabajo a las condiciones físicas del trabajador, podrán provocar peor rendimiento del trabajador y con ello un malestar de éste que terminará por plantearse una temprana salida de la empresa, suponiendo en muchos casos, una salida definitiva del mercado de trabajo. Por su parte, la empresa podría plantearse el despido del trabajador por falta de rendimiento, bien de manera directa, bien a través de expediente de regulación de empleo (ERE). En nuestra opinión, creemos que, aunque no sea una materia de política de empleo propiamente dicha, la adaptación de los puestos de trabajo a las condiciones físicas de los trabajadores de mayor edad es una cuestión fundamental para que el trabajador desarrolle su trabajo en las mejores condiciones y no desee terminar su carrera profesional debido a las inapropiadas condiciones de salud que ofrece el puesto de trabajo en cuestión.

La *Estrategia* proponía llevar a cabo un estudio sobre la viabilidad de reducir la jornada de trabajo a partir de que el trabajador cumpliera una determinada edad. En principio, esta fórmula ya venía existiendo en forma de jubilaciones parciales anticipadas. Además, ello conllevaría la concesión de la correspondiente prestación económica al trabajador en función de la reducción de salario por reducción de jornada, provocando con ello, una salida temprana, del trabajador, del mercado de trabajo. También planteaba una evaluación de los riesgos y de la vigilancia de la salud para el colectivo de mayores de 55 años, cuestiones ambas innecesarias de tratar ya que la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, establece la obligatoriedad de llevar a cabo, por parte de las empresas, estas acciones en sus planes y programas de prevención y en su correcta aplicación. Por último, también contemplaba la posibilidad de aplicar medidas de flexibilidad interna como la movilidad funcional con el fin de garantizar la seguridad y salud del trabajador. Decir, en este último caso, que el Estatuto de los Trabajadores ya contemplaba medidas que facilitaban la flexibilidad interna en las empresas y que, por lo general, suele jugar en favor de la empresa y no del trabajador.

Respetando el marco de actuación de la *Estrategia*, entendemos que para hacer efectivas todas las posibilidades que muestra el Programa se deberían de tomar medidas de carácter obligatorio como, por ejemplo, las adaptaciones de los puestos de trabajo, en función de las necesidades del trabajador, a partir de ciertas edades, contemplando revisiones periódicas cada cierto tiempo en función de las limitaciones que presentase el trabajador, y cuya vigilancia fuese llevada a cabo por los delegados de prevención, facultad que les compete [art. 36.1 d) Ley 31/1995]; o introducir a los trabajadores de mayor edad como grupo especialmente sensible a determinados riesgos de los regulados en los arts. 25 y ss., de la Ley 31/1995.

La última línea de actuación que proponía la *Estrategia* iba encaminada a la reincorporación al mercado de trabajo de aquellos trabajadores de mayor edad que hubiesen perdido su empleo. En este sentido, ofrecía las siguientes acciones: la orientación profesional, por parte de los SSPPE, adaptando su oferta de servicios a las necesidades del colectivo, fomentar la formación para el empleo, la recualificación profesional y la acreditación de las competencias profesionales, haciendo especial hincapié en las mujeres con 55 años o más, los incentivos tradicionales consistentes en la bonificación de cuotas a la Seguridad Social para la contratación de trabajadores integrados en este colectivo, argumentando con los existentes hasta ese momento para mayores de 45 años resultaban bastante pobres.

En este sentido, también se proponía el estudio de incentivar la aceptación de trabajos de peor cualificación y cuyas cuantías salariales quedasen por debajo de las establecidas por la prestación por desempleo, suponiendo una mejora en términos de cotización para jubilación, como:

1. La contemplación, por parte del SPEE, de completar la cotización, al menos 2 años y, si era necesario, hasta el 125% de la base mínima. En caso de estar cobrando el subsidio y aceptar el trabajo, le correspondería el complemento hasta llegar al 125% del subsidio, como mínimo, 2 años.
2. Si se aceptaba un empleo de menor remuneración durante el cobro de la prestación contributiva, se les podría complementar el salario hasta el 125% de la cuantía correspondiente a la prestación.
3. Mejorar e impulsar la medida, en las personas mayores de 52 años, de compatibilizar un trabajo con ser perceptor del subsidio por desempleo.

4. Las ayudas a la movilidad geográfica junto con un tratamiento integral de los factores que intervienen como la familia, vivienda, etc.

A pesar de lo denigrante de la propuesta, podríamos entenderla justificada en un contexto de extrema gravedad para el colectivo, como lo fueron los años posteriores a la crisis económica de 2008. Sin embargo, las propuestas iban a quedar supeditadas a la contención del gasto público que el Gobierno estaba llevando a cabo como motivos de la implantación de políticas de austeridad, impuesta por Europa ante la situación de crisis económica lo que, en este tipo de cuestiones descoloca y deja sin sentido cualquier esfuerzo que se proponga para mejorar una situación dada, que conlleve el incremento de la partida presupuestaria del gasto público. Entendemos que hubiese sido más lógico adoptar medidas de políticas activas de empleo que, aprovechando las infraestructuras ya creadas, lograsen procurar la anhelada mejora en la empleabilidad del trabajador de mayor edad.

Por otro lado, la *Estrategia* apostaba por la incentivación del trabajo autónomo y de las empresas de economía social, estableciendo bonificaciones en las cuotas de seguridad social tanto para la constitución como autónomo, como para las empresas de economía social a la hora de incorporar, como socios, a trabajadores mayores de 55 años. En este sentido, se planteaba analizar la subida de la cuantía máxima del pago único a la hora de facilitar la financiación para autoemplearse o estudiar la normativa laboral y de seguridad social con el objeto de comprobar si pudiesen existir trabas que desincentivasen la constitución del trabajo autónomo. También se planteaba introducir, en los perceptores de RAI y del subsidio especial por desempleo para mayores de 52 años, medidas incentivadoras de reinserción laboral.

Por último, se trataban las circunstancias provocadas por los expedientes de regulación de empleo. En este sentido, por un lado, planteaba el estudio de prohibir las cláusulas⁶⁴⁵ que venían conteniendo los ERE, y por las cuáles, los trabajadores firmaban una incompatibilidad para desarrollar determinados trabajos o para hacerlo en determinadas empresas que se situaban dentro de la competencia mercantil de la empresa que despedía. El incumplimiento de las cláusulas suponía una pérdida del derecho a las medidas de protección social complementarias, incluidas en los planes sociales de acompañamiento al ERE, quedando desincentivada, en la mayoría de los supuestos, la búsqueda de colocación por parte del trabajador. La *Estrategia* planteaba el estudio sobre el mantenimiento de la actual configuración de las medidas de ayudas previas a la jubilación ordinaria y ayudas extraordinarias para trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo en situación de especial desprotección y gestionadas por el Ministerio, en aquél entonces, de Trabajo e Inmigración. Así, explicaba la *Estrategia*, “en un contexto de prolongación de la vida laboral y de retraso de la edad legal de jubilación” debía plantearse la reorientación de los afectados por un ERE de nuevo al mercado de trabajo.

4.3.2. Plan trienal para prevenir y reducir el desempleo de larga duración 2019-2021. Plan Reincorpora-T

El reconocimiento que el propio *Plan Reincorpora-T 2019-2021*⁶⁴⁶ realiza sobre la existencia de altas tasas de desempleo en el mercado de trabajo nacional lleva a pensar que,

⁶⁴⁵ Más allá de lo que, por aquel entonces, señalaba el art. 21.2 LET.

⁶⁴⁶ Resolución de 8 de abril de 2019, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de ministros de 5 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan Reincorpora-t, Plan trienal

durante el periodo de recuperación económica en el que aún nos encontramos, tras la explosión de la crisis de 2008, no se ha hecho lo suficiente, o los mecanismos utilizados no han sido todo lo efectivos posibles, para lograr una reducción óptima del desempleo. Además, España ha sido víctima del agravamiento, en muchos supuestos, de la cronificación de una masiva situación de desempleo donde parados que venían desarrollando ciertas dificultades para la inserción laboral, acabaron transformándose en desempleados de larga duración siendo, por tanto, el colectivo diana contra el que se enfrenta y por el que nace este plan.

El *Plan* se vertebra sobre dos dimensiones transversales, una, la promoción de actuaciones específicas para la incorporación al mercado de trabajo de personas en situación de desempleo de larga duración y dos, la evitación de dichas situaciones mediante acciones de prevención que actúen sobre situaciones previas a la cronificación del desempleo, identificando factores de riesgo y vulnerabilidad ante el empleo de los trabajadores en paro. Podemos comprobar como el escenario al que pretende incidir el *Plan* es de carácter amplio donde se va a poner el énfasis sobre aquellas situaciones en las que, aún sin haberse llegado a considerar paro de larga duración, pueden desembocar en él tras producirse decisiones extintivas en la relación laboral.

Entre los objetivos que recoge el *Plan*, insertos en los 6 ejes de actuación alineados con los ejes de actuación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo, a grandes rasgos, destacamos los siguientes:

Dentro del *Eje 1, Orientación*, se integran actuaciones de diversa índole como la información, la orientación profesional, la motivación, la determinación de un perfil profesional o el diseño y gestión de Itinerarios Personalizados de Empleo (en adelante, IPE), pretendiéndose con ello la mejora del sistema de servicios y del modelo asistencial que actualmente disponen los SSPPE. Este IPE debería guiarse por criterios donde lo prioritario fuese la activación laboral, siendo obligatorio la suscripción de un acuerdo personal entre usuario y SPE. El resultado que espera el *Plan* obtener es que cada persona establezca e identifique sus mejores opciones comprometiéndose con el proceso cuya proyección se plantea a 12 meses máximo⁶⁴⁷.

El segundo objetivo de este Eje, pretende mejorar la relación entre los agentes del mercado de trabajo. Con esta idea se quería conseguir la incorporación de entidades que colaborasen con los SSPPE como, por ejemplo, los servicios sociales autonómicos, las Entidades Locales, las entidades denominadas del “Tercer Sector” (organizaciones especializadas en el acompañamiento de personas con especiales dificultades de inserción laboral) o de otras entidades y organizaciones especializadas y autorizadas por los SSPPE.

Dentro del *Eje 2, Formación*, la finalidad deseada por el *Plan*, desde un punto de vista general, ha sido la de “articular un sistema de formación permanente a lo largo de la vida laboral” del trabajador, que le permitiera enfrentarse a los distintos cambios y transformaciones tanto productivas como tecnológicas. Para ello, el primer objetivo pretendía ajustar las competencias de los trabajadores a los requerimientos del mercado de trabajo, incentivando la formación con compromiso de contratación. El segundo objetivo

para prevenir y reducir el Desempleo de larga duración 2019-2021. Consultado también el día 14/04/2020 en: <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/plan-reincorpora-T.html>

⁶⁴⁷ Para lograr la eficacia pretendida con este objetivo, el Gobierno pretendía reforzar la Red de Orientadores contratando a 3.000 técnicos en los distintos SSPPE.

pretendía potenciar y reforzar el servicio de información y orientación del sistema de certificados de profesionalidad, del procedimiento en sí y de las ventajas que aporta el sistema.

Otra de las medidas propuestas, dentro de este segundo eje, fue la formación en competencias clave (lengua castellana, lenguas oficiales en cada CA, lenguas extranjeras o matemáticas) que el trabajador debiera adquirir, en su caso, y su certificación por parte de la Administración Laboral competente en base a la Orden ESS/1897/2013, de 10 de octubre, por la que se desarrolla el RD 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad. Para el logro de este objetivo el *Plan* preveía la puesta en marcha de programas en los que cooperasen los SSPPE y la administración educativa. Además de las competencias claves, también resultaba indispensable la formación en competencias digitales mediante programas “dirigidos a dar respuesta a las nuevas necesidades provenientes del nuevo cambio tecnológico, digital y productivo”. Estos programas, decía el *Plan*, debían tener en cuenta, de manera especial, las necesidades del colectivo de mayores de 45 años.

Dentro del Eje 3, Oportunidades de empleo, se contemplan todas aquellas actuaciones que tienen que ver con la incentivación a la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo. En este sentido, el *Plan* reconocía la existencia de multiplicidad de bonificaciones a la creación de empleo que entendía que limitan el potencial de su uso y diluye su efectividad. Por lo que se propuso racionalizar su uso, limitándolas a los colectivos más vulnerables ante el empleo, cuestión que parece carecer de sentido cuando la mayoría de los incentivos económicos propuestos para fomentar la contratación laboral van dirigidos, precisamente, a los colectivos vulnerables.

Aparte de las acciones de bonificación y beneficios fiscales, a favor de las empresas, por la contratación de personas desempleadas de larga duración, el *Plan* revierte sus esfuerzos en promover una “contratación pública responsable” a partir de la inclusión de cláusulas sociales en los procesos de contratación pública, favoreciendo, en este caso, aquellas empresas que contratasen a desempleados de larga duración. De manera complementaria, el *Plan* también promovió el favorecimiento y la articulación de actuaciones de reconocimiento hacia las empresas que fomentaran la “Responsabilidad Social Empresarial”, especialmente cuando el compromiso se centrara en la inserción de personas desempleadas de larga duración. Esta atención especial podría traducirse en un incremento del crédito formativo, convirtiéndose la Responsabilidad Social Corporativa o Empresarial como un nuevo criterio de cuantificación para las bonificaciones de dicho crédito formativo.

En relación con la contratación pública, el *Plan* contemplaba promover la creación, por parte de las Entidades Locales, de una serie de puestos de trabajo de interés, utilidad y servicio público con los que dar cobertura laboral, de carácter temporal, a aquellas personas desempleadas de larga duración y cuyos itinerarios de inserción laboral estuviesen en consonancia con dichos puestos de trabajo.

Dentro del Eje 4, Igualdad en el acceso al empleo, el *Plan* reconoce las dificultades de inserción laboral que se postulan en el medio rural, destacando el difícil papel de la mujer. Por lo tanto, se planteaban las siguientes propuestas:

Las circunstancias del medio rural lo hacen especialmente desfavorable para la cronificación de las situaciones de desempleo debido a su desconexión con las grandes áreas del país. Para ello, se proponía el impulso de programas específicos para la adquisición de competencias digitales, en favor de las mujeres, entendemos que ha dicha formación digital también tendrían derecho de acceso los hombres cuyas competencias en estas áreas fuesen deficientes.

Sorprende como uno de los objetivos que pretende el eje es flexibilizar la normativa que regula los requisitos mínimos que permiten la acreditación de las aulas y centros de formación⁶⁴⁸ debido a las dificultades que encuentran algunos municipios, especialmente los de menor de 5.000 habitantes, para encontrar locales que reúnan las características mínimas exigidas y, por tanto, promover así su habilitación para la impartición de la formación convenida. El *Plan* se refiere a flexibilizar la normativa sobre cuestiones como la accesibilidad universal, procurar aseos diferenciados por sexos o destinar determinados metros cuadrados por aulas y por alumno, asuntos básicos para ofrecer unas condiciones mínimas de calidad para la impartición de la formación. Eludir estos requisitos podría incurrirse en acciones discriminatorias en las que resultarían especialmente perjudicadas tanto las mujeres como las personas con discapacidad, por ejemplo, cuestión que no deja de resultar paradójica y sorprendente que se dé pie a ello en un eje dedicado a la igualdad en el acceso al empleo. Pero para que no nos confundamos, el *Plan* advierte que de lo que se trata es de “flexibilizar los criterios relacionados con el nivel de confort” y no con los de la calidad de la enseñanza impartida, y que, por tanto, resulta lógico poner en marcha dicha flexibilización. Entendemos que dicha afirmación pretende justificar lo injustificable. La igualdad no se alcanza flexibilizando la normativa sobre los requisitos mínimos que deben reunir un centro formativo para garantizar un mínimo de calidad a los usuarios, sino que se logra poniendo al alcance de la mano de cualquier ciudadano, con independencia del lugar donde viva (ciudad o pueblo), los mismos derechos y, por lo tanto, las mismas condiciones de calidad a la hora de acceder a dicha formación. Ello implica poner al servicio del usuario unos mínimos, no de confort, sino de calidad del servicio para que los medios puestos a disposición del contribuyente garanticen un mínimo de accesibilidad y de respeto a las diferentes condiciones personales. Ello se logra apostando por una política de inversión para la mejora de los locales destinados a centros de formación en las zonas rurales y no flexibilizando la normativa para que dichos locales no logren alcanzar los mínimos de calidad.

Desde el *Eje 5, Emprendimiento*, el programa apuesta por su promoción y desarrollo. Para ello, una de las medidas propuestas iba a centrarse en el fomento de las buenas prácticas, para el autoempleo y el emprendimiento de los demandantes de empleo, en los SSPPE, con la incorporación de orientadores y equipos técnicos especializados en el marco de colaboración con entidades de la economía social, del trabajo autónomo y de las administraciones locales. También se buscarían fórmulas de colaboración entre los SSPPE y los Puntos de Atención al Emprendedor⁶⁴⁹. El *Plan* contemplaba la posibilidad, durante

⁶⁴⁸ En este sentido se ha aprobado la Orden TMS/369/2019, de 28 de marzo, por la que se regula el Registro Estatal de Entidades de Formación del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, así como los procesos comunes de acreditación e inscripción de las entidades de formación para impartir especialidades formativas incluidas en el Catálogo de Especialidades Formativas (BOE n.º 78, de 1 de abril de 2019).

⁶⁴⁹ Son centros que se encargan de facilitar la creación de nuevas empresas, el inicio efectivo de su actividad y su desarrollo, mediante la prestación de servicios de información, tramitación documental, asesoramiento, formación y apoyo a la financiación empresarial. Los PAE pueden depender de entidades

el desarrollo del IPE, de incorporar un apartado que tratase sobre motivación y oportunidades de iniciativas de autoempleo junto con los servicios y actuaciones correspondientes.

Por último, y expuestas de manera muy genérica y en ocasiones poco claras y retóricas, se argumentan ideas que pretenden fomentar la economía social y el autoempleo en el ámbito rural, haciendo hincapié en la figura del trabajador mayor de 45 años que, buscando una mayor cobertura social y familiar, pudiera decidir volver a su lugar de origen para obtener una oportunidad de empleo, a través de la utilización de fórmulas de inserción laboral, de potenciación de iniciativas privadas que utilicen sistemas y herramientas vinculadas a los nuevos empleos como la venta y promoción on-line, o mediante la promoción de instrumentos de financiación solidaria como “bancos éticos” o “entidades de crédito de redes”, cuestiones estas últimas provistas de una falta completa de precisión de términos y de conceptos, por parte del Plan, que no aportan absolutamente nada a la resolución de la problemática social.

Desde el *Eje 6, Mejora del marco institucional*, se va a recoger una serie de actuaciones instrumentales dirigidas a mejorar la gestión, la colaboración, la coordinación y la comunicación de todo el Sistema Nacional de Empleo, con el objetivo de lograr una mayor eficacia de los SSPPE en lo que respecta a la inserción y la activación laboral de las personas desempleadas y de manera especial a las de larga duración.

5. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LAS ACCIONES DE RECOLOCACIÓN LABORAL

Tras la institución por parte de la UE de las medidas de inclusión activa como paradigma salvador de las situaciones de desempleo, propiciando el traspase de la situación de desempleo a la de empleo⁶⁵⁰, hay que reconocer que la intermediación laboral en la actualidad aparece con amplios espacios carentes de regulación y con escasa efectividad, sobre todo, en lo referente a determinados colectivos como los vulnerables.

En este sentido, el RD 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo logra regular el servicio de orientación profesional junto con el servicio de colocación como parte de los servicios que ofrece el SNE, sin embargo, se olvida de las especificidades que envuelven a los colectivos vulnerables, en concreto a los desempleados de larga duración y a los trabajadores mayores de 45 años. De hecho, en las recomendaciones que se hacen desde la UE a España, como en los programas diseñados por el ejecutivo español, se pone de manifiesto la necesidad de mejorar el sistema de intermediación laboral de los SSPPE⁶⁵¹. Por su parte, el RD

públicas o privadas, colegios profesionales, organizaciones empresariales o cámaras de comercio (DA3ª.6, 7 y 8 del RD Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (BOE n.º 161, de 3 de julio de 2010).

⁶⁵⁰ Véanse variadas disposiciones europeas: COM (2006) 708 final, COM (2007) 359 final, COM (2007) 620 final, COM (2009) 58 final, RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO (2016/C 67/01) o en muchas de las directrices y orientaciones formuladas a los Estados miembros a través de EEE o de EE2020.

⁶⁵¹ Véase en este sentido la Resolución de 8 de abril de 2019, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan Reincorpora-t, Plan trienal para prevenir y reducir el Desempleo de Larga Duración 2019-2021, págs. 36320 y 36322 y ss. del BOE n.º 85, donde se ponen de manifiesto una serie de medidas en relación con la mejora

1796/2010, de 30 de diciembre por el que se regulan las agencias de colocación, la única mención que hace al respecto es la ya comentada disposición de elaborar y ejecutar planes de carácter específico para la colocación de las personas integrantes de los colectivos desfavorecidos [art. 5 g)]. Cuando el trabajador acaba por ser despedido, la intermediación laboral, junto con las acciones de formación profesional para el empleo, deben de constituirse como el instrumento clave para intentar reinsertar de nuevo, en el mercado de trabajo, al desempleado.

Las acciones que van a formar parte de la intermediación laboral van a cobrar importancia en base a dos cuestiones. Por un lado, van a ser acciones variadas que van a permitir establecer todos los condicionantes necesarios para que el trabajador pueda reinsertarse en el mercado de trabajo. Por otra parte, el servicio de intermediación debe de ponerse en marcha desde un primer momento evitando, primero, que el trabajador permanezca en la situación de desempleo durante más de un año, y segundo, sus efectos perniciosos.

Así, el éxito de las políticas de empleo para insertar a desempleados de larga duración y a trabajadores mayores de 45 años va a depender, en muy alto porcentaje, de la capacidad que tengan los sistemas públicos de intermediación laboral y de colocación de ofrecer un seguimiento y atención personalizados, intensivos y específicos durante todo el periodo de inserción. Para ello, hay que tener en cuenta que las demandas de empleabilidad que proponga cada uno de los colectivos se producirán en función de las necesidades que originen las características propias no solo de cada grupo, sino también de cada individuo. Es decir, los desempleados mayores de 45 años podrán presentar unas necesidades de atención diferentes a los desempleados de larga duración, circunstancia que puede darse a cualquier edad. Del mismo modo, la atención deberá diferenciar entre desempleados de larga duración de edad joven y desempleados de larga duración mayores de 45 años o con edades cercanas a la de jubilación. Todo indica que la política de empleo debe articular mecanismos para diferenciar, en sus acciones, todas estas circunstancias con el objeto de regular una intermediación laboral con total garantías de efectividad.

Esta cuestión ha sido puesta de manifiesto, en innumerables ocasiones, por las instituciones de la UE a través de sus recomendaciones de política de empleo a los países miembros como, por ejemplo, la Recomendación del Consejo de 2016, sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral⁶⁵², donde se apoyaba que los SSPPE proporcionasen una orientación y evaluación personalizada a los desempleados de larga duración antes de que el desempleado alcanzase los 18 meses en paro. En nuestra opinión entendemos que debería exigirse la aplicación de las medidas desde el momento en que el trabajador quedara registrado como demandante de empleo. Como parte de esa acción individualizada, la Recomendación establecía la conveniencia de ofrecer un acuerdo de integración laboral⁶⁵³, para aquellos desempleados de larga duración inscritos y no cubiertos por la Garantía Juvenil.

Por establecer una crítica negativa, diremos que la Recomendación no realiza ningún aporte específico para lograr la colocación específica del colectivo de desempleados de larga

de las acciones de intermediación de los SSPPE y que el SPEE deberá impulsar para el cumplimiento de los objetivos de inserción propuestos.

⁶⁵² DOUE (2016/ C 67/01).

⁶⁵³ A estos efectos, la Recomendación entendía por “acuerdo de integración laboral” un acuerdo escrito entre desempleado de larga duración y un punto de contacto único cuyo objetivo fuese facilitar el tránsito al mercado de trabajo del desempleado de larga duración.

duración, es decir, no analiza las causas que hayan podido provocar las situaciones de desempleo de larga duración, siendo, por tanto, imbuidas las medidas propuestas de un carácter muy generalista, pudiendo ser aplicadas a cualquier trabajador en situación de desempleo, no necesariamente de larga duración.

Sobre esta cuestión apuntamos que, en la actualidad, el ordenamiento jurídico español no alberga regulación alguna sobre medidas específicas de intermediación laboral propias de ambos colectivos, en las que se hayan tenido en cuenta las circunstancias provocadoras del desempleo de las personas mayores de 45 años o del desempleo de larga duración. Estaremos de acuerdo en que las circunstancias que llevan al desempleo a trabajadores mayores de 45 años, en muchos casos, pueden ser distintas y motivadas por factores que van a diferir de aquellos otros causantes del desempleo de trabajadores más jóvenes. Así como, la proximidad a la edad ordinaria de jubilación suele ser uno de los criterios más utilizados por los empresarios a la hora de elegir candidatos para ser despedidos en procesos de reestructuración de empresas. Estos trabajadores acumulan una serie de experiencia y de habilidades profesionales que no son comunes en otros colectivos. Por el contrario, quizás estén desprovistos de habilidades que les permitan una búsqueda efectiva de empleo, enfrentarse a una entrevista de trabajo o el correcto manejo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Además, habrá que tener en cuenta el enorme esfuerzo psicológico que les puede suponer el hecho de volver a empezar de nuevo, iniciar búsquedas de trabajo en nuevos yacimientos de empleo, enfrentarse a nuevos competidores por un puesto de trabajo o a la subordinación profesional de personas más jóvenes.

Por su parte, las situaciones de desempleo de larga duración provocan efectos que son distintos a los que pueden experimentar las personas que llevan en paro, relativamente, poco tiempo. Así, una persona que acabe de ingresar en las listas del paro o que lleve, relativamente, poco tiempo en desempleo, puede presentar una alta motivación para la búsqueda de empleo. Por contra, aquella persona cuya permanencia en el desempleo se extienda más allá de los 12 meses, habiendo sido víctima de rechazos y de ofertas de empleo en desacuerdo con sus cualificaciones o capacidades profesionales o con unas condiciones laborales mínimas poco apetecibles, además de presentar una escasa motivación hacia la búsqueda de empleo⁶⁵⁴, es posible que presente cuadros de baja autoestima y una serie de carencias de carácter específico que pueden ser, en muchos casos, el motivo de los rechazos y de las escasas y poco apetecibles oportunidades de empleo que le ofrece el mercado de trabajo. Además, sobre los parados de larga duración amenaza el peligro de que se desvinculen de manera total de los SSPPE si comprueban que todos sus esfuerzos son inútiles y su permanencia en el desempleo una cuestión sin solución. Todo este tipo de cuestiones de tipo psicológico y emocional deberán ser trabajadas durante las sesiones de intermediación laboral.

En nuestra opinión, al igual que el RD 7/2015, de 16 de enero ha regulado, con carácter general, las pautas y las distintas acciones que pueden contener los itinerarios individuales de inserción laboral, se echa en falta un desarrollo reglamentario en el que se plasmasen distintas acciones específicas y propias por las que se regulen las situaciones específicas que presentan ambos colectivos con respecto al diseño de los itinerarios de inserción laboral. Sin embargo, dicha cuestión ha quedado relegada, en los casos que así haya

⁶⁵⁴ Aproximadamente 1/5 de las personas que se encuentran en situación de desempleo de larga duración se desmoralizan asumiendo posiciones de inactividad como consecuencia de sus infructuosos esfuerzos de búsqueda de empleo (Plan Reincorpora-T, según datos de la UE).

ocurrido, al ámbito regional incorporándose como competencia de ejecución autonómica, cuestión, por otro lado, que entendemos que pertenecería al ámbito de la política de empleo y, por tanto, correspondería al legislador estatal diseñar las medidas correspondientes.

6. LAS MEDIDAS DE POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO

La política de empleo dirigida al colectivo de mayores de 45 años y de desempleados de larga duración se ha prodigado escasamente en su vertiente activa, habiéndose articulado la mayor parte de las medidas, en su vertiente pasiva. En lo que respecta a la iniciativa activa, las acciones más destacables son las medidas incentivadoras de la contratación y de la permanencia en la empresa de los trabajadores, principalmente a través del recurso de las bonificaciones a las cuotas de la seguridad social y de las ayudas económicas. Veamos con más detalle las distintas acciones de política activa de empleo para la inserción de trabajadores mayores y desempleados de larga duración.

6.1. La Formación Profesional para el Empleo y su incapacidad de diseñar acciones formativas específicas para los colectivos estudiados

Como bien se ha dejado claro, el dinamismo constante de los mercados de trabajo requiere de trabajadores capacitados en continua adaptación. La formación de los trabajadores debe configurarse como un elemento que contribuya de manera esencial y definitiva en la capacidad de empleabilidad que puedan desarrollar los propios trabajadores⁶⁵⁵. En este sentido, una adecuada formación va a contribuir notablemente a la evitación de situaciones de paro de larga duración. Hay que tener en cuenta que, cuanto más valiosa sea la capacidad o las competencias profesionales adquiridas, mayor será el poder de convicción que ejerza el trabajador sobre el empresario, a efectos de su contratación. El 54% de las personas que se encontraban en desempleo de larga duración y que lograron encontrar un empleo, a finales de 2018, presentaban una capacitación básica⁶⁵⁶.

En las sociedades capitalista avanzadas o desarrolladas, el conocimiento se convierte en una facultad indispensable para poder actuar en el mercado de trabajo, en concreto el conocimiento tecnológico y de nivel avanzado. El “Informe de prospección y detección de necesidades formativas, 2019”⁶⁵⁷ pone de manifiesto que, en la mayoría de las ocupaciones analizadas, las necesidades formativas detectadas incluyen competencias relacionadas con las nuevas tecnologías (competencias específicas relativas a software, hardware, redes sociales, aplicaciones informáticas o tecnologías de la industria 4.0 y, en lo referente a competencias transversales, aquellas vinculadas con la ofimática y tecnologías de la información y comunicación como procesadores de textos, hojas de cálculo, bases de datos, presentaciones o correo electrónico e internet con un nivel de exigencia básico o avanzado).

⁶⁵⁵ En el mismo sentido, se expresaba el Consejo de Europa en sus conclusiones sobre el papel de la educación y la formación en la aplicación de EE2020 (DOUE C 70/1 de 04/03/2011).

⁶⁵⁶ AGENCIA EUROPA PRESS (28/02/2019). Consultado el 08/05/2020 en: <https://www.europapress.es/illes-balears/noticia-cada-cinco-desempleados-lleva-mas-cuatro-anos-paro-20190228150608.html>

⁶⁵⁷ Informe de prospección y detección de necesidades formativas, 2019. Consultado el 8 de mayo de 2020, en <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/observatorio/necesidades-formativas/ver-resultados.html?documentType=prospecciones&>

Será, precisamente, esta exigencia en conocimientos tecnológicos la que sitúe en muchas ocasiones en situación de vulnerabilidad a los trabajadores de más edad, debido en gran medida, a la falta de una política de empleo en formación adecuada a las circunstancias particulares de este colectivo. El informe mostraba como los mayores de 45 años, a pesar de ser personal cualificado, cuando se encuentran en situación de desempleo de larga duración, presentan un cuadro de mayores dificultades de reinserción laboral, que otros colectivos, debido a la falta de actualización o renovación de sus competencias⁶⁵⁸.

El informe también ponía de manifiesto que el paro de larga duración se manifestaba, de manera profusa, principalmente en dos colectivos: menores de 25 años y mayores de 45 años, por lo que la política de empleo destinada a la formación debiera de desarrollar acciones capaces de adaptarse a las distintas necesidades formativas que, de manera evidente, van a presentar cada colectivo. En este sentido, también se expresa el art. 12.1 de la LO 5/2002, de 19 de junio, cuando establece que las administraciones públicas, en especial la Administración Local, deberán adaptar la oferta formativa a las necesidades específicas de determinados colectivos vulnerables, entre los que destaca a los parados de larga duración.

Dentro de la Estrategia Europea de Empleo, uno de los ejes sobre los que se sustenta la estrategia global de fomento de un “envejecimiento activo”, es el que propone el desarrollo de estrategias de formación y de aprendizaje permanente de la población de más edad, entendiendo que deba de constituirse como una oportunidad para la adquisición o el desarrollo de capacidades en las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación⁶⁵⁹. Claro que esta medida tiene sentido cuando el trabajador, a lo largo de su vida profesional, viene desarrollando acciones de formación permanente, con lo que en su edad madura no tendrá tantas carencias formativas y, en cualquier caso, tendrá una predisposición positiva a seguir actualizándose en la medida de sus posibilidades. Con esto, lo que queremos decir es que esta iniciativa puede que no resulte ser muy efectiva sobre trabajadores que no han desarrollado procesos de formación permanente a lo largo de sus carreras profesionales (o por lo menos no tan de continuo) y que se ven abocados, al final de estas, a adaptarse a una serie de exigencias tecnológicas que, en la mayoría de los casos, difícilmente entienden ni comprenden⁶⁶⁰.

En el ámbito nacional, a pesar de que el art. 6 del *IV Acuerdo Nacional de Formación*⁶⁶¹, contemplaba al colectivo de desempleados de larga duración como uno de los principales destinatarios sobre los que iba a ir dirigidos los objetivos de la formación para el empleo, el subsistema de Formación Profesional para el Empleo no ha contemplado ninguna acción formativa con especial dedicación a los colectivos tratados en este capítulo. De manera

⁶⁵⁸ Informe de prospección y detección de necesidades formativas, 2019, pág. 169.

⁶⁵⁹ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo* [COM (2004) 146 final, Bruselas, 03/03/2004]. Véase también OLMOS, P., SANAHUJA, J.M. y PÉREZ, F. (2017). “La formación como medida de retención y reincorporación en el mercado de trabajo de los trabajadores de edad y su contribución a las políticas de envejecimiento activo”. Documentación Laboral. N.º 112, pág. 125.

⁶⁶⁰ La necesidad de la formación permanente también se contempla en el art. 12.2 de la LO 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. En España, decía el Plan Reincorpora-T que, según el Observatorio para el Análisis y Desarrollo Económico de Internet (ADEI), para 2030, se calcula que surgirán 3,2 millones de empleos ligados a la digitalización.

⁶⁶¹ Resolución de 3 de marzo de 2006, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el registro y publicación del IV Acuerdo Nacional de Formación (BOE n.º 73, de 27 de marzo de 2006).

general y respecto de los trabajadores en desempleo, la normativa reguladora establece la “oferta formativa para trabajadores desempleados”, cuyo objetivo es proporcionar aquellos conocimientos que se ajusten a las necesidades formativas detectadas. Dicha modalidad de formación se desarrolla a través de tres tipos de programas concretos: el primero se dirige a cubrir las necesidades formativas detectadas en los itinerarios personalizados de empleo, el segundo se dirige a cubrir las necesidades formativas de personas desempleadas y el tercero son programas que incluyen compromisos de contratación con empresas (art. 24.2 RD 694/2017).

A pesar de ser una normativa recientemente derogada por el RD 818/2021, de 28 de septiembre, haremos una pequeña alusión al papel que los *Talleres de Empleo* han venido representando y la especial atención que han venido prestando a aquellos individuos que presentaban especiales dificultades de inserción laboral, y de manera explícita a los desempleados de larga duración o a los trabajadores mayores de 45 años, entre otros⁶⁶². El programa consistía en llevar a cabo acciones de adquisición de formación profesional práctica junto con la realización de práctica laboral en obras y servicios de utilidad pública o interés social, relacionados con los nuevos yacimientos de empleo para posibilitar la posterior inserción laboral del trabajador⁶⁶³. También, los proyectos de *Talleres de Empleo* contemplaban la prestación de servicios de orientación, asesoramiento, información profesional y formación empresarial e, incluso una vez terminados los Talleres, las entidades promotoras en colaboración con el SPEE debían prestar asistencia técnica a los trabajadores participantes tanto para la búsqueda de empleo por cuenta ajena como para el establecimiento por cuenta propia⁶⁶⁴.

Merece aquí realizar un último apunte en relación con la tan necesaria recualificación de aquellos trabajadores mayores de 45 años que, tras la crisis económica de 2008 se convirtieron en excedentarios cuando salieron de determinados sectores productivos como fue la construcción, habría que poner de manifiesto la falta de previsión de regulación tanto a medio como a largo plazo cuya solidificación en el tiempo y diseño deberían haber previsto acciones formativas provistas de competencias y cualificaciones profesionales necesarias con las que dotar a aquel contingente humano para proporcionarles salidas laborales hacia nuevas especializaciones profesionales. En este sentido, el art. 3.1 del RD-Ley 1/2011, de 11 de febrero⁶⁶⁵, establecía que, durante el transcurso de un año desde la entrada en vigor de la norma⁶⁶⁶, los SSPPE se debían dirigir a ciertos colectivos como los trabajadores mayores de 45 años en situación de desempleo de larga duración y con baja cualificación, con el objeto de mejorar su empleabilidad a través de acciones insertas en itinerarios individuales y personalizados de empleo. El apartado cuarto establecía que las acciones de FPE y las de formación profesional en alternancia con el empleo debían cubrir

⁶⁶² Art. 2 RD 282/1999, de 22 de febrero, por el que se establece el Programa de Talleres de Empleo, y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dicho Programa.

⁶⁶³ Art. 4 de la Orden de 14 de noviembre de 2001 por la que se desarrolla el RD 282/1999, de 22 de febrero, por el que se establece el Programa de Talleres de Empleo, y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dicho Programa.

⁶⁶⁴ Art. 8 de la orden de 14 de noviembre de 2001 por la que se desarrolla el RD 282/1999.

⁶⁶⁵ RD-Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas (BOE n.º 37, de 12 de febrero de 2011).

⁶⁶⁶ Desde el 13/02/2011 hasta el 12/02/2012.

todas aquellas necesidades formativas que pusieran de manifiesto los itinerarios de inserción y de empleo-formación con respecto de los usuarios⁶⁶⁷.

Como podemos observar, la exigua vigencia temporal de la medida la convirtió en una acción coyuntural, poco ambiciosa y provista de una mirada corta de objetivos, centrada en salvar una situación que, sin lugar a dudas, se presentó como extremadamente desagradable para los trabajadores poco cualificados, pero que se olvidaba del resto de trabajadores de mayor edad cuyas mayores o mejores cualificaciones no necesariamente le iban a procurar una empleabilidad inmediata y que desprovistos de la necesaria ayuda técnica y profesional les iba a resultar extremadamente difícil volver a intentar, casi desde la casilla de inicio en la mayoría de los casos, reanudar un nuevo reto profesional en los últimos años de su vida laboral.

6.2. La incentivación de la contratación

Las medidas incentivadoras a la contratación de los trabajadores mayores de 45 años y de los parados de larga duración, al mismo tiempo que tratan de procurar trabajo a quién lo necesita, se configuran, debido a las características que presentan los integrantes de ambos colectivos, como instrumentos que tratan de evitar un aumento de costes al sistema social en concepto de prestaciones, de subsidios por desempleo, de programas de inserción o de percibimiento de rentas básicas.

La medida reina elegida por nuestro legislador nacional para incentivar la contratación de las personas integrantes de los colectivos vulnerables viene siendo, como venimos poniendo de manifiesto, la bonificación o la reducción de cuotas empresariales a la seguridad social, siendo la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, la norma que, con carácter general, ha venido regulando este tipo de medidas en beneficio de determinados colectivos vulnerables concretos. Sin embargo, de los dos colectivos estudiados en este capítulo, solo los mayores de 45 años, encontraron hueco en el articulado de esta norma.

6.2.1. Medidas incentivadoras en trabajadores mayores de 45 años

En efecto, el art. 2.1 d) de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, venía regulando las correspondientes bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social correspondientes a la contratación de trabajadores pertenecientes al colectivo de mayores de 45 años. Sin embargo, la DD Única, apartado 1 a) del RD-Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo⁶⁶⁸ derogó el apartado primero del art. 2, lo que nos dejó, a partir de la entrada en vigor de esta norma, sin medidas específicas de bonificación o de reducción de costes sociales por la contratación de estos trabajadores.

Por lo tanto, al contrario que ocurre con otros colectivos, el legislador no ha visto conveniente contemplar la creación de una figura contractual específica propia y favorecedora de la contratación de los trabajadores integrados en este colectivo como otra vía alternativa de incentivación contractual, propuesta que también se han señalado por

⁶⁶⁷ Véase SELMA PENALVA, A. (2016). "Aspectos prácticos, perspectivas de futuro y cuestiones controvertidas de la renta activa de inserción". *Revista de Información Laboral*. N.º 9. Consultado en base de datos Aranzadi (BIB 2016/4849).

⁶⁶⁸ BOE n.º 147, de 17 de junio de 2010. Entró en vigor el 18 de junio de 2010.

parte de la doctrina⁶⁶⁹. En la actualidad lo que rige, en su defecto, es la bonificación o reducción de cuotas sociales por pertenencia a cualquier otro de los colectivos beneficiarios de estas medidas (discapacitados, excluidos sociales, desempleados de larga duración, etc.)⁶⁷⁰.

Sin embargo, en este apartado rescataremos, para el análisis, una medida que, como veremos, genera dudas sobre su carácter incentivador de la contratación, y que la incluimos dentro del colectivo de mayores de 45 años tanto por la propia decisión del Gobierno de identificarla como medida incentivadora a la contratación de este colectivo, en su catálogo de “bonificaciones y reducciones a la contratación laboral”⁶⁷¹, como por su efectiva relación directa con una situación que afecta a los trabajadores de mayor edad. Nos referimos a la compatibilidad del percibimiento del subsidio por desempleo con la realización de un trabajo por cuenta ajena, en las personas mayores de 52 años.

La DT5^a.1 de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre⁶⁷², en aplicación de lo que había previsto el art. 228.4 del derogado RD Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprobaba el antiguo Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, permite a los mayores de 52 años, inscritos en las oficinas de empleo y beneficiarios de alguno de los diferentes tipos de subsidios por desempleo que se regulaban en el derogado art. 215 del TRLGSS de 1994 (art. 274 del actual TRLGSS), compatibilizar el percibo del subsidio por desempleo con la realización de un trabajo por cuenta ajena, advirtiendo la disposición que este programa tendrá carácter voluntario para los trabajadores desempleados a los que se refiere. No deja de ser curioso como el legislador restringió la posibilidad de contemplar la iniciativa emprendedora como opción para poder compatibilizar el subsidio, al menos, durante los primeros momentos de inicio de la actividad en el que las incertidumbres sobre la viabilidad del proyecto empresarial pueden ser mayores.

Para poder aplicar este régimen de compatibilidad, tiene que ser necesario que los trabajadores mayores de 52 años sean contratados a tiempo completo y de forma indefinida o, en caso de contratación temporal, que esta tenga una duración igual o superior a 3 meses (apartado 2 de la DT5^a Ley 45/2002).

Las posibles ayudas que se podrán percibir serán las siguientes:

1. El 50% de la cuantía mensual del subsidio, durante la vigencia del contrato, con el límite máximo del doble del período del subsidio pendiente de percibir (es decir, con el límite de la totalidad del subsidio pendiente de percibir)⁶⁷³.
2. En caso de que el nuevo trabajo originase un cambio de lugar habitual de residencia al trabajador, éste podría percibir, mediante un solo pago, hasta tres meses de la cuantía del subsidio por desempleo que, evidentemente, serían descontados del

⁶⁶⁹ En este sentido véase RODRÍGUEZ COPÉ, M.L. (2017). “Medidas de políticas de empleo dirigidas a colectivos específicos...”, pág. 147.

⁶⁷⁰ DT5^a.3, apartado 4, Ley 45/2002, de 12 de diciembre.

⁶⁷¹ Véase consulta realizada el 02/09/2021 en: <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-empleo/bonificaciones-reducciones-contratacion-laboral/bonificaciones-reducciones-contratacion-laboral.html>

⁶⁷² Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad (BOE n.º 298, de 13 de diciembre de 2002).

⁶⁷³ Hay que señalar que la duración del percibimiento del subsidio por desempleo varía según las circunstancias del solicitante.

percibo mensual, lo que equivaldría a 6 meses de abono (DT5^a 3.1, 3.2 y 4 Ley 45/2002 y art. 296.4 TRLGSS).

3. Bonificación correspondiente a las cuotas sociales, por contratación indefinida, en función del programa de fomento de empleo al que se acoja.

Con esta medida, las empresas contratantes podrán ahorrarse la parte del salario correspondiente a la cuantía que el trabajador percibe en concepto de subsidio, es decir, el empresario cumplirá con la obligación de abonar el salario, completando la cuantía del subsidio recibido hasta el importe de dicho salario. Sin embargo, salvo en el caso de bonificación derivada de programa de fomento de empleo, a pesar de abonar solo una parte del salario, la empresa será responsable del pago de la totalidad de las cotizaciones a realizar al sistema de Seguridad Social por todas las contingencias establecidas y por el total del salario percibido por el trabajador, incluyendo la parte correspondiente al subsidio que abonaría la entidad gestora (DT5^a 4, segundo párrafo, Ley 45/2002). Es decir, el ahorro de la empresa serían 232,45€/mes, resultado de aplicar el 50% a 464,90€/mes⁶⁷⁴. Sin embargo, el empresario deberá hacerse cargo del total de las cotizaciones al sistema de seguridad social que, si consideramos una base mínima de 1.050€/mes⁶⁷⁵, las cantidades a ingresar oscilarían entre 313,95€/mes y 326,55€/mes, dependiendo del tipo aplicado para la cotización por desempleo que variará en función del contrato de trabajo y del cargo del trabajador y sin tener en cuenta las cuotas por contingencias profesionales ni las horas extraordinarias o complementarias⁶⁷⁶.

Como el legislador no ha visto oportuno establecer bonificaciones a las cuotas de seguridad social en favor de la contratación laboral del colectivo de mayores de 45 años, la DT5^a, en su apartado 3.4, establece la posibilidad, sin perjuicio del incentivo anterior, de que las empresas contratantes puedan acogerse a las bonificaciones a la contratación indefinida, que puedan establecerse en el programa de fomento del empleo correspondiente que se establezca en cada momento, siempre que se cumpla con los requisitos exigidos. Sin embargo, esta última disposición acaba siendo una trampa legislativa en la medida en que las bonificaciones y los incentivos a la contratación indefinida, en la actualidad, son escasos o nulos para las personas mayores de 45 años, salvo que se tenga acreditado un grado de discapacidad igual o superior al 33%, se pertenezca al Sistema Especial de Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios, se pertenezca a algún colectivo en el que se haya sufrido algún tipo de victimización por trata de seres humanos, por género, terrorismo o violencia doméstica, se ostente la condición de excluido social o se pertenezca a ámbitos o colectivos específicos como los tripulantes de buques, los trabajadores de Ceuta y Melilla, los penados en instituciones penitenciarias, ser familiar de un autónomo, prestar servicios de hogar o ser socio trabajador de sociedades cooperativas o sociedades laborales. Para el resto de trabajadores que no tengan ninguna circunstancia personal que merezca una protección especial, salvo tener una edad avanzada, no existe ningún tipo de bonificación a las cuotas

⁶⁷⁴ La cuantía del subsidio por desempleo será igual al 80% del IPREM mensual vigente en cada momento (art. 274.1 TRLGSS). El IPREM mensual para 2021 es de 564,90€.

⁶⁷⁵ Tope mínimo de las bases establecidas para el año 2021, consultado el día 04/02/2021 en:

[http://www.seg-](http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/36537)

[social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/36537](http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/36537)).

⁶⁷⁶ Suponiendo aplicar los tipos correspondientes sobre una base mínima de 1.050,00€/mes. 29,9% como resultado sumatorio de 23,60 (BCCC) + 5,50 (Desempleo, en caso de contratos indefinidos) + 0,20 (FOGASA) + 0,60 (FP); o 31,1% como resultado sumatorio de 23,60 (BCCC) + 6,70 (Desempleo, en caso de contratos temporales) + 0,20 (FOGASA) + 0,60 (FP); Consultado el día 04/02/2021 en: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/36537>].

a la seguridad social por la formalización de un contrato de trabajo indefinido⁶⁷⁷. Por lo tanto, este intento de quedar correctamente ante la opinión social, queda en papel mojado, dejando entrever las carencias de una política de empleo que se harta de defender la necesidad de proliferación de contratos indefinidos para evitar la segmentación en el mercado de trabajo, a la vez que instrumenta medidas ineficaces en este sentido.

La medida tiene, además, una serie de limitaciones como son la exclusiva incentivación a la jornada laboral completa y exigir una mínima duración del contrato de trabajo de 3 meses. En cuanto a la no contemplación de la jornada parcial, se está eludiendo una opción que resulta tan legítima como la jornada completa, que su aparición en la relación laboral no depende del capricho del empresario sino de la oferta de empleo que genere el mercado de trabajo y que, por lo tanto, no encontramos justificación para no verse afectada por una medida incentivadora de la contratación laboral. No podemos olvidar que, en muchos casos, puede ser la única opción de empleo que ofrezca el mercado de trabajo para este colectivo de trabajadores. Para estos casos, habría que tener en cuenta que, en caso de que la reducción de jornada diese paso a un salario por debajo del subsidio por desempleo, con el objeto de que el trabajador no perdiese poder adquisitivo y por tanto optase por no aceptar el trabajo, el sistema de seguridad social debería reponer, en concepto de subsidio, lo que le faltase hasta completar la cuantía total del subsidio y el incentivo empresarial podría ser la bonificación de las cuotas a la seguridad social.

Por su parte, también se limitan los incentivos empresariales a los puestos de trabajo cuya duración prevista sea superior a los 3 meses, dejándose fuera todas aquellas contrataciones de duración menor. El límite de los 3 meses no responde a ningún criterio cuya razón de ser se justifique por una incidencia positiva en la mejora de la empleabilidad del trabajador, salvo aquél que constata que un mayor tiempo de permanencia en el puesto de trabajo reportará, previsiblemente, una mayor experiencia profesional y una mayor adquisición de competencias profesionales. Sin embargo, se están dejando de incentivar también los pequeños empleos que pueden ser un primer contacto e inicio con la laboralidad, tras una más que posible larga estancia en el desempleo.

En definitiva, esta medida, lejos de poner su objetivo en el colectivo de mayores de 45 años, basa su razón en una pretensión clara y principal de motivar a los empleadores a contratar a perceptores del subsidio por desempleo bajo la motivación de un menor coste salarial. En este sentido, parece que la medida va a tener escaso poder de inserción sobre el colectivo de trabajadores mayores en concreto. Entendemos que se podía haber articulado la compatibilidad del subsidio con la realización de una actividad laboral y con que esa posible contratación conllevara algún tipo de beneficio a las cuotas de la seguridad social.

Por su parte, el *Programa para evitar la discriminación por razón de edad*, regulado en el RD 818/2021, de 28 de septiembre, contempla una subvención a la contratación indefinida de trabajadores mayores de 45 años cuya cuantía de referencia será de 5.500€ (6.000€, si es mujer, persona con discapacidad o cualquier otro colectivo vulnerable que determine el

⁶⁷⁷ El derogado apartado 3.3 de la DT5ª de la Ley 45/2002, contemplaba la bonificación, por parte de la empresa contratante, del 50% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes, con la formalización de un contrato temporal, durante un periodo máximo de 12 meses. Dicha disposición fue derogada por la DD única 2 a) del RD-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE n.º 168, de 14 de julio de 2012) como parte del paquete de medidas de contención del gasto público que puso en práctica el RD-Ley 20/2012.

SPE correspondiente). En el caso de ser una primera contratación por una persona autónoma, la cuantía podrá aumentar en 2.000€ (art. 76.2).

6.2.2. Medidas incentivadoras en personas desempleadas de larga duración

Con respecto a los desempleados de larga duración, no fue hasta el año 2019 cuando el legislador decide establecer una reducción de costes sociales para incentivar la contratación de los trabajadores integrantes de este colectivo con la entrada en vigor del art. 8 del RD-Ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo⁶⁷⁸. Dicho artículo ha regulado una bonificación a las cuotas empresariales de la Seguridad Social, por la contratación laboral de los integrantes de este colectivo, en el marco de una serie de medidas de fomento del empleo indefinido.

Así, aquellas empresas que decidan contratar de manera indefinida a personas en situación de desempleo de larga duración (inscritas en la oficina de empleo correspondiente durante al menos 12 meses en los 18 meses anteriores a la contratación), tendrán derecho a una bonificación mensual a la cuota empresarial o, en su caso, su equivalente diario, de 108,33€/mes⁶⁷⁹, en caso de hombres, y de 125€/mes⁶⁸⁰, en caso de mujeres, durante un máximo de tres años. En el caso de que la jornada fuese parcial, la bonificación se realizará de manera proporcional a la jornada de trabajo pactada.

La empresa beneficiaria de la bonificación deberá cumplimentar dos requisitos necesarios para el mantenimiento de la bonificación. Por una parte, el trabajador deberá permanecer en la empresa, al menos, 3 años desde la fecha de inicio de la relación laboral. Además, la empresa deberá mantener el nivel de empleo alcanzado con la contratación del trabajador, durante al menos 2 años, desde la celebración del mismo. En caso de incumplimiento de las obligaciones, la empresa estaría obligada a proceder a la devolución de las cantidades bonificadas.

Sobre este planteamiento encontramos la discrepancia que tantas veces hemos hecho hincapié y que se repite una y otra vez en cada política de incentivación a la contratación: se deja fuera de incentivos a los contratos temporales. Entre los desempleados de larga duración, en el cuarto trimestre de 2018, 3 de cada 4 trabajadores se reengancharon al mercado laboral a través de un contrato temporal y solo uno de cada cuatro lo hizo a través de un contrato indefinido⁶⁸¹. Es decir, la incentivación exclusiva a los contratos indefinidos parece no tener demasiado efecto cuando las ofertas que manan del mercado de trabajo se configuran como necesidades temporales de contratación. Así, en esta misma noticia se decía que los sectores que incorporaron de manera más mayoritaria a las personas en desempleo de larga duración fueron hostelería y comercio, cuya característica principal es la estacionalidad. Por lo tanto, el incentivo a la contratación no puede ir enfocado a manipular las condiciones del mercado porque ninguna empresa va a contratar unas condiciones que no necesita. El incentivo debe ir enfocado para que las empresas opten, de

⁶⁷⁸ BOE n.º 61, de 12/03/2019.

⁶⁷⁹ 1.300€ anuales.

⁶⁸⁰ 1.500€ anuales.

⁶⁸¹ AGENCIA EUROPA PRESS (28/02/2019). Consultado en: <https://www.europapress.es/illes-balears/noticia-cada-cinco-desempleados-lleva-mas-cuatro-anos-paro-20190228150608.html>

manera prioritaria, por un colectivo determinado, en este caso los parados de larga duración.

Por su parte, encontramos un error técnico en cuanto a que la disposición establecía como no incumplimiento de los requisitos establecidos para la empresa, la extinción del contrato por expiración del tiempo convenido o por la realización de la obra o servicio objeto del contrato cuando dichas causas son propias de los contratos temporales con lo que no tendría cabida ante un contrato de duración indefinida, objeto de bonificación de la medida.

Por último, el *Programa para evitar la discriminación por razón de edad*, mencionado en el apartado anterior va a regular una subvención para la contratación indefinida de las personas desempleadas de larga duración, cuya cuantía de referencia, en este caso, será de 7.000€ (7.500€ si es mujer, persona con discapacidad o cualquier otro colectivo vulnerable que determine el SPE correspondiente). En el caso de ser una primera contratación por una persona autónoma, la cuantía podrá aumentar en 2.000€ (art. 76.2).

6.3. El fomento del autoempleo y del emprendimiento

En realidad, existen escasas medidas dirigidas con exclusividad a ambos colectivos en lo referente al fomento del trabajo por cuenta propia. Si bien es cierto que la intermediación laboral ofrece servicios de asesoramiento y apoyo a las iniciativas de autoempleo, con carácter general, a cualquier usuario, la concreción de medidas destinadas a colectivos específicos es difícil encontrarlas.

El art. 282.4 del TRLGSS establece una excepción a la incompatibilidad establecida entre el percibo de una prestación o subsidio por desempleo con la realización de un trabajo por cuenta propia, siempre y cuando, algún programa de fomento del empleo de colectivos con mayor dificultad de inserción laboral así lo establezca. En tal caso, la entidad gestora abonaría el importe mensual de la prestación, “en la cuantía y duración que se determinen, sin incluir la cotización de la Seguridad Social”.

En este sentido, el programa de Renta Activa de Inserción⁶⁸², en su artículo 6, crea un espacio de compatibilidad con aquellos trabajadores que, tras su admisión al programa, den comienzo una actividad por cuenta propia y a tiempo completo, donde podrán percibir una cuantía equivalente al 25% de la renta establecida en el programa⁶⁸³, durante un máximo de 180 días, a partir del primer día de trabajo, con independencia del número de actividades realizadas por cuenta propia y sin perjuicio de que las actividades por cuenta propia, si continuasen más allá de los 6 meses, darían lugar a la extinción del programa RAI. La percepción de esta ayuda no minorará la duración de 11 meses de la RAI, lo que no dice el artículo es si el 25% percibido durante los 180 días minorará la cuantía total de la RAI.

Sin pretender desmerecer el apoyo económico que el legislador ofrece, entendemos que, como elemento motivacional, va a tener escasa trascendencia en la decisión final del trabajador por iniciar un proyecto empresarial nuevo ya que la cantidad no parece ofrecer garantías suficientes ni en cantidad ni en tiempo de percibo para que se pueda constituir como fundamento del nuevo proyecto empresarial. Por otro lado, el programa RAI,

⁶⁸² RD 1369/2006, de 24 de noviembre.

⁶⁸³ La cuantía de la RAI supone el 80% del IPREM. Por lo tanto, la ayuda que se propone es de 112,98€ (564,90€ x 80% x 25%).

también contiene acciones que incluyen el asesoramiento al autoempleo [art. 7 c) RD 1369/2003] como parte de las acciones de inserción laboral que contempla el programa.

Con respecto a las cantidades económicas, el Programa de fomento del empleo autónomo del RD 818/2021, de 28 de septiembre sí que plantea una alternativa más incentivadora al regular una subvención con una cuantía de referencia de 7.500€ por el establecimiento como persona trabajadora autónoma tanto de personas en desempleo de larga duración como de desempleados mayores de 45 años [art. 78 a)].

Dicho RD 818/2021 también regula una subvención dentro del *Programa de apoyo a la creación y al empleo en cooperativas y sociedades laborales* cuya cuantía de referencia es de 7.000€ por la incorporación de una persona desempleada mayor de 45 años o desempleado de larga duración como socia de trabajo o socia trabajadora en un cooperativa o sociedad laboral (500€ más, si es mujer).

7. LAS MEDIDAS DE POLÍTICA PASIVA DE EMPLEO

7.1. Introducción

Las políticas pasivas de empleo son medidas que van a intentar paliar, desde un ámbito económico, las situaciones desfavorables que provocan la expulsión del mercado de trabajo de los individuos, por ello, en este apartado vamos a intentar analizar la capacidad de adaptación a las necesidades propias que presentan ambos colectivos estudiados en este capítulo.

El incremento del desempleo de larga duración y su persistencia en algunos grupos vulnerables, como el de mayores de 45 años, se han convertido en uno de los principales problemas que viene padeciendo nuestra sociedad en los últimos años, manifestándose de manera más virulenta a raíz del inicio de la crisis económica de 2008. De ahí que dicha preocupación se haya convertido en una prioridad para Gobierno e interlocutores sociales, quienes han puesto en marcha una serie de instrumentos pasivos de la política de empleo⁶⁸⁴, principalmente en forma de renta asistencial, para las personas que no consiguieron reincorporarse al mercado de trabajo. La acción de dichas ayudas se intensificó, de manera especial, sobre el colectivo de parados de larga duración y sobre el colectivo de trabajadores de edad avanzada.

El nivel de protección social que despliega el Estado español hacia los trabajadores que se quedan en situación de desempleo se articula, fundamentalmente, a través de dos niveles: el contributivo y el asistencial. Mediante el nivel contributivo, el trabajador accede a la prestación por desempleo tras un periodo de cotización mínimo. Dado que dicha prestación

⁶⁸⁴ A raíz del estallido de la crisis económica de año 2008, el Gobierno se dedicó a poner en marcha una serie de instrumentos de política pasiva de empleo paliativos de las situaciones de desempleo prolongadas provocadas por la crisis. Así, el RD-Ley 10/2009, de 13 de agosto, reguló el Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción (PRODI), cuyas prórrogas lo mantuvieron vigente hasta febrero de 2011; el RD-Ley 1/2011, de 11 de febrero, creó el Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (PREPARA), cuyas prórrogas han extendido su vigencia hasta el 30 de abril de 2018; o el RD-Ley 16/2014, de 19 de diciembre, que aprobó el Programa de Activación para el Empleo (PAE), cuyas prórrogas lo han mantenido vigente hasta el 30 de abril de 2018.

no es propia de ninguno de los grupos analizados, sino que, por el contrario, a ella puede acceder cualquier trabajador que reúna los requisitos necesarios establecidos al efecto, no será objeto de análisis en este apartado.

Sin embargo, el nivel asistencial, actúa como complemento del nivel contributivo, proporcionando cobertura social a los trabajadores, no en función de lo cotizado sino en función de su situación y circunstancias personales, en la medida que veremos en los apartados siguientes (art. 264 RD TRLGSS). Por tanto, como beneficiarios de la asistencia social vamos a ver, de manera habitual, a personas que han agotado la prestación por desempleo o que no han logrado acceder a ella por falta de periodo cotizado, lo que significa que en su mayoría van a ser trabajadores pertenecientes al colectivo de desempleados de larga duración, apareciendo también, de manera habitual, la figura del trabajador de edad avanzada que habiendo sido objeto de decisiones extintivas, quedó fuera de los límites de inclusividad laboral y cuyas posibilidades de reinserción se manifiestan verdaderamente escasas a pesar de que, en muchos casos, el periodo de tiempo restante hasta alcanzar la edad ordinaria de jubilación puede llegar a ser considerable.

Si bien, en el año 2020 y a raíz de la crisis sanitaria, la prestación por desempleo del nivel contributivo ha alcanzado niveles altísimos, como se puede observar en la tabla N.º IV.6., el número de prestaciones asistenciales concedidas, entre los años 2017 y 2019, sobrepasan con mucho al número de prestaciones contributivas por desempleo concedidas, ofreciendo con ello un panorama con dos aspectos a analizar de máximo interés.

Tabla N.º IV.6. Número de beneficiarios de prestaciones, programas y subsidios por desempleo. Promedio anual

SERIE	PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA POR DESEMPLEO	PRESTACIONES ASISTENCIALES				
		SUBSIDIO DESEMPLEO	RAI ⁶⁸⁵	PAE ⁶⁸⁶	RENTA AGRARIA	SUBSIDIO AGRARIO
2021 ⁶⁸⁷	1.001.897	841.271	150.762	4	76.454	92.316
2020	1.828.489	838.611	128.923	9	81.253	97.566
2019	807.614	726.402	140.973	129	83.100	102.882
2018	751.172	662.138	166.082	33.978	83.798	107.500
2017	726.575	706.294	199.614	34.018	83.124	112.775

Fuente: SEPE⁶⁸⁸. Elaboración propia.

Por un lado, la amplitud de cobertura social da cuenta de lo significativo e importante del sistema de seguridad social nacional, constituyéndose como una de las piezas fundamentales de nuestro Estado del Bienestar. Por otro lado, la amplitud de la cobertura asistencial da cuenta de un déficit en la gestión del mercado laboral nacional a la hora de integrar laboralmente a los trabajadores y una más que posible falta de interconexión entre las políticas activas y pasivas de empleo. El incremento de los beneficiarios de las prestaciones y subsidios asistenciales, consideramos que es consecuencia de una mala gestión del desempleo y cuyos efectos pueden ser perniciosos para la viabilidad de las coberturas sociales en general.

⁶⁸⁵ Programa de Renta Activa de Inserción (RAI).

⁶⁸⁶ El Programa de Activación para el Empleo (PAE) fue una ayuda de carácter temporal y fue prorrogado por un año, por última vez, en 2017 por el RD-Ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo (BOE n.º 102, de 29 de abril de 2017), por lo que en 2019 quedaban pocos beneficiarios.

⁶⁸⁷ Promedio de datos hasta el mes de julio.

⁶⁸⁸ Consultado en: <https://www--sepe--es.insuit.net/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas/estadisticas-prestaciones/informe-prestaciones.html#top>

Esta es una cuestión delicada si se decide apostar por un sistema asistencial fuerte. Ese inmenso gasto social que no tiene un soporte en las cotizaciones sociales sino en la solidaridad general, pone en serio peligro la viabilidad de nuestro sistema de seguridad social y, por tanto, provoca la debilidad del Estado del Bienestar. La tesis que sostenemos se sitúa en las antípodas de la eliminación de esta cobertura, por el contrario, su mantenimiento exige una reordenación de la gestión del mercado de trabajo que evite, en su máxima expresión, la proliferación de la asistencia social, mediante la adopción de políticas de empleo eficaces.

7.2. El subsidio por desempleo para mayores de 52 años

Una de las características que tiene el nivel asistencial es la gran variedad de modalidades que presenta, siendo en este momento solo de nuestro interés, aquellas que sean propias de los colectivos analizados. Debemos señalar que los distintos desarrollos normativos a los que el legislador ha recurrido son complejos, debido a la intención de dar diferentes soluciones a las diferentes situaciones que la realidad social presenta, quedando en muchos casos el literal de la norma ambiguo y sin claridad.

Como instrumento de protección social propio del colectivo de mayores de 45 años nos encontramos con el subsidio para mayores de 52 años cuya regulación se llevó a cabo mediante el RD-Ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo. Dicha norma intentaba introducir una serie de medidas que pretendían mejorar la situación de los trabajadores de edad avanzada que quedaban fuera del mercado de trabajo, facilitando el acceso al subsidio, rebajando la edad requerida hasta entonces de los 55 a los 52 años, no teniendo en cuenta las rentas de la unidad familiar a la hora de acceder al derecho y prolongando su protección hasta la edad ordinaria de jubilación⁶⁸⁹.

Así, el acceso al subsidio podría conseguirlo todo aquel que, sin necesidad de acreditar responsabilidades familiares, hubiese cumplido la edad de 52 años, se encontrase en alguno de los supuestos que regula el art. 274 en sus apartados 1, 2 y 3⁶⁹⁰ y acreditase lo siguiente (art. 274.4 TRLGSS):

⁶⁸⁹ Exposición de motivos del RD-Ley 8/2019, de 8 de marzo.

⁶⁹⁰ Los supuestos del art. 274 son:

1. Desempleados inscritos como demandantes de empleo durante, al menos 1 mes, sin haber rechazado oferta de empleo alguna considerada adecuada, sin haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, reconversión profesional o formación, que carezcan de rentas y se encuentren en alguna de las siguientes situaciones (art. 274.1 TRLGSS):
 - a. Haber agotado la prestación por desempleo contributiva y tener responsabilidades familiares
 - b. Haber agotado la prestación por desempleo contributiva y sin tener responsabilidades familiares se hayan cumplido los 45 años en la fecha del agotamiento.
 - c. Ser trabajador emigrante retornado de países no pertenecientes al EEE que hayan trabajado, al menos 12 meses, en los últimos 6 años en dichos países y no tener derecho a la prestación contributiva por desempleo.
 - d. Que, tras una revisión de su IPT, IPA o GI, el trabajador haya sido declarado plenamente capaz o incapacitado en el grado de IPP.
2. Liberados de prisión que cumplan los requisitos necesarios establecidos (art. 274.2 TRLGSS).
3. Desempleados, inscritos como demandantes de empleo, que no hubieran rechazado ninguna oferta de empleo adecuada, ni tampoco que se hubieran negado a participar, salvo causa

- a) Haber cotizado por desempleo, al menos, durante 6 años en toda su vida laboral.
- b) En el momento de la solicitud, el cumplimiento de todos los requisitos, salvo el de la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación de las que se regulan en el sistema de seguridad social.

Si en la fecha de encontrarse en alguno de los supuestos anteriores, el trabajador no hubiese cumplido los 52 años, pero desde dicha fecha el trabajador permaneciese, de manera interrumpida, inscrito como demandante de empleo en el servicio público de empleo correspondiente, podrá igualmente solicitar el subsidio cuando cumpla la edad de 52 años. Es decir, la Ley otorga la posibilidad de quién se encuentre en desempleo por alguno de los supuestos establecidos en los apartados anteriores, al cumplir los 52 años, de manera ininterrumpida, pueda solicitar el subsidio para mayores de 52 años. A este respecto, no se considerarán interrupciones aquellas cuya duración fuese inferior a 90 días ni los periodos correspondientes a la realización de actividad por cuenta propia o ajena. Hay que advertir que el acceso al subsidio no será posible cuando el trabajador haya cesado de manera voluntaria en un trabajo por cuenta ajena o propia.

El derecho a obtener un subsidio por desempleo no podrá quedar afectado por la aceptación, durante el plazo de espera de un mes, de un trabajo de duración inferior a 12 meses. En estos casos, el subsidio quedará en suspenso hasta la finalización del trabajo (art. 276.1, segundo párrafo TRLGSS). Con el derecho a solicitar el subsidio se contrae, también, la obligación de suscribir el correspondiente compromiso de actividad (art. 276.1, cuarto párrafo TRLGSS).

La cuantía del subsidio será la correspondiente al 80% del IPREM mensual⁶⁹¹ vigente en cada momento (art. 278.1 TRLGSS) y su duración se podrá extender, como máximo, hasta la edad ordinaria que, para cada caso, sea exigida para causar la pensión contributiva de jubilación del trabajador (art. 277.3 TRLGSS).

Hay que decir también que, para el mantenimiento de la percepción del subsidio, sus beneficiarios deberán presentar, ante la entidad gestora, cada 12 meses desde el nacimiento del derecho o su última reanudación, una declaración de sus rentas junto con la documentación acreditativa correspondiente (art. 276.3 TRLGSS). En este sentido, únicamente se tendrán en cuenta la cuantía de las rentas del solicitante y no de la unidad familiar. Sobre esta última cuestión, parece no tener mucho sentido obviar la capacidad de ingresos que puedan tener el resto de las personas que forman la unidad familiar cuando el percibo del subsidio precisamente lo que intenta es aliviar las dificultades económicas que pueda tener el individuo junto con las personas que dependan de él.

En cuanto a las cotizaciones, la entidad gestora del subsidio cotizará por la contingencia de jubilación durante la percepción del subsidio por desempleo. Estas cotizaciones tendrán efecto para el cálculo de la base reguladora, para el cálculo del porcentaje, así como para completar el tiempo necesario para el acceso a la jubilación, pero no tendrán validez ni eficacia jurídica para acreditar el periodo mínimo de cotización (periodo de carencia) que

justificada, en alguna acción de promoción, formación o reconversión profesional y que carezca de rentas y que no tengan derecho a la prestación contributiva por desempleo por no haber tenido cubierto el periodo mínimo de cotización, siempre que (art. 274.3 TRLGSS):

- a. Hayan cotizado, al menos 3 meses y tengan responsabilidades familiares.
- b. Sin que lleguen a tener responsabilidades familiares, hayan cotizado 6 meses.

⁶⁹¹ En 2021 el valor del IPREM mensual es de 564,90€. Estamos hablando de una cuantía de 451,92€/mes.

ha debido quedar suficientemente acreditado al solicitar el subsidio para mayores de 52 años. A efectos de determinar la cotización se tomará como base de cotización el 125% del tope mínimo vigente en cada momento⁶⁹² (art. 280.1 y 3 TRLGSS). Por último, el subsidio por desempleo para mayores de 52 años no podrá aplicársele a los trabajadores fijos-discontinuos, mientras tengan dicha condición (art. 277.4 TRLGSS).

Estamos ante una medida calificada por la doctrina como “protección específica de prejubilación”⁶⁹³ ya que su único propósito consiste en permitir al trabajador mantenerse en una situación de permanente cobertura asistencial, garantizándosele además los derechos de cotización para la cobertura por jubilación, hasta que, alcanzada la edad ordinaria de jubilación y logrados reunir los requisitos exigidos, el trabajador consiga acceder a la pensión por jubilación.

7.3. El subsidio extraordinario de desempleo (SED)

La Ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2018⁶⁹⁴ introdujo, mediante modificación en el TRLGSS, una nueva DA27^a que vino a regular un nuevo subsidio denominado “subsidio extraordinario por desempleo” (SED) y que se postuló como solución a la atención de los parados de larga duración paliando, con ello, la no renovación de las prórrogas que venían dando vigencia tanto al Programa PREPARA⁶⁹⁵ como al PAE⁶⁹⁶ y, por tanto, su extinción como instrumentos, de naturaleza asistencial, paliativos de las situaciones de desempleo de larga duración.

El doble carácter del SED se vio reflejado a través de las dos vías por las cuáles se pudo acceder. Por un lado, se presentaba como complemento de cualquiera de los subsidios por desempleo establecidos por el TRLGSS (cuando estos se agotasen), por otro lado, se presentaba como función institucional, sustituto de antiguos programas ya desaparecidos que protegían el desempleo de larga duración⁶⁹⁷ como fueron el PREPARA o el PAE. Así, los beneficiarios del SED fueron aquellas personas desempleadas e inscritas como demandantes de empleo que, en la fecha de la solicitud, se encontraron en algunas de estas dos situaciones siguientes:

1. Haber extinguido por agotamiento, a partir del 5 de julio de 2018, el subsidio por desempleo, en cualquiera de sus modalidades, y quienes lo hubieran agotado entre el 1 de marzo y el 4 de julio de 2018 (DT30^a TRLGSS).
2. Ser parado de larga duración⁶⁹⁸ y haber extinguido por agotamiento alguna de las siguientes prestaciones:
 - a. Prestación por desempleo.

⁶⁹² En 2021, el tope mínimo vigente es de 1.050,00€, lo que nos daría una base de cotización de 1.312,50€.

⁶⁹³ VICENTE PALACIO, A. (2014). “Tránsitos y conexiones...”, op. cit., pág., 56.

⁶⁹⁴ Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (BOE n.º 161, de 4 de julio de 2018).

⁶⁹⁵ Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, introducido en nuestro ordenamiento jurídico por el RD-Ley 1/2011, de 11 de febrero.

⁶⁹⁶ Programa de Activación para el Empleo, introducido en el ordenamiento jurídico español por el RD-Ley 16/2014, de 19 de diciembre.

⁶⁹⁷ CABERO MORÁN, E. (2018). “El subsidio extraordinario por desempleo y la reordenación de la protección de los parados de larga duración”. *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*. N.º 47. Consulta digital en Wolters Kluwer (La Ley 12908/2018).

⁶⁹⁸ La DA27^a TRLGSS considera parado de larga duración, a efectos de acceso al SED, a todo aquél que haya permanecido inscrito como demandante de empleo durante, el menos, 360 días, en los 18 meses inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud del subsidio (DA27^a, apartado 1, último párrafo).

- b. Subsidio por desempleo.
- c. Las ayudas económicas vinculadas al Programa de Renta Activa de Inserción (RAI).
- d. El Programa temporal de Protección e Inserción (PRODI)⁶⁹⁹.
- e. El Programa de Recualificación Profesional de las Personas que Agoten su Protección por Desempleo (PREPARA).

Por otra parte, en la fecha de la solicitud del subsidio los posibles beneficiarios, con independencia de la vía por la que hubiesen solicitado el subsidio extraordinario, debieron acreditar una serie de requisitos generales, como:

1. Carecer del derecho a la protección por desempleo tanto a nivel contributivo como a nivel asistencial.
2. No tener cumplida la edad que le permitiese acceder a la pensión por jubilación, tanto en sus modalidades contributiva como asistencial.
3. Carecer de rentas superiores al 75% del SMI, excluida la parte proporcional a dos pagas extraordinarias y acreditar responsabilidades familiares en la forma que establece los apartados 2, 3 y 4 del art. 275 TRLGSS.
4. Haber cesado de forma involuntaria en el último trabajo realizado por cuenta ajena tras el agotamiento del último derecho disfrutado.
5. No podrán acceder al subsidio extraordinario todo aquél que previamente haya sido beneficiario del PAE ni los que se encuentren trabajando por cuenta ajena a tiempo parcial o tengan suspendido su contrato de trabajo en la fecha de su solicitud.
6. Haber estado estar inscrito como demandante de empleo a 1 de mayo de 2018, entendiéndose cumplido dicho requisito cuando el trabajador, aun no estando inscrito como demandante de empleo en dicha fecha, tuviese interrumpida la inscripción por la realización de un trabajo por cuenta ajena de duración inferior a 90 días.

La solicitud del subsidio extraordinario por desempleo implicaba la correspondiente suscripción del compromiso de actividad⁷⁰⁰.

Para cada una de las dos situaciones previas que habilitaban la solicitud del SED, el apartado 4 de la DA27^a del TRLGSS estableció una serie de requisitos específicos. Para los casos en los que se pretendía acceder al SED por agotamiento del subsidio por desempleo, se exigía que el trabajador hubiese permanecido como demandante de empleo durante el plazo de espera de 1 mes, desde el agotamiento del subsidio hasta la solicitud del nuevo subsidio extraordinario, sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales y acreditase que durante este plazo había llevado a cabo acciones de BAE⁷⁰¹. Para los supuestos en que el trabajador pretendiese acceder al SED

⁶⁹⁹ Introducido en el ordenamiento jurídico español por el RD-Ley 10/2009, de 13 de agosto.

⁷⁰⁰ Debemos advertir que motivado por las circunstancias provocadas por los efectos de la pandemia del COVID-19, el Gobierno aprobó un RD-Ley 32/2020, de 3 de noviembre, por el que se aprobaban una serie de medidas complementarias a la protección por desempleo y de apoyo al sector cultural (BOE N.º 291, de 4 de noviembre de 2020), donde su DA1^a suspendía de manera temporal el requisito de acreditar la búsqueda activa de empleo en el acceso al programa de Renta Activa de Inserción y en el subsidio extraordinario por desempleo, hasta el 31 de enero de 2021, medida que fue prorrogada con fecha límite del 31 de mayo de 2021 por la DA4^a del RD-Ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo (BOE N.º 23, de 27 de enero de 2021).

⁷⁰¹ Búsqueda Activa de Empleo.

acreditando ser parado de larga duración y haber agotado los programas y prestaciones económicas anteriormente señalados, se exigía que durante el mes previo a la fecha de la solicitud del subsidio extraordinario hubiese realizado acciones de BAE.

El percibimiento del subsidio extraordinario por desempleo tuvo una duración máxima de 180 días y se estableció que solo se podía percibir en una sola ocasión. La cuantía del subsidio se correspondía con el 80% del IPREM mensual vigente.

Como se puede comprobar, la capacidad del legislador de crear una ingente variedad de diferentes programas de carácter asistencial para enfrentarse a las situaciones por desempleo de larga duración es loable. Sin embargo, en nuestra opinión, carece de sentido el hecho de que cada poco tiempo tengamos que estar dando de baja programas y creando otros nuevos para lograr alcanzar un mismo objetivo, cuya “idiosincrasia” no cambia a lo largo del tiempo. Ello solo refleja la escasa efectividad de dichos programas y una falta de planificación seria y consensuada para atajar el problema y ofrecer soluciones permanentes y fiables. Prueba de ello fue la decisión que tomó el legislador, en un principio de fijar la duración de este último programa, el SED, en 6 meses prorrogables de manera automática siempre que la tasa de empleo se mantuviese en el 15% o superior, según la EPA que se realizase con anterioridad a la fecha de la prórroga. Sin embargo, la escasa previsión del legislador no tuvo en cuenta que la tasa nacional de desempleo, desde la aprobación del SED, siempre se mantuvo por debajo del 15%, según la EPA⁷⁰². Así, el apartado 7 de la DDÚnica.2 d) del RD-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, tuvo que derogar esta limitación temporal, con lo que, en la actualidad, se encuentra en plena vigencia. Una prueba más del sistema de parcheo que se viene llevando a cabo, por el legislador, con respecto a las ayudas asistenciales.

7.4. El Programa de Renta Activa de Inserción (RAI)

7.4.1. Introducción

En la actualidad, la RAI se configura como el último recurso al que acudir *in extremis*, la persona que se encuentre en una situación de desempleo de larga duración y con especiales necesidades económicas al no tener posibilidad de acceder a ninguna otra ayuda de carácter económico proveniente del sistema de coberturas sociales.

Teniendo como base el *Plan de Acción para el Empleo del Reino de España 1999*, elaborado en cumplimiento de las directrices europeas de empleo⁷⁰³, el RD 236/2000, de 18 de febrero⁷⁰⁴, reguló un programa nacional en el que se combinaban medidas de política activa de empleo con medidas de políticas pasivas, destinado a solventar la difícil situación por la que atravesaban los parados de larga duración con una edad igual o superior a los 45

⁷⁰² Tasa de desempleo según datos INE (EPA): 2018T4, 14,45%; 2019T1, 14,70%; 2019T2, 14,02%; 2019T3, 13,92% y 2019T4, 13,78%.

⁷⁰³ MUÑOZ MOLINA, J. (2007). “La renta activa de inserción”. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*. N.º 90, pág. 78.

⁷⁰⁴ RD 236/2000, de 18 de febrero, por el que se regula un programa, para el año 2000, de inserción laboral para los trabajadores desempleados de larga duración, en situación de necesidad, mayores de cuarenta y cinco años (BOE n.º 60, de 10 de marzo, de 2000).

años. Este programa se denominó *Renta Activa de Inserción* cuya aplicación se iba hacer efectiva a lo largo del año 2000, vinculada a los presupuestos generales de ese mismo año. De manera continuada, en los años venideros, se vino aprobando un programa nuevo *RAI* para cada año natural⁷⁰⁵. Sin embargo, no fue hasta el año 2002 cuando primero, a través del art. 1.12 del RD-Ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad⁷⁰⁶, y más tarde, mediante el art. 1.14 de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, el legislador introdujo un nuevo apartado cuarto en la DF5ª del RD Legislativo 1/1994, de 20 de junio, donde se habilitaba al Gobierno para que regulase la *RAI*, entrando con ello a formar parte de la acción protectora por desempleo del régimen público de la Seguridad Social, manteniendo, eso sí, un carácter específico y diferente con respecto tanto al nivel contributivo como al asistencial.

En la actualidad, dicho carácter específico queda reflejado en el art. 265 TRLGSS donde, al identificar las prestaciones que paliar las situaciones de desempleo, dividiéndolas entre asistenciales y contributivas, no introduce a la *RAI* en ninguna de las dos opciones y sí que en su apartado 2 podríamos entender que crea un tercer nivel en el que tendría cabida una serie de medidas que podrían entenderse complementarias tanto del nivel contributivo como del asistencial y donde, de manera indirecta, quedan reflejadas las acciones de la *RAI*⁷⁰⁷, como las específicas de formación y orientación o la inserción profesional de los trabajadores desempleados, como parte de las actuaciones que intentan favorecer la inserción laboral de sus beneficiarios. Esta conjunción entre ayuda económica y compromiso de actividad ha sido el leitmotiv del programa de *Renta Activa de Inserción*, desde sus orígenes, en el año 2000.

El 9 de mayo de 2006 se suscribe el *Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo*⁷⁰⁸ entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, a cuyo amparo⁷⁰⁹, se dicta el RD 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo⁷¹⁰, cuya principal diferencia con sus antecesores fue su no configuración como un programa anual, sino que, a partir de este momento, se regula con carácter permanente, estableciéndose una garantía de

⁷⁰⁵ RD 781/2001, de 6 de julio; DA1ª Ley 45/2002, de 12 de diciembre; RD 945/2003, de 18 de julio; RD 3/2004, de 9 de enero (se prorroga el programa anterior); RD 205/2005, de 25 de febrero; RD 393/2006, de 31 de marzo (se prorroga el programa anterior), etc.

⁷⁰⁶ Dicha norma fue declarada inconstitucional por la STC 68/2007, de 28 de marzo (BOE N.º 100, de 26/04/2007).

⁷⁰⁷ SELMA PENALVA, A. (2016). "Aspectos prácticos, perspectivas de futuro...", op. cit., (BIB 2016/4849). Véase también GARCÍA GARCÍA, J.M. (2003). "¿Es la renta activa de inserción el tercer nivel de protección por desempleo?". *Información Laboral*. N.º 30, págs. 17-25; BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I. (2010). "Acceso al programa de renta activa de inserción: parámetros de cálculo de la carencia de rentas". *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*. N.º 19, págs. 23-30; SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. "La exportación de la Renta Activa de Inserción ¿buena práctica legislativa?" En AA.VV. RAMÍREZ BENDALA, M.D. (Coord.) (2015). *Buenas prácticas jurídico-procesales para reducir el gasto social* (III). Laborum, Murcia, pág. 69.

⁷⁰⁸ Consultado el día 27/03/2020 en: <https://personal.us.es/jesusacruz/Acuerdo%20reforma%202006.pdf>

⁷⁰⁹ Dicho mandato se encontraba en el apartado 1 denominado "Prestaciones por desempleo", de la sección tercera del Acuerdo denominada "Medidas para potenciar las políticas activas y los servicios públicos de empleo y para mejorar la protección de los trabajadores ante la falta de empleo".

⁷¹⁰ BOE n.º 290, de 5 de diciembre de 2006.

continuidad y la correspondiente cotización al sistema de Seguridad Social durante la percepción de la renta.

7.4.2. Concepto

El *Programa de Renta Activa de Inclusión* es una medida que se incluye dentro de la acción protectora por desempleo del sistema nacional de Seguridad Social⁷¹¹, y que consiste en una prestación económica que conlleva un compromiso de actividad cuya finalidad es favorecer la inserción social de desempleados con “especiales necesidades económicas” y con dificultades a la hora de encontrar empleo (art. 1 RD 1369/2006).

Como aportación complementaria, debemos hacer mención a un carácter puesto de manifiesto repetidas veces por la doctrina, pero no por ello carente de importancia: la crítica a la fórmula utilizada por el legislador para regular la RAI, a través de un Real Decreto, en lugar de haberse llevado a cabo mediante una norma con rango legal o mediante su integración en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social⁷¹².

7.4.3. Beneficiarios del programa

En su art. 2.1, el RD 1369/2006 establece como beneficiarios a los sujetos que cumplan, simultáneamente, estos cuatro requisitos principales, a la fecha de la solicitud de admisión al programa: a) ser menor de 65 años y mayor de 45 años; b) estar desempleado e inscrito, ininterrumpidamente⁷¹³ en los SSPPE, durante 12 o más meses (parados de larga duración) como demandante de empleo⁷¹⁴; c) haber extinguido la prestación contributiva por desempleo y/o el subsidio de nivel asistencial, salvo cuando la extinción se hubiese producido por imposición de una sanción administrativa, y no tener derecho a protección alguna por la situación de desempleo; y d) carecer de rentas, de cualquier naturaleza, cuyo

⁷¹¹ Recordemos que este programa fue introducido en la acción protectora por desempleo del sistema de Seguridad Social por la DF5ª.4 del RD Legislativo 1/1994, de 20 de junio,

⁷¹² Véanse MOLINA NAVARRETE, C. y VALLECILLO GÁMEZ, M.R. (2007). “El régimen de estabilidad de “la renta activa de inserción” como subsidio no contributivo de la Seguridad Social: ¿realidad o pretensión? (Impacto jurídico y social del RD 1369/2006, de 24 de noviembre”. *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social*. N.º 286, págs. 113-114; MUÑOZ MOLINA, J. (2007). “La renta activa de inserción” ..., op. cit., pág. 82; SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. “La exportación de la Renta Activa...”, op. cit., pág. 68.

⁷¹³ A estos efectos, el legislador consideró que la interrupción de la inscripción por demanda de empleo se produciría en el caso de haber trabajado por un periodo acumulado de 90 días, o más, en los 365 días anteriores a la fecha de la solicitud de admisión al programa o con la salida al extranjero, salvo que dicha salida sea por motivos producido por matrimonio, nacimiento de hijo, fallecimiento o enfermedad grave del cónyuge o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad o por el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público y personal, y siempre que la estancia haya sido igual o inferior a 15 días. Tampoco se considerará interrumpida la salida a países pertenecientes al Entorno Económico Europeo y Suiza para la búsqueda o realización de algún trabajo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional, siempre que la estancia sea inferior a 90 días [art. 2.1 b) RD 1369/2006].

⁷¹⁴ Aparte de la demanda, la jurisprudencia ha venido admitiendo la mejora de empleo como supuesto en el que se deberá entender cumplido el requisito establecido en el precepto, siempre que el trabajo desempeñado (fuese por cuenta propia o ajena) le reportase al demandante unos ingresos mínimos (en cualquier caso, inferiores al importe de la RAI) y por ello la búsqueda de un mejor empleo.

cómputo mensual supere el 75% del SMI⁷¹⁵, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias⁷¹⁶. Como podemos comprobar, la *RAI* está pensada para ayudar a los trabajadores integrantes de los colectivos de parados de larga duración y mayores de 45 años.

Por otra parte, cada uno de estos requisitos exigía, además, determinadas concreciones para cumplirse correctamente. Así, durante la inscripción ininterrumpida que exige el segundo requisito, la norma establece que el trabajador realice un aporte en forma de compromiso enfocado en aumentar las posibilidades propias de ocupación y que se concretaba en haber realizado una búsqueda activa de empleo⁷¹⁷ y en no haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar en las diversas acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, requisitos *sine qua non* no se consigue el acceso al programa *RAI*.

Con respecto a la carencia de rentas, la *RAI* computa la renta⁷¹⁸ de todos los individuos integrantes de la unidad familiar⁷¹⁹. Así, el requisito de las rentas se verá cumplido cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar, incluida la del solicitante, dividida por el número de integrantes que la componen no supere el 75% del SMI⁷²⁰, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias [art. 2.1 d) RD 1369/2006].

⁷¹⁵ Antes de la entrada en vigor del RD 817/2021, de 28 de septiembre, para 2021, el SMI mensual sin incluir las dos pagas extraordinarias es de 950,00€/mes, por lo que estamos hablando de una cuantía de 712,50€/mes. Con el nuevo SMI (965,00€/mes), la cuantía sería de 723,75€/mes.

⁷¹⁶ Se considerarán rentas, en los términos que establece el art. 275.4 TRLGSS, el importe de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las CCAA (art. 2.1 RD 1369/2006).

⁷¹⁷ A partir de la presentación de la solicitud de admisión al programa *RAI*, en el plazo de un mes, se deberán llevar a cabo tres acciones de BAE, cuyo plazo para poderlas acreditar ante los SSPPE serán los 10 días hábiles siguientes al transcurso del mes mencionado.

⁷¹⁸ Se considerarán rentas computables cualquier bien, derecho o rendimiento derivado del trabajo, del capital mobiliario o inmobiliario, de las actividades económicas y los de naturaleza prestacional, salvo el importe de las cuotas destinadas a financiar el convenio especial con la Admón. de la Seguridad Social y salvo las asignaciones por hijos a cargo, computándose también las plusvalías o ganancias patrimoniales, así como los rendimientos que puedan deducirse del patrimonio económico de la unidad familiar, con la excepción de la vivienda habitual ocupada por el trabajador y de los bienes cuyas rentas hayan sido computadas. Las indemnizaciones por extinción del contrato de trabajo no tendrán consideración de rentas a efectos de este cómputo. También se computarán como rentas los importes de los posibles salarios sociales o rentas mínimas de inserción o cualquier otra ayuda análoga que se perciba por las CCAA proveniente de la asistencia social [art. 2.1 d) RD 1369/2006].

⁷¹⁹ La jurisprudencia española ha señalado el siguiente criterio que va a definir a la unidad familiar: aquellas personas unidas por lazos de parentesco que convivan, con carácter familiar, en el ámbito de un hogar, en el mismo domicilio, circunstancia que tendrá que ser acreditada con el correspondiente certificado de empadronamiento y que exista una dependencia o intercomunicación económica entre los miembros de la unidad familiar, admitiéndose que existe unidad familiar en los supuestos en que, de manera temporal se produce el alejamiento de miembros de la unidad familiar por diversos motivos como pueden ser estudios, la hospitalización o el ingreso en centros de rehabilitación de toxicómanos (SSTS 1945/1997, de 17/03/1997 (Rec.: 3570/1996), 6379/1999, de 14/10/1999 (Rec.: 4329/1998), 9405/2000, de 19/12/2000 (Rec.: 1044/2000), 3433/2004, de 19/05/2004 (Rec.: 1176/2003) y 741/2005, de 09/02/2005 (Rec.: 6300/2003).

⁷²⁰ También llegados a este punto debemos hacer referencia a la multitud y variedad de interpretaciones que ha suscitado la redacción del artículo en cuanto si el resultado obtenido del control de rentas debía ser anual o mensual, ya que el precepto no dice nada al respecto. Así, la jurisprudencia también ha tenido que pronunciarse al respecto decantándose por la opción mensual, tras la aprobación de la Ley 45/2002 (SSTS 1283/2006, de 08/02/2006 (Rec.: 51/2005) y 6232/2010, de 28/10/2010 (Rec.: 706/2010).

Además de los beneficiarios anteriores, el programa admite una segunda lista de beneficiarios con ciertas peculiaridades. El apartado segundo del art. 2 del RD 1369/2006 establece como beneficiarios a los menores de 65 años que en el momento de solicitar la admisión al programa: a) acrediten una discapacidad en grado igual o superior al 33% o tener reconocida una incapacidad que merme la capacidad laboral en el porcentaje del 33% y cumplan los requisitos del apartado 1 salvo el de tener más de 45 años; b) ser trabajador emigrante, retornado del extranjero y que en los 12 meses anteriores a la solicitud de admisión al programa hubiera trabajado, al menos, 6 meses en el extranjero, desde la última salida de España y esté inscrito como demandante de empleo y que reúnan los requisitos del apartado 1 salvo el de tener que llevar inscrito como demandante de empleo 12 meses ininterrumpidos; c) tener acreditada, por la administración competente, la condición de víctima de violencia de género o doméstica (salvo que conviva con el agresor) y reunir los requisitos del apartado 1 salvo el de ser mayor de 45 años y el de llevar ininterrumpidamente inscrita como demandante de empleo, 12 meses, aunque es obligatoria la inscripción como demandante de empleo; d) los pensionistas de invalidez contributiva podrían incorporarse al programa cuando reúnan los requisitos del apartado 1 salvo el de la carencia de rentas, por la percepción de la pensión y siempre que se acredite, mediante certificado correspondiente, que se deja en suspenso el percibo de la pensión a partir de la fecha en que se devengue la *RAI* (art. 2.3 RD 1369/2006).

Además, y con carácter general, para acceder a la *RAI*, los trabajadores no pueden haber sido beneficiarios de esta ayuda en los 365 días naturales anteriores a la fecha de solicitud, salvo que se acredite un mínimo de 33% de discapacidad o ser víctima de violencia de género o doméstica y tampoco haber sido beneficiario de tres programas anteriores de la *RAI*, aunque no se hayan disfrutado por el periodo de duración máxima de la renta (art. 2.4 RD 1369/2006).

Con respecto a la dinámica del programa, si una vez agotada la ayuda, la persona aún se encuentra fuera del mercado de trabajo, ¿qué vocación de inserción laboral existe si el individuo no puede volver a acceder de nuevo al derecho? En este caso, se puede acceder al derecho hasta en tres ocasiones, pero con un lapso de 1 año entre programas. Parece que no tiene mucho sentido interrumpir el itinerario de inserción por un año para luego diseñar otro nuevo. Si tenemos en cuenta el riesgo de exclusión social al que están expuestas las personas solicitantes, dichas interrupciones podrían ser, incluso, nefastas.

7.4.4. El compromiso de actividad y las acciones de inserción laboral⁷²¹

Junto al percibimiento de la ayuda económica, el beneficiario debe de suscribir un compromiso de actividad, cumplir con las obligaciones que se deriven del mismo y con las actuaciones diseñadas en el plan personal de inserción laboral por el SPE correspondiente, obligaciones que perdurarán mientras el trabajador se mantenga en el programa (art. 3.1 RD 1369/2006).

Los SSPPE serán los encargados de aplicar las acciones de inserción laboral correspondientes. Estas podrán consistir en: a) el desarrollo del correspondiente itinerario personalizado de inserción laboral. Ello supondrá la asignación, al trabajador, de un asesor

⁷²¹ En este caso, sirva la advertencia realizada a pie de página con respecto a la obligación de llevar a cabo el compromiso de actividad en el apartado analizado correspondiente al subsidio extraordinario por desempleo (nota 700).

de empleo quién, a través de una atención individualizada, realizará el correspondiente seguimiento y actualización del itinerario, propondrá y evaluará las acciones de mejora de su ocupación e informará de los posibles incumplimientos por parte del trabajador. También incluye una entrevista profesional mediante la cual, el asesor de empleo completará o actualizará la información profesional del trabajador con el objeto de definir su perfil profesional. Por último, el asesor de empleo elaborará el diagnóstico de la situación del trabajador y, como consecuencia de ello, el itinerario personalizado de inserción laboral, con el correspondiente calendario y las acciones a desarrollar durante su proceso; b) la gestión de ofertas de colocación donde el asesor de empleo promoverá la participación del trabajador en diferentes procesos selectivos para cobertura de ofertas de empleo; c) la incorporación a planes de empleo o de formación donde los trabajadores tengan la oportunidad de disfrutar de sesiones de orientación profesional como, por ejemplo, a través del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, de los Programas de *Talleres de Empleo*, de los Programas de *Escuelas Taller y Casas de Oficios*⁷²², de los Planes de Empleo, u otros programas dirigidos a la inserción laboral de los desempleados (art. 7 RD 1369/2006). El cumplimiento de estas obligaciones será ineludible para permanecer en el Programa *RAI*.

Los beneficiarios del programa, para su mantenimiento deberán, además de cumplir con las obligaciones del compromiso de actividad y del plan personal de inserción, con aquellas otras de tipo documental (renovar la demanda en forma y fecha) o informativo (comunicar incompatibilidades o cambios de circunstancias como la pérdida de requisitos) que exija el programa, así como aceptar la posible colocación adecuada que se pueda ofertar, participar en los programas de inserción, orientación, formación o reconversión profesional que se ofrezca para la mejora de la ocupación o buscar activamente empleo.

Como método para incentivar al beneficiario de la *RAI* a encontrar un empleo, el art. 6 del RD 1369/2006 regula una situación que nos parece importante destacar. Para todos los trabajadores que hayan sido admitidos al programa, si comenzasen a realizar un trabajo por cuenta propia o ajena, a tiempo completo, percibirían una ayuda económica equivalente al 25% de la cuantía de la *RAI*⁷²³, durante un máximo de 180 días, a partir del primer día de trabajo, tras la solicitud de admisión al programa (en el caso de trabajo por cuenta ajena) o en el momento de comunicar el inicio de la actividad (en el caso de trabajo por cuenta propia). El percibo de esta ayuda, establece el precepto, que no minorará la duración de la *RAI*, sin perjuicio de las incompatibilidades establecidas en los arts. 9.1 d) y 10.1 d)⁷²⁴. Aunque no dice nada sobre la minoración de la cuantía, se entiende que su percibo tampoco afectaría a la dotación de la cuantía de la *RAI*.

Sin embargo, esta propuesta, desde nuestro punto de vista, no parece que tenga implicaciones que motiven la inserción laboral de la persona beneficiaria de la *RAI*. El sobresueldo que contempla la medida, tras la última subida del SMI, carece de sentido ya

⁷²² Hay que advertir que la normativa reguladora de los Programas Talleres de Empleo, Casas de Oficio y Escuelas Taller ha sido derogada por la DD Única del RD 818/2021, de 28 de septiembre, en sus apartados d), o) y p).

⁷²³ En 2021, la cantidad sería equivalente a 112,98€.

⁷²⁴ Las incompatibilidades a las que se refiere la norma hacen referencia a las existentes entre la realización de un trabajo por cuenta propia o ajena, a tiempo completo, y el percibimiento de la *RAI*, produciéndose la baja definitiva del programa si el trabajo realizado perdurase hasta los 6 meses o más (lo que da a entender que, durante los 6 meses, parece que se entra en una situación de suspensión del programa al que el beneficiario solo tiene derecho a percibir el 25% de la *RAI*)

que el sueldo a percibir por un trabajo a jornada completa será mayor que la renta de la *RAI*. Por tanto, la posibilidad de conseguir un trabajo a jornada completa que implica un salario mucho mayor que el proporcionado por la *RAI* ya será suficiente motivación para el trabajador, sin necesidad de que exista un sobresueldo, salvo que se esté pensando en la aceptación del beneficiario de trabajos mal pagados, donde una ayuda económica por pequeña que sea siempre va a venir bien. Esta cuestión que no resultaría nada extraña que se diera con más habitualidad que la esperada es uno de los problemas a los que tiene que hacer frente los integrantes y representantes del mercado español junto con los poderes públicos para intentar poner fin a la mayoría de las situaciones.

Entendemos que la atención del legislador debería centrarse en, una vez conseguido el acceso a la *RAI*, que el trabajador no perdiese el derecho adquirido por la realización de un trabajo. En este sentido, sería interesante proporcionar la tranquilidad al trabajador de saber que podrá retomar de nuevo el programa *RAI*, en el caso de producirse una futura salida del mercado de trabajo involuntaria. La suspensión del derecho por la realización de un trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia, debería durar, al menos, por el tiempo que quedase del programa.

7.4.5. Cuantía y duración del Programa *RAI*

Como ya hemos explicado, junto a las diversas actividades de inserción laboral que pretende el programa *RAI*, el beneficiario tendrá reconocido el percibo de una renta económica. La cuantía de la *RAI* será el equivalente al 80% del IPREM mensual vigente en cada momento⁷²⁵ y será el SPEE el obligado a ingresar las cotizaciones correspondientes a la Seguridad Social en la forma prevista en los apartados 1 y 4 (este último derogado y sustituido por el apartado 3 a raíz de la modificación que llevó a cabo la DF3^a, apartado 7 de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre) del art. 218 del derogado RD Legislativo 1/1994 de la Ley General de la Seguridad Social donde, en un principio, se estableció que la entidad gestora ingresaría las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a las prestaciones por asistencia sanitaria y por protección a la familia hasta que el 13 de enero de 2009 entró en vigor la modificación que realizó la Ley 2/2008, también sobre el apartado 1 del art. 218, donde solo contempló las cotizaciones correspondientes a la prestación por jubilación. A efectos de calcular la cotización pretendida, decía el apartado 4 y, tras su modificación finalmente el 3, que se cogería como base de cotización el tope mínimo de cotización vigente en cada momento (art. 4, apartados 2 y 3 del RD 1369/2006). Por lo tanto, en la actualidad, entendemos que la única contingencia por la que se cotiza al percibir una *RAI* es la de jubilación y que la base utilizada sería el tope mínimo de cotización vigente en cada momento.

La duración máxima será de 11 meses, manteniéndose hasta el máximo siempre que el beneficiario cumpla con sus obligaciones y permanezca en el programa (art. 5 RD 1369/2006). Aunque, esta duración parece suficiente para que el trabajador puede adquirir los instrumentos y dinámicas que puedan procurarle una futura inserción laboral, establecer una duración de ayuda económica o programa en base a un criterio temporal donde no se tenga en cuenta las circunstancias personales de los individuos, sobre todo en situaciones tan desfavorables como las que pueden presentar colectivos desfavorecidos como los estudiados, parece poco garante de éxito. Por tanto, ¿en qué situación queda la persona que,

⁷²⁵ En 2021, el 80% del IPREM alcanza una cifra de 451,92€.

por sus carencias de capacitación y formación, no logre insertarse en el mercado de trabajo en el tiempo que dura el programa *RAI*?

7.4.6. Compatibilidades e incompatibilidades del Programa *RAI*

El percibimiento de la prestación económica del programa es incompatible con la obtención de rentas de cualquier naturaleza que superen los límites establecidos en el art. 2.1 d) RD 1369/2006 sobre la carencia de rentas, con excepción de aquellas que provengan de acciones o trabajos compatibles⁷²⁶ y, con carácter general, con la percepción de pensiones o prestaciones económicas de la Seguridad Social que sean incompatibles con el trabajo, con la prestación o subsidio por desempleo o de renta agraria, con la realización simultánea de la realización de un trabajo por cuenta ajena o propia o con las ayudas sociales provenientes de los programas de violencia de género (art. 10.1 RD 1369/2006).

Por el contrario, la *RAI* será compatible con las becas o ayudas que se obtengan por la asistencia a acciones formativas vinculadas al Plan nacional de formación e inserción profesional. A este respecto, echamos en falta una alusión sobre la compatibilidad de las becas que pudiera percibir el trabajador por el ingreso en el sistema de educación reglado. En este sentido, la decisión de iniciar estudios en cualquiera de las etapas del sistema educativo va a fortalecer la capacitación laboral del trabajador y su adquisición de competencias profesionales lo que implica que se van a dar los mismos condicionantes que en el sistema de formación profesional para el empleo. También será compatible la *RAI* con el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial, donde se podrá reducir, del importe de la cuantía de la *RAI*, la parte proporcional al tiempo trabajado, ampliándose con ello el período de renta a percibir en la misma proporción (art. 10.2 RD 1369/2006).

⁷²⁶ Por ejemplo, las derivadas del trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial.

CAPÍTULO V

LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LOS TRABAJADORES JÓVENES

1. LA GENERACIÓN DE UN “MODELO DE JUVENTUD PRECARIA”⁷²⁷

1.1. Orígenes y causa del “modelo de juventud precaria”

Partimos de la idea de que el desempleo juvenil, en España, se viene manifestando como un problema grave de nuestro mercado de trabajo, desde finales de la década de los años 70 del S. XX. Prueba de ello es la evolución que ahora describimos. En aquella época de finales de los años setenta, la crisis del petróleo en 1979 provocó una tasa de desempleo juvenil del 21,29%, año a partir del cual iniciaba un importante aumento hasta alcanzar su cota máxima en 1985 con un 47,79%. A partir de entonces, se produce un descenso de la tasa que se prolongaría hasta principios de los años noventa (año 1991, 31,07%). Con la crisis económica de principio de la década de los noventa, en 1992 comienza a producirse un drástico aumento alcanzando el punto álgido en 1994 con una tasa del 45,09%. Durante la segunda mitad de los años noventa, la tasa de desempleo comenzó a disminuir, aunque las cifras que presentaba el panorama español quedaban bastante alejadas de la media europea (año 2000 España, 26,00%; UE, 16,00%⁷²⁸). A finales de los años 90 y principios del nuevo milenio, a pesar de la expansión económica que disfrutó el país, los jóvenes eran titulares de la mayoría de los contratos temporales lo que permitió que mantuvieran el estatus de trabajadores precarios. Tras la crisis económica de 2008, el grupo de edad más afectado por el desempleo fue el de los jóvenes, alcanzando cifras históricas en 2013 (62,88%), cuya recuperación se ha venido produciendo, de manera, paulatina desde 2014. El año 2019 se convierte en un punto de inflexión deteniendo la caída de la tasa de desempleo y volviendo a aumentar en 2020, en parte provocada por los efectos de la pandemia (año 2019, 37,5%; año 2020, 44,74%)⁷²⁹.

Esta permanente sombra del desempleo planeando sobre las vidas de los jóvenes junto con situaciones de inestabilidad laboral, van a producir una serie de consecuencias sociales como son el empobrecimiento inmediato y la pérdida de perspectivas profesionales y personales.

El “modelo de juventud precaria” es la denominación que algunos autores⁷³⁰ han construido para referirse al modelo de juventud que se viene generando en nuestro país. En este sentido, como efecto inmediato de la caída del esquema industrial fordista, a principios de la década de los setenta, se produce una profunda reestructuración del mercado de trabajo y la reformulación del papel del trabajo en las sociedades contemporáneas, que va a afectar directamente a los jóvenes. El antiguo modelo de producción fordista requería una abundante mano de obra puesto que el modelo de producción aglutinaba todas sus fases en

⁷²⁷ Un compendio de ese capítulo se puede ver en BASCÓN MARÍN, J. (2021). “La Política de empleo dedicada al colectivo de jóvenes”, en AA.VV. NAVARRO, F. y COSTA, A. (Coord.). (2021). *Presente y futuro de las políticas de empleo en España*. Bomarzo, Albacete, págs. 297-340.

⁷²⁸ Datos Eurostat.

⁷²⁹ Datos INE.

⁷³⁰ SANTOS, A. y MUÑOZ, D. (2017). “Más allá de la precariedad laboral. Los nuevos rasgos de la precariedad juvenil”. *Gaceta sindical: reflexión y debate*. N.º 29, pág. 237.

el mismo ente empresarial. Con esta capacidad de ofertar empleo, la tradición generalizada de los jóvenes obreros venía siendo ingresar en las factorías, a edades muy tempranas, consiguiendo así encauzar sus trayectorias laborales sobre unos estándares de cierta estabilidad profesional y, por tanto, personal.

Todo ello desaparecería con la desarticulación del modelo fordista y con la inclusión de un nuevo modelo de organización empresarial basado en la deslocalización de la producción (hecho cuyo objetivo era encontrar ámbitos laborales regidos por regulaciones flexibles a favor del empleador) y en la aparición de nuevas formas empresariales más pequeñas, flexibles, ágiles, pero también, mucho más volátiles e inestables.

Este hecho, junto con el *outsourcing* y la incursión en escena de la tecnología, ya no solo en los procesos productivos sino en la mayoría de los aspectos relacionados con la fabricación de algo o con la prestación de algún servicio, va a provocar un reajuste de las necesidades, tanto cuantitativas como cualitativas, de la mano de obra. En su aspecto cualitativo, comienza a ser demandada una mano de obra joven, provista de altas cualificaciones profesionales de acuerdo con las nuevas exigencias que genera el mercado, entre otras causas, gracias a la globalización y con capacidad de adaptación y de versatilidad para acometer las más que posibles múltiples funciones que se van a dar en los puestos de trabajo como consecuencia de los cambios en los procesos productivos. En lo referente a su aspecto cuantitativo, va a traducirse en una caída de la demanda de trabajadores causada, principalmente, por dos circunstancias. Por un lado, en un corto o medio plazo, la tecnología va ahorrar muchos puestos de trabajo (al menos de los tradicionales); por otro lado, la polivalencia del trabajador mediante la cual se ofrece solución a las continuas adaptaciones que la empresa debe hacer para mantener su competitividad en los mercados económicos va a dar lugar a que la empresa necesite un menor número de trabajadores.

Por lo tanto, el nuevo mercado de trabajo presenta una fuerte disminución de la oferta de empleo y una demanda de trabajo joven provista de unas altas cualificaciones basadas en la tecnología de la comunicación y de la información y de los procesos productivos. Ello provocó, a finales de los años setenta y principios de los ochenta, la salida del mercado de trabajo de una parte importante de la juventud, provista de estudios básicos o inferiores y que vio como sus aspiraciones futuras de continuar las trayectorias laborales y ocupar los puestos que venían siendo desempeñados por sus padres, en las fábricas fordistas, habían desaparecido. Ante esta situación, comienza otra parte de la juventud, perteneciente a una clase media incipiente, que tienen claro que su futuro laboral pasará por la adquisición de una formación superior, preferentemente universitaria.

Sin embargo, en España, la expansión económica y la transición hacia el nuevo sistema económico se apoyó, principalmente, sobre tres sectores productivos, el turismo, el comercio y el sector inmobiliario. Sectores cuya demanda de capital intelectual de alta cualificación, resultará limitada. De modo que, cuando España empieza a tener una generación de jóvenes armados de una alta cualificación a base de mucho esfuerzo y sacrificio alentados por un vacío ideal de seguridad laboral, sobre los años noventa, comienza a producirse un colapso del mercado egresado con lo que en España comenzó a fraguarse un modelo económico incapaz de ofrecer una salida digna a la mayoría de los jóvenes con educación superior, generando con ello una situación de sobre cualificación de la mano de obra.

1.2. La sobre cualificación profesional de los jóvenes

No cabe duda que la adecuada cualificación profesional de la mano de obra para poder optar a los puestos de trabajo que se ofertan en la actualidad se presenta como una necesidad imperativa. Sin embargo, la sobre cualificación de los jóvenes en nuestro país es un hecho que viene siendo causado por 3 circunstancias. La primera y principal causa es la incapacidad que muestra, el modelo económico nacional, para absorber la ingente mano de obra altamente cualificada, con estudios superiores, que genera el sistema educativo, en concreto, el universitario, en parte, por el desmerecimiento que ha venido sufriendo la enseñanza secundaria de formación profesional (segunda circunstancia). En último lugar, entendemos que existe una precarización de las condiciones laborales de los jóvenes, en parte provocada por una implantación incorrecta del modelo de *flexiguridad*⁷³¹, en parte, por la existencia del desequilibrio entre oferta y demanda de trabajo joven.

1.2.1. Proliferación de los estudios superiores en detrimento de estudios medios

Siendo un hecho incontestable para la juventud de los años 70, 80 y 90 el tener que acceder a una formación adecuada para poder adquirir las nuevas competencias y capacidades profesionales que exigían la nueva configuración global de los mercados, en España, tradicionalmente ha existido un sentir general donde el papel de la formación profesional venía quedando relegado a aquellos estudiantes menos capacitados para alcanzar una formación de alta cualificación como era la universitaria. Esta concepción basada en la idea de que electricista o mecánico podía ser cualquiera y, sin embargo, médico o abogado, requería de unas capacidades intelectuales mayores y, por lo tanto, una remuneración acorde al nivel intelectual que se atesoraba, vino a generar que, durante los primeros años de nuestra democracia, nuestros jóvenes tuvieran como primera opción titularse como universitarios, lo que provocó un apoyo sistemático, por parte de los poderes públicos, hacia el desarrollo y la mejora del sistema educativo en favor de las carreras académicas en detrimento de la formación profesional.

Lo que, en un principio, se configuró como una garantía de empleabilidad, a partir de los años 90, el mercado de trabajo para los jóvenes egresados universitarios comienza a colapsarse y la formación universitaria deja de ser garantía de empleabilidad, tal como venía siendo en los años precedentes. Todo ello provocó que los poderes públicos comenzasen, en la década de los años noventa, a apostar por el desarrollo del sistema de formación profesional español, tanto reglado como no reglado, para satisfacer la demanda de mano de obra que necesitaba el mercado de trabajo en función al desarrollo del tejido productivo. Gracias a ello, la formación profesional se ha convertido en un instrumento de eficacia para la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo.

Ante el panorama desolador que ofrece el mercado de trabajo español para los jóvenes universitarios, muchos de ellos optan por seguir formándose en la misma disciplina o en otras completamente distintas. Esta prolongación de las trayectorias educativas y formativas no acaba por resolver el problema de la falta de ofertas de empleo cualificado, resultando, en muchos casos, excesivas y poco deseadas por los propios individuos. Podemos decir que los estudiantes universitarios han acabado por desengañarse de un

⁷³¹ En este sentido, véase HERRERA CUESTA, D. (2017). "Empleabilidad versus sobrecualificación. Desajuste entre formación y empleo en las trayectorias laborales de los jóvenes titulados en España". *Sociología del Trabajo*. N.º 89, pág. 31.

sistema basado en el esfuerzo y en el mérito y donde la sensación de desamparo y de incertidumbre son dos características propias que afectan de manera directa a las nuevas generaciones de trabajadores jóvenes⁷³².

1.2.2. Incapacidad del tejido productivo para absorber el capital humano altamente cualificado

En este sentido, decir que, según el informe de empleabilidad que se presentó, en 2014, por la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades conjuntamente con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte⁷³³, la tasa de altas al sistema de Seguridad Social de los egresados universitarios un año después de finalizar los estudios era de un 43,4%. Cuatro años después, ascendía a un 64,4%. Por su parte, tan solo el 50% de titulados universitarios afiliados al sistema de Seguridad Social ocupaban un puesto de trabajo acorde a su nivel formativo, 1 de cada 4 habían sido contratados para realizar trabajos de carácter manual, para los cuales, no se requería ningún tipo de cualificación.

Entendemos que en nuestro país se ha producido un distanciamiento entre el nivel de desarrollo de nuestro tejido productivo y el nivel de desarrollo de nuestro sistema educativo. Es decir, el sistema de educación superior español genera un capital intelectual capaz de competir fuera de nuestras fronteras, lo que nos indica que el nivel alcanzado es similar al del resto de países desarrollados de nuestro entorno. Sin embargo, el nivel de desarrollo industrial y tecnológico que ha experimentado España queda lejos del equiparable a los países más desarrollados del primer mundo.

Este desajuste, no solo ha provocado que nuestro tejido productivo se haya visto desbordado e incapaz de asumir la gran cantidad de mano de obra que demanda empleos de alta cualificación y que, por otro lado, tampoco logra ofrecer, sino que también, esta situación genera una ineficacia tremenda en la utilización de los recursos al no revertir en nuestra sociedad y en nuestro Estado de Bienestar la inversión que el Estado hace en educación superior, bien porque los alumnos acaban en desempleo o en trabajos precarios, bien porque los jóvenes trabajadores acaban optando por la emigración hacia otros Estados y hacia nuevas oportunidades de empleo.

1.2.3. La precarización laboral de nuestros jóvenes

En la actualidad podemos decir, sin ningún temor a equivocarnos, que hemos creado la generación de jóvenes poseedores del nivel más alto de cualificación y de competencias, tanto profesionales como culturales (titulados universitarios, másteres o doctorados), que ninguna generación de ciudadanos españoles ha tenido jamás la suerte de disfrutar. Sin

⁷³² Véase GIL, H. y RENDUELES, C. (2019). "Entre el victimismo meritocrático y la resignación. Dos percepciones antagónicas de la precariedad juvenil en España". *Cuaderno de Relaciones Laborales*. Vol. 37. N.º 1, pág. 38.

⁷³³ *Inserción laboral de los egresados universitarios. La perspectiva de la afiliación a la Seguridad Social. Primer Informe*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y Conferencia de Consejos Sociales de Universidades. Consultado en: <https://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/universitaria/informes-copia/informe-insercion.html>

embargo, al mismo tiempo, sufren un cerramiento al acceso al mercado laboral⁷³⁴ o, en el mejor de los casos, se ven insertos en empleos cuyas condiciones de trabajo suelen ser precarias⁷³⁵.

Esta precarización afecta a los jóvenes universitarios por la aplicación de un efecto que algunos autores han denominado “efecto de desplazamiento”⁷³⁶. Dicho efecto consiste en que los jóvenes egresados universitarios desarrollan trabajos que requieren cualificaciones profesionales de nivel inferior, con lo que se acaba por desplazar al resto de trabajadores con cualificaciones inferiores a trabajos de escasa cualificación o al desempleo. Este efecto se produce por dos causas: la primera, por la opción del trabajador de aceptar dichos empleos bien por necesidad o bien por la negativa a tener que desplazarse o trasladarse a otros lugares, tanto del ámbito nacional como internacional, en busca de la oferta de empleo adecuada; la segunda causa se debe a la opción predilecta del empresario a contratar a egresados universitarios frente al resto de jóvenes, a pesar de que el trabajo a desarrollar no demande las competencias y la formación adquirida por el joven.

La equivocada implantación del principio de flexibilidad europeo, provocando desregulación y desprotección laboral va a hacer que la figura del trabajador joven se posicione en una situación de mayor debilidad que el resto de figuras posibles, a la hora de poder defender sus derechos ante el todo poderoso ente empresarial. Es decir, el joven trabajador es una persona que no tiene experiencia vital ni profesional por lo tanto queda totalmente desprotegido y sin armas para hacer valer su posición negociadora frente al empresario. Por otra parte, la necesidad y la motivación de comenzar una carrera profesional, de tener un primer contacto con la realidad laboral tras años de preparación y de estudio, de obtener una independencia económica y personal o de comenzar un proyecto de vida familiar, a menudo juegan un papel malévolo y en contra de los intereses del propio trabajador, que le hacen aceptar condiciones laborales precarias o poco adecuadas con su formación.

1.3. La aparición de los “jóvenes ni-ni” como consecuencia de la desafectación entre juventud, estudios y empleo

La desidia y frustración que gran parte de los jóvenes muestran frente al sistema educativo y frente al mercado de trabajo, les hace concebir un futuro poco prometedor y que, en muchos casos, se ha logrado materializar en un efecto que quizá erróneamente se ha venido denominando “generación ni-ni”.

El concepto de “jóvenes ni-ni”, en su versión popular y generalizada, hace referencia a aquellas personas jóvenes que no estudian ni trabajan. Lejos de intentar llevar a cabo un

⁷³⁴ Resulta especialmente revelador el estudio realizado por GIL, H. y RENDUELES, C. (2019). “Entre el victimismo meritocrático...”, op. cit., pág. 39, donde, durante las entrevistas realizadas a diversos jóvenes, se pone de manifiesto una percepción fatalista de los universitarios: “...la sobrecualificación llega a ser un problema...”. En este sentido, explicaban que empleos que no demandaban una cualificación específica o una alta cualificación no son ofrecidos a aquellos jóvenes que ostentaban formación universitaria por entenderse que estos no iban a querer dedicarse a ejercer tales profesiones. Se ponía como ejemplo “ser encargado/a de *McDonalds*”.

⁷³⁵ En el sector del comercio, la proliferación de negocios bajo la denominación de *low cost* es un hecho que se pone en marcha, entre otras cuestiones, reduciendo al máximo el gasto laboral, gracias a la contratación de jóvenes cuyas condiciones laborales se precarizan.

⁷³⁶ HERRERA CUESTA, D. (2017). “Empleabilidad versus sobrecualificación...”, op. cit., pág. 31.

análisis más profundo sobre el propio concepto, lo que pretendemos es poner de manifiesto ciertas características y la propia realidad de su constatación, derivada de los desajustes sociales⁷³⁷.

La idea o la categoría de “ni-ni” aparece por primera vez en Inglaterra bajo el término de “NEET” (*Not Employment, Education or Training*) y fue adoptada por los organismos internacionales oficiales como la OCDE, el Banco Mundial, la OIT, etc. En España se empezó a hablar de “generación ni-ni”, término utilizado por los medios de comunicación, con el inicio de la crisis económica, allá por el año 2009⁷³⁸. Sin embargo, hay que decir que no sería completamente exacto hablar de generación o de grupo social, como tal, ya que el concepto de “ni-ni” no se va a corresponder con un grupo social determinado ni con la presentación de condiciones sociales homogéneas o teóricamente interpretables. Por otro lado, la idea de “ni-ni” conlleva la característica de la transitoriedad, es decir, no se trata de una característica que vaya a permanecer en el tiempo, sino que puede aparecer durante una fase de la vida de los jóvenes, con lo que el concepto de “ni-ni” va a presentar debilidades importantes para poder llevar a cabo una caracterización de condiciones homogéneas o de sus prácticas sociales, como grupo social o como generación. Por lo tanto, los autores coinciden en utilizar el concepto de “ni-ni” no para designar a una determinada categoría de grupo social sino para designar una serie de condiciones sociales y de disposiciones prácticas homogéneas⁷³⁹.

2. EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL

Para ofrecer fundamento justificativo a la problemática expuesta en el apartado anterior se hace necesario la realización del correspondiente análisis socioeconómico del colectivo en cuestión estudiando parámetros como los ofrecidos por el mercado de trabajo, los relacionados con la formación o con las condiciones de trabajo.

2.1. La actividad

En la progresión que nos muestra la tabla N.º V.1., lo más destacable de los datos expuestos es la disminución paulatina que ha experimentado la tasa de actividad total de los jóvenes desde 2009 hasta 2020 (produciéndose una mayor caída en 2020, con respecto a los años anteriores) y experimentando un ligero repunte en el año 2021. En este sentido, entre los años 2016 y 2019, la tasa se resiste a moverse y experimenta una especie de estancamiento lo que indica que la recuperación económica que España experimentó a partir de 2014,

⁷³⁷ En España el porcentaje de jóvenes (entre 15 y 29 años) que no estudian ni trabajan es del 19,1%. *Informe español “Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2019”*. Fuente Ministerio de Educación y Formación Profesional, pág. 37. Consultado el día 07/01/2021 en: <https://www.educacionyfp.gob.es/inee/indicadores/indicadores-internacionales/ocde/2019.html>

⁷³⁸ El diario “El País” publicaba una noticia el 22/06/2009 titulada “Generación *nini*: ni estudia ni trabaja” para denunciar una situación social que iba a llevar a los jóvenes a enfrentarse a un futuro sin “proyectos ni ilusión”. Consultada en: https://elpais.com/diario/2009/06/22/sociedad/1245621601_850215.html

⁷³⁹ Véase ASSUSA, G. (2019). “Ni jóvenes, ni desempleados, ni peligrosos, ni novedosos. Una crítica sociológica del concepto de “jóvenes nini” en torno los casos de España, México y Argentina”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 37. N.º 1, pág. 99 y 107.

apenas tuvo efectos positivos en la población juvenil en cuanto a mejorar la disposición a trabajar.

Tabla N.º V.1. Promedio anual de la tasa de actividad⁷⁴⁰ de los jóvenes

SERIE	DE 16-19 AÑOS	DE 20-24 AÑOS	DE 25-29 AÑOS	TASA TOTAL ⁷⁴¹
2021 ⁷⁴²	11,96%	52,24%	84,13%	49,44%
2020 ⁷⁴³	12,13%	50,82%	82,03%	48,33%
2019	14,65%	54,95%	83,52%	51,04%
2018	14,63%	54,97%	84,13%	51,24%
2017	14,58%	55,40%	84,89%	51,62%
2016	13,73%	54,94%	85,08%	51,25%
2015	14,98%	56,72%	85,25%	52,29%
2014	14,77%	57,81%	86,82%	53,13%
2013	16,60%	59,77%	87,03%	54,47%
2012	17,44%	61,18%	87,22%	55,28%
2011	19,29%	63,16%	86,74%	56,39%
2010	21,50%	64,66%	87,14%	57,76%
2009	24,69%	66,50%	86,85%	59,34%

Fuente INE. Encuesta de Población Activa (EPA). Elaboración propia

En cuanto a los rangos de edad, en lo concerniente a los dos primeros (16-19 años y 20-24 años), siguen la misma pauta que la tasa general, presentando en 2009 el valor más alto de la serie y experimentando a partir de ese momento una caída paulatina, con la diferencia de que el segundo grupo de edad experimenta un ligero crecimiento para el año 2021. La tasa de variación que presentan ambos grupos resulta llamativa (-12,73 y -14,26 puntos porcentuales, respectivamente, entre 2021 y 2009). Este comportamiento podría explicarse como consecuencia lógica del efecto llamada que produjo el “boom inmobiliario” al reclamo de una enorme y suculenta oferta de empleo acompañada de altos salarios durante el periodo anterior a la crisis económica en la que el mercado de trabajo (principalmente los sectores de la construcción y el turismo) absorbió a una ingente cantidad de jóvenes que optaron por insertarse en el mercado de trabajo, incluso, interrumpiendo su periodo formativo. Por lo que respecta al tercer grupo de edad (25-29 años), el comportamiento de la serie ha sido distinto. Experimenta un mantenimiento de la tasa de actividad, con ligeros vaivenes, hasta 2012, año en el que empieza a experimentar la bajada, siendo 2020 el año que refleja el dato más bajo, experimentando una ligera subida en 2021.

En este sentido, hay que señalar que, al contrario de lo que ocurre con los otros grupos o con la tasa general, la caída de la tasa en el año 2020 no presenta una diferencia mayor con respecto a los años precedentes. Además, en este rango de edad, la tasa de variación entre

⁷⁴⁰ Hay que tener en cuenta que la EPA emite los datos de la actividad de las personas por trimestres. Los datos anuales que presentamos son fruto del promedio anual de los cuatro trimestres del año correspondiente.

⁷⁴¹ La tasa total es el resultado de promediar las tres tasas correspondientes a cada uno de los grupos de edades.

⁷⁴² El promedio anual se ha realizado con los datos de los dos primeros trimestres del año.

⁷⁴³ Como consecuencia de la declaración del estado de alarma, el tamaño muestral de las primeras entrevistas de la EPA (semanas 11 a 13) ha sido inferior al de otros trimestres.

2021 y 2009 es de tan solo -2,72 puntos porcentuales lo que indica que, a pesar de haber seguido una tendencia parecida a la de los otros grupos o a la general, los efectos económicos, tanto los desfavorables como los favorables, han afectado en poca medida a la disposición a trabajar de los jóvenes integrantes de este grupo de edad.

A pesar de que el promedio de actividad de los jóvenes a lo largo de la serie presenta una tasa de 53,20%, ligeramente por debajo de la media nacional⁷⁴⁴, entendemos que las tasas que presentan cada uno de los tres grupos son aceptables e incluso bastante altas como en el caso del tercer grupo. Decimos aceptables porque los datos se mueven dentro de la lógica vital de la persona joven. En este sentido, nos encontramos con una tasa de actividad muy baja durante el primer rango de edad (16-19 años), etapa en la que el joven suele dedicarse a terminar su formación post obligatoria (bachillerato, formación profesional, universitaria, etc.), sin establecer demasiados vínculos con el mercado de trabajo. En el segundo rango de edad (20-24 años), la serie arroja una tasa de actividad, quizá un poco baja, con respecto a la media, pero que se entiende en la medida que puede responder al periodo en el que el joven está finalizando sus estudios superiores, en muchos casos, alternándolos con trabajo. Por último, la alta disponibilidad del joven a iniciar una actividad laboral resulta evidente durante el tercer rango de edad (25-29 años), correspondiéndose con la lógica vital, una vez finalizada su periodo de formación.

Tabla N.º V.2. Número y tasa anual de “ni-nis”

SERIE	JÓVENES INACTIVOS ⁷⁴⁵	JÓVENES INACTIVOS Y SIN ESTUDIAR (NI-NIS) ⁷⁴⁶	TASA NI-NIS ⁷⁴⁷
2021 ⁷⁴⁸	3.236.200	391.500	12,10%
2020 ⁷⁴⁹	3.300.600	558.400	16,92%
2019	3.052.200	443.900	14,54%
2018	2.967.500	423.700	14,28%
2017	2.894.000	409.700	14,16%
2016	2.895.500	418.600	14,46%
2015	2.835.800	414.200	14,61%
2014	2.792.800	412.400	14,77%
2013	2.761.000	431.400	15,62%
2012	2.781.200	444.800	15,99%
2011	2.785.800	472.900	16,98%
2010	2.768.000	481.900	17,41%
2009	2.748.300	551.300	20,06%

Fuente INE. EPA. Elaboración propia

Una cuestión que resultará, sin duda, interesante analizar por la repercusión que va a tener sobre los jóvenes y el mercado de trabajo, es el papel de aquellos jóvenes que no se

⁷⁴⁴ La tasa de actividad general nacional, a lo largo de la serie, presenta un promedio de un 59,33% (datos INE. EPA).

⁷⁴⁵ El número de jóvenes inactivos es el resultado obtenido de aplicar el promedio anual a los trimestres correspondientes, después de haber sumado el número de inactivos correspondientes a tres franjas de edad (16-19, 20-24 y 25-29 años).

⁷⁴⁶ Estos datos corresponden a jóvenes que en el momento de la entrevista se encuentra en inactividad, sin cursar ningún tipo de estudios, ya sean reglados o no reglados.

⁷⁴⁷ La tasa de “ni-ni” presentada en la tabla es el resultado de dividir el número de jóvenes inactivos que tampoco están estudiando ni formándose, entre el conjunto de jóvenes inactivos.

⁷⁴⁸ Los datos recogidos corresponden a los dos primeros trimestres del año.

⁷⁴⁹ Como consecuencia de la declaración del estado de alarma, el tamaño muestral de las primeras entrevistas de la EPA (semanas 11 a 13) ha sido inferior al de otros trimestres.

encuentran en actividad y, además, tampoco realizan estudios, conocidos como “ni-nis”, a lo largo de la serie estudiada. Con respecto a la tabla N.º V.2., deberíamos advertir que el tratamiento de los datos habría que hacerlo con la necesaria cautela en base al factor subempleo que se puede dar (y de hecho se da) en ciertos jóvenes y que podría encajar con el perfil que se muestra en la tabla de jóvenes que oficialmente aparecen inactivos pero que realizan trabajos esporádicos o con escasa continuidad, donde la relación laboral no llega a formalizarse y que tampoco dedican parte de su tiempo a la formación.

Podemos comprobar cómo, a pesar de presentar una tendencia de descenso, la tasa experimenta, a partir de 2014, un cierto estancamiento, coincidiendo con la recuperación económica general. 2020, el año de la crisis sanitaria, experimenta una subida considerable de la tasa que recuerda niveles del año 2011, para acabar con una bajada importante en lo que llevamos del año 2021, hasta tal punto que se sitúa en el valor menor de la serie estudiada. Sin embargo, llama la atención como en 2020 se alcanza la cota más alta de número de “ninis”, cuya tasa se suaviza por el aumento, al mismo tiempo, del número de inactivos, lo que parece significar de la sensibilidad de este colectivo a los momentos de crisis.

Tabla N.º V.3. Número de jóvenes⁷⁵⁰ que se encuentran en situación de inactividad por pensar que no van a encontrar empleo

SERIE	DE 16-19 AÑOS	DE 20-24 AÑOS	DE 25-29 AÑOS
2021 ⁷⁵¹	7.400	7.900	5.800
2020 ⁷⁵²	14.900	19.900	14.400
2019	9.600	8.600	7.600
2018	12.100	11.700	8.800
2017	11.300	11.800	9.900
2016	13.900	13.700	12.800
2015	16.500	16.700	17.500
2014	18.200	23.500	19.500
2013	24.000	31.100	22.000
2012	24.900	29.400	20.800
2011	23.500	25.600	20.300
2010	22.500	25.100	19.300
2009	20.500	20.800	18.100

Fuente INE. EPA. Elaboración propia

Con respecto al mayor porcentaje que se produce en los primeros años de la serie, podríamos achacarlo a los efectos de la crisis económica del 2008, en sus años inmediatamente posteriores donde la desazón y la apatía se instauró en gran parte de la población juvenil a consecuencia de las desfavorables perspectivas de futuro que arrojaba el mercado laboral.

Por último, advertir que, a pesar del descenso continuo de la tasa, no resulta baladí el porcentaje del 15,53% que arroja la serie de promedio de jóvenes “ni-ni” que ni buscan

⁷⁵⁰ Los números de los jóvenes que presenta la tabla corresponde al promedio anual de cada uno de los trimestres del año.

⁷⁵¹ Solo se contemplan datos de los dos primeros trimestres del año.

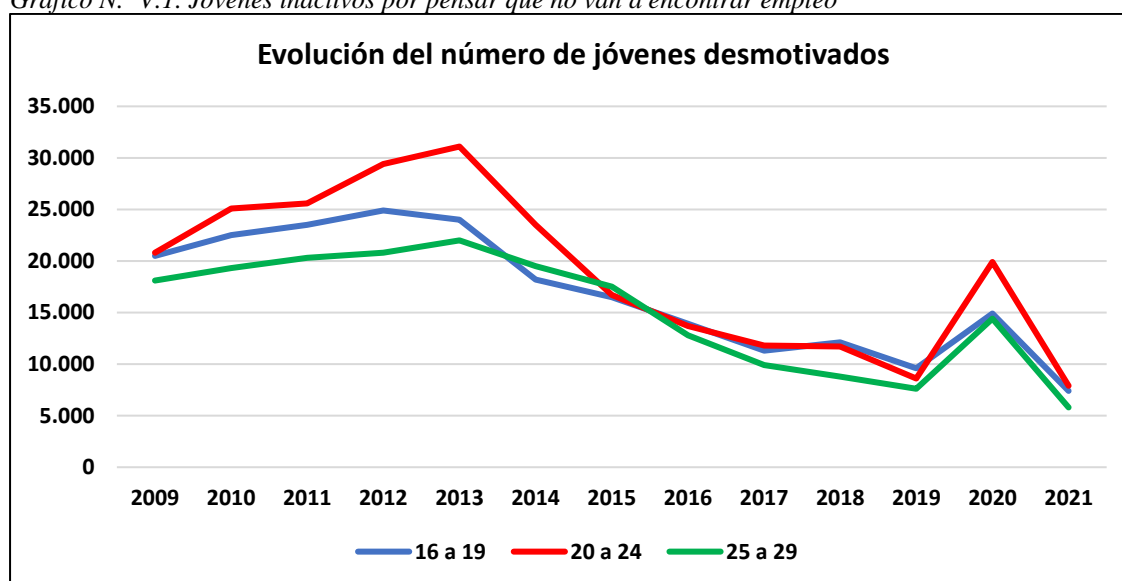
⁷⁵² Como consecuencia de la declaración del estado de alarma, el tamaño muestral de las primeras entrevistas de la EPA (semanas 11 a 13) ha sido inferior al de otros trimestres.

trabajo ni se están formando en aquellas competencias necesarias con las que obtener la condición de empleable.

Prueba de esta desazón o apatía juvenil que suele materializarse en inactividad y que resulta derivada, entre otras cuestiones, por la creencia firme de la imposibilidad de encontrar un empleo, son los datos que arroja la tabla N.º V.3., y la evolución mostrada por el gráfico N.º V.1., a lo largo de la serie estudiada. El número de jóvenes que albergaban esta idea experimenta un crecimiento exponencial en los primeros años post crisis económica (2008), alcanzando picos máximos en los años 2012-2013. A partir de aquí, el número de jóvenes va descendiendo conforme se consolidaba la recuperación económica, hasta el año 2020, en el que el pico vuelve a ser importante.

En cuanto a la evolución de los datos que ofrece la serie, resulta curioso apreciar cómo, tras partir de cuantías similares en 2009, el grupo de 20 a 24 años ha sido el que ha experimentado mayor desnivel, alcanzando cotas superiores a los 30.000 jóvenes inactivos y desmotivados en 2013, para descender de manera drástica y presentar números similares en 2019. Dicho grupo será el que presente, de nuevo, un mayor número de individuos desmotivados en 2020, lo que puede dar a entender la especial sensibilidad de este grupo para la desmotivación laboral.

Gráfico N.º V.1. Jóvenes inactivos por pensar que no van a encontrar empleo



Fuente INE. EPA. Elaboración propia

2.2. El desempleo

La evolución del desempleo juvenil que muestra la tabla N.º V.4., ha seguido la tónica del desempleo general, sufriendo un aumento importante en los años postreros a la crisis económica del año 2008 y alcanzando su cota más alta en el año 2013 con una tasa promedio del 53,03% de los jóvenes. La expulsión de los jóvenes del mercado de trabajo durante los años posteriores a la crisis económica de 2008 fue brutal, teniendo mucha mayor incidencia en el grupo más débil por su escasa formación y experiencia laboral (de 16 a 19 años), alcanzando un 74,08% en 2013. En este año en concreto y durante toda la serie, en general, los otros dos grupos de jóvenes presentan tasas de desempleo menores

provocado dicho efecto por el atesoramiento de experiencia y formación, conforme el joven cumple edad.

A partir de 2013, la serie registra una paulatina recuperación hasta 2019 (hecho que se produce en los tres grupos de edad), año que presenta el valor más bajo de la serie (31,39%), hecho que, sin duda, no puede tapar que una tasa superior al 30% resulta, en cualquier caso, un porcentaje demasiado alto para cualquier sociedad que debe de cimentar su futuro desarrollo sobre las generaciones más jóvenes. Durante los años de la pandemia, la tasa vuelve a describir una tendencia al alza.

Tabla N.º V.4. Tasa anual de desempleo juvenil⁷⁵³

SERIE	DE 16-19 AÑOS	DE 20-24 AÑOS	DE 25-29 AÑOS	DE 16-29 AÑOS ⁷⁵⁴
2021 ⁷⁵⁵	57,40%	35,54%	22,92%	38,62%
2020 ⁷⁵⁶	54,47%	35,18%	22,92%	37,52%
2019	45,39%	29,81%	18,99%	31,39%
2018	50,03%	31,06%	20,36%	33,81%
2017	54,83%	35,29%	22,97%	37,70%
2016	60,25%	41,42%	25,60%	42,42%
2015	67,41%	44,60%	28,50%	46,84%
2014	68,64%	50,32%	30,32%	49,76%
2013	74,08%	51,77%	33,25%	53,03%
2012	72,60%	48,88%	31,51%	50,99%
2011	64,34%	42,34%	26,31%	44,33%
2010	61,34%	36,89%	24,70%	40,97%
2009	55,36%	33,28%	21,70%	36,78%

Fuente INE. EPA. Elaboración propia

De nuevo 2020, se configura como el año en el que se produce una nueva subida cuya tasa interanual dobla la progresión de descenso que se venía experimentando y cuya tendencia, ya más suave se prolonga hasta 2021. Con el inicio de la recuperación económica, la reversión se vino produciendo con un descenso medio interanual de 3,61 puntos porcentuales hasta 2019, presentando en 2020 una subida del 6,13% con respecto a 2019, alcanzando niveles de desempleo del año 2017. La pandemia de COVID-19 ha hecho aumentar la tasa de desempleo entre todos los colectivos, sin embargo, el colectivo de jóvenes se ha visto afectado de manera desproporcionada⁷⁵⁷.

⁷⁵³ La tasa anual es el resultado del promedio anual de las tasas trimestrales de desempleo.

⁷⁵⁴ Dicha tasa supone el promedio de las tres tasas correspondientes a cada uno de los rangos de edad mostrados en la tabla.

⁷⁵⁵ Los datos recogidos corresponden a los dos primeros trimestres de 2021.

⁷⁵⁶ Como consecuencia de la declaración del estado de alarma, el tamaño muestral de las primeras entrevistas de la EPA (semanas 11 a 13) ha sido inferior al de otros trimestres.

⁷⁵⁷ Véase Informe CES N.º 02/2020 *Jóvenes y mercado de trabajo en España*. Consultado el día 10/04/2021 en: <http://www.ces.es/informes>

Tabla N.º V.5. El desempleo de larga duración⁷⁵⁸ en los jóvenes (número y tasa⁷⁵⁹). Tabla comparativa

SERIE	DE 16 ⁷⁶⁰ A 29 AÑOS	TASA	DE 30 ⁷⁶¹ A 44 AÑOS	TASA	DE 45 ⁷⁶² A 64 AÑOS	TASA
2021 ⁷⁶³	366.400	21,53%	539.800	31,71%	787.400	46,26%
2020 ⁷⁶⁴	267.500	19,91%	435.200	32,39%	633.200	47,12%
2019	256.800	17,84%	464.700	32,28%	710.100	49,32%
2018	317.200	18,60%	561.500	32,92%	820.300	48,10%
2017	407.400	19,78%	703.600	34,16%	943.900	45,82%
2016	515.800	20,10%	930.700	36,27%	1.114.400	43,43%
2015	675.900	21,97%	1.134.300	36,87%	1.260.300	40,97%
2014	810.400	23,38%	1.338.700	38,62%	1.311.500	37,84%
2013	892.300	25,25%	1.393.300	39,42%	1.240.900	35,11%
2012	812.900	26,71%	1.208.300	39,71%	1.017.200	33,43%
2011	668.300	27,68%	966.800	40,04%	778.100	32,22%
2010	563.700	28,54%	787.200	39,86%	621.300	31,46%
2009	354.600	29,90%	443.800	37,42%	385.700	32,52%

Fuente INE. EPA. Elaboración propia

Salvando el hecho de que el desempleo de larga duración, como podemos observar en la tabla N.º V.5., se ha cebado en mucha menor medida con los jóvenes, con respecto a la serie, habría que destacar el enorme aumento que se produce en los años inmediatamente posteriores al estallido de la crisis económica de 2008, cuya tendencia perdura hasta el año 2013, comenzando a partir de ese momento un descenso que se produce, de manera paralela, a la recuperación económica que se inicia en 2014 y que alcanza su cota más baja en el año 2019. Este descenso de la tasa se ha producido de manera paulatina, presentando tasas de variación anual estable entre -1,87 puntos porcentuales y -0,32, siendo el promedio de la progresión -1,21 puntos porcentuales. Dicha progresión ha sido de nuevo cortada por los efectos de la crisis sanitaria de 2020.

Otro dato a tener en cuenta es la diferencia interanual que presenta la serie, 2019-2009, de -97.800 jóvenes, hecho que sin duda nos debería de llenar de satisfacción si no fuera porque la variación interanual 2021-2019 ha sido de 109.600, cifra que supera con creces la anterior.

⁷⁵⁸ Hay que advertir que los datos que se muestran pertenecen a personas que llevan buscando un empleo durante un año o más.

⁷⁵⁹ La tasa de cada grupo de edad se ha calculado dividiendo el número que aparece en la tabla entre el número de personas totales que llevan buscando durante un año o más empleo.

⁷⁶⁰ Número de personas comprendidas en el rango de edad, calculado mediante la suma del promedio de los trimestres anuales de cada uno de los diferentes rangos de edad que muestra el INE (16-19 años; 20-24 años y 25-29 años).

⁷⁶¹ Número de personas comprendidas en el rango de edad, calculado mediante la suma de los promedios anuales de los diferentes rangos de edad que muestra el INE (30-34 años; 35-40 años y 40-44 años).

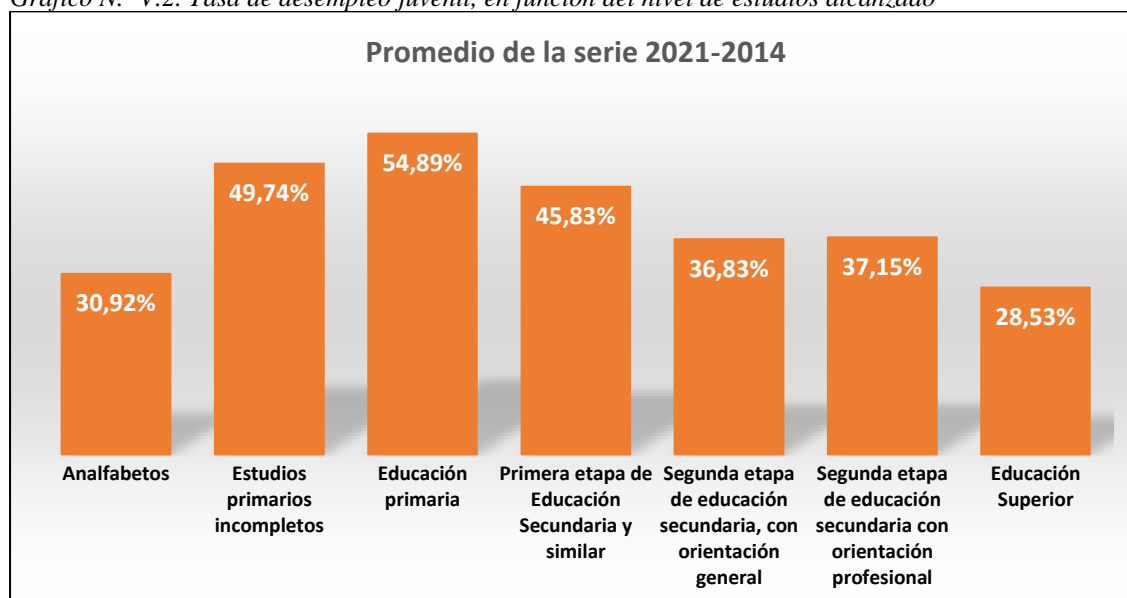
⁷⁶² Número de personas comprendidas en el rango de edad, calculado mediante la suma de los promedios anuales de los diferentes rangos de edad que muestra el INE (45-49 años; 50-54 años; 55-59 años y 60-64 años).

⁷⁶³ Los Datos que se recogen se refieren a los dos primeros trimestres del año.

⁷⁶⁴ Como consecuencia de la declaración del estado de alarma, el tamaño muestral de las primeras entrevistas de la EPA (semanas 11 a 13) ha sido inferior al de otros trimestres.

En cuanto a la relación existente entre desempleo juvenil y el nivel de formación alcanzado, el gráfico N.º V.2., resulta clarificador y pone de manifiesto la existencia de un número mayor de desempleados en aquellos jóvenes con un nivel menor de estudios, siendo la educación superior⁷⁶⁵ el nivel de estudios que presenta menores tasas de desempleo. La menor tasa de desempleo que presenta el grupo de analfabetos es debido a que, desde 2014 el número de personas analfabetas también ha descendido.

Gráfico N.º V.2. Tasa de desempleo juvenil, en función del nivel de estudios alcanzado⁷⁶⁶



Fuente: INE. EPA. Elaboración propia

2.3. La ocupación y las condiciones de trabajo

Como era de esperar tras el análisis realizado sobre el desempleo juvenil, la tasa de ocupación juvenil que muestra la tabla N.º V.6., con respecto al resto de población activa, presenta realmente cotas muy bajas, cuya máxima se manifestaba al principio de la serie en un 16,14%, iniciando un descenso que se prorrogó hasta 2014, año a partir del cual comienza el inicio de un despegue (salvo la caída que se produce en 2016), coincidiendo con el inicio de la recuperación económica, registrándose apenas unas décimas de variación positiva interanual (promedio de 0,32 puntos porcentuales entre 2014 y 2019), con la salvedad de 2017 que muestra un mayor aumento (1,02 puntos porcentuales). En 2020 se detiene esta progresión y la tasa desciende 1,13 puntos porcentuales para mostrar un nuevo ascenso ligero en 2021.

Si analizamos la ocupación por grupos de edad, teniendo como referencia no al conjunto de la población activa sino solo a los jóvenes, la tabla revela que la ocupación ha sido

⁷⁶⁵ Según la Clasificación de Programas en Niveles Educativos perteneciente al año 2014 (CNED-P 2014) engloba enseñanzas de formación profesional, artes plásticas y diseño y deportivas de grado superior y equivalentes; títulos propios universitarios que precisan del título de bachiller, de duración igual o superior a 2 años; grados universitarios de hasta 240 créditos ECTS, diplomaturas universitarias, títulos propios universitarios de experto o especialista y similares; grados universitarios de más de 240 créditos ECTS, licenciaturas, másteres y especialidades en Ciencias de la Salud por el sistema de residencia y similares; enseñanzas de doctorado.

⁷⁶⁶ Como consecuencia de la declaración del estado de alarma, el tamaño muestral de las primeras entrevistas de la EPA (semanas 11 a 13) ha sido inferior al de otros trimestres.

mayor, en el grupo de 25 a 29 años, presentando una tasa promedio, a lo largo de la serie, de 74,18%. La tasa promedio para el grupo de edad de 20 a 24 años es del 60,30%. El grupo más joven es el que presenta menor tasa de ocupación con un 39,74%, de promedio en la serie.

Tabla N.º V.6. Tasa de ocupación juvenil

SERIE	TASA DE OCUPACIÓN ENTRE LOS JÓVENES ACTIVOS ⁷⁶⁷			TASA ⁷⁶⁸ OCUPACIÓN JUVENIL
	De 16 a 19 años	De 20 a 24 años	De 25 a 29 años	
2021 ⁷⁶⁹	42,73%	64,49%	77,10%	10,95%
2020 ⁷⁷⁰	45,68%	64,86%	75,64%	10,77%
2019	54,79%	70,23%	81,02%	11,90%
2018	50,26%	68,97%	79,64%	11,67%
2017	45,49%	64,78%	77,03%	11,20%
2016	39,98%	58,59%	70,20%	10,18%
2015	33,27%	55,38%	71,54%	10,39%
2014	31,45%	49,68%	69,67%	10,30%
2013	26,03%	48,23%	66,73%	10,31%
2012	27,45%	51,15%	68,51%	11,19%
2011	35,98%	57,67%	73,69%	12,97%
2010	38,75%	63,13%	75,31%	14,43%
2009	44,78%	66,74%	78,31%	16,14%

Fuente: INE. EPA. Elaboración propia

La serie comienza en 2009 con un descenso progresivo por parte de los tres grupos de edad alcanzando la cota más baja en el año 2013. El inicio de la recuperación económica, a partir de 2014, se mantuvo hasta el año 2019. A pesar de que en 2020 experimentan los tres grupos un considerable descenso en la ocupación, para el año 2021, han logrado alcanzar niveles de ocupación similares a los de 2009. Por puntualizar este hecho, el grupo de 25 a 29 años ha experimentado un ligero ascenso en 2021 de 1,64 puntos, el grupo de 20 a 24 años, prácticamente se mantiene, con un casi inapreciable descenso (-0,37 puntos) siendo el grupo de 16 a 19 años el que mantiene la tendencia del descenso en la ocupación de manera más clara con una variación de -2,95 puntos.

El nivel de estudios alcanzado determina la situación de los individuos en el mercado de trabajo: a mayor nivel de estudios, el nivel de ocupación debe ser más favorable en sociedades desarrolladas. El gráfico N.º V.3., nos muestra claramente la diferencia existente entre la ocupación de la población con estudios superiores en relación con el resto. Llama la atención como los jóvenes con estudios de FP se sitúan incluso por debajo de los jóvenes con estudios de Educación Secundaria de orientación general (Bachillerato) y claramente por debajo de los jóvenes que atesoran solamente estudios primarios. Esto es indicativo de dos circunstancias: por un lado, el escaso poder de absorción que tiene nuestro

⁷⁶⁷ El porcentaje de ocupación de los jóvenes se ha calculado dividiendo el promedio anual del número de jóvenes ocupados, entre el promedio anual del total de población activa joven (comprendida en los mismos rangos de edades).

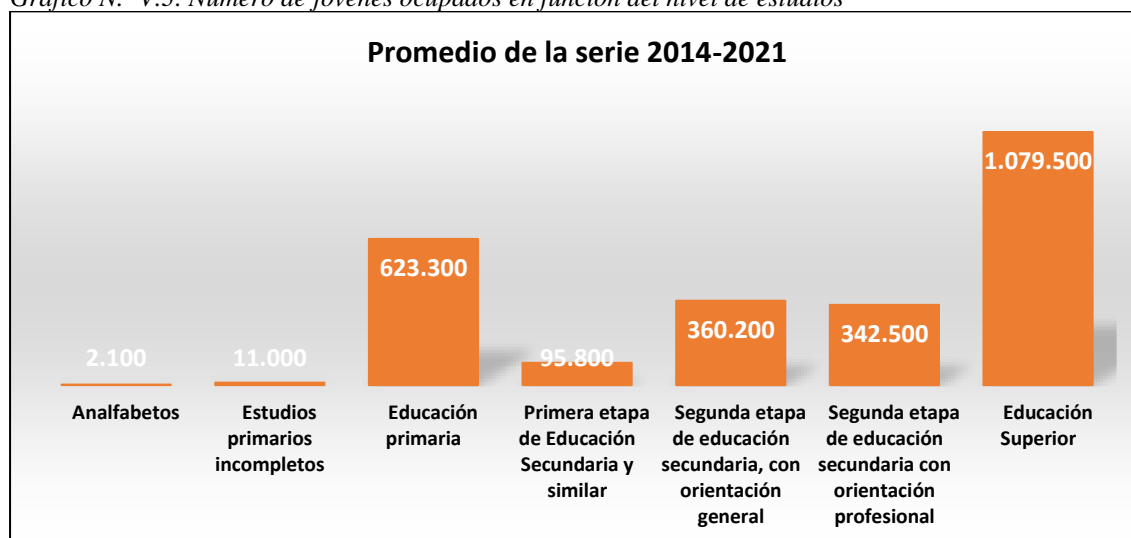
⁷⁶⁸ Tasa de ocupación juvenil en referencia con la población activa total.

⁷⁶⁹ Los datos reflejados solo representan los dos primeros trimestres del año.

⁷⁷⁰ Como consecuencia de la declaración del estado de alarma, el tamaño muestral de las primeras entrevistas de la EPA (semanas 11 a 13) ha sido inferior al de otros trimestres.

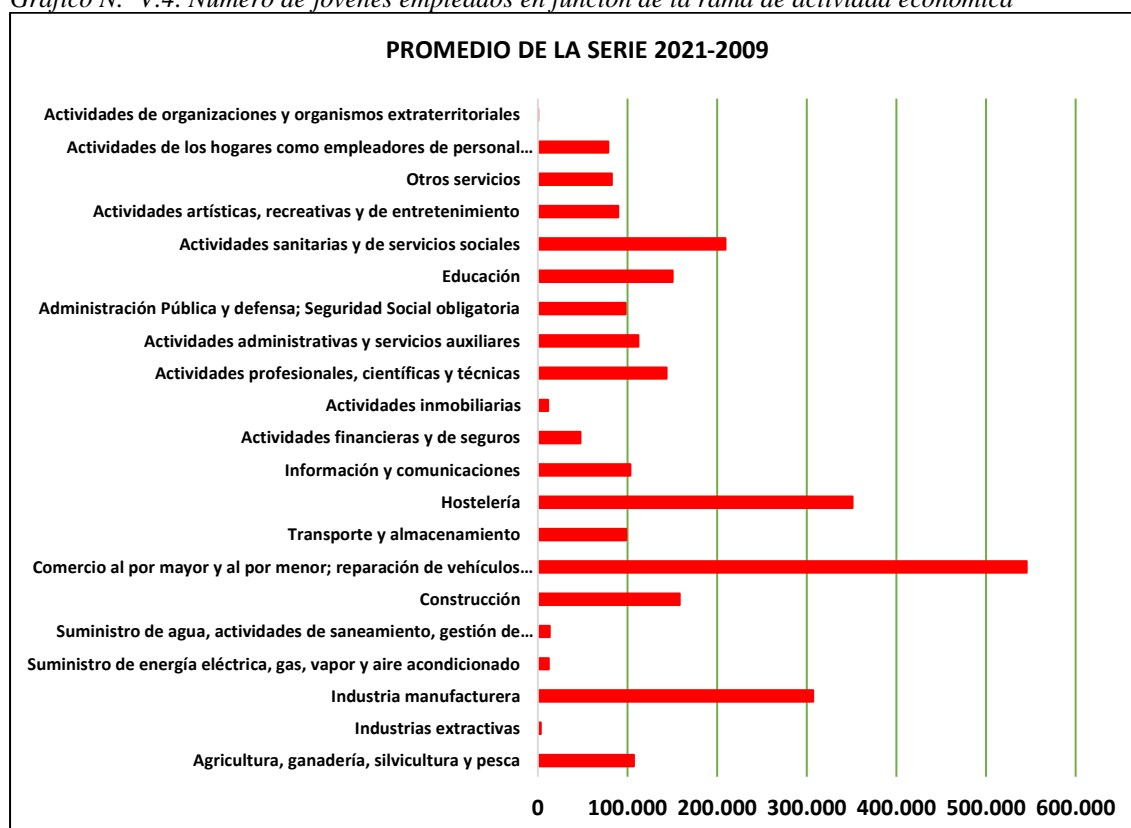
mercado de trabajo para aprovechar los estudios técnicos y profesionales; por otro lado, la tendencia que muestran las empresas españolas hacia la contratación de jóvenes universitarios, aunque la titulación supere las competencias necesarias para desempeñar las funciones del puesto de trabajo (en 2018 se registraba en España un 27,4% de empleados con una formación superior a la requerida, frente a un 17,2% que presentaban de media los países OCDE)⁷⁷¹.

Gráfico N.º V.3. Número de jóvenes ocupados en función del nivel de estudios



Fuente INE. EPA. Elaboración propia

Gráfico N.º V.4. Número de jóvenes empleados en función de la rama de actividad económica



Fuente INE. Elaboración propia

⁷⁷¹ Documentos Circulo - Círculo de Empresarios. 2018. *Jóvenes ilusionados con su futuro*. N.º 3, pág. 13.

La influencia de nuestro tejido productivo en la empleabilidad y ocupación de nuestros jóvenes va resultar fundamental. En este sentido, el gráfico N.º V.4., resulta revelador sobre la constitución del tejido productivo español configurándose el comercio y la hostelería como los principales destinos laborales de nuestros jóvenes. Por el contrario, las actividades profesionales, científicas y técnicas o las de la información y la comunicación ocupan un lugar muy retrasado en el ranking, por detrás de actividades como la construcción, la educación o las actividades sanitarias y de servicios sociales.

Esto solo significa que la política española de inversión en I+D+i para procurar un nuevo escenario económico eficiente en el que nuevos motores económicos dinamicen la economía hacia la prosperidad y basados en la ciencia, la tecnología y en las nuevas formas de información y comunicación, es muy escasa provocando, en muchos casos, el efecto desfavorable de la sobre cualificación de nuestros jóvenes, o dicho de una forma más apropiada, el escaso desarrollo tecnológico y científico, por parte del tejido productivo nacional, resulta incapaz de absorber a una generación de jóvenes con cualificaciones propias de economías desarrolladas basadas en el conocimiento, en la investigación y en las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información.

Tabla N.º V.7. Número total anual de contratos indefinidos realizados a jóvenes (de 16 a 29 años)

SERIE	N.º DE CONTRATOS INDEFINIDOS INICIALES	N.º DE CONTRATOS INDEFINIDOS TRANSFORMADOS	N.º TOTAL DE CONTRATOS (INDEFINIDOS Y TEMPORALES)	TASA DE CONTRATOS INDEFINIDOS
2021⁷⁷²	170.334	106.479	2.833.028	9,77%
2020	221.867	157.600	3.803.335	9,98%
2019	423.096	270.691	8.107.722	8,56%
2018	468.478	264.898	7.892.638	9,29%
2017	392.508	229.938	7.932.227	7,85%
2016	342.085	193.270	7.709.252	6,94%
2015	292.363	154.977	7.598.322	5,89%
2014	259.948	132.372	6.986.870	5,62%
2013	202.609	133.610	6.899.779	4,87%
2012	210.262	143.848	6.398.466	5,53%
2011	217.111	177.225	6.310.451	6,25%
2010	259.042	197.330	5.711.822	7,99%
2009	289.616	223.067	5.656.802	9,06%

Fuente: SPEE. Elaboración propia

Las condiciones de trabajo a las que se enfrentan nuestros jóvenes, una vez que logran superar la barrera de ingresar en el mercado de trabajo van a suponer una de las variables importantes en el análisis de la ocupación juvenil. En cuanto al tipo de contrato de trabajo, entendemos que debemos ser cautos a la hora de analizar los datos ya que la escasa preparación formativa y experiencia profesional van a jugar en contra de poder aspirar, desde temprana edad, a fórmulas contractuales y condiciones laborales similares a las que puedan ostentar aquellos trabajadores con carreras profesionales más dilatadas y

⁷⁷² Los datos ofrecidos recogen los contratos de trabajo suscritos hasta el mes de agosto de 2021.

formaciones, tanto de carácter profesional como educacional, más específicas y cualificadas.

Dicho esto, no significa que los jóvenes deban quedar relegados a un mercado de trabajo precario, pero sí que el grado de optimización de las condiciones de trabajo a las que puedan acceder va a depender de la situación de poder que ostente el joven a la hora de negociarlas y ello dependerá de las competencias profesionales adquiridas, de las habilidades, de la experiencia profesional y del nivel de formación o de especialización que demuestre.

En este sentido, cuando analizamos cuál es el tipo de contrato de trabajo que predomina en los jóvenes, la tabla N.º V.7., nos muestra un promedio de tasa de contratos indefinidos (incluyendo iniciales o transformados), a lo largo de la serie, de un 7,51%, lo que indica que, en la mayoría de los casos, lo normal es que la contratación de jóvenes se haga mediante un contrato de duración determinada. Lo curioso es que dicho resultado es análogo y no difiere en demasía con el promedio de tasa de contratos indefinidos totales (abarcando todas las franjas de edades) que presenta la serie y cuyo resultado es de 9,11%⁷⁷³, lo que nos lleva a pensar que la contratación temporal no es patrimonio mayoritario de los jóvenes, sino que se configura como la modalidad contractual preferente en nuestro mercado de trabajo y como consecuencia de ello, también resulta mayoritaria en los jóvenes.

Observando los datos podemos comprobar cómo, tras la crisis de 2008, se produjo un descenso de la contratación indefinida cuya cota más baja se alcanzó en 2013 (4,87%). A partir de 2014, también de la mano de la recuperación económica, el número de contrataciones indefinidas ha ido en aumento hasta 2019, para los contratos transformados en indefinidos y hasta 2018 para los contratos iniciales. La razón de que, a pesar de esto, 2020 aparezca como el año que ofrece la tasa de contratos indefinidos más alta de la serie es porque en la reducción de las contrataciones que se produce en el año 2020, la que afecta a la contratación temporal ha sido más drástica que la que afecta a la contratación indefinida, de ahí el porcentaje mayor (-3.990.067 contratos temporales de variación interanual 2020-2019).

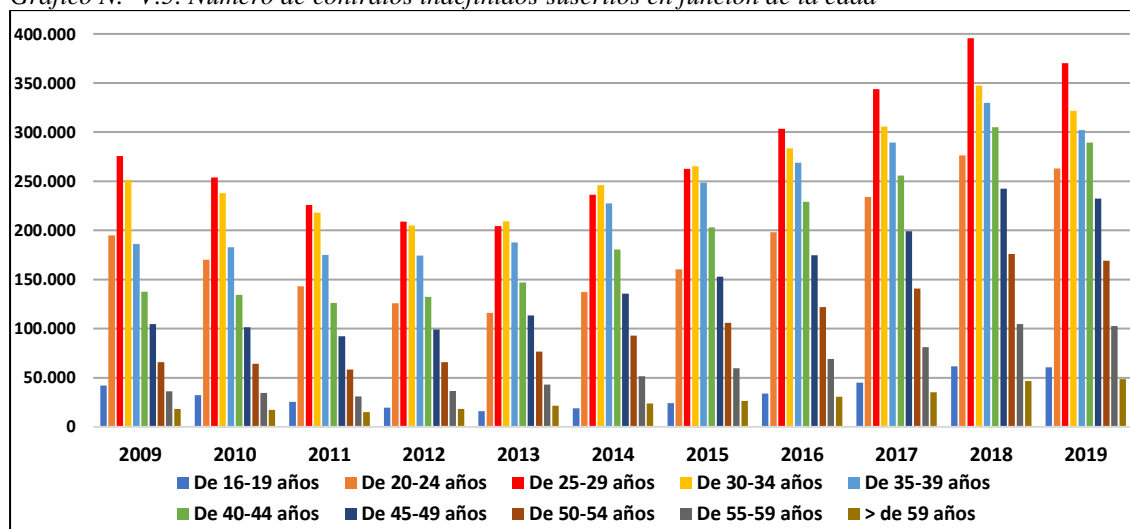
La duración de este periodo de adaptación y aprendizaje va a depender de la complejidad que presenten tanto las funciones del puesto de trabajo como la propia organización empresarial y de las competencias profesionales que demuestre poseer el trabajador. Dicho lo cual, el trabajador joven, entre que termina su periodo de formación, pasa un tiempo buscando empleo, hasta que logra ser contratado, en principio, mediante una modalidad contractual de carácter temporal, y posteriormente, mediante un contrato indefinido, su faceta de juventud acaba por llegar a su fin, con lo que la posibilidad de conseguir una contratación indefinida se va a producir, en mayor medida, al final de la etapa joven del trabajador o, incluso, una vez superada.

En el gráfico N.º V.5., podemos observar cómo se comporta la serie con respecto al número de contratos indefinidos firmados en función de las distintas franjas de edades. Así que, a pesar de la escasa repercusión que tiene la modalidad indefinida en el colectivo de jóvenes, el mayor número de contratos firmados con carácter indefinido se ha llevado a cabo en la franja de edad de 25 a 29 años, salvo en los años 2013, 2014 y 2015 en que, por escasa

⁷⁷³ Datos del Servicio Público de Empleo Estatal.

diferencia, el número mayor de contratos indefinidos fueron firmados en la siguiente franja de edad, es decir, de 30 a 34 años.

Gráfico N.º V.5. Número de contratos indefinidos suscritos en función de la edad



Fuente SPEE. Elaboración propia

En nuestra opinión, no resulta tan importante que el trabajador joven sea contratado de manera indefinida, como que pueda introducirse, de manera más o menos rápida, en el mercado de trabajo, una vez terminada su faceta formativa, con la idea de que pueda ir adquiriendo la requerida y necesaria experiencia profesional que le permita tener acceso al puesto de trabajo adecuado.

Tabla N.º V.8. Porcentaje de jóvenes que trabajan a jornada parcial⁷⁷⁴

SERIE	DE 16 A 19 AÑOS	DE 20 A 24 AÑOS	DE 25 A 29 AÑOS
2021 ⁷⁷⁵	52,4%	38,4%	19,9%
2020 ⁷⁷⁶	54,9%	34,6%	18,2%
2019	52,7%	33,8%	19,4%
2018	51,1%	35,3%	19,4%
2017	51,0%	36,6%	21,1%
2016	52,9%	36,9%	21,7%
2015	52,9%	36,3%	22,6%
2014	54,7%	37,2%	22,7%
2013	51,2%	38,7%	21,5%
2012	47,9%	34,1%	18,6%
2011	48,7%	30,5%	15,9%
2010	40,6%	28,2%	14,2%
2009	37,4%	23,5%	12,8%

Fuente INE. Elaboración propia

⁷⁷⁴ Los datos anuales expuestos son el resultado de hacer el promedio anual a las tasas derivadas de cada uno de los trimestres anuales.

⁷⁷⁵ Solo se han utilizado los datos de los dos primeros trimestres del año.

⁷⁷⁶ Como consecuencia de la declaración del estado de alarma, el tamaño muestral de las primeras entrevistas de la EPA (semanas 11 a 13) ha sido inferior al de otros trimestres.

Las condiciones laborales de los jóvenes son un importante elemento a tener en cuenta, sobre todo a la hora de afectar a la capacidad de proyección laboral. El tipo de jornada, el número de horas de trabajo o la cantidad de salario a percibir van a condicionar la capacidad del joven para poder iniciar una vida independiente o de buscar un empleo más adecuado en otros lugares o países. En este sentido, la tabla N.º V.8., nos muestra el porcentaje de jóvenes cuya jornada de trabajo se desarrolla a tiempo parcial. Como sabemos, el análisis de la parcialidad puede verse desde la voluntariedad del trabajador o desde la involuntariedad.

Lo primero que se observa en la serie propuesta es que el porcentaje de jóvenes que trabajan a jornada parcial se aminora conforme el joven cumple años; tasas promedio de la serie del 49,88% y del 34,16%, respectivamente, para los dos primeros rangos de edad, presentando en el tercero una tasa promedio de 19,08%, lo que implica que en la etapa en la que el joven se puede dedicar plenamente a la actividad laboral, tras la finalización del periodo formativo, el trabajo se suele desarrollar, con mayor frecuencia, a jornada completa.

También podemos comprobar cómo, tras los efectos de la crisis económica del año 2008, la tasa de parcialidad ha seguido una trayectoria ascendente, en todas las franjas de edades, hasta los años 2013-2014, según el rango de edad y experimentando, a partir de ese momento, un progresivo descenso cuyo fin va a presentarse distinto en función de dicho rango. Para el primero (de 16-19 años) la cota más baja de dicha progresión se sitúa en 2018, 2019 ya muestra un repunte de la parcialidad sufriendo, en 2020, un aumento mayor. Lo que significaría que, para este grupo, la dificultad de contratar a tiempo completo se manifestó, incluso con anterioridad a la crisis sanitaria, hecho que quizá fuera indicativo de la existencia de síntomas de una cierta debilidad económica. El segundo rango de edad (de 20-24 años), alcanza la cota menor de la progresión en 2019, siendo 2020 el año en el que se produce una ligera subida, que se consolida de manera más importante en 2021. Por último, con respecto al tercer rango de edad (de 25-29 años), la cota menor de la progresión se alcanza en 2020, siendo 2021 el año en el que comienza a experimentar la subida. Para este grupo, parece que los efectos de la crisis sanitaria se manifestaron con retraso a la hora de afectar sobre la parcialidad en las contrataciones juveniles.

En teoría y como venimos defendiendo a lo largo de este trabajo, la parcialidad en sí no tiene por qué ser signo de precariedad laboral, salvo que se produzca de manera no voluntaria o deseada por el trabajador, es decir, que sea impuesta por el mercado de trabajo porque no haya posibilidad de trabajar a jornada completa. En este caso, el trabajo a tiempo parcial no será capaz de lograr sufragar ni las necesidades laborales ni tampoco las económicas de los trabajadores.

En este sentido, la tabla N.º V.9., nos muestra como la parcialidad voluntaria, si bien es cierto que es adoptada en la primera franja de edad por un elevado porcentaje de jóvenes, sobre todo en los últimos años (67,75% de los jóvenes entre 16 y 19 años, en 2019), el número de jóvenes va decayendo conforme se avanza en las franjas de edades: promedio, a lo largo de la serie, de un 46,68%, para la franja de edad de 20 a 24 años y un promedio de 32,03%, para la franja de edad de 25 a 29 años.

Resulta curioso como la voluntariedad hacia la parcialidad de la jornada laboral, presenta, a lo largo de la serie, dos caras diferentes en función del grupo de edad: los más jóvenes, (16-19 años) experimentan una predilección clara por el empleo parcial (promedios, a lo largo de la serie, de 63,12% frente al 37,93% de involuntarios), además estableciéndose

una tendencia al alza, a partir de 2015. Se entiende dicha opción como solución óptima para compatibilizar trabajo y estudios o formación. Respecto al grupo segundo de edad (20-24 años), la opción de la jornada parcial no queda tan claramente definida, equiparándose los porcentajes entre voluntariedad e involuntariedad y presentando promedios similares a lo largo de la serie (46,68% y 53,37%, respectivamente). En el grupo tercero de mayor edad, adquiere un carácter claramente involuntario la opción del trabajo parcial (promedio de la serie de un 67,98% frente a un 32,03%). Ello indica que conforme el joven va terminando sus estudios e intentando insertarse en el mercado laboral, la parcialidad deja de ser una opción voluntaria para convertirse en la única opción laboral a la que pueden acceder.

Tabla N.º V.9. Porcentaje de jóvenes que trabajan a tiempo parcial en función de los motivos

SERIE	MOTIVOS INVOLUNTARIOS ⁷⁷⁷			MOTIVOS VOLUNTARIOS ⁷⁷⁸		
	De 16 a 19 años	De 20 a 24 años	De 25 a 29 años	De 16 a 19 años	De 20 a 24 años	De 25 a 29 años
2021 ⁷⁷⁹	33,85%	45,36%	65,29%	66,63%	54,80%	34,72%
2020 ⁷⁸⁰	35,81%	48,84%	65,59%	64,84%	51,12%	34,40%
2019	33,02%	45,81%	62,45%	67,75%	54,22%	37,56%
2018	34,20%	47,38%	64,30%	66,57%	52,62%	35,69%
2017	36,94%	54,22%	68,90%	63,84%	45,82%	31,13%
2016	38,07%	56,07%	73,67%	63,97%	44,01%	26,33%
2015	45,61%	59,29%	75,55%	55,19%	40,81%	24,46%
2014	39,27%	61,23%	76,78%	62,34%	38,91%	23,22%
2013	41,32%	60,79%	74,52%	58,90%	39,31%	25,57%
2012	43,77%	59,55%	71,84%	59,79%	40,45%	28,14%
2011	42,39%	55,25%	65,59%	58,08%	44,83%	34,41%
2010	34,61%	53,88%	62,70%	66,29%	46,10%	37,33%
2009	34,27%	46,19%	56,57%	66,41%	53,81%	43,42%

Fuente INE. Elaboración propia.

En cuanto al salario que perciben los jóvenes en nuestro país, se sitúa claramente por debajo de la media nacional, sobre todo en las primeras franjas de edad en las que el promedio de la serie de la tabla N.º V.10., presenta cantidades escasísimas, alcanzando con dificultades un promedio a lo largo de la serie de 1.000,11€, para los jóvenes de entre 20 y 24 años, y de 687,13€ para los menores de 20 años. Esta cuestión va a estar muy ligada con la preferencia de la contratación a tiempo parcial de los jóvenes incluidos en estas franjas de edad. También habrá que tener en cuenta que, en favor de un salario bajo van a jugar una serie de factores como la escasa experiencia laboral o la utilización de contratos formativos.

⁷⁷⁷ Se considera motivos involuntarios el no haber podido encontrar trabajo a jornada completa (INE).

⁷⁷⁸ Se consideran motivos voluntarios (INE): a) seguir cursos de formación o enseñanza; b) tener una enfermedad o una incapacidad; c) cuidar de niños, enfermos, incapacitados o mayores; d) tener otras obligaciones familiares; e) no querer un trabajo a jornada completa; f) otros motivos; g) no sabe el motivo.

⁷⁷⁹ Sólo se recogen datos de los dos primeros trimestres del año.

⁷⁸⁰ Como consecuencia de la declaración del estado de alarma, el tamaño muestral de las primeras entrevistas de la EPA (semanas 11 a 13) ha sido inferior al de otros trimestres.

Tabla N.º V.10. Ganancia media mensual por trabajador⁷⁸¹

SERIE	JÓVENES			TODAS LAS EDADES
	Menos de 20 años	De 20 a 24 años	De 25 a 29 años	
2019	758,44€	1.053,39€	1.481,03€	2.033,00€
2018	701,95€	1.076,18€	1.460,49€	2.000,76€
2017	-655,69€ ⁷⁸²	981,28€	1.370,05€	1.970,54€
2016	-598,54€	943,03€	1.323,02€	1.929,70€
2015	-627,24€	935,71€	1.337,21€	1.925,53€
2014	-644,36€	986,25€	1.358,80€	1.904,85€
2013	-621,38€	889,03€	1.298,93€	1.891,49€
2012	-618,98€	941,37€	1.353,70€	1.893,87€
2011	-679,04€	1.017,54€	1.411,51€	1.908,28€
2010	850,73€	1.112,43€	1.469,83€	1.899,18€
2009	802,04€	1.065,37€	1.460,86€	1.875,96€

Fuente INE. Elaboración propia

Resulta revelador como el aumento general del sueldo medio de los trabajadores españoles que se ha venido produciendo a lo largo de la serie estudiada (157,04€ de variación interanual 2019-2009) no haya tenido su correspondiente reflejo en el colectivo de los jóvenes, sin encontrar para ello una excusa, objetivamente justificada. Así, el sueldo de los jóvenes presenta una evolución negativa a lo largo de los 11 años de la serie, como muestra la variación interanual 2019-2009, en los dos primeros grupos (-43,60€ y -11,98€, respectivamente) y levemente positiva en el grupo tercero (20,17€). Quizá, la tónica más preocupante se produce en la franja de edad de 25 a 29 años, donde la parcialidad tenía una menor presencia, entre otras cosas, porque los jóvenes preferían optar por la jornada completa de trabajo, una vez finalizada su etapa de formación. En esta franja de edad, el sueldo está, aún, muy por debajo de la media nacional. Incluso entendiéndose que el trabajador joven que ingresa, de manera reciente, en una empresa no va a tener opción a aquellos complementos salariales relacionados con la antigüedad o con la acumulación de experiencia o especificidad de las competencias, sin embargo, la alta preparación con la que se presentan los jóvenes hoy en día ante las empresas hace pensar que la ausencia de estos complementos salariales pueda ser suplida, de manera suficiente, con aquellos otros relacionados con competencias profesionales específicas como pueden ser el dominio de idiomas o el manejo de las TIC's y de las redes sociales y de comunicación.

2.4. Las condiciones de vida de los jóvenes. La permanencia en el hogar familiar y la emigración

La dificultad de acceder a un empleo o su acceso en condiciones precarias van a ser motivo no solo de la no inserción en el mercado de trabajo y de la postergación de la estabilidad laboral sino también, de dificultar enormemente la independencia de los jóvenes junto con la puesta en marcha de proyectos familiares y de vida personal. En la tabla N.º V.11., se

⁷⁸¹ Los datos proporcionados por el INE se refieren a la ganancia media anual. La ganancia media mensual, propuesta en la tabla N.º 33, es resultado de dividir la ganancia media anual entre 12 mensualidades entendiéndose incluidas las pagas extraordinarias prorrateadas.

⁷⁸² Cuando aparece el signo "-", antes del dato, significa que el número de observaciones muestrales está comprendido entre 100 y 500, por lo que la cifra está sujeta a gran variabilidad.

presenta una perspectiva aproximada a dicha cuestión mostrando la tasa de jóvenes, residentes en España, que viven con el padre y/o con la madre.

Los porcentajes correspondientes en las edades tempranas resultan altos, en parte porque se entiende que mientras perdura la etapa formativa o incluso los años inmediatamente posteriores a la finalización de dicha etapa, el joven permanezca en el hogar familiar. Sin embargo, la tasa promedio que presenta la serie para el grupo de jóvenes entre 25 y 29 años es del 51,77%, es decir, siendo esta franja de edad la propicia para que el joven empezara a insertarse en el mercado de trabajo y a desarrollar su carrera profesional y personal, al menos, la mitad de los jóvenes residentes en España no logran salirse del hogar familiar.

Lo verdaderamente alarmante de la situación es la dinámica que plantea la tabla, en ascenso claro para los tres grupos de edad, no presentando en este sentido una variación interanual excesiva entre los años 2013-2019, pero adoptando un signo positivo para las tres franjas de edad (0,48%, 1,64% y 4,33%, respectivamente), aumentando dicha variación interanual conforme se avanza en edad.

Tabla N.º V.11. Tasa de jóvenes que viven con los padres⁷⁸³

SERIE	De 15 a 19 años	De 20 a 24 años	De 25 a 29 años
2019	96,31%	80,79%	52,82%
2018	96,31%	82,06%	53,08%
2017	95,34%	80,92%	52,72%
2016	95,54%	81,65%	54,06%
2015	95,46%	79,86%	51,73%
2014	95,61%	80,37%	49,48%
2013	95,83%	79,15%	48,49%

Fuente INE. Encuesta Continua de Hogares (ECH). Elaboración propia

Por su parte, el fenómeno de la emigración es otro termómetro importante con el que podemos analizar el mercado de trabajo español y sus condiciones laborales, con respecto a los jóvenes. La tabla N.º V.12., muestra como a lo largo de la serie se ha producido una ingente cantidad de movimientos emigratorios por parte de la juventud residente en España. La tendencia general de la serie ha sido el descenso pronunciado de la emigración juvenil presentando una variación de -72.101 jóvenes entre 2013 y 2019. Antes de realizar cualquier valoración hay que tener en cuenta que el flujo considerable que muestra la tabla en las franjas de edad menor puede ser debido, en muchos casos, a la participación de los jóvenes en cualquiera de los múltiples programas de movilidad, establecidos al efecto y fomentados desde las instancias europeas para la realización de estudios, prácticas y formación en general. En cualquier caso, el número mayor de movimientos emigratorios se producen en las franjas de edad más altas, habiendo alcanzado cifras importantes al comienzo de la serie y habiendo experimentado un descenso con una variación de más del 50% en el número de emigraciones, tónica que se viene repitiendo en todas las franjas de edad, debido en parte a la recuperación económica nacional. Como última cuestión a tratar señalar el ligero ascenso que refleja 2019, tanto en los dos grupos de más edad como en el número de salidas de jóvenes en general, pareciendo una tendencia a consolidarse.

⁷⁸³ La tasa se ha calculado utilizando el número de jóvenes, residentes en España, que viven con sus padres entre el número de jóvenes residentes en España. Los valores anuales que se han tomado son valores medios de cada año.

Tabla N.º V.12. Flujo de emigración al extranjero de los jóvenes. Número y tasa.

SERIE ⁷⁸⁴	De 15 a 19 años	De 20 a 24 años	De 25 a 29 años	Total, jóvenes	Tasa de emigración ⁷⁸⁵
2019	11.593	22.095	37.849	71.537	1,00%
2018	12.386	21.330	36.068	69.784	0,99%
2017	14.625	23.874	42.465	80.964	1,16%
2016	13.528	24.278	40.718	78.524	1,13%
2015	14.522	25.361	45.200	85.083	1,21%
2014	16.898	30.763	54.859	102.520	1,44%
2013	23.110	42.840	77.688	143.638	1,96%

Fuente INE. Elaboración propia

3. LA UNIÓN EUROPEA Y SU POLÍTICA DE EMPLEO

El desempleo juvenil se postula como uno de los principales problemas a los que continuamente se ha venido enfrentando la UE, agudizándose a partir del estallido de la crisis económica y financiera de 2008. Supone un impacto importante sobre la economía y la sociedad europea que pone en peligro el crecimiento futuro y la cohesión social: “Los jóvenes son la clave del dinamismo y la prosperidad futuros de Europa” decía la Comisión en su texto sobre el desempleo juvenil⁷⁸⁶. Todo ello, junto con la evolución irregular del empleo europeo han hecho que las instituciones europeas hayan intentado poner medidas para paliar dicha situación.

3.1. Acciones o medidas anteriores al inicio de la EEE sobre el apoyo al empleo juvenil

La preocupación de las instituciones europeas por los problemas de los jóvenes, en general y, en concreto, en materia de empleo ha sido más o menos constante casi desde los orígenes de la Comunidad Económica Europea experimentando distintas intensidades. Sin embargo, hay que decir que la prioridad constante ha girado en torno a la capacitación profesional de los trabajadores jóvenes. Así, las primeras decisiones que mostraban preocupación por la capacitación profesional de los jóvenes se remontan al Consejo de la CE en su Decisión del año 1963 por la que se establecían los principios para la elaboración de una política común sobre formación profesional⁷⁸⁷. Por su parte, las Resoluciones del Consejo de 1976 y la de 1982⁷⁸⁸ hicieron hincapié en la necesidad de que los estudios tanto de formación

⁷⁸⁴ Los datos anuales que aparecen en la tabla son el resultado de la suma de los datos semestrales ofrecidos por el INE.

⁷⁸⁵ La tasa de emigración está calculada para el conjunto de jóvenes emigrantes con respecto al conjunto de jóvenes residentes en España.

⁷⁸⁶ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL CONSEJO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. *Trabajar juntos por los jóvenes europeos. Un llamamiento a la acción contra el desempleo juvenil* [COM (2013) 447 final, Bruselas 19/06/2013].

⁷⁸⁷ DECISIÓN DEL CONSEJO, de 2 de abril de 1963, *por la que se establecen los principios generales para la elaboración de una política común sobre formación profesional* (DOCE 63/266/CEE, de 20/04/1963).

⁷⁸⁸ RESOLUCIÓN DEL CONSEJO Y DE LOS MINISTROS DE EDUCACIÓN, reunidos en el seno del Consejo, de 13 de diciembre de 1976, *relativa a las medidas que hay que tomar para mejorar la preparación de los jóvenes para la actividad profesional y facilitarles el paso de la educación a la vida activa* (DOCE C 308/1, de

general como de formación profesional debían adecuarse y adaptarse a las exigencias de los mercados, desarrollando para ello sistemas permanentes de orientación escolar y profesional o el desarrollo de cursos de formación continua.

El desempleo de los jóvenes en la Comunidad Europea a finales de los años 70 se manifestaba alarmante. En estas circunstancias la Comisión llevó a cabo una Recomendación donde se ponía de manifiesto la urgente puesta en marcha de acciones que posibilitasen el acceso a los jóvenes a una formación profesional como la puesta en marcha de cursos permanentes de formación, propiciar una preparación profesional adecuada a aquellos jóvenes que no pudieron beneficiarse de una formación profesional en el marco del sistema educativo o en las empresas, apostar por asegurar una transición satisfactoria de la escuela al trabajo o la necesidad de dirigir las enseñanzas formativas a las necesidades del mercado⁷⁸⁹.

Otro aspecto que más tarde se pondría en valor una y otra vez por las instituciones europeas, y que en este caso era propuesto por el Parlamento Europeo⁷⁹⁰, fue la promoción de los intercambios transnacionales y de la movilidad de los jóvenes trabajadores con el objetivo de incrementar el entendimiento mutuo y una actitud común con la que mejorar Europa. El programa *La Juventud con Europa*⁷⁹¹ vino a fomentar estos intercambios de jóvenes en la Comunidad Europea, entre 1988 y 1991⁷⁹².

El Consejo Europeo de Essen⁷⁹³, entre las propuestas para mejorar la situación del empleo europeo, dirigía una mirada a los jóvenes, en concreto, sobre el fomento de la inversión en formación profesional, en especial, sobre la adaptación a los cambios derivados del progreso tecnológico. También se reconocía el esfuerzo que se tenía que hacer en favor de aquellos jóvenes que no llegaban a concluir el ciclo escolar y que iban a carecer de las cualificaciones necesarias y exigidas por el mercado de trabajo.

Toda esta serie de indicaciones iban a conformar la tónica central de las directrices de empleo dirigidas a los Estados miembros, en lo que al colectivo de jóvenes se refiere, y que dieron forma a la EEE.

3.2. La Estrategia Europea de Empleo

30/12/1976) y RESOLUCIÓN DEL CONSEJO Y DE LOS MINISTROS DE EDUCACIÓN, reunidos en el seno del Consejo, de 12 de julio de 1982, *sobre las medidas que hay que tomar con el fin de mejorar la preparación de los jóvenes para la actividad profesional y facilitarles el paso de la educación a la vida activa* (DOCE C 193/1 de 28/07/1982).

⁷⁸⁹ RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN, de 6 de julio de 1977, a los Estados miembros *relativa a la preparación profesional de los jóvenes en paro o amenazados de perder su empleo* (DOCE L 180/18, de 20/07/1977).

⁷⁹⁰ RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 12 de marzo de 1981, *sobre las actividades de la juventud* (DOCE C 77/58, de 06/04/1981).

⁷⁹¹ DECISIÓN DEL CONSEJO, de 16 de junio de 1988, *por la que se establece un programa de acción "La Juventud con Europa" para el fomento de intercambios de jóvenes en la Comunidad* (DOCE L 158/42, de 25/06/1988).

⁷⁹² La segunda fase del programa se adopta mediante la DECISIÓN DEL CONSEJO, de 29 de julio de 1991, *por la que se adopta el programa "La Juventud con Europa" (segunda fase)* (DOCE L 217/25, de 06/08/1991), y cuya duración se extendería hasta 1994.

⁷⁹³ CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA del Consejo Europeo, reunido los días 9 y 10 de diciembre de 1994, en Essen.

Como ya se ha dicho, las primeras directrices europeas de empleo se originaron en el Consejo Europeo Extraordinario de Luxemburgo⁷⁹⁴, para el año 1998. La primera de ellas “Mejorar la capacidad de inserción profesional” ofrecía una medida preventiva que consistía en que los Estados miembros, con miras al año 2003, ofreciesen a los jóvenes una oportunidad en forma de empleo, formación, reciclaje, prácticas laborales o cualquier otra medida que pudiera favorecer su inserción profesional, antes de que el trabajador joven permaneciese 6 meses en situación de desempleo. Junto a esta, se advertía que el abandono del sistema escolar sin haber adquirido las aptitudes necesarias que venía exigiendo el mercado laboral iba a tener unas repercusiones negativas en las perspectivas de empleo de los jóvenes. En ese sentido, se apostaba por mejorar los sistemas escolares para reducir el abandono prematuro de la escuela y dotar a los jóvenes de una mayor capacidad de adaptación a las transformaciones tecnológicas y a las cualificaciones que demanda el mercado de trabajo⁷⁹⁵.

Lo más destacable del Consejo Europeo de Colonia, con respecto al empleo juvenil, fue la aprobación del *Pacto Europeo para el Empleo* junto con el suplemento *La juventud con Europa: nuestro futuro*. Como consecuencia de la alta tasa de desempleo juvenil (20%), la presidencia alemana presentó el memorándum *La juventud y Europa: nuestro futuro*, documento que proponía métodos más idóneos, mejorar la oferta de programas transfronterizos de formación, así como intensificar las medidas de colocación en puestos de trabajo transfronterizos con el objeto de mejorar las perspectivas laborales de los jóvenes europeos y la generación de un espacio europeo con mayor integración⁷⁹⁶.

En las orientaciones para el año 2000 sobre la política de empleo para los jóvenes, presentaban un aporte nuevo que entendemos de importancia y que fue la necesidad de modernizar los sistemas de formación en alternancia y de formación profesional ubicándose dentro de las medidas facilitadoras de la transición de la escuela al empleo⁷⁹⁷. En las directrices de empleo para el año 2001⁷⁹⁸, el Consejo puso su atención en tres aspectos, que en teoría ayudarían a mejorar la efectividad de las propuestas. El primer aspecto y con respecto a la oportunidad que se le iba a ofrecer a cada desempleado joven antes de llevar 6 meses en desempleo, además de las que se venían proponiendo, el Consejo añade para este año las acciones de orientación y asesoramiento profesional individual, sin duda alguna, con el objeto de garantizar en mayor medida el éxito de la inserción laboral del trabajador joven. Por su parte, también empezó a mostrar especial preocupación por el analfabetismo de los jóvenes y en tercer lugar propuso que los Estados miembros deberían adoptar las medidas necesarias para que en 2010 el número de jóvenes entre 18 y 24 años que no hubiesen seguido más que el primer ciclo de enseñanza secundaria, abandonando los estudios y la formación, quedase reducido a la mitad.

La cooperación política no se inició hasta que en 2001 la Comisión publicó el Libro Blanco denominado *Un nuevo impulso para la juventud europea*⁷⁹⁹, con el que también se inició

⁷⁹⁴ CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA del Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo, reunido los días 20 y 21 de noviembre de 1997, en Luxemburgo.

⁷⁹⁵ DOCE C 30/1, de 28/01/1998.

⁷⁹⁶ CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA del Consejo Europeo reunido los días 3 y 4 de junio de 1999 en Colonia.

⁷⁹⁷ DOCE L 72/15, de 21/03/2000.

⁷⁹⁸ DOCE L 22/18, de 24/01/2001.

⁷⁹⁹ LIBRO BLANCO DE LA COMISIÓN EUROPEA, *Un nuevo impulso para la juventud europea* [COM (2001) 681 final, Bruselas 21/11/2001].

la puesta en práctica de un método de coordinación abierto que permitió ahondar y profundizar en el debate relacionado con la juventud a escala europea y nacional. El Libro Blanco ponía de manifiesto una serie de carencias que giraban en torno a la formación del joven para enfrentarse a la vida laboral: la necesidad de mejorar la calidad de los sistemas educativos y de formación, la necesidad de enfrentarse y atajar el problema del abandono escolar prematuro y mejorar y facilitar las transiciones entre formación y empleo⁸⁰⁰, cuestión esta corroborada por la Comisión⁸⁰¹.

En las orientaciones de empleo para el año 2002⁸⁰², el Consejo, como novedad, propone la mejora de la eficacia de los sistemas de aprendizaje y de formación que se estaban llevando a cabo en los centros de trabajo y el fomento de la creación de centros locales de formación. En este contexto, el Consejo Europeo de Barcelona de 2002⁸⁰³ acogió con satisfacción el acuerdo sobre el programa de trabajo, para 2010, relativo a la educación y a la formación y estableció el objetivo de que los sistemas de educación y formación europeos se convirtiesen en una referencia mundial para el año 2010. El Consejo Europeo también solicitó al Consejo que concediera prioridad a una serie de asuntos como el reducir los obstáculos al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como otras barreras que impedían el reconocimiento de cualificaciones formales y de la enseñanza informal o como el garantizar que todos los ciudadanos adquiriesen determinadas cualificaciones básicas, sobre todo, aquellas relacionadas con las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

En el balance de la aplicación de la EEE que hizo la Comisión en 2002⁸⁰⁴, además de confirmar los diagnósticos de las carencias de los jóvenes, especialmente en el ámbito formativo, se ponía de manifiesto la apertura de otro frente, que afectaría de manera especial a las condiciones laborales de los jóvenes, y que era la especial incidencia que se estaba registrando, del trabajo flexible, en el grupo de los jóvenes.

Las orientaciones de empleo para el año 2003⁸⁰⁵ establecen dos retos concretos para alcanzar en el año 2010: al menos, el 85% de los jóvenes de 22 años deberán tener cursado la educación secundaria superior completa y que la tasa media de abandono escolar prematuro no supere el 10%.

El informe que presenta el Consejo, en 2004, sobre el Programa *Educación y Formación 2010*⁸⁰⁶, pone de manifiesto las carencias del sistema educativo y de formación europeo. En este sentido, proponía el aumento del grado y de la calidad de la movilidad en la

⁸⁰⁰ Véase BAVIERA PUIG, I. (2017). "Perspectivas del empleo de los jóvenes en el marco de la Estrategia Europa 2020". *Revista Española de Derecho del Trabajo*. N.º 195. Consultado en Base de datos Aranzadi (BIB 2017/484) y PÉREZ CAMPOS, A.I. (2014). "Política comunitaria europea de empleo juvenil". *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*. N.º 113, págs. 15 y 16.

⁸⁰¹ COMISIÓN EUROPEA *Proyecto de Informe conjunto sobre el empleo de 2001* [COM (2001) 438 final, Bruselas 12/09/2001].

⁸⁰² DOCE L 60/60, de 01/03/2002.

⁸⁰³ CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA del Consejo Europeo, reunido los días 15 y 16 de marzo de 2002, en Barcelona.

⁸⁰⁴ COM (2002) 416 final.

⁸⁰⁵ DOUE L 197/13, de 05/08/2003.

⁸⁰⁶ COMUNICACIÓN DEL CONSEJO, *Educación y formación 2010. Urgen las reformas para coronar con éxito la estrategia de Lisboa*. Informe intermedio conjunto del Consejo y la Comisión sobre la ejecución del programa de trabajo detallado relativo al seguimiento de los objetivos de los sistemas de educación y formación en Europa (DOUE C 104/1, de 30/04/2004).

educación y en la formación, faltaban titulados superiores, la inversión en la formación de sus recursos humanos resultaba insuficiente y el abandono escolar seguía siendo demasiado elevado.

En un contexto de envejecimiento progresivo de la población, en 2005, el Consejo Europeo de marzo⁸⁰⁷ consideró necesario beneficiar a los jóvenes europeos de una serie de medidas, mediante el denominado *Pacto Europeo para la Juventud* cuyo objeto fue mejorar la educación, la formación, la movilidad, la inserción profesional y la inclusión social de los jóvenes europeos facilitando, también, la conciliación entre actividad profesional y vida familiar. La adopción del *Pacto Europeo para la Juventud* completaba el desarrollo de los jóvenes como ciudadanos activos a través del MAC ya que integró las expectativas de los jóvenes en las políticas de apoyo a la asociación para el crecimiento y el empleo de la estrategia de Lisboa. Por primera vez, Europa trataba de manera integrada las cuestiones relativas al colectivo de jóvenes⁸⁰⁸. Sin embargo, las orientaciones para el empleo 2005-2008⁸⁰⁹ confirmaban que los objetivos para el empleo establecidos en Lisboa no se estaban cumpliendo por lo que, en el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa⁸¹⁰, se centró en que los gobiernos velaran porque los niveles de instrucción aumentasen con la consecuencia de que los jóvenes adquiriesen las competencias básicas necesarias, de acuerdo con el *Pacto Europeo para la Juventud*.

3.3. EE2020 y su contribución a la integración laboral de los jóvenes

El papel importante que debían desempeñar los jóvenes en el futuro de Europa con el que contribuir al posicionamiento de esta como principal potencia en la economía mundial contrastaba, tras más de 10 años de Estrategia Europea de Empleo, con los problemas de formación de la juventud. La nueva EE2020⁸¹¹ ponía de manifiesto que la cuarta parte de los alumnos europeos leían con dificultad, 1 de cada 7 jóvenes abandonaban la enseñanza y la formación de manera prematura, alrededor del 50% alcanzaban un nivel de cualificaciones medias, pero dichas cualificaciones resultaban no adaptadas suficientemente a las demandas de los mercados económicos, y con respecto a la formación superior, menos de 1 de cada 3 personas de entre 25 y 34 años tenían un título universitario, cuando potencias mundiales como EE. UU., o Japón, alcanzaban tasas del 40% y el 50%, respectivamente.

De ahí que, en el diseño de la Estrategia Europa 2020, se tuvo muy presente el aspecto formativo, introduciéndose como dos de los objetivos fundamentales a alcanzar en 2020, que el abandono escolar se situase por debajo del 10%⁸¹² y que, al menos, el 40% de la generación más joven debiera tener estudios superiores completos. Además, EE2020, dentro de sus iniciativas emblemáticas, estableció, como N.º 2, la denominada *Juventud en*

⁸⁰⁷ CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA del Consejo Europeo, reunido el día 23 de marzo de 2005, en Bruselas, Anexo I.

⁸⁰⁸ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, *relativa a las políticas europeas en el ámbito de la juventud. Responder a las expectativas de los jóvenes en Europa-aplicación del Pacto europeo para la juventud y promoción e la ciudadanía activa* [COM (2005) 206 final, Bruselas, 30/05/2005].

⁸⁰⁹ COM (2005) 141 final, Bruselas 12/04/2005.

⁸¹⁰ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO EUROPEO DE PRIMAVERA, *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Comunicado del Presidente Barroso de común acuerdo con el vicepresidente Verheugen* [COM (2005) 24 final, Bruselas 02/02/2005].

⁸¹¹ COM (2010) 2020 final, Bruselas 03/03/2010.

⁸¹² Objetivo que venía arrastrándose durante toda la EEE y que seguía sin alcanzarse. En aquellos momentos, la tasa de abandono escolar prematuro se situaba en un 15%.

movimiento, para mejorar los resultados de los sistemas educativos y facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo. Dicha iniciativa promovía la movilidad de estudiantes y aprendices con el objeto de reforzar los resultados y el atractivo internacional de las instituciones de enseñanza superior de Europa, incrementar la calidad de los niveles de educación y de formación europeos para lograr el objetivo final de mejorar la situación laboral de los jóvenes.

La iniciativa emblemática *Juventud en Movimiento* tuvo su propio desarrollo en una Comunicación de la Comisión⁸¹³, donde se plasmaban 4 líneas de actuación principales:

1. Desarrollar sistemas modernos de educación y formación que proporcionasen competencias clave y excelencia, como el aprendizaje permanente mediante el cual se ampliase las oportunidades de aprendizaje de los jóvenes, el emprendimiento de medidas preventivas contra el abandono escolar prematuro, desarrollar servicios de orientación profesional, fomentar el aprendizaje en competencias TIC, fomentar la cooperación con el sector empresarial para facilitar itinerarios de inserción laboral, etc.
2. Promover el atractivo de la enseñanza superior como un factor importante de competitividad económica en el mundo desarrollado⁸¹⁴.
3. Ayudar a que se desarrollase notablemente la movilidad transnacional de los jóvenes tanto en la formación como en el empleo ya que desde las instituciones europeas se pensaba que la movilidad en la formación constituía para los jóvenes una fórmula que aumentaría su futura empleabilidad mediante la adquisición de nuevas competencias profesionales (sobre todo lingüísticas e interculturales) y desarrollando ciudadanos activos. El informe Monti de 2009⁸¹⁵ había puesto de manifiesto que, incluso en un contexto de recesión económica como el que se estaba atravesando en aquel momento, en Europa existían multitud de puestos de trabajo no cubiertos. Sin embargo, trabajar en otro país presentaba, en muchas ocasiones, obstáculos que impedían dicho desplazamiento, siendo frecuente que los jóvenes no aprovecharan estas oportunidades bien por no ser conscientes de ellas o bien por no poder asumir el coste del desplazamiento. Por ello, la iniciativa pretendía eliminar dichos obstáculos. Se planteaba, a este respecto, el escaso aprovechamiento que se hacía del sistema EURES (solo un 2% de la población europea lo había usado), a pesar de que, en aquella fecha, lo conocían el 12% de los europeos.
4. Un marco para el empleo juvenil, donde se ponía de latente necesidad la urgencia por articular medidas que hicieran posible la conexión con el mercado de trabajo de aquellos jóvenes que finalizaban sus estudios, bien favoreciendo su contratación mediante beneficios económicos a las empresas, bien diseñando medidas de

⁸¹³ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Juventud en Movimiento. Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea* [COM (2010) 477 final, Bruselas 15/09/2010].

⁸¹⁴ La Comisión estimaba que para contar con un sistema universitario moderno y eficaz era necesario una inversión mínima del 2% del PIB, para economías que exigen un alto nivel de conocimiento. En este sentido, el modelo de enseñanza superior basado en el sistema BOLONIA, se presentaba como el paradigma a seguir, y que pervive en la actualidad.

⁸¹⁵ Informe al presidente de la Comisión, de 9 de mayo de 2010, elaborado por Mario Monti, y titulado *Una nueva estrategia para el mercado único -Al servicio de la economía y la sociedad de Europa-*. Consultado el día 06/07/2020 en: <http://cecumadrid.org/index.php/172-documentos-para-la-reflexion/analisis-y-datos-relavantes/322-nueva-estrategia-para-el-mercado-unico>.

activación de empleo, de fomento del autoempleo o mejorando los servicios prestados por los servicios públicos de empleo, entre otros.

Teniendo en cuenta que en aquel momento se estaba atravesando por una fase de restricciones presupuestarias, la política de empleo y las cualificaciones profesionales de la UE que iban a contribuir a configurar la transición a una economía inteligente debían tener carácter prioritario. En este contexto nace la iniciativa emblemática *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos*⁸¹⁶ donde, para incrementar la tasa de empleo de los jóvenes⁸¹⁷ había que actuar con firmeza y con la vista puesta en 4 puntos prioritarios:

1. Mejorar el funcionamiento de los mercados laborales, reconsiderando las políticas de flexibilidad como mejor instrumento para modernizar los mercados de trabajo.
2. Una mano de obra mucho más cualificada, capaz de adaptarse al cambio tecnológico y a las nuevas pautas de organización del trabajo.
3. Una mayor calidad del empleo y de las condiciones de trabajo.
4. Políticas más sólidas para promover la creación de empleo y la demanda de mano de obra, de manera especial, en empresas que demandan una alta cualificación y realizan un uso intensivo de la I+D.

La *Agenda* ponía de manifiesto que los sistemas de educación y formación deberían garantizar que los jóvenes que hubieran obtenido la titulación correspondiente a la enseñanza secundaria y terciaria tuviesen las cualificaciones y las competencias necesarias para lograr la transición rápida y adecuada al empleo.

En referencia a los jóvenes, tanto la iniciativa emblemática de EE2020, *Juventud en movimiento* como la *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos* formaban un tándem que se complementarían con otras iniciativas de la UE y con el marco estratégico adoptado para la cooperación europea en materia de educación y formación, adoptado por el Consejo en 2009⁸¹⁸

Las mismas prerrogativas que se plasmaban en EE2020 fueron adoptadas por las orientaciones relativas a la política de empleo para el año 2010⁸¹⁹:

1. La orientación N.º 7: *Aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad*, proponían la mejora de los servicios públicos de empleo en cuanto al refuerzo de un servicio individualizado y la postulación de medidas preventivas y activas de empleo, teniendo a los jóvenes como colectivo prioritario.
2. La orientación N.º 8: *Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente*, proponía la mejora del acceso a la formación, reforzar el sistema educativo y la formación profesional. Con el objetivo de ayudar a los jóvenes sin trabajo y que no

⁸¹⁶ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo* [COM (2010) 682 final, Bruselas 23/11/2010].

⁸¹⁷ La preocupación que mostraba EE2020 era comprensible, tras la crisis de 2008, el colectivo de jóvenes fue uno de los más afectados por las consecuencias negativas y desfavorables. Los jóvenes europeos, presentaban una tasa de desempleo del 21% y no solo eso, sino que existía un alto riesgo de que muchas de estas personas que se encontrasen alejadas del mercado de trabajo y aquellos que presentasen vínculos con marcadas pautas de debilidad, se perdiesen definitivamente (EE2020).

⁸¹⁸ Véase BAVIERA PUIG, I. (2017). "Perspectivas del empleo de los jóvenes...", op. cit.

⁸¹⁹ DOUE L 308/46, de 24/11/2010.

siguen ningún tipo de formación, los Estados miembros deberían establecer sistemas que procurasen encontrarles un primer empleo, una primera experiencia laboral o seguir con la educación o con la formación a través de formación en prácticas.

3. En la orientación N.º 9: *Mejorar la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior o equivalente*, se apostaba por la movilidad internacional de los jóvenes en proceso de aprendizaje. También promulgaba la creación de marcos de colaboración entre el mundo laboral y el mundo educativo para facilitar las transiciones al mercado de trabajo, a la vez que se establecía como hito fundamental el fomento de la educación superior y la prevención del abandono escolar prematuro.

En 2012, el CESE, en su Dictamen de enero⁸²⁰, establecía la necesidad de ampliar la formación en alternancia y la realización de prácticas formativas, incluso en la educación superior. Las conclusiones del Consejo se inclinaban por incluir en los programas de educación y formación elementos basados en el trabajo como por ejemplo los periodos de prácticas y de aprendizaje. Resultaba necesario crear estructuras de cooperación entre los centros de formación profesional y las empresas, los interlocutores sociales y las autoridades locales y regionales. También habría que diversificar la oferta formativa de los centros de formación profesional y promover la creación de pasarelas flexibles entre la formación profesional y la educación superior en el contexto de los marcos nacionales de cualificaciones⁸²¹. Esta misma idea también fue puesta de manifiesto por la Comisión⁸²² cuando establecía la esencialidad de poner en marcha una estrecha cooperación entre el mundo educativo y académico y el mundo laboral, tanto a nivel político (Ministerio de Empleo, de Política Social, de Sanidad, de Educación o de Juventud) como a nivel operativo para garantizar una política de empleo fructífera.

En 2014 se configuró el *Marco europeo de calidad para los periodos de prácticas* donde, las prácticas laborales, se configuraban como un instrumento magnífico para consolidar dicha transición del periodo de formación al empleo. Sin embargo, a pesar de tener una serie de ventajas no solo para el trabajador sino también para la empresa (pensemos en la facilidad de la empresa de conseguir mano de obra formada conforme a los cánones que establece la propia empresa), todas las instituciones europeas se habían mostrado preocupadas por la falta de eficacia, disponibilidad y calidad de los periodos de prácticas, debiéndose esta preocupación a que una parte importante de las prácticas adolecían de problemas como un contenido educativo insuficiente, una compensación escasa o nula y condiciones de trabajo inferiores a la norma⁸²³. Así, en la Recomendación que hacía el Consejo se pedían periodos de prácticas mejores y más seguros donde se establecieran unos

⁸²⁰ DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO sobre *El empleo para los jóvenes, las cualificaciones técnicas y la movilidad* (DOUE C 68/11, de 06/03/2012).

⁸²¹ CONCLUSIONES DEL CONSEJO, de 26 de noviembre de 2012, *sobre la educación y la formación en Europa 2020 – La contribución de la educación y la formación a la recuperación económica, al crecimiento y al empleo* (DOUE C 393/5, de 19/12/2012).

⁸²² COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Hacia una recuperación generadora de empleo* [COM (2012) 173 final, Bruselas 18/04/2012].

⁸²³ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Hacia un Marco de Calidad para los Periodos de Prácticas. Segunda fase de la consulta de los interlocutores sociales a escala europea con arreglo al artículo 154 del TFUE* [COM (2012) 728 final, Bruselas 05/12/2012].

criterios mínimos con el objeto de garantizar su valor educativo y evitar la explotación del trabajador joven⁸²⁴.

En 2015, el Proyecto de Informe conjunto sobre el empleo de la Comisión y del Consejo⁸²⁵ arrojaba los siguientes datos sobre el colectivo de jóvenes:

1. El gasto público en educación disminuyó en casi la mitad de los Estados miembros, descendiendo un 3,2% en el conjunto de la UE con respecto a 2010.
2. La Garantía Juvenil se había convertido en un motor que mejoró las transiciones desde el sistema educativo al mercado de trabajo.
3. Aunque la tasa de desempleo juvenil había empezado a reducirse en el conjunto de la UE, las tasas de actividad también descendían entre la población joven de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años de edad.
4. El desempleo de los jóvenes “ni-ni” había descendido, pero se mantenía alto en ciertos Estados miembros como en España, Grecia, Bulgaria o Italia.
5. Las tasas de abandono escolar prematuro habían mejorado en la mayoría de los países, sin embargo, los niveles seguían siendo especialmente altos en países como España y Portugal.
6. En cuanto a la movilidad transnacional, en cifras absolutas, el flujo neto de salida fue mayor en países de menor desarrollo económico como España y Polonia mientras que el flujo neto de entrada fue mayor en países de mayor desarrollo económico como Alemania y el Reino Unido.

Las orientaciones para el empleo dadas en 2010 se mantuvieron hasta el año 2015, donde se publicaron las nuevas⁸²⁶, que se mantendrían hasta 2018. Con respecto a los jóvenes, la nueva Orientación N.º 6: *Mejorar la oferta de trabajo, las cualificaciones y las competencias*, seguía planteando la mejora de los sistemas educativos y de formación profesional y apostaba por sistemas de aprendizaje basados en el trabajo, como la formación dual.

Las orientaciones para las políticas de empleo de los jóvenes, para el año 2018⁸²⁷, en su Orientación N.º 6: *Aumentar la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias*, mostraba que su principal preocupación seguía siendo la mejora de los niveles de educación general, haciendo hincapié en los estudiantes menos cualificados y los de entornos desfavorecidos. Se seguía insistiendo en reforzar las capacidades básicas, reducir el abandono prematuro, apoyar una formación de aprendices de calidad y eficaz o apostar por una educación y formación profesional continua y flexible y por seguir mejorando la transición de la enseñanza al trabajo, entre otras cosas, mediante la aplicación de la *Garantía Juvenil*.

Para el año 2019⁸²⁸, se mantendrían las mismas orientaciones y de la misma manera para 2020 y 2021 con las consiguientes adaptaciones por la crisis sanitaria⁸²⁹. Derivado de los

⁸²⁴ RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO, de 10 de marzo de 2014, *sobre un marco de calidad para los períodos de prácticas* (DOUE C 88/1, de 27/03/2014).

⁸²⁵ *Proyecto de informe conjunto sobre el empleo de la Comisión y del Consejo que acompaña a la Comunicación de la Comisión relativa al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016* [COM (2015) 700 final, Bruselas 26/11/2015].

⁸²⁶ DOUE L 268/28, de 15/10/2015.

⁸²⁷ DOUE L 224/4, de 05/09/2018.

⁸²⁸ DOUE L 185/44, de 11/07/2019.

⁸²⁹ DOUE L 344/22, de 19/10/2020.

efectos devastadores de la pandemia, la Comisión⁸³⁰ insta a los Estados miembros a que movilicen la solidaridad intergeneracional con el objeto de apoyar a los jóvenes como colectivo especialmente perjudicado, asimismo, también propone una serie de instrumentos financieros e insta a que los Estados miembros aprueben, lo más rápidamente posible, ambas propuestas y aprovechen el presupuesto europeo para intensificar las medidas de apoyo al empleo juvenil.

3.4. Otras iniciativas y programas europeos.

3.4.1. Iniciativa de Oportunidades para la Juventud

La iniciativa de *Oportunidades para la Juventud*⁸³¹ fue una propuesta de la Comisión dirigida, en particular, a los jóvenes que no trabajaban ni seguían ningún plan de estudios o de formación, con el objeto de combinar las acciones concretas de los Estados miembros y la UE con las prioridades señaladas en EE2020, en las Conclusiones del Consejo de junio de 2011⁸³² y en la Recomendación del Consejo relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro⁸³³.

Las acciones que planteaba esta iniciativa para mejorar la situación de los jóvenes, de cara al mercado de trabajo, fueron las siguientes:

1. Prevención del abandono escolar prematuro. En la Recomendación del Consejo se aportaban una serie de soluciones que consistirían en una combinación de medidas preventivas, de intervención y de compensación que sirviesen para reanudar de nuevo al joven a la formación.
2. Desarrollo de capacidades que fuesen pertinentes para el mercado laboral. Para ello, resultaba imprescindible invertir mayor esfuerzo en la adquisición, por parte de los jóvenes, de capacidades tecnológicas en el ámbito de la información y de la comunicación y fomentar la cultura del autoempleo.
3. Ayuda para una primera experiencia profesional y fomentar la formación en el puesto de trabajo. Decía la iniciativa que los contratos de aprendiz, las colocaciones en empresas y los periodos de prácticas se configuraban especialmente importantes para conseguir el objetivo de inserción laboral juvenil, siempre bajo el cumplimiento de las normas de calidad. En este sentido, se hacía un llamamiento a los interlocutores sociales y a los servicios públicos de empleo para que contribuyesen a ayudar a encontrar dichos puestos de trabajo a los jóvenes demandantes de empleo.
4. Acceso al mercado laboral: conseguir un (primer) empleo. Debían de introducirse elementos de flexibilidad de entrada para facilitar la entrada al mercado de trabajo

⁸³⁰ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación* [COM (2020) 276 final, Bruselas, 01/07/2020].

⁸³¹ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES *Iniciativa de Oportunidades para la Juventud* [COM (2011) 933 final, Bruselas, 20/12/2011].

⁸³² CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 11838/11 SOC 583 JEUN 36 ECOFIN 443 EDUC 206, Bruselas de 20/06/2011. Consultado el día 23/09/2021 en: <https://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/>

⁸³³ RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO, de 28 de junio de 2011, *relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro* (DOUE C 191/1, de 01/07/2011).

de los jóvenes y rebajar los costes salariales a las empresas como elemento motivador de su contratación.

Por su parte también se hacía un llamamiento a la UE para hacer un mayor uso del FSE para poner en marcha medidas destinadas a luchar contra el desempleo juvenil y un mayor apoyo a los programas de movilidad para los jóvenes.

3.4.2. El sistema de Garantía Juvenil

Con el objeto de facilitar a los jóvenes las transiciones de los estudios al trabajo, la Comisión pidió a los Estados miembros que se pusiera en marcha la *Garantía Juvenil*. Así, en diciembre de 2012, la Comisión adoptó un paquete de medidas sobre empleo juvenil que incluía una propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil⁸³⁴; en 2013, el Consejo adoptó formalmente su Recomendación sobre la Garantía Juvenil⁸³⁵. La *Garantía Juvenil* iba a consistir en un programa a través del cual los jóvenes, menores de 25 años⁸³⁶, iban a poder recibir alguna de las siguientes acciones: una buena oferta de empleo, acciones de educación continua o una formación de aprendizaje o período de prácticas; en un plazo de 4 meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal. La oferta de educación continua englobaba además programas de formación de calidad que condujeran a una titulación profesional reconocida. Para ser beneficiario del sistema de Garantía Juvenil, el joven debería de encontrarse registrado en su correspondiente servicio de empleo en el momento de su solicitud para ingresar en el programa. La Recomendación se planteaba que para los supuestos de jóvenes “ni-ni”, cuya definición invita a pensar que la mayoría no iban a encontrarse registrados como demandantes de empleo, los Estados miembros deberían definir un punto de partida para poderles otorgar la correspondiente Garantía Juvenil en el mismo plazo de 4 meses.

Si recordamos, esta propuesta no resulta novedosa ya que en las primeras orientaciones de empleo que la EEE ponía de manifiesto para el año 1998, se estableció una propuesta en similares términos (ofrecer una nueva oportunidad de empleo a los jóvenes, antes de que hubiesen pasado 6 meses en situación de desempleo, en forma de formación, prácticas laborales, reciclaje o cualquier otra medida que favoreciese la inserción laboral de los jóvenes). Para las orientaciones de empleo 2005-2008, el Consejo volvía a insistir en la propuesta de ofrecer a cada joven desempleado una oportunidad de empleo antes de cumplir el sexto mes en desempleo. En las Directrices para la política de empleo 2008-2010, el Consejo redujo el plazo a 4 meses⁸³⁷. En 2010, todavía no se había implementado esta medida en toda Europa y, en el marco de la iniciativa emblemática *Juventud en movimiento* presentada en EE2020, la Comisión hizo un llamamiento especial a todos los Estados miembros para que todos los jóvenes europeos siguieran algún tipo de educación complementaria, tuvieran un empleo o participasen en alguna medida de política activa de

⁸³⁴ Propuesta de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO *sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil* [SWD (2012) 409 final] [COM (2012) 729 final, Bruselas 05/12/2012].

⁸³⁵ RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO, de 22 de abril de 2013, *sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil* (DOUE C 120/1, de 26/04/2013).

⁸³⁶ La Comisión ha propuesto en su Comunicación *Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación* [COM (2020) 276 final], ampliar la edad a los menores de 30 años, cuestión que en España ya se ha llevado a cabo.

⁸³⁷ Véase la evolución de la Garantía Juvenil en PALOMINO SAURINA, P. (2015). “La garantía Juvenil”. *Revista de Información Laboral*. N.º 6. Consultado en base de datos Aranzadi (BIB 2015/2563).

empleo, en el plazo de 4 meses, desde el momento de finalizar los estudios correspondientes, con el objeto de hacer de ello una “Garantía Juvenil”.

Como se puede observar, este es uno de los casos en los que podemos comprobar como un sistema de gobernanza desprovisto de fuerza vinculante queda sin capacidad ejecutiva al dejar en manos de los Estados miembros la decisión y la acción de poner en marcha la propuesta. No será hasta la incorporación del correspondiente instrumento económico cuando esta propuesta se haga realidad en cada uno de los Estados miembros, poniendo en marcha sus propias iniciativas. En este caso, para completar su aplicación, la *Garantía Juvenil* tuvo el apoyo financiero que le proporcionó la *Iniciativa sobre empleo juvenil*, adoptada en marzo de 2013 por la Comisión Europea⁸³⁸ como instrumento integrado en la propia programación del FSE⁸³⁹ para su aplicación en aquellas regiones con un nivel de desempleo juvenil superior al 25% y que tuvo su origen en el Consejo Europeo celebrado en febrero de 2013⁸⁴⁰ cuando se reconoció la situación particularmente difícil que estaban atravesando los jóvenes en determinadas regiones de la UE. Esta iniciativa se constituyó con un montante total de 6.000 millones de euros para un periodo de aplicación de 7 años (2014-2020).

El sistema de Garantía Juvenil debía estar basado en una serie de medidas que se recogían en 6 ejes⁸⁴¹:

1. Adopción de enfoques basados en la asociación de todos aquellos partícipes del sistema como los servicios públicos de empleo, centros de educación y formación, etc., resultando fundamental la cooperación entre empleadores y todos los agentes vinculados al mercado de trabajo como las administraciones públicas regional y local o los interlocutores sociales.
2. Medidas tempranas de intervención y activación, haciendo llegar, a los jóvenes, el mensaje de la beneficiosa necesidad de participar en el sistema de Garantía Juvenil, especialmente a aquellos colectivos más difíciles de contactar como los “ni-ni” o los jóvenes que se encuentran en situación de riesgo o de exclusión social.
3. Medidas que facilitarían la integración en el mercado de trabajo a través de la mejora de las aptitudes y competencias, sobre todo, en tecnologías TIC o digitales, ofreciendo, a aquellos que abandonaron de manera prematura los estudios, vías de reincorporación a la educación o a la formación, contemplando medidas de reducción de costes laborales, de utilización de subvenciones salariales o de contratación, de promoción de la movilidad transnacional o de fomento y apoyo a la creación de empresas.
4. Utilización de los Fondos Estructurales de la UE como instrumentos de financiación de las políticas destinadas a la instalación de los sistemas de Garantía Juvenil.
5. Evaluación y mejora continua del sistema.

⁸³⁸ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Iniciativa sobre Empleo Juvenil* [COM (2013) 144 final, de 12/03/2013].

⁸³⁹ ROMERO RÓDENAS, M.J. y GARCÍA RÍOS, J.L. (2017). “La garantía juvenil: el difícil camino de la inserción laboral juvenil”. *Revista Española de Derecho del Trabajo*. N.º 199. Consultado en Base de datos Aranzadi (BIB 2017/12361)

⁸⁴⁰ CONSEJO EUROPEO EUCO 37/13 CO EUR 5 CONCL 3, Bruselas de 08/02/2013.

⁸⁴¹ COM (2012) 729 final, de 05/12/2012. Además, véase ROMERO RÓDENAS, M.J. y GARCÍA RÍOS, J.L. (2017). “La garantía juvenil: el difícil camino...”, op. cit.; GONZÁLEZ DÍAZ, F.A. (2015). “La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?” *Revista Española de Derecho del Trabajo*. N.º 181. Consultado en Base de datos Aranzadi (BIB 2015/167290).

6. Puesta en práctica rápida.

Sin embargo, el programa de *Garantía Juvenil* iba a presentar problemas relacionados con la calidad del empleo ofrecido por los entes empleadores. En este sentido, el Tribunal de Cuentas planteó, en su informe del año 2015⁸⁴², el problema que surgiría de la falta de definición del concepto “buena oferta de empleo” en lo que respetaba a las ofertas de prácticas, aprendizaje o de la propia formación. En definitiva, el modelo propuesto por la UE no cerraba determinadas cuestiones importantes en torno a la calidad del empleo ofrecido, dejando en manos de los propios Estados miembros quiénes acordasen establecer los niveles de calidad según sus propios planes de implantación y sistemas de Garantía Juvenil⁸⁴³.

3.4.3. Un Marco de calidad para los periodos de prácticas

Durante las dos últimas décadas los periodos de prácticas, bien durante los estudios o bien, una vez finalizados estos, se habían convertido en una importante vía de inserción laboral para los jóvenes⁸⁴⁴ en la medida que una puesta en práctica de los conocimientos adquiridos mediante un primer contacto con la realidad laboral proporcionaba a los jóvenes una experiencia que podía ser muy valiosa como mérito demostrable para conseguir un primer empleo. También resultaban beneficiosos a las organizaciones de acogida desde el momento en que permitían dar solución a desfases de capacidades, explotar conocimientos actualizados o facilitar futuras contrataciones⁸⁴⁵.

Sin embargo, comenzó a resultar necesario que los periodos de prácticas estuvieran imbuidos de la suficiente calidad ya que, debido en parte al panorama desfavorable que presentaba el mercado de trabajo, se estaban produciendo situaciones de abusos donde los periodos de prácticas se estaban convirtiendo en una fuente de mano de obra barata o gratuita, también estaban dando lugar a la existencia de círculos viciosos de empleo precario y, por lo tanto, estaba provocando un efecto de disuasión en los jóvenes de optar por realizarlas⁸⁴⁶.

De hecho, las situaciones que se venían produciendo distaban bastante de constituirse en el elemento clave que debía de ser. En este sentido, se generaban dudas sobre el contenido didáctico y las condiciones laborales que muchas de estas prácticas ofrecían a los jóvenes.

⁸⁴² TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2015). *Garantía juvenil de la UE: se han dado los primeros pasos, pero la aplicación del programa presenta riesgos*. Informe especial. N.º 3, págs. 27 y ss. Consultado el día 15/07/2020 en: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=31500>

⁸⁴³ El ordenamiento jurídico español definía una buena oferta de empleo en base a su duración, que en este caso sería de 6 meses, sin atender otros criterios como duración de la jornada, planes de prevención de riesgos laborales, posibilidad de contraprestación salarial, permisos o vacaciones, etc. Véase ROMERO RÓDENAS, M.J. y GARCÍA RÍOS, J.L. (2017). “La garantía juvenil: el difícil...”, op. cit.

⁸⁴⁴ Considerando (3), DOUE C 88/1, de 27/03/2014.

⁸⁴⁵ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Promover el empleo juvenil* [COM (2012) 727 final, Bruselas 05/12/2012].

⁸⁴⁶ Véase COM (2012) 727 final, Bruselas 05/12/2012, citando *Study on a comprehensive overview of traineeship arrangements in the EU Member States* (Estudio relativo a una visión global de las disposiciones sobre los periodos de prácticas en los Estados miembros), Comisión Europea (2012).

Así, se pudo comprobar que uno de cada tres periodos de prácticas resultaba deficiente⁸⁴⁷. La problemática más común en estas situaciones venía siendo la realización de tareas menores y con escasa relación con el contenido teórico que se suponen que tenían que poner en práctica los jóvenes en prácticas, jornadas laborales más largas de lo correspondiente, ausencia de cobertura de seguridad social, presencia de riesgos para la salud de los trabajadores, falta de claridad o de un régimen jurídico aplicable, periodos de prácticas excesivamente largos, etc.

Todas estas cuestiones fueron puestas de manifiesto en la Recomendación del Consejo sobre un marco de calidad para los periodos de prácticas⁸⁴⁸ y de ahí, las recomendaciones propuestas, entre las que destacamos las siguientes:

1. Exigir que los períodos de prácticas se realizasen sobre la firma de un convenio escrito celebrado entre trabajador en prácticas y organización que ofrezca las prácticas.
2. Garantizar que dichos convenios incluyan los objetivos didácticos, las condiciones laborales, la posible remuneración o compensación económica por la realización de prácticas que pudiera recibir el trabajador y los derechos y obligaciones a los que se deben ambas partes firmantes del convenio.
3. Las tareas que se asignen durante la realización de las prácticas deben estar a la altura de dichos contenidos didácticos y deben permitir que se alcancen los objetivos previstos.
4. La asignación de un tutor o supervisor que asesore, supervise y evalúe los progresos del trabajador.
5. Garantizar el respeto de los derechos laborales de los trabajadores en prácticas (jornada de trabajo, tiempo de descanso, etc.).
6. Garantizar una duración razonable del periodo de prácticas. El Consejo aconsejaba que no durasen más allá de los 6 meses, salvo situaciones justificadas.
7. Fomentar el reconocimiento y convalidación de las prácticas.
8. Facilitar las prácticas transfronterizas entre Estados miembros de la UE.

3.4.4. Alianza Europea para la Formación de Aprendices

La *Alianza Europea para la Formación de Aprendices* nace de la petición que el Consejo Europeo de febrero de 2013 hace a la Comisión Europea como parte de las medidas dispuestas a reducir el desempleo juvenil. Puesta en marcha el 2 de julio de 2013 mediante una declaración conjunta entre los interlocutores sociales europeos, la Comisión Europea y la Presidencia del Consejo de la UE, junto con algunas adhesiones de empresas, de los sectores de la industria y de la artesanía, de las cámaras de comercio, de los centros de formación profesional y de colectivos representantes de los jóvenes, fue una plataforma donde las distintas partes interesadas intentaron procurar fortalecer la calidad y la oferta de la formación de los aprendices y de apoyar la cooperación de los Estados miembros en el ámbito de la educación de la formación profesional⁸⁴⁹.

⁸⁴⁷ Encuesta del Eurobarómetro de la Comisión de noviembre de 2013. Véase PÉREZ CAMPOS, A.I. (2014). "Política comunitaria europea...", op. cit., pág. 28.

⁸⁴⁸ DOUE C 88/1, de 27/03/2014.

⁸⁴⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 14086/13 SOC 734 ECOFIN 832 EDUC 360 JEUN 84, Bruselas, 07/10/2013.

En el proyecto de declaración del Consejo de la UE sobre la *Alianza Europea para la Formación de Aprendices*⁸⁵⁰ el Consejo manifestó no solo su compromiso de luchar contra el desempleo y la inactividad juvenil, sino que además, invitaba a todas las partes que conformaban la *Alianza* a que tuviesen en cuenta esta prioridad a la hora de aplicar sus políticas económicas, sociales, educativas y formativas haciendo hincapié en que los aprendizajes de alta calidad y los demás sistemas de aprendizaje basados en el trabajo iban a suponer instrumentos eficaces para mejorar la transición escuela-trabajo. En este sentido, la *Alianza* ayudaría a desarrollar programas de formación dual, facilitaría el reconocimiento de la formación de aprendices realizada en el extranjero y promovería un marco regulador adecuado.

En la Comunicación de la Comisión *Promover el empleo juvenil* se establecían 3 factores sobre los cuáles se iban a depositar las esperanzas de éxito de los sistemas de formación de aprendices:

1. Asociaciones eficaces entre escuelas/centros de educación y formación profesionales (EFP), empresas, interlocutores sociales, cámaras de comercio, organizaciones profesionales, organizaciones de jóvenes, etc.
2. Garantizar unas cualificaciones y unos procesos de aprendizaje de alta calidad, con arreglo a la Recomendación sobre un *Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la EFP*⁸⁵¹, con el objeto de poder hacerlas transferibles entre los Estados miembros.
3. La formación de aprendices debe estar integrada en el sistema nacional de educación y formación mediante un mecanismo de titulaciones y competencias reconocidas y dentro de un marco regulador en el que se estableciesen tanto los derechos como obligaciones de las partes involucradas.

La Comunicación hacía hincapié en la especial necesidad de ingreso, en el sistema de formación de aprendices, de los jóvenes que abandonaban los estudios o que corrían el riesgo de hacerlo. Sobre el soporte de pensar que el sistema de formación de aprendices resultaba un método importante para conseguir futuras contrataciones válidas, al mismo tiempo de suponer un ejercicio de responsabilidad social, la Comisión planteaba también la necesidad de motivar e incentivar a los empresarios para que ofreciesen puestos de aprendices cuestión que solo sería posible si las propias empresas invirtiesen en dicho cometido. Para ello, sería necesario la concesión de recursos (financieros y no financieros), sobre todo a las PYME donde se hacía necesario que las autoridades abordasen las necesidades específicas de este tipo de empresas.

3.4.5. La movilidad de los jóvenes

En 2010, la Comisión Europea presentaba una iniciativa emblemática denominada *Juventud en Movimiento* que formaba parte de EE2020 y que estaba destinada a ayudar a los jóvenes a adquirir conocimientos, capacidades y la experiencia para posibilitar que su primer trabajo se convirtiese en realidad. Entre los objetivos propuestos estaba animar a que los jóvenes aprovecharan las becas de la UE para estudiar o formarse en otro país con la idea de que aumentara la empleabilidad y mejorara su acceso al mercado laboral.

⁸⁵⁰ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 14086/13 SOC 734 ECOFIN 832 EDUC 360 JEUN 84, Bruselas, 07/10/2013

⁸⁵¹ RECOMENDACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 18 de junio de 2009, *sobre el establecimiento de un Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales* (DOUE C 155/1, de 08/07/2009).

Esta necesidad imperiosa de convertir a nuestros jóvenes en ciudadanos activos se desprendía de las diferencias sustanciales que existían de niveles de desempleo juvenil entre los Estados miembros de la UE unido a los índices de vacantes que presentaban algunos Estados miembros, por lo que se ponía en valor que la movilidad interior iba a dar más oportunidades de empleo a los jóvenes. Así, desde las instancias europeas se pensaba que los periodos de prácticas y de formación transnacionales iban a ofrecer ventajas por la experiencia que suponía el trabajar en otro país sin el compromiso de un empleo a largo plazo.

La Decisión de la Comisión Europea de 2012 de transformar la red europea EURES⁸⁵² en un instrumento de búsqueda de empleo y colocación transnacional orientado a los resultados iba a afectar muy directamente a los jóvenes ya que se iba a ampliar para abarcar también la realización de periodos de prácticas y de formación de aprendices en el trabajo en otros Estados miembros de la UE. En este cometido, la iniciativa *Tu primer trabajo EURES* contribuyó a ayudar a los nacionales de la UE de entre 18 y 30 años⁸⁵³ a encontrar trabajo en otro Estado miembro.

3.4.6. Estrategia Europea para la Juventud (2019-2027)

A pesar de todas las medidas e iniciativas tomadas con el objeto de favorecer la inserción laboral de los jóvenes, la situación laboral de la juventud europea seguía sin albergar pronósticos favorables. Tras la entrada en vigor de la nueva EE2020 y tras haber transcurrido unos años para su desarrollo y puesta en acción, en 2017, en su Libro Blanco, la Comisión señala que, por primera vez desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, la generación de jóvenes está en riesgo de acabar teniendo unas condiciones de vida peores que las de sus padres⁸⁵⁴.

Así, en 2018, el Consejo lanza una nueva *Estrategia Europea para la Juventud (2019-2027)*⁸⁵⁵ cuyo objetivo sería, de nuevo, abordar los retos futuros a los que se estaban enfrentando los jóvenes de toda Europa mediante la proporción de un marco de objetivos, principios, prioridades, ámbitos y principales medidas para la cooperación en materia de

⁸⁵² DECISIÓN DE EJECUCIÓN DE LA COMISIÓN, de 26 de noviembre de 2012, *relativa a la aplicación del Reglamento de Ejecución (UE) N.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la puesta en relación y la compensación de las ofertas y demandas de empleo y el restablecimiento de EURES [notificada con el número C (2012) 8548]* (DOUE L 328/21, de 28/11/2012).

⁸⁵³ EURES es una red de cooperación entre la Comisión Europea y los servicios públicos de empleo de los Estados miembros del Espacio Económico Europeo junto y Suiza. La red fomenta y apoya la movilidad de los trabajadores y ofrece servicios de alta calidad tanto para los trabajadores como para las empresas. EURES forma parte de uno de los 3 ejes del Programa EaSI (Programa de la UE para el Empleo y la Innovación Social) para el período 2014-2020. *Tu Primer Trabajo EURES* es un plan de movilidad laboral a escala de la UE y que ayuda a los jóvenes nacionales de los Estados miembros de la UE, de Islandia y de Noruega a encontrar una colocación (trabajo, periodo de prácticas o aprendizaje) en otro país que no sea su país de residencia. En la actualidad, la franja de edad se abre hasta los 35 años.

⁸⁵⁴ LIBRO BLANCO DE LA COMISIÓN *Sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025* [COM (2017) 2025 final, Bruselas 01/03/2017], pág. 4.

⁸⁵⁵ RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, REUNIDOS EN EL CONSEJO, *sobre un marco para la cooperación europea en el ámbito de la juventud: la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027* (DOUE C 456/1, de 18/12/2018).

política de juventud, con el que intentar dar una respuesta coherente y complementar las medidas que los Estados miembros hubiesen iniciado en sus respectivos territorios.

4. LOS PLANES Y ESTRATEGIAS NACIONALES DE EMPLEO

4.1. Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo y los Programas Nacionales de Reformas

El PNAE de 1998, al hilo de las orientaciones europeas, recogía escasas medidas sobre los colectivos vulnerables⁸⁵⁶ y, en concreto, sobre los jóvenes. Prueba de ello fue, en referencia al primer Pilar de las directrices europeas para 1998, el PNAE se limitó a ofrecer formación profesional y orientación individual profesional a los jóvenes que llevasen en desempleo más de 5 meses. La propuesta española retardaba su ofrecimiento hasta el 5º mes de desempleo, cuando la directriz daba a entender que se podía ofrecer la oportunidad de empleo en el momento de quedar en situación de desempleo y antes de cumplir 6 meses en dicha situación. En segundo lugar, se limitaba a ofrecer formación y orientación profesionales individual cuando la directriz planteaba un campo mucho más amplio de opciones contemplando la posibilidad de ofrecer un empleo, prácticas laborales o cualquier otra medida favorable a la inserción laboral. En el segundo Pilar, *Desarrollar el espíritu de empresa*, el Plan pretendió fomentar los incentivos a la contratación, sobre los contratos a tiempo completo, dirigidos a los jóvenes menores de 30 años y desempleados⁸⁵⁷.

En lo que respecta a los jóvenes, las propuestas de los PNAE no variarían durante los años venideros. Así, la siguiente medida merecedora de atención fue la establecida en el PNAE de 2002 donde dentro del primer Pilar denominado *Empleabilidad*, se potenciaba la movilidad y los intercambios transnacionales a través de los distintos programas existentes en aquella época como eran el Programa *Leonardo da Vinci* o el Programa *Erasmus*⁸⁵⁸. Dentro del Pilar II, denominado *Espíritu de empresa* se pretendió motivar la incorporación de jóvenes empresarios.

El PNAE de 2003 centra su atención en dos cuestiones concretas: el apoyo al autoempleo con la propuesta de reducción de las cuotas de seguridad social a los trabajadores autónomos jóvenes, propuesta que se insertaba dentro de la Directriz N.º 1 y, por otro lado y dentro de la Directriz N.º 7, el apoyo a las medidas para evitar el abandono escolar prematuro con medidas destinadas a incrementar el tiempo de permanencia en el sistema educativo (en concreto, alargar a 4 años la permanencia en la Educación Secundaria Superior), el establecimiento de ofertas formativas con horarios diversificados, Bachillerato y Formación Profesional específica de Grado medio y superior para jóvenes no escolarizados, a partir de los 18 años, facilitar la reinserción educativa para aquellos jóvenes que abandonaron el sistema educativo de manera prematura, etc.

⁸⁵⁶ AA.VV. CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (Dir.). (2004). *Colectivos desfavorecidos...*, op. cit., pág. 38.

⁸⁵⁷ Véase TOBES PORTILLO, P. (2002). "El desarrollo de las políticas activas en España: un análisis de los planes de acción para el empleo". *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*. N.º 36, pág. 22.

⁸⁵⁸ El Programa *Leonardo da Vinci* (1995) fue adoptado como instrumento para fomentar y aplicar una política de formación profesional europea. Por su parte el Programa *Erasmus* (1987) intentaba promover la movilidad transnacional de los estudiantes de enseñanza universitaria.

En el PNAE 2004, destacaremos, en relación con la Directriz 4: *Fomentar el desarrollo del capital humano y la educación permanente* que el Gobierno se propusiera alcanzar dos objetivos para el año 2010: el primero, que al menos, el 85% de los jóvenes de 22 años, tuviesen acabada la educación secundaria superior. Para ello, se pretendía llevar a cabo ofertas formativas con horarios diversificados para los niveles de Bachillerato y Formación Profesional específica de Grado Medio y Superior, para aquellos jóvenes, no escolarizados, a partir de los 18 años. El segundo, seguir avanzando en la integración de los 3 subsistemas de formación profesional que en aquel momento se contemplaban como eran la formación profesional reglada, la ocupacional y la continua, así como con los procesos de reconocimiento de cualificaciones. Dentro de la Directriz 7: *Promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación de que son objeto* se volvía a poner de manifiesto la necesidad de reducir el nivel de abandono escolar prematuro⁸⁵⁹. Por último, y con respecto a la Directriz 9: *Regularizar el trabajo no declarado*, el Gobierno entendió que un instrumento de lucha eficaz contra esta circunstancia podían ser los incentivos a la contratación estable de grupos desfavorecidos como, por ejemplo, los jóvenes.

Así, en el PNR 2005-2008 y dentro del tercer Eje *Aumento y mejora del capital humano* se apostaba por una política de concesión de becas y ayudas para el estudio, para evitar el abandono escolar. Habría que decir que esta estrategia resultaría eficaz en los casos en los que la razón de abandonar los estudios fuese la imposibilidad familiar de seguir costeando unos estudios postobligatorios, sin embargo, carecerá de sentido y se volverá totalmente inocua cuando el aliciente de abandonar el estudio sea el atractivo económico que pudiera ofrecer el mercado de trabajo. En lo que respecta al incentivo de la formación profesional, el PNR apostaba por la mejora de la calidad de la formación profesional, facilitar la movilidad de los estudiantes o flexibilizar el acceso y el tránsito en la educación postobligatoria entre la formación profesional, el bachillerato y la universidad. Como medida a favor del desarrollo del sistema de acreditación de competencias profesionales adquiridas se fomentaría el contrato para la formación. En el sexto Eje denominado *Mercado de trabajo y diálogo social*, se hicieron propuestas en favor de la reforma del sistema de bonificaciones para incorporar a los jóvenes varones desempleados menores de 30 años como colectivos susceptibles de ser bonificado por su contratación indefinida. También se apostó por la financiación a través de microcréditos ICO y la bonificación de las cotizaciones sociales para las empresas creadas por jóvenes (séptimo Eje *Plan de fomento empresarial*).

El PNR implementado para el periodo 2008-2010 contemplaba, dentro del Eje 3 *Aumento y mejora del capital humano*, una serie de medidas para reducir el fracaso escolar: impulso para la adquisición de competencias básicas, procurar una mejor atención individualizada de los alumnos, programas de mejora del éxito escolar basados en el incremento del número de alumnos que progresan adecuadamente, programas de cualificación profesional y evaluaciones diagnósticas a los alumnos de 4º de primaria y de 2º de la ESO, con el objeto de incrementar la transparencia, grado de información y flexibilidad del sistema. Para reducir el abandono escolar prematuro también se llevaron a cabo una serie de medidas como la apuesta por becas para que los menores de 24 años dejaran de trabajar para seguir estudiando, también se estableció un plan de abandono escolar acordado con las CCAA o la constitución de una Mesa permanente sobre *Abandono Escolar Temprano* con el objeto

⁸⁵⁹ España presentaba una tasa del 29% lo que dificultaba enormemente reducirla al 10% para el año 2010, como se había planteado en EEE, estimando el Gobierno que, como máximo, se quedaría en un porcentaje en torno al 18%. En el PNR 2005-2008 se estableció el objetivo de reducirla al 15%.

de realizar un seguimiento de las diferentes medidas adoptadas por las administraciones educativas. También se implementaron medidas para el fomento de la formación profesional. Con respecto al Eje 6 *Mercado de trabajo y diálogo social* se apoyaba el empleo autónomo de los jóvenes con la elevación de la capitalización de las prestaciones por desempleo hasta un 80%, con lo que, como podemos comprobar, las medidas de política de empleo en favor de la inserción laboral juvenil fueron enormemente escasas.

La profunda crisis económica que afectó a los mercados internacionales, europeos y nacionales de 2008 exigía que los Gobiernos aplicaran reformas en varios de los ámbitos de sus respectivas realidades socioeconómicas. En lo referente al ámbito laboral, se optó por adoptar una infinidad de medidas reformadoras cuya característica principal fue el alto grado de flexibilidad que aportaron a las empresas para que estas pudieran hacer frente a las exigencias del mercado. El desempleo juvenil fue uno de los más castigados por los efectos desfavorables de la crisis económica, cuestión que fomentó el que un gran número de medidas reformadoras estuviesen pensadas en favor de la inserción laboral y la empleabilidad de los jóvenes.

Partiendo de este contexto socio-económico, el PNR del año 2011, trató de poner su punto de atención sobre el colectivo de jóvenes. El Gobierno intentó de mejorar las oportunidades de empleo de los integrantes de este colectivo con medidas como la mejora en las bonificaciones a la contratación indefinida; la modificación de la regulación de los contratos para la formación con objeto de subvencionar la totalidad de las cotizaciones sociales, a la vez que se mejoraba el salario y se le reconocía la prestación por desempleo a su término; la modificación de la regulación de los contratos en prácticas con el objeto de incluir los certificados de profesionalidad como titulación válida para poder contratar vía esta modalidad y ampliando el plazo a 5 años, tras la finalización de los estudios, para poder suscribir este tipo de contrato; la bonificación de la transformación de los contratos formativos en contratos de fomento de la contratación indefinida. La Ley de Empleo también se modifica incluyendo como colectivos prioritarios a los jóvenes.

El PNR recogía el *Plan de Choque* (RD-Ley 1/2011, de 11 de febrero) aprobado por el Gobierno en el que se establecían reducciones del 100% de las cuotas de cotización a la Seguridad Social a aquellas empresas con 250 trabajadores o menos, llegando a alcanzar solo el 75% en el resto de empresas, que contratasen a jóvenes siempre que creasen nuevos puestos de trabajo a tiempo parcial, con una jornada entre el 50% y el 75% de la jornada completa comparable y con una duración mínima de 6 meses. Por su parte, el Gobierno había acordado, con las grandes empresas, un *Plan de Formación y Experiencia Profesional para Jóvenes* que iba a suponer la creación de unas 30.000 becas destinadas a la formación de jóvenes desempleados de baja cualificación mediante periodos de prácticas de 6 meses en empresas compatibles con la formación teórica recibida.

En cuanto a la tasa de abandono escolar prematuro, el PNR de 2011 ponía de manifiesto que a pesar de haber sido una de las preocupaciones prioritarias durante los últimos años, las medidas adoptadas seguían sin ofrecer los resultados esperados⁸⁶⁰. Justificando que el resultado mostrado en 2009 no podía recoger los efectos provocados por las últimas medidas adoptadas en favor de reducir la tasa de abandono escolar prematura, apuesta por seguir implementando dichas medidas. En este sentido adoptó el *Plan de Acción 2010-2011* del Ministerio de Educación cuyos objetivos iban a consistir en fortalecer los

⁸⁶⁰ En 2009, la última tasa disponible, arrojaba un resultado de un 31,2%.

programas de refuerzo, orientación y apoyo que se venían implementando junto con la concesión de ayudas a los centros educativos.

En cuanto a la formación de los jóvenes, cabe destacar las medidas propuestas para elevar el número de población con estudios terciarios. En este aspecto, España sí que venía cumpliendo con los objetivos propuestos por Europa de alcanzar para el año 2020 el 40% de la población joven con estudios de la educación terciaria. Para ello, una de las medidas reina fue la flexibilización del acceso a la FP superior y del tránsito entre la FP y la universidad. También se pretendió dar un nuevo impulso a la formación profesional con la Ley de Economía Sostenible y Ley Orgánica Complementaria cuyas modificaciones a la Ley Orgánica de Educación y a la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la FP iban a facilitar el acceso a la FP, la permanencia en el sistema educativo y una mejora en su calidad.

Tras la entrada del nuevo Gobierno en noviembre de 2011 y con unos de los peores resultados de desempleo entre los Estados miembros de la UE, el PNR de 2012 decidió seguir poniendo el foco de atención sobre las reformas del sistema educativo para evitar el abandono escolar prematuro, mejorar la empleabilidad a través de la FP (introducción de la formación profesional dual), intentar que el sistema universitario español lograra una mayor excelencia, competitividad e internacionalización, mejorar la eficiencia de la política de becas o fomentar el aprendizaje de lenguas extranjeras.

En el ámbito de la contratación, se reforma el contrato para la formación y el aprendizaje eliminando las limitaciones referidas a celebrar un solo contrato por cada trabajador a lo largo de su vida y al número máximo de contratos de formación en cada empresa, permitiendo que la formación teórica se pudiera desarrollar en el interior de la propia empresa, siempre que esta dispusiera de las instalaciones y del personal adecuados, amplía la duración del contrato a 3 años y, por último, prevé incentivos en materia de Seguridad Social tanto para su formalización, con el objeto de dar impulso a su utilización, como para su transformación en contratos indefinidos. Con el objeto de reducir la dualidad laboral y fomentar la contratación indefinida se creó el contrato de apoyo a los emprendedores que preveía incentivos en materia fiscal y de Seguridad Social por la contratación de jóvenes hasta 30 años recayendo sobre esta contratación una obligación empresarial de mantenimiento en el tiempo de 3 años al trabajador contratado bajo pena de reintegro de dichas bonificaciones.

En definitiva, el Gobierno se propuso la revisión del conjunto de medidas de política activa de empleo llevadas a cabo hasta este momento y fomentó otras vías alternativas de empleo para los jóvenes como iban a ser el autoempleo (ventajas en materia de Seguridad Social, capitalización del 100% de la prestación por desempleo, etc.), o las prácticas profesionales con la idea de facilitar el tránsito del sistema educativo al mercado de trabajo (concesión de beca para la realización de las prácticas). También se revisaron las actuaciones que se venían desarrollando a través de las Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo donde trabajadores jóvenes alternaban formación y empleo. Por último, el Gobierno promocionó la movilidad europea de los jóvenes mediante la Red EURES.

El PNR de 2013 propuso seguir con la reforma laboral iniciada en 2012. Como novedad importante, estableció la *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016* que respondía a los objetivos planteados por el *Sistema de Garantía Juvenil* propuesto por la Comisión Europea. Con respecto al aspecto formativo y educacional, el PNR estableció la

creación de un nuevo título de FP Básica al que se podría acceder sin haber superado la educación secundaria obligatoria, pero que seguiría formando al alumno para retomar tales estudios o acceder a la FP de Grado Medio. Otra de las medidas que incluía dicho PNR y que supuso una novedad con respecto a las tomadas otros años atrás fue el programa de ayudas para que los jóvenes desempleados que abandonaron los estudios de educación obligatoria pudieran retomarlos o una nueva modalidad de trabajo a tiempo parcial con el objeto de que el joven pueda compatibilizar trabajo y estudios⁸⁶¹.

El PNR de 2014, en cuanto a medidas propuestas, supuso una continuación de sus antecesores, 2012 y 2013. Sin embargo, en el análisis que se realizaba desde el Consejo de la UE sobre la realidad española en 2014 se decía que la inadecuación a las necesidades del mercado de trabajo tanto del sistema educativo español como del sistema de formación, junto con el elevado porcentaje de personas desempleadas sin cualificación formal (35,2%) constituían la causa de la tasa tan elevada de desempleo juvenil. El porcentaje de los jóvenes que ni estudian ni trabajan seguía siendo el más elevado de la UE (23,5%)⁸⁶². Esta afirmación preveía pensar que la multitudinaria batería de medidas de reforma laboral implementadas en los años anteriores, o bien no estaban teniendo los efectos esperados, o quizá resultaba pronto para ver un resultado positivo.

El PNR de 2015 resultó continuista de esta política. Con la aprobación de la nueva *Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016*, como marco normativo plurianual de las políticas activas de empleo en el conjunto del Estado, plasmó un objetivo global que no fue otro que la modernización de los SSPPE. Al hilo de este objetivo, se pretendía incluir actuaciones novedosas como la adopción de medidas necesarias para informar a las empresas sobre los colectivos de desempleados, en particular aquellos incluidos en programas específicos con incentivos a la contratación, como podía ser el colectivo de jóvenes.

Tanto el PNR de 2016 como el correspondiente al año 2017 aportaron escasas medidas novedosas en favor de la inserción laboral de los jóvenes, optando por dar continuidad a las adoptadas durante las reformas laborales en 2011 y 2012. Destacar que el PNR del año 2017 recogía la intención de aprobar una nueva *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020* en la que seguiría teniendo un papel protagonista el *Sistema Nacional de Garantía Juvenil*.

El PNR de 2018 siguió nadando en el mar de optimismo económico y de empleo que se venía produciendo por lo que su aportación real a la política de empleo de los jóvenes fue escasa. Por un lado, se continuaron los trabajos para la aprobación de la nueva *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020* y, por otro lado, la LPGE para el año 2018, estableció una ayuda económica de acompañamiento para los jóvenes que estuviesen inscritos en el *Sistema Nacional de Garantía Juvenil* cuando suscribiesen un contrato para la formación y el aprendizaje. Por su parte, y en la misma línea de otras propuestas de años anteriores, se volvía a recurrir al instrumento de la bonificación a las cotizaciones a la Seguridad Social, por la conversión en indefinidos, de estos contratos formativos.

⁸⁶¹ AGS. 3. FOMENTAR EL CRECIMIENTO Y LA COMPETITIVIDAD ACTUAL Y FUTURA. Eje 3. *Capital humano*, PNR 2013.

⁸⁶² RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO, de 8 de julio de 2014, *relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2014* (DOUE C 247/35, de 29/07/2014).

El PNR de 2019 se presentaba con un marcado aire reformista, de la mano de la entrada del nuevo Gobierno y de su idea de elaborar un nuevo “Estatuto de los Trabajadores del Siglo XXI”, sin embargo, las ideas que plasmaba el PNR para paliar los males del mercado de trabajo nacional se podrían describir como poco inspiradoras y menos innovadoras ya que eran las mismas que se habían venido aplicando desde el inicio de la crisis del 2008: combatir la dualidad del mercado de trabajo y la precariedad en el empleo con el impulso de la contratación indefinida, y que, lamentablemente, tan escaso resultado habían dado. En cuanto a la formación del capital humano, el objetivo urgente que se planteaba el PNR fue de nuevo el reducir el abandono temprano de la educación y de la formación⁸⁶³. Es decir, tras 10 años de implementar medidas para paliar dicho problema, aún seguíamos presentando tasas de abandono escolar por encima de la media europea lo que daba una idea de la escasa efectividad de las medidas aplicadas. Teniendo como uno de sus objetivos acabar con este problema, el nuevo Gobierno remite a las Cortes el día 15 de febrero de 2019 un Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley Orgánica de Educación, que fue aprobada en diciembre de 2020. En esta nueva reforma educativa se contempla dar un nuevo impulso a la formación profesional reglada mediante una mejora del reconocimiento social de la formación profesional, una flexibilización de sus enseñanzas y mediante la agilización de los procesos de incorporación de nuevos contenidos. En este sentido y de manera adicional, el PNR de 2019, contempló un *Plan Estratégico de Formación Profesional* que, finalmente, fue lanzado como *I Plan Estratégico de Formación Profesional del Sistema Educativo 2019-2022*.

En 2020, la expansión del virus COVID-19 ha ocupado y preocupado toda la agenda política nacional poniendo fin a la progresión económica que se venía produciendo desde el año 2014. En lo que se refiere a los jóvenes, cabría destacar la continuidad del *Plan de choque por el Empleo Joven 2019-2021*, la derogación de ciertos contratos laborales temporales que habían surgido como impulso a la contratación de la población joven y que estaban supeditados a que la tasa de desempleo nacional no bajase del 15%⁸⁶⁴.

Por su parte, el PNR correspondiente al año 2021 poco o nada aportaría en cuanto a medidas específicas diseñadas para los jóvenes salvo el anuncio de la contemplación de un nuevo marco normativo del mercado laboral que pondría especial atención al colectivo de jóvenes.

4.2. Las estrategias nacionales para el empleo y sus directrices

4.2.1. La Estrategia Española para el empleo 2012-2014

La *EEE 2012-2014* debía contribuir a alcanzar una serie de objetivos de política de empleo con respecto a los jóvenes y vinculados a EE2020 y al PNR de 2011. En cuanto a la formación, la Estrategia consideró a los jóvenes con déficit formativo colectivo prioritario como usuarios de los SSPPE, a la hora de establecer medidas y acciones con el objeto de ofrecerles un servicio personalizado, individualizado y especializado. Para los menores de 20 años que careciesen de titulación académica, se diseñarían líneas que posibilitaran y que fomentaran la reincorporación al sistema educativo y para aquellos otros, de entre 20 y 25

⁸⁶³ En 2018, la tasa de abandono escolar prematuro se situaba en el 17,9%, lejos de los objetivos marcados.

⁸⁶⁴ Entre ellos, los contemplados por la *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016* o el contrato de trabajo indefinido de apoyo a los emprendedores o el contrato de formación y aprendizaje para jóvenes de hasta 30 años.

años, las medidas propuestas de política activa de empleo incluirían acciones de cualificación profesional.

Por su parte, la Estrategia contemplaba la utilización del instrumento de las bonificaciones a las cuotas de la seguridad social, el impulso de la contratación indefinida⁸⁶⁵, el fortalecimiento del sistema de formación en régimen de alternancia (formación dual, contrato para la formación y el aprendizaje, programas de empleo y formación y experiencia en las empresas)⁸⁶⁶, de la capacidad emprendedora o de la movilidad laboral dentro del espacio económico europeo.

4.2.2. La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016

La *EEAE 2014-2016* va a tener muy presente el marco trazado por la *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016* a la vez que va a corroborar la importancia que va a suponer la adaptación de los SSPPE para poder dar cumplimiento al compromiso de implantación de la *Garantía Juvenil* implementada en España mediante el *Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil*.

La Estrategia ponía de manifiesto el fuerte aumento que estaban experimentando la formalización de los contratos formativos, de manera muy especial el contrato para la formación y el aprendizaje (un aumento del 109,5% en los 2 últimos años) y cierto dinamismo en la incorporación de jóvenes como trabajadores por cuenta propia, suponiendo un aumento del 20% con respecto al aumento general.

Uno de los principios de actuación de la nueva *EEAE 2014-2016*, con respecto a los jóvenes, fue el de garantizar el principio de unidad de acceso y atención a los usuarios, así como de garantía de atención a los jóvenes sin ocupación que no cursaran formación en los términos de la *Garantía Juvenil*, de modo que se facilitase la movilidad, se promoviese la competitividad y la unidad del mercado laboral español y su integración en el mercado de trabajo europeo.

4.2.3. La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020

Una de las novedades que presentaba la *EEAE 2017-2020*, con respecto a sus antecesoras fue la agrupación en cuatro bloques del conjunto de sus medidas. El cuarto, iba a tener por finalidad fortalecer y desarrollar los sistemas de gestión y evaluación, en este caso, mejora del sistema de gestión y soporte de la *Garantía Juvenil*.

Entre los objetivos estratégicos que marcó la *EEAE 2017-2020* se consolidó la promoción de la activación y de la mejora de la empleabilidad de los jóvenes, con especial atención a aquellos que presentasen mayores deficiencias de formación y riesgo de precariedad laboral, utilizando los instrumentos puestos a disposición como, por ejemplo, la *Garantía Juvenil* y la coordinación con el sistema educativo. En este sentido se pretendió, en

⁸⁶⁵ Especialmente aquellos con baja cualificación. La idea era incrementar dichas tasas en un 10% de media anual entre 2012 y 2014

⁸⁶⁶ En este sentido, el objetivo consistía en alcanzar una participación del 14% de los menores de 25 años en formación y práctica profesional no laboral en empresas y alcanzar una tasa de inserción laboral de personas menores de 30 años en torno al 40%.

coordinación con las CCAA, promover un programa nacional para la orientación, formación y soporte directo a jóvenes beneficiarios del *Sistema Nacional de Garantía Juvenil* sin cualificación profesional y que hubieran abandonado el sistema educativo, con el fin de incentivar su participación en programas de formación profesional, tanto del ámbito educativo como del laboral. La gestión de este programa debería recaer sobre las CCAA mediante fondos transferidos del SPEE. También se estableció avanzar en la mejora y adaptación del sistema de gestión que da soporte al *Sistema de Garantía Juvenil* y en su infraestructura tecnológica de soporte, mejorando su interrelación con el SISPE.

4.3. Otras iniciativas nacionales

4.3.1. Plan de choque para la empleabilidad 2011-2012

El 2 de febrero de 2011, el Gobierno y los Interlocutores Sociales suscribieron el Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones que abordó, entre otras medidas, la reforma de las políticas de empleo, donde se iban a incluir una serie de programas de carácter extraordinario y urgente para hacer frente a la consecuencia principal de la crisis económica que fue el desempleo.

En estos términos se expresaba la Exposición de Motivos del RD-Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas⁸⁶⁷ advirtiendo, además, de la necesidad de llevar a cabo un cambio de modelo productivo que permitiese a la economía española alcanzar un desarrollo económico robusto y cuyos efectos se tradujeran en un alto crecimiento del empleo y de estabilidad laboral, fortaleciendo con ello los pilares de nuestro estado de bienestar. Entre las medidas más reseñables que afectaron a los jóvenes, podemos destacar:

El Programa excepcional de empleo para la transición hacia la contratación estable (art. 1 RD-Ley 1/2011) que bonificaba a las empresas, durante los 12 meses siguientes a la contratación, con una reducción del 100% de todas las cuotas empresariales a la Seguridad Social, cuando la plantilla fuese inferior a 250 personas o del 75% cuando la plantilla fuese igual o superior a 250 trabajadores. Dicha reducción se aplicaría al contratar trabajadores menores de 30 años y que llevaran, al menos, 12 meses inscritos como demandantes de empleo en la oficina de empleo correspondiente, en los 18 meses anteriores a la contratación.

Acciones para mejorar la empleabilidad que combinasen actuaciones de orientación profesional y formación para el empleo (art. 3 RD-Ley 1/2011). Esta disposición conllevaba un mandato a los distintos SSPPE para que, durante 1 año desde la entrada en vigor del RD-Ley 1/2011, a los jóvenes con baja cualificación, entre otros colectivos, se les encomendase llevar a cabo acciones de mejora de la empleabilidad mediante la puesta en marcha de itinerarios individuales y personalizados de empleo. Tanto las acciones de formación profesional para el empleo como las de empleo-formación serían las destinatarias para cubrir de manera prioritaria todas las actuaciones que requiriesen las personas beneficiarias del plan.

⁸⁶⁷ BOE N.º 37, de 12/02/2011.

4.3.2. La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016

La *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016* fue aprobada en febrero de 2013 y se constituyó, a diferencia de la anterior estrategia, como un instrumento fruto de un proceso del diálogo y de la negociación entre los interlocutores sociales y el Gobierno. De hecho, la Estrategia pretendió ser un instrumento abierto a la participación o colaboración de cualquier tipo de entidad, tanto pública como privada, con el fin de alcanzar los objetivos perseguidos. La colaboración se planteaba desde el punto de vista de que las entidades pudieran contribuir con sus propias iniciativas para hacer frente al desempleo juvenil en cualquiera de sus formas. Hasta se diseñó un sello o distintivo para todos aquellos colaboradores que quisieran utilizarlo en reconocimiento de su contribución⁸⁶⁸.

La *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016*, situada en la línea de los objetivos de la Garantía Juvenil europea, contemplaba 15 medidas de choque, con impacto a corto plazo y cuya regulación se produjo primero mediante el procedimiento de urgencia por el RD-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo⁸⁶⁹, y más tarde, mediante la Ley 11/2013, como resultado de la correspondiente tramitación parlamentaria.

Fomento del emprendimiento y del autoempleo de los jóvenes⁸⁷⁰. Una de las primeras medidas adoptadas por la *Estrategia* fue la llamada tarifa plana para jóvenes autónomos. Así, la Ley 11/2013 estableció dos supuestos. Por un lado, para los trabajadores menores de 30 años o de 35, en el caso de mujeres, que se incorporasen al Régimen Especial del sistema de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (RETA), preveía una reducción⁸⁷¹, equivalente al 30% de la cuota resultante de aplicar, sobre la base mínima de cotización por contingencias comunes, el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, incluida la incapacidad temporal⁸⁷². Por otro lado, y de manera alternativa, los trabajadores por cuenta propia menores de 30 años, que causaran un alta inicial en el RETA o que no hubieran estado en situación de alta en los 5 años inmediatamente anteriores desde la fecha de efectos del alta, podrían aplicarse una serie de reducciones y bonificaciones sobre la cuota por contingencias comunes, siendo la cuota el resultado de aplicar, a la base mínima de cotización correspondiente, incluida la incapacidad temporal y por un periodo máximo de 30 meses, la siguiente escala de tipos:

1. Un 80%, durante los 6 primeros meses (reducción).
2. Un 50%, durante los 6 segundos meses (reducción).
3. Un 30%, durante los 3 meses siguientes a los 12 meses anteriores (reducción).
4. Un 30% durante los 15 meses siguientes al periodo de reducción de 15 meses (bonificación).

En segundo lugar, la Ley 11/2013 contemplaba la posibilidad de que, aquellos jóvenes que fuesen beneficiarios de una prestación por desempleo contributiva y que intentasen

⁸⁶⁸ Véase el sello en MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. (2013). *Estrategia de Emprendimiento y Empleo joven 2013/2016*, pág. 101. Consultado en: http://www.mites.gob.es/ficheros/rse/documentos/eeej/eeej_documento.pdf

⁸⁶⁹ BOE N.º 47, de 23/02/2013.

⁸⁷⁰ Título I, Capítulo I, de la Ley 11/2013, de 26 de julio.

⁸⁷¹ Las reducciones se financiaban con cargo a la partida presupuestaria del SPEE.

constituirse como trabajadores autónomos, tuvieran la posibilidad de compatibilizar la percepción mensual de la prestación con el trabajo por cuenta propia, durante un máximo de 270 días, siempre que se cumpliesen los siguientes requisitos (art. 3, Ley 11/2013):

1. Que el joven fuera menor de 30 años en la fecha de inicio de la actividad y que no tenga trabajadores a cargo.
2. Que se solicitase en el plazo de 15 días a partir del inicio de la actividad empresarial.

Más tarde, este artículo 3 fue derogado por la DD Única.6 de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y del a Economía Social.

En tercer lugar, el art. 4. Uno, de la Ley 11/2013, modificaba la DT4ª de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, respecto de su regla 3ª, introducía una nueva 4ª y modificaba la antigua 4ª, que pasaba a ser la 5ª, con la intención de incentivar y facilitar la constitución como trabajador autónomo de los jóvenes.

En este sentido, las modificaciones quedaron de la siguiente forma. En cuanto a su regla 3ª, se establecía lo siguiente: los jóvenes menores de 30 años, beneficiarios de una prestación por desempleo de nivel contributivo, podían optar entre estas 2 opciones:

1. Capitalizar la prestación cuando fuesen a constituirse como trabajadores autónomos como socios trabajadores o socios de trabajo en alguna cooperativa o sociedad laboral.
2. Ser subvencionado, por el importe de la prestación por desempleo, para sufragar la cotización del trabajador a la Seguridad Social.

Finalmente, la DD Única.3 de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre derogó la DT4ª de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre.

El art. 5. Uno, modificaba la letra d) del apartado 1 del art. 212 de la Ley General de la Seguridad Social aprobada por el RD Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en el sentido de que mientras el joven menor de 30 años, beneficiario de un derecho de prestación por desempleo, estuviera realizando un trabajo por cuenta propia de duración inferior a 60 meses, el derecho de cobro de la prestación se suspendería, durante el periodo de alta. El art. 1 d) fue modificado, más tarde, por el art. 2.1 de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, traspasando el derecho a suspender a cualquier trabajador, no solo a los jóvenes.

Con respecto a la cotización por contingencias profesionales y cese de actividad, el art. 6 de la Ley 11/2013 añadía un nuevo párrafo 3º a la DA58ª del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el RD Legislativo 1/1994, de 20 de junio donde se establecía que la protección frente a las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que incluyese la cobertura de protección por cese de actividad, tendría carácter voluntario para los trabajadores por cuenta propia menores de 30 años. Más tarde, la DA58ª fue derogada por la DD Única de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre⁸⁷².

Por último, el art. 11 regulaba una serie de incentivos destinados a empleadores jóvenes, menores de 30 años y sin trabajadores asalariados. En este sentido, se establecía una reducción del 100% de todas las cuotas empresariales de la Seguridad Social incluidas las

⁸⁷² Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 (BOE N.º 315, de 30/12/2014).

de accidente de trabajo y enfermedades profesionales y las cuotas de recaudación conjunta, durante los 12 meses siguientes por la contratación de personas desempleadas de edad igual o superior a 45 años.

Incentivos a la contratación de los jóvenes⁸⁷³. El art. 9 de la Ley 11/2013 regulaba un incentivo a la contratación juvenil mediante el *Contrato a Tiempo Parcial con Vinculación Formativa*. Se trataba de una modalidad contractual que pretendía, además del incentivo a la contratación de los jóvenes, fomentar la interrelación entre aprendizaje y trabajo por cuenta ajena. En este sentido, se ofrecía al empleador la posibilidad de que, con la contratación del joven mediante esta modalidad y durante un máximo de 12 meses, pudiera disfrutar de una reducción de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes del 100% si la empresa tenía una plantilla inferior a 250 trabajadores, o del 75%, en el caso de que la empresa contase con una plantilla igual o superior a dicha cifra.

Como requisito para el joven contratante se exigía que no tuvieran experiencia laboral o que fuese esta inferior a 3 meses, proceder de otro sector de actividad, ser desempleado y haber estado inscrito en la oficina de empleo correspondiente al menos 12 meses en los 18 anteriores a la contratación y carecer del título de enseñanza obligatoria, título de formación profesional o certificado de profesionalidad. Por tanto, se buscaba un perfil de joven desempleado de larga duración y con muy baja cualificación.

A partir de la entrada en funcionamiento del *Sistema de Garantía Juvenil* español, además se solicitaría, como requisito al trabajador joven, que fuese beneficiario de dicho sistema⁸⁷⁴. Finalmente, esta fórmula contractual quedó derogada por la DD Única 2 b) del RD-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo⁸⁷⁵.

También se contemplaba en la *Estrategia* los incentivos a la contratación indefinida. Así, el art. 10 de la Ley 11/2013 preveía una reducción del 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes correspondiente al trabajador contratado a los empleadores que contraten a menores de 30 años, desempleados, de manera indefinida, a tiempo completo o a tiempo parcial. Esta reducción solo podría disfrutarse durante el primer año de contrato. Para poder beneficiarse de esta reducción, las empresas deberían cumplir con los siguientes requisitos:

1. Tener una plantilla con un número de trabajadores igual o inferior a 9.
2. No haber tenido ningún vínculo laboral, anteriormente, con el trabajador contratado.
3. No haber adoptado, en los 6 meses anteriores a la fecha de la formalización del contrato de trabajo con el nuevo trabajador, decisiones extintivas que hayan resultado improcedentes, siempre que fuese para la cobertura de puestos de trabajo pertenecientes al mismo grupo profesional y para el mismo centro o centros de trabajo, intentando con ello evitar despidos de trabajadores que no estaban bonificados para contratar otros y aprovecharse de la bonificación.
4. No haber celebrado con anterioridad otro contrato con arreglo a este artículo.

⁸⁷³ Título I, Capítulo III, de la Ley 11/2013, de 26 de julio.

⁸⁷⁴ Introducción de la letra e) en el apartado 2, llevada a cabo por el art. 108.1 del RD-Ley 8/2014, de 4 de julio.

⁸⁷⁵ BOE N.º 314, de 29/12/2018.

Sin embargo, esta reducción a la cuota empresarial no sería aplicable en los siguientes casos:

1. Cuando se tratase de un contrato de trabajo indefinido de apoyo a los emprendedores, regulado en el art. 4 de la Ley 3/2012, de 6 de julio.
2. Para los trabajadores fijos-discontinuos.
3. En los casos en los que el trabajador pertenezca a uno de los colectivos que bonifica la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, en su art. 2.

Este incentivo a la contratación indefinida sería derogado por la DD Única 2 b) del RD-Ley 28/2018, de 28 de diciembre.

La siguiente figura contractual que presentaba la *Estrategia* para fomentar la contratación juvenil fue el denominado *Contrato Primer Empleo Joven* (art. 12 Ley 11/2013). Esta modalidad contractual quedaba enfocada para incentivar la adquisición de una primera experiencia profesional. Para ello, esta figura contractual se utilizaba con jóvenes desempleados, menores de 30 años, sin experiencia laboral o inferior a 3 meses. Eran contratos de duración determinada que se regirían por lo establecido al caso en el art. 15.1 b) de la LET y sus normas de desarrollo, salvo lo siguiente:

1. La causa de la contratación sería la adquisición de una primera experiencia profesional y no las circunstancias del mercado, la acumulación de tareas o el exceso de pedidos, correspondientes a los contratos eventuales del art. 15.1 b) LET.
2. La duración mínima del contrato será de 3 meses.
3. La duración máxima del contrato será de 6 meses, salvo que por convenio colectivo se estableciese una duración mayor que en ningún caso podría pasar de los 12 meses.

Esta figura contractual no presentaba bonificación o reducción alguna a las cuotas de la Seguridad Social. En principio, el beneficio residía en poder contratar con un joven, por un periodo de tiempo, sin necesidad de esperar a que se produzca la causa que justifique su contratación. Sin embargo, el legislador sí que bonificó la transformación en indefinido de este contrato, una vez pasados los tres meses, en las cuotas empresariales a la Seguridad Social de 41,67€/mes (500€/año), durante 3 años, siempre que la jornada pactada se corresponda, al menos, con el 50% de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable. En el caso de que el joven fuese una mujer, la bonificación ascendía a 58,33€/mes, lo que corresponde a 700€ anuales.

También quedó derogada dicha figura contractual por la DD Única 2 b) del RD-Ley de 28/2018, de 28 de diciembre.

Sin perjuicio de la regulación del contrato en prácticas llevada a cabo por el art. 11.1 de la LET, el art. 13 de la Ley 11/2013 permitía la celebración de los contratos en prácticas con menores de 30 años, aun habiendo transcurrido 5 años o más desde la terminación de los estudios correspondientes. Al mismo tiempo regulaba una reducción del 50% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes correspondiente al trabajador contratado durante toda la vigencia del contrato, para el empleador que contratase en prácticas a un menor de 30 años. Para los supuestos en los que, en el momento de la contratación en prácticas, el trabajador estuviese realizando prácticas no laborales en la misma empresa (de las reguladas en el RD 1543/2011, de 31 de octubre), la reducción de la cuota sería del 75%.

En 2014 se introduce un segundo párrafo al apartado 2⁸⁷⁶ en el que, con motivo de la puesta en práctica del *Sistema de Garantía Juvenil*, se iba a aplicar una bonificación adicional sobre la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes correspondiente al trabajador contratado durante toda la vigencia del contrato cuando el trabajador fuese un beneficiario del *Sistema de Garantía Juvenil*. Para los casos generales, dicha bonificación adicional sería del 50%; para los casos en los que el trabajador viniera de hacer prácticas no laborales, la bonificación sería del 25%. Esta nueva bonificación iba a tener vigencia hasta el 30 de junio del año 2016.

Finalmente, el art. 13 de la Ley 11/2013 fue derogado por la DD Única 2 b) del RD-Ley 28/2018, de 28 de diciembre.

La DT1^a de la Ley 11/2013, advertía que la aplicación de las medidas establecidas en los artículos 9 a 13 se mantendrían en vigor siempre y cuando la tasa de desempleo nacional se situase por encima o igual que el 15%. En caso de descender de dicho límite, estas medidas dejarían de aplicarse.

La *Estrategia* también incorporó una serie de bonificaciones que iban a ser aplicadas sobre entidades pertenecientes a la economía social. En este sentido, el art. 14 de la Ley 11/2013⁸⁷⁷ establecía lo siguiente:

1. Con respecto a las cooperativas o sociedades laborales. Cuando incorporen trabajadores desempleados menores de 30 años como socios trabajadores o socios de trabajo podrán disfrutar de una bonificación, durante 3 años, cuya cuantía será de 66,67€/mes (800€/año). En el caso de las cooperativas, la bonificación se aplicará siempre que hubiesen optado por aplicar un régimen de la seguridad social propio de los trabajadores por cuenta ajena, en los términos en los que se expresaba la DA4^a del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobada por el RD Legislativo 1/1994, de 20 de junio.
2. Con respecto a las empresas de inserción. Cuando contraten con trabajadores menores de 30 años, en situación de exclusión social, según lo establecido en el art. 2 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, podrán optar a una bonificación de 137,50€/mes (1.650€/año), durante toda la vigencia del contrato o durante 3 años en los casos en los que el contrato fuese de duración indefinida. Advertía el art. 14 que dichas bonificaciones iban a ser incompatibles con las reguladas en el art. 16.3 a) de la Ley 44/2007.

Dentro del conjunto de medidas de efecto inmediato, la *Estrategia* contempló una serie de medidas enfocadas a la educación, a la formación, a la mejora de la empleabilidad y de la inserción profesional de los jóvenes y a favorecer la adquisición de la titularidad de los estudios de educación secundaria obligatoria, sobre todo, para aquellos jóvenes que abandonaron el sistema educativo de manera prematura.

Así, una primera medida consistió en extender los programas formativos dirigidos a la obtención de certificados de profesionalidad y los programas formativos con compromiso de contratación. Es decir, la idea era instar a los distintos SSPPPE a incorporar a su oferta formativa una serie de nuevos programas de formación e inserción para jóvenes menores de 30 años que debieran contemplar algunas de estas actuaciones:

⁸⁷⁶ Se añade un nuevo párrafo al apartado 2 por el art. 108.3 del RD-Ley 8/2014, de 4 de julio.

⁸⁷⁷ Dicho artículo fue derogado por la DD Única 6 de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre.

1. Acciones formativas dirigidas a la obtención del certificado de profesionalidad correspondiente o módulos de certificados de profesionalidad.
2. Acciones formativas que incluyesen compromiso de contratación. En este sentido, el 30% de los jóvenes que participasen en esta modalidad tendrían garantizada su incorporación a una empresa en un plazo máximo de 3 meses desde que finalizase la formación, a través de un contrato laboral (a tiempo completo o a tiempo parcial) de al menos, una duración de 6 meses.

En segundo lugar, se planteó una medida para el desarrollo de programas con el objeto de que los desempleados que abandonaron de forma prematura sus estudios, pudieran obtener el título de educación secundaria obligatoria⁸⁷⁸. Así, el Gobierno promovió un programa, junto con las CCAA, específico y una ayuda económica para que los jóvenes desempleados con poca cualificación pudieran reanudar de forma voluntaria su proceso de formación y vinculada a la obtención de la titulación correspondiente y a un compromiso de actividad o de búsqueda activa de empleo que debiera hacerse desde los distintos SSPPE, a la finalización del programa. La idea era que la ayuda estuviese modulada en función de la renta familiar pero que, en ningún caso, esta se convirtiese en elemento limitador al acceso de dicha ayuda o de la participación en el programa. Tras la obtención del título de ESO, la intención era facilitar a los alumnos el acceso a la Formación Profesional de Grado Medio o, a aquellos que desearan incorporarse al mercado de trabajo, facilitarles la participación en programas de inserción laboral.

Por su parte, dentro del ámbito de la orientación y de la intermediación laboral, la *Estrategia* también contempló una medida que sería el desarrollo de un portal único de empleo con el objeto de facilitar la intermediación laboral y la búsqueda de empleo, mediante las tecnologías de la información y de la comunicación. La idea era alojar, en el portal único de empleo, toda la información referente a las vacantes de empleo registradas tanto en las bases de datos públicas como aquellas privadas que se incorporasen, garantizando con ello su legitimidad y orientando a los jóvenes al poner a su alcance todas las herramientas que facilitasen la búsqueda de empleo o el inicio de una actividad empresarial, esto último, en coordinación con la Ventanilla Única Empresarial. También estaría disponible información sobre los principales yacimientos de empleo para los jóvenes que se encontrasen estudiando con el objeto de ayudar a definir el itinerario formativo adecuado. La idea era también conectar el Portal con los distintos canales habituales de búsqueda de información y empleo como podían ser los foros, redes sociales, blogs, etc.

El resto de las 85 medidas, como se ha dicho, estuvieron diseñadas para producir un impacto a medio y largo plazo, configurándose como actuaciones que iban a requerir un mayor desarrollo en el tiempo y con las que se buscaba hacer frente a los problemas estructurales que incidían en el empleo joven. Entre las medidas más llamativas podríamos señalar las siguientes:

1. Dentro del ámbito de la formación: extender la formación profesional con alternancia en el empleo y la formación profesional dual en convivencia con el actual sistema educativo de formación profesional.
2. Dentro del ámbito del fomento del emprendimiento y el autoempleo: potenciar los viveros de empresas y los espacios de *co-working* de base tecnológica o innovadora

⁸⁷⁸ En aquellos momentos, la *Estrategia* recogía que, al cierre de 2012, 77.816 jóvenes menores de 30 años no tenían estudios o no habían terminado los estudios primarios y 456.926 jóvenes carecían del título de Enseñanza Secundaria Obligatoria

con el objeto de que aporten un espacio a los jóvenes para iniciar una actividad empresarial.

3. En cuanto al ámbito que le toca a las Administraciones Públicas: impulsar la colaboración público-privada con las agencias de colocación y con las empresas de recolocación en su calidad de entidades colaboradoras con los SSPPE con el objetivo de aumentar la eficacia y la eficiencia de los servicios de intermediación.

Por último, decir que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, al término de la vigencia establecida en un principio para la *Estrategia*, decidió renovarla por un nuevo periodo 2017-2020, aunque muchas de sus medidas fueron derogadas antes de la finalización de este periodo como hemos podido comprobar.

4.3.3. El Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021

El Consejo de Ministros del día 7 de diciembre de 2018, adoptó un acuerdo por el que se aprobó el *Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021* y cuya publicación se llevó a cabo mediante Resolución de 7 de diciembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre por el que se aprueba el *Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021*⁸⁷⁹.

En primer lugar, vamos a intentar establecer la justificación que motivó la creación de dicho *Plan* tal y como la entendió el Gobierno. A pesar de los datos, no tan malos, que arrojaba el mercado de trabajo, el Ejecutivo español detecta una serie de problemas que estaban afectando al empleo de los jóvenes. Estos problemas se concretaban en una integración desordenada de los jóvenes en el mercado de trabajo, con múltiples contratos que no conseguían consolidar una carrera profesional. Además, se entendía que el actual “esquema laboral” no permitía a los jóvenes afianzar su autonomía ni su crecimiento personal y profesional. En este sentido, entendemos, con casi total seguridad, que el Gobierno se estaba refiriendo, a pesar de la escasa claridad de la argumentación, al salario bajo o a la utilización tanto de la temporalidad como de la parcialidad en la contratación laboral, cuando ambas opciones se manifiestan involuntarias, por parte del joven. Por su parte, también aparece un problema de falta de atesoramiento de primeras experiencias profesionales con la que presentarse a la solicitud de un puesto de trabajo. Por último, y tras 20 años arrastrándolo como un lastre pesado, el problema del abandono escolar prematuro no acababa de ser reducido a niveles óptimos en comparación con la media europea. Esta cuestión, tristemente tiene su gracia, ya que, tras múltiples reformas aplicadas a nuestro sistema educativo, la cuestión seguía manifestándose como uno de los principales problemas que estaban afectando y que aun afectan, de manera importante, a la cualificación profesional de nuestros jóvenes. Es este el tipo de situaciones que logra reflejar, de manera más nítida, la permanente incapacidad de nuestra clase política para resolver problemas de tan profunda índole como es el abandono prematuro del sistema educativo por parte de los jóvenes, en una sociedad cuyo desarrollo social y económico se fundamenta en el conocimiento.

Para poner en marcha el *Plan de Choque*, el Gobierno se propone alcanzar una serie de objetivos generales como son: establecer un marco de calidad en el empleo y dignidad en el trabajo, hacer protagonistas a las personas jóvenes de su proceso de inserción laboral y

⁸⁷⁹ BOE N.º 296, de 08/12/2018.

cualificación (en este caso, el Gobierno no aclara qué significa “hacer protagonista al joven” y tampoco se entiende en qué medida, la mejora de las posibilidades de empleabilidad del joven, puede depender de su protagonismo), incrementar la cualificación y la inserción laboral a las personas jóvenes dotándolas de más competencias profesionales, prestar una atención adecuada e individualizada dotando a los SSPPE de los medios y recursos (este objetivo no añade nada nuevo ya que la modernización de los SSPPE se lleva persiguiendo desde varios años), eliminar la segregación horizontal y la brecha salarial de género, combatir el efecto desánimo de las personas jóvenes que no buscan empleo porque creen que no lo van a encontrar, prestar especial atención a los colectivos vulnerables y favorecer el desarrollo de un nuevo modelo económico basado en la sostenibilidad social, la productividad y el valor añadido. Con respecto al planteamiento de este último objetivo hay que decir que, aparte de quedar políticamente correcto, lo dicho en el *Plan* no aporta absolutamente nada. Si el Gobierno hubiese decidido comenzar a implementar un cambio real de modelo productivo español, al menos debería haber empezado explicando cuáles iban a ser los cambios previstos en función del modelo actual. Sin embargo, se limita a decir que va a estar basado en la sostenibilidad social, cuestión que no aporta ningún dato sobre cuáles van a ser los nuevos motores económicos del cambio, al igual que no aclara nada el hecho de estar basado en la productividad, ya que de lo contrario difícilmente podría llamarse modelo productivo, y en el valor añadido, cuestión esta última, evidentemente necesaria en cualquier modelo de producción económica.

Más adelante, después de haber lanzado una serie de objetivos generales e inconcretos, el Gobierno acaba mojándose un poco más a la hora de establecer una serie de objetivos de carácter cuantitativo y cuyo alcance debe estar guiado por una serie de acciones concretas. En este sentido, durante la duración del *Plan*, se pretendía reducir la tasa de paro juvenil hasta el 23,5%, incrementar la tasa de actividad hasta el 73,5%, reducir la brecha de género, incrementar cada año un 15% el número de contrataciones indefinidas, conseguir que, al menos, 100.000 jóvenes que no disponen de titulación en Educación Secundaria Obligatoria, adquieran mediante programas de formación las competencias clave en Lengua y Matemáticas, formar, al menos, a 80.000 jóvenes en competencias lingüísticas, lograr que, al menos, 225.000 jóvenes se formen en competencias digitales, siendo el 75% en competencias básicas y el 25% restante en competencias superiores o formar a 40.000 jóvenes en competencias de sectores estratégicos, aunque no acaba aclarando a qué sectores se está refiriendo. Para la consecución de dichos objetivos, el Gobierno articula 6 ejes en la línea de lo establecido en el art. 10 de la LE y en la *EEAE 2017-2020*: Eje 1: *Orientación*; Eje 2: *Formación*; Eje 3: *Oportunidades de empleo*; Eje 4: *Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo*; Eje 5: *Emprendimiento* y Eje 6: *Mejora del marco institucional*. Dentro de cada eje se van a incardinar las distintas propuestas de política activa de empleo en favor del colectivo de jóvenes. Las medidas que consideramos más destacadas son las siguientes:

Eje 1: *Orientación*:

Programa ORIENTAJOVEN. Consiste en la creación de una red de 3.000 personas técnicas responsables de la orientación en el marco de los SSPPE y en la que se incluye también tareas de prospección y captación de oferta (entendemos que de empleo). Además, dice la medida que se complementará con una red de mediadores jóvenes que provendrán de organizaciones sociales jóvenes pero que no se explica cuál va a ser exactamente su función. Con respecto al programa, se dice que *ORIENTAJOVEN* está alineado con otras iniciativas como la realización de diagnósticos personalizados, el desarrollo de itinerarios de empleo y formativos o coordinación de la actuación de distintos agentes especializados.

En definitiva, entendemos que lo que se pretende sea mejorar el servicio de orientación laboral personalizado e individualizado que se presta por parte de los SSPPE. Sin embargo, habría que apuntar que dicha cuestión suele proponerse cada vez que se lleva a cabo un nuevo plan de empleabilidad con lo que la conclusión resultante que necesariamente se obtiene es que se configura como una situación de muy difícil resolución no ya por la escasa efectividad de las medidas propuestas sino también por la nula intención de los distintos gobiernos de resolverla.

Diagnósticos e itinerarios personalizados de inserción. Con respecto a esta medida, aclaraba el *Plan*, que las personas encargadas de la orientación y prospección del *Programa ORIENTAJOVEN* deberían definir los itinerarios personalizados de inserción, con la participación de las personas mediadoras, dice el *Plan* “al objeto de contribuir a mejorar decisivamente la empleabilidad de las personas jóvenes participantes en el programa”. Posteriormente se diseñaría un itinerario personalizado para el empleo que conllevaría la suscripción de un acuerdo personal de empleo por parte del beneficiario con el SPE correspondiente. En primer lugar, hay que decir que más que una segunda medida propuesta, lo que parece más bien es la complementación de la medida propuesta en el párrafo anterior. En segundo lugar, está claro que lo que se está poniendo en práctica es la vieja reivindicación de la modernización de los SSPPE⁸⁸⁰, que tras de años de propuestas, sigue sin ofrecer los resultados de efectividad esperados debido a que la problemática no es abordada con la contundencia necesaria.

Programa Red SIJ-INJUVE de atención a jóvenes vulnerables. Para abordar los problemas de los segmentos de juventud acuciados por el riesgo de la exclusión social tanto educativa como laboral, el *Plan* articula el *Programa Red SIJ-INJUVE* que ofrece una serie de espacios propicios para el trabajo con estos jóvenes en los que se brindará apoyo educativo y se ofrecerán itinerarios personalizados de retorno a la escolarización y a la formación o a la incorporación al mercado de trabajo.

Lanzaderas de empleo. Son proyectos que llevan tiempo desarrollándose en determinadas CCAA y que ahora se implantan en el *Plan de Choque*. Consisten en poner a disposición de los ciudadanos una serie de entrenadores o *coach* que van a intentar mejorar las “estrategias de autopostulación” de cara a la contratación laboral o bien de cara a unirse a otras personas también desempleadas para encontrar un empleo individual o colectivo o para la creación de empresas. La iniciativa se basa en la participación de equipos de desempleados, dinámicos y comprometidos con la inserción laboral bajo la coordinación del *coach*. Estas lanzaderas de empleo se llevarán a cabo bajo el impulso de los SSPPE.

Eje 2: Formación:

Con el objetivo de mejorar las competencias profesionales de las personas jóvenes el *Plan* recomienda ampliar el ciclo educativo-profesional, articulando una participación obligada para los menores de 20 años en un ciclo pre laboral que no afectaría a quienes continuasen en el sistema educativo. Con la realización de este ciclo se pretende que el joven adquiera los conocimientos básicos y las competencias necesarias para su desarrollo profesional a través de 2 años de experiencia laboral en una ocupación relacionada con la especialidad en la que se hayan formado. Se articularía un primer periodo de prácticas tuteladas y un segundo periodo con un contrato ordinario de trabajo en una empresa convencional.

⁸⁸⁰ Reivindicación llevada a cabo una y otra vez por las instituciones europeas, con la que conseguir la mayor efectividad posible a sus tareas encomendadas de orientación, información asesoramiento y empleabilidad de sus usuarios, en este caso, de los jóvenes.

Programas de formación en competencias clave. Estos programas van a facilitar la adquisición de las competencias clave como son la comunicación lingüística, matemáticas o comunicación en lengua extranjera, para aquellos jóvenes que hubieran abandonado de manera prematura el sistema educativo.

Programas de formación en competencias digitales. Son programas dirigidos a dar respuesta a las nuevas necesidades propias del desarrollo tecnológico y digital. El Observatorio para el Análisis y Desarrollo Económico de Internet calcula que, en España, hasta el año 2030 surgirán 3,2 millones de empleos ligados a la digitalización y otros 600.000 con un componente humano difícilmente susceptibles de ser sustituidos por máquinas.

Programas de formación en competencias en lengua extranjera y movilidades de estudio y trabajo. Decía el *Plan* que el SPEE había introducido en el Catálogo de Especialidades Formativas una oferta de formación de idiomas inglés, francés, alemán para impartirlos desde el nivel A1 hasta el nivel C1 de acuerdo con el *Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas*.

Programas de formación orientada a la cualificación en sectores estratégicos. Parece que el *Plan* se refería con sectores estratégicos a los ligados a los cambios tecnológicos, nuevos sectores productivos o las energías ecológicas. Es verdad que la novedad de estos sectores requiere por parte del Ministerio de Educación y Formación Profesional la detección de las cualificaciones necesarias que requiere o que va a requerir el mercado de trabajo y trasladarlas a la oferta educativa o de formación profesional para el empleo.

Programas de segunda oportunidad. Los programas de segunda oportunidad pueden ser atractivos para las personas que se queden paradas pero el hecho de articular becas para incentivar la participación de aquellas personas que abandonaron de manera prematura el sistema educativo no acaba de cuajar ya que resulta difícil que se opte por una beca de estudio en lugar de por un trabajo. Por otra parte, sí encontramos interesante que se articulen medidas de flexibilidad con el objeto de adaptarse a los ritmos de aprendizaje y necesidades específicas. Por su parte, parece que vienen obteniendo buenos resultados las Escuelas de Segunda Oportunidad, impulsadas por la Comisión Europea y con una larga trayectoria en países de nuestro entorno. Se tratan de modelos que incluyen itinerarios de formación laboral en estrecha vinculación con las empresas y el mercado de trabajo.

Eje 3: Oportunidades de empleo:

Programas mixtos de empleo y formación. Estos programas volvían la mirada atrás y volcaban su apoyo e incentivos en los antiguos programas de *Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo*, denominados en los últimos tiempos “4.0”, con la idea de dar un impulso a la formación en el ámbito de la eficiencia energética y las energías renovables. Siendo loable esta idea, entendemos que la guerra no estaba en promocionar este tipo de programas sino en adoptar, desde el Gobierno, medidas presupuestarias con clara vocación de inversión en proyectos de desarrollo e investigación para realizar progresos verdaderamente eficientes en el desarrollo del campo de las energías renovables. Por su parte, destacamos que se quiera recuperar la cotización por desempleo en los contratos para la formación de estos programas, para lo que será necesaria la correspondiente modificación normativa, cuestión que se reguló en la DT5ª de la Ley

28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.

Impulso de convenios de formación en distintas PYMES y MICROPYMES. Se plantea por parte del *Plan* el impulso desde los SSPPE de “convenios de colaboración” entre entidades que impartan formación y distintas PYMES y MICROPYMES que formalizarán contratos para la formación y aprendizaje con jóvenes con el objeto de que la empresa que contrate al joven tenga la seguridad de contar con un centro formativo que asegura la formación adecuada a la actividad a desarrollar.

Se pretende crear una “red de apoyo y acompañamiento” durante el proceso de búsqueda de empleo en el que participarán diversas entidades como el SPEE, el Instituto de la Juventud, los Servicios Universitarios de Empleo, Interlocutores Sociales, Organismos con competencias en materia de juventud de las CCAA y Corporaciones Locales y otras instituciones y entidades privadas que deseen colaborar en el proyecto.

El *Plan* también pretende promover un nuevo estatuto para las prácticas no laborales con la que integrar y regular los derechos de los trabajadores y garantizar el carácter formativo de las prácticas, la protección social adecuada y el apoyo económico durante su realización.

Programas de primera experiencia profesional. Son programas que se desarrollarán mediante iniciativas públicas, vinculados a la adquisición de una primera experiencia laboral sin que se pueda plantear como sustitución de empleo público vía Oferta de Empleo Público.

Programas de retorno de talento y de apoyo a la movilidad. Son programas dirigidos a jóvenes en el extranjero cuyas medidas de apoyo a su contratación, al autoempleo, a los gastos de desplazamiento y de primer alojamiento y procesos de acompañamiento pretenden atraer de nuevo el talento joven a nuestro país. En este caso lo interesante será ver si las ofertas de empleo españolas serán lo suficientemente atractivas para que los jóvenes españoles decidan volver a España.

Eje 5: *Emprendimiento:*

Fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social de las personas jóvenes, implementando, por parte de los SSPPE, acuerdos y convenios con las corporaciones locales para fortalecer las entidades de economía social o creando puntos de información únicos tanto con organizaciones juveniles o entidades con el objeto de informar sobre las ventajas de la economía social.

Promover las nuevas oportunidades que ofrecen la economía digital y las plataformas digitales con el objeto de favorecer el emprendimiento, impulsando actividades para realizar programas piloto con empresas que se sitúen a la vanguardia y que tengan experiencia en la creación de Startup y con la colaboración de las incubadoras de empresas.

La formación y el asesoramiento a emprendedoras y emprendedores en el objeto del negocio y en técnicas de gestión de la microempresa, determinándose una línea en el marco del programa *ORIENTAJOVEN* de asesoramiento e información para jóvenes emprendedores que capitalicen su prestación por desempleo para invertirla en un plan de negocio.

Fomentar medidas para la generación de actividad empresarial y dinamización del desarrollo económico local, con el objeto de que las personas jóvenes puedan utilizar las instalaciones de los servicios de empleo de las Entidades Locales con el objeto de recibir una atención personalizada en materia de inserción laboral. Dicha atención que podrá realizarse para fomentar la actividad emprendedora podrá ir destinada para las personas que las soliciten o para el colectivo de jóvenes en general.

Establecer marcos de colaboración con sectores productivos y entidades territoriales que faciliten un enfoque integral de las políticas de empleo y detecciones formativas, así como con las organizaciones de autónomos y de la economía social, con el objeto de que los autónomos jóvenes puedan participar en los programas de formación sectoriales y transversales que proporcional la Formación Profesional para el Empleo, al amparo de lo establecido en el art. 23 del RD 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo⁸⁸¹. En este sentido, el *Plan* preveía la necesidad de detectar las carencias formativas, así como el diseño, programación y difusión de las acciones formativas.

5. LOS INSTRUMENTOS DE LA INTERMEDIACIÓN LABORAL. EL PLAN NACIONAL DE IMPLANTACIÓN DE LA GARANTÍA JUVENIL

5.1. Introducción

Fueron los países nórdicos los que a finales del S. XX comenzaron a implantar una serie de iniciativas políticas con el objeto de dar respuesta a la problemática que suponía el desempleo juvenil y cuya cristalización dio lugar, a lo que después se ha venido a denominar en el ámbito de la UE, la Garantía Juvenil. La Garantía Juvenil suponía una situación en la cual se garantizaba a los jóvenes verdaderas oportunidades de empleo, formación y educación de acuerdo con las aspiraciones, capacidades e intereses de las personas interesadas y con las necesidades y objetivos de la sociedad⁸⁸².

A pesar de que esta idea ya se venía promocionando desde las primeras orientaciones de empleo europeas de 1998 y, de manera tímida, en el correspondiente PNAE, no fue sino hasta que se produjo la manifestación de los efectos devastadores de la crisis económica de 2008 en forma de desempleo juvenil, cuando Europa decide utilizar los fondos europeos como instrumento financiero para que los Estados miembros implantasen el sistema de Garantía Juvenil como herramienta eficaz para hacer frente a la problemática suscitada. Así, en febrero del año 2013, el Consejo de Ministros de Empleo, Asuntos sociales y Consumo acordó el establecimiento de la Garantía Juvenil en base a la decisión adoptada por el Consejo Europeo de febrero de 2013 que determinó que los Estados miembros que tuvieran acceso a los fondos previstos para la *Iniciativa de Empleo Juvenil* debían presentar, antes de finalizar el año 2013, un plan nacional de implantación de la garantía

⁸⁸¹ BOE N.º 159, de 05/07/2017.

⁸⁸² Concepto establecido por el Consejo Nórdico en 1981. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Accompanying the document. *Proposal for a Council Recommendation on Establishing a Youth Guarantee* [SWD (2012) 409 final, Bruselas 05/12/2012], pág. 2.

juvenil que respondiese a las directrices contenidas en la Recomendación dada por el Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil⁸⁸³.

5.2. El Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil

Como respuesta a dicho mandato, España elaboró su propio *Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil*⁸⁸⁴ (*PNIGJ*), cuyo marco normativo para su puesta en práctica se reguló en el Capítulo I del Título IV, del RD-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia⁸⁸⁵ y que más tarde se convertiría en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia⁸⁸⁶.

El *PNIGJ* se planteó de acuerdo con el marco normativo de los Fondos Estructurales y de Inversión de la UE 2014-2020 y en plena coherencia con la *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016*, que en ese momento se constituía como el instrumento fundamental del impulso del empleo joven. De hecho, muchas de las medidas establecidas en la *Estrategia* se van a integrar como elementos importantes en el *PNIGJ*, convirtiéndose la *Estrategia* en el marco regulador en el que se inserta el *PNIGJ*.

Para la elaboración del *PNIGJ*, el Gobierno contó con las aportaciones presentadas por las diversas partes que fueron consultadas como las organizaciones empresariales (CEOE y CEPYME), las organizaciones sindicales (UGT y CCOO), las asociaciones representativas de la economía social y del trabajo autónomo, cámaras de comercio, asociaciones de jóvenes empresarios (CEAJE) y otras entidades de interés como, por ejemplo, el Consejo de la Juventud de España o las CCAA a través de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales celebrada el 18 de diciembre de 2013.

La propia organización territorial del Estado español iba a implicar que la aplicación de la *Garantía Juvenil* tuviese un marcado carácter autonómico y local (art. 88 Ley 18/2014). No obstante, se estableció un mecanismo de coordinación a nivel nacional, dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Por tanto, la *Garantía Juvenil* debía presentar

⁸⁸³ DOUE C 120/1, de 26/04/2013. En 2013 España presentaba una tasa de paro juvenil por encima del 25%, lo que la convertía en beneficiaria de los fondos europeos destinados a financiar la Garantía Juvenil. Según la exposición de motivos de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de un total de 4.111.900 jóvenes residentes en España, con edades comprendidas entre 16 y 24 años, 951.000 se encontraban en situación de desempleo y 845.500 se encontraban sin empleo y sin recibir ni educación ni formación alguna (en aquellos momentos, España presentaba una de las tasas de “ni-ni” más altas de la UE, siendo 6 puntos porcentuales por encima de la media europea y solo por detrás de Bulgaria, Italia, Grecia y Chipre).

⁸⁸⁴ Consultado en: <https://www.mites.gob.es/es/extras/buscador/resultados.htm?q=Plan+Nacional+de+Garant%C3%ADa+Juvenil&buscar.x=12&buscar.y=11&hl=es>

⁸⁸⁵ Un análisis sobre esta disposición la podemos encontrar en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., VALDÉS DAL-RÉ, F. Y CASAS BAAMONDE, M.E. (2014). “El Real Decreto-Ley 8/2014: Garantía Juvenil y nuevo marco territorial de las políticas de empleo”. *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*. N.º 9. Consultada en base de datos La Ley (5025/2014).

⁸⁸⁶ BOE N.º 252, de 17/10/2014. Con anterioridad, la DA5ª de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social (BOE N.º 52, de 01/03/2014), también había previsto la elaboración y presentación de un plan para implementar la *Garantía Juvenil*, “ante las instancias europeas y realizar la distribución territorial de los fondos previstos para España en la Iniciativa de Empleo Juvenil conforme a los datos de desempleo juvenil en cada una de las comunidades autónomas”.

un enfoque integral, preventivo y de atención temprana de todas las instancias que pudiesen contribuir a facilitar la mejora de los 4 principales ejes de actuación en el que se englobarían las medidas propuestas tanto en el *PNIGJ* como en el *Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ)*: la intermediación, la empleabilidad, la contratación y el emprendimiento de los jóvenes en el mercado de trabajo [art. 90.1 b) Ley 18/2014]. De tal manera que, los objetivos a alcanzar que se plantearon fueron los siguientes:

1. Poder ofrecer a los jóvenes beneficiarios (desempleados y no integrados en los sistemas de educación o formación) una de las siguientes propuestas, en un plazo no más tarde de 4 meses, tras acabar la educación formal o quedarse en situación de desempleo [art. 90.1 a) Ley 18/2014]:
 - a. Una oferta de empleo.
 - b. Una acción educativa o formativa.
 - c. Una acción de aprendizaje o formación de aprendiz.
 - d. Un periodo de prácticas.
2. Contemplar una serie de medidas o programas de actuación complementaria, con especial enfoque a aquellos jóvenes que ni estudiasen ni trabajasen, situados en una posición más alejada con respecto al mercado de trabajo⁸⁸⁷.

Con la idea de ser más explícito, el *PNIGJ* aclaraba los siguientes conceptos⁸⁸⁸:

Por oferta de empleo, el *PNIGJ* hacía referencia a aquella que garantizase que el joven tuviese la oportunidad de adquirir una experiencia válida y sostenible de inserción en el mercado de trabajo. Dicha oferta de empleo debía tener una duración mínima de 6 meses y aquellas ofrecidas, a tiempo parcial, deberían de alcanzar, al menos, el 50% de la jornada ordinaria. La canalización de las ofertas de empleo se podría llevar a cabo a través de los SSPPE, incluyéndose aquellas registradas en el sistema EURES, a través de las agencias privadas de colocación colaboradoras de aquellos o, directamente, a través de las empresas privadas en los términos que se determinasen.

Por acción formativa, el *PNIGJ* se refería a toda aquella acción que aportase al joven la formación o la capacitación necesaria en áreas como los idiomas, la tecnología de la información y las comunicaciones, entre otras, siempre que dedicase a dicho cometido un tiempo mínimo de 150 horas, en los casos en los que el joven no atesorase formación ni/o experiencia laboral, y de 90 horas para los jóvenes que utilizasen la acción formativa como elemento complementario a la ya atesorada.

Por acción educativa se refería a la participación del joven en programas de “segunda oportunidad” o en ciclos formativos de Grado Medio o Superior de Formación Profesional del sistema educativo.

Con respecto a la acción de aprendizaje, el *PNIGJ* hacía alusión o bien a la ocupación de un puesto de trabajo formalizado bajo la modalidad del contrato para la formación y el aprendizaje (art. 11.2 LET) o bien a la inclusión del joven en uno de los programas de Escuelas Taller o Casas de Oficios.

Con respecto a una acción de prácticas, el *PNIGJ* se estaba refiriendo a un puesto de trabajo conseguido bajo el contrato de trabajo en prácticas (art. 11.1 LET) o a un puesto de trabajo bajo la fórmula de las prácticas no laborales en empresas (reguladas en el RD 1543/2011,

⁸⁸⁷ *Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil*, pág. 10.

⁸⁸⁸ Todos ellos referenciados en el *PNIGJ*, pág. 11.

de 31 de octubre), siempre y cuando cumpliesen las condiciones de calidad establecidas por la UE⁸⁸⁹.

El *PNIGJ* también preveía acciones para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a garantizar la puesta en práctica y el inicio de una actividad económica por cuenta propia, incluyendo el alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, y su sostenibilidad en el tiempo.

Por último, el *PNIGJ* preveía una serie de medidas o programas de atención a aquellos jóvenes que no se hallasen inscritos en la Garantía Juvenil o que no hubiesen solicitado la atención correspondiente. Estas medidas y programas se iban a centrar en facilitar el acceso a la información sobre los servicios y el apoyo existente en el sistema de *Garantía Juvenil* o iban a estar basados en la intervención y actuación temprana de los jóvenes más alejados del mercado laboral.

Como podemos observar, la referencia donde se plasman todas estas medidas viene hecha al *PNIGJ* y no a la Ley 18/2014, ya que esta norma ni sus posteriores modificaciones incluirían ningún tipo de medida de las que integrarían las distintas acciones del *SNGJ*, limitándose a establecer otras cuestiones como objetivos, ámbito de aplicación y principios generales (arts. 87-91), el régimen jurídico de un fichero del *SNGJ* (arts. 92-103 y 111, aclarando que el art. 97 establecía los requisitos de los beneficiarios), requisitos y procesos de atención a los beneficiarios (arts. 104-106), directrices de actuación y medidas incentivadoras a la contratación de los beneficiarios del *PNIGJ* (arts. 107-110), medidas para el control y seguimiento del *SNGJ* (art. 112) o las normas aplicables a los procedimientos del Capítulo I del Título IV (art. 103).

El *SNGJ* debía garantizar el cumplimiento de la *Garantía Juvenil* en todo el territorio nacional, así como la igualdad de trato y de condiciones a todos los jóvenes atendidos (art. 89.2 Ley 18/2014). Dicha atención se prestaría a todo joven que la solicitase⁸⁹⁰, con independencia de que estuviese inscrito como demandante de empleo o no y, a tal efecto, se ofrecían medios de solicitud de atención que permitían la identificación de los solicitantes [art. 90.1 a), segundo párrafo].

5.3. Requisitos para ser beneficiario del *SNGJ*

El art. 97 de la Ley 18/2014 establecía los siguientes requisitos para que un joven pudiera ser admitido en el *SNGJ*:

1. Tener nacionalidad española, ser ciudadano de la UE o de los Estados que forman parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o Suiza que se encontrasen en España o extranjeros cuando fuesen titulares de la correspondiente autorización de residencia con habilitación para trabajar. La DF3ª del RD-Ley 2/2021, de 26 de enero, modificó al apartado a) de este art. 97 al establecer que podrán también inscribirse los menores no acompañados siempre que aportasen la correspondiente acreditación de los servicios de protección de menores de la CA que justificase el

⁸⁸⁹ Esta cuestión se analizará más adelante, en el apartado correspondiente al análisis de las prácticas no laborales en empresas.

⁸⁹⁰ En la modificación introducida por el art. 1.2 del RD-Ley 6/2016, se hace hincapié en que el solicitante debe cumplir con los requisitos establecidos en el art. 97.

acceso a actividades o programas de educación o formación que redundasen en su beneficio.

2. Estar empadronado en alguna localidad española.
3. Cumplir con el requisito de la edad, ser mayor de 16 años y menor de 30 años. Hay que decir que el colectivo de jóvenes se limitó, en un principio, a los menores de 25 años [arts. 88 d) y 97 c) Ley 18/2014]⁸⁹¹, en 2015 se amplió la edad hasta los 30 años, mientras la tasa de desempleo juvenil alcanzase el 20% o fuese superior⁸⁹² y finalmente, en 2019, se elimina el requisito de la tasa de desempleo, manteniendo el límite máximo de los 30 años⁸⁹³.
4. No haber trabajado en el día natural anterior a la presentación de la solicitud. En un principio, la regulación establecía en los 30 días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Posteriormente, el art. 1.8 del RD-Ley 6/2016, de 23 de diciembre⁸⁹⁴, modificó dicha disposición.
5. No haber recibido acciones educativas en el día natural anterior a la presentación de la solicitud. Al igual que el apartado anterior, el art. 1.8 del RD-Ley 6/2016 también modificó la regulación originaria que exigía no haber recibido acciones educativas que conllevasen más de 40 horas mensuales en los 90 días naturales anteriores a la fecha de presentación de solicitud.
6. No haber recibido acciones formativas en el día natural anterior a la presentación de la solicitud. En la misma línea que sus antecesoras, también esta disposición fue modificada por dicho art. 1.8 cambiando su original texto que exigía el no haber recibido acciones formativas que conllevasen más de 40 horas mensuales en los 30 días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.
7. Presentar una declaración expresa de tener interés en participar en el *Sistema de Garantía Juvenil*, a través de la cual, se adquiriría un compromiso de actividad en las actuaciones propuestas en el marco de la *Garantía Juvenil*.

Con respecto a las modificaciones introducidas por el RD-Ley 6/2016, de 23 de diciembre, está claro que el objetivo que se ha pretendido ha sido el de eliminar barreras a la hora de ser admitido en el *Sistema de Garantía Juvenil*. Así, cualquier joven que acabase de finalizar una prestación laboral o alguna acción de tipo formativo o educativo, solo tendría que esperar 1 día para formalizar su solicitud de admisión al programa. Con respecto a la edad, resulta comprensible su ampliación hasta los 30 años para dar cabida a todos aquellos jóvenes que decidan alargar sus carreras formativas, antes de insertarse en el mercado de trabajo. Dicha regulación fue provocada por el reducido número de inscripciones que, hasta la fecha de entrada en vigor del RD-Ley 6/2016, recogía el *SNGJ*⁸⁹⁵.

⁸⁹¹ O menores de 30 años en caso de personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33%.

⁸⁹² Modificación que introdujo la DF12^a, apartados 1 y 2, respectivamente de la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social (BOE N.º 180, de 29/07/2015).

⁸⁹³ Modificación llevada a cabo por la DF1^a del RD-Ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo (BOE N.º 61, de 12/03/2019).

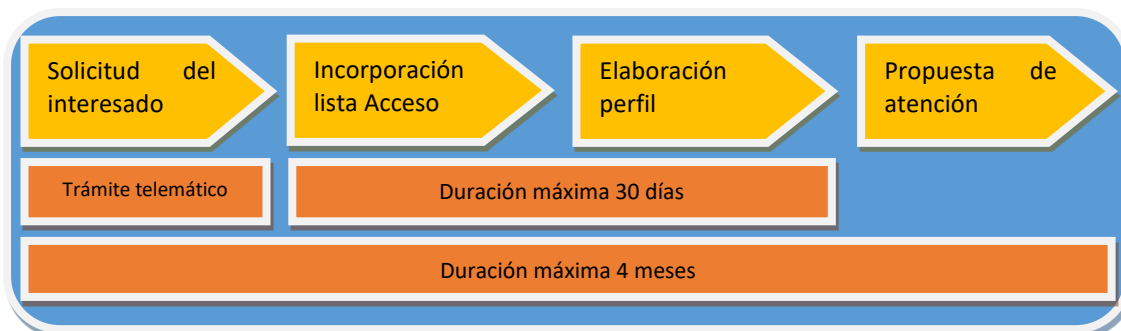
⁸⁹⁴ RD-Ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (BOE N.º 310, de 24/12/2016).

⁸⁹⁵ La Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Sociales celebrada el 19 de diciembre de 2016, en acuerdo con los interlocutores sociales y con las autoridades competentes de empleo y auditoría de la Comisión Europea acordó la modificación de la Ley 18/2014, de 15 de octubre mediante la promulgación del RD-Ley 6/2016, de 23 de diciembre.

5.4. El procedimiento de atención de la *Garantía Juvenil*

La atención del joven junto con la aplicación de las distintas acciones quedaba vinculada a la realización previa de un perfil completo de las características del sujeto. Este perfil debería permitir identificar las necesidades tanto educativas como formativas constituyendo la base para poder decidir cuáles iban a ser las actuaciones que favoreciesen su empleabilidad. Quedaba a criterio de la administración autonómica la decisión de ofrecer, en determinadas situaciones, una entrevista personalizada e individualizada realizada con personal especializado. Sin perjuicio de los criterios de trato igualitario, el *PNIGJ* admitía la posibilidad de establecer prioridades en función de determinadas condiciones como la edad, la experiencia laboral previa, el periodo de permanencia en situación de desempleo, el nivel de cualificación, etc., prestando especial atención a aquellos jóvenes en situación de especial necesidad. También se establecía una prioridad sobre aquellos jóvenes que no hubiesen recibido de manera previa atención por parte del sistema. Para los casos en los que existiese igualdad en todos los requisitos, el criterio de mayor edad prevalecería por considerarse que la persona se encontraba más próxima a dejar de ser atendida por el programa⁸⁹⁶.

Gráfico N.º V.6. Procedimiento de atención del joven para la aplicación de la *Garantía Juvenil*



Fuente: Plan Nacional de Implantación de la *Garantía Juvenil*

El procedimiento para la atención de los jóvenes se iba a desarrollar en 2 fases. Una primera en la que el objetivo sería identificar las características personales del solicitante, cuyo plazo máximo de desarrollo serían 30 días y englobaría las siguientes acciones: alta e inscripción⁸⁹⁷ del solicitante en el *SNGJ*, comprobación del cumplimiento de los requisitos para poder ser beneficiario del *SNGJ*, identificación de las características esenciales e incorporación a la lista única de demanda de los beneficiarios. En este sentido, la Ley 18/2014 crea el fichero del *SNGJ* constituyéndose como el sistema oficial de información y seguimiento de la implementación de la *Garantía Juvenil* en el que quedarán registradas las personas interesadas en las acciones previstas (arts. 92.1). Así, los datos que se registrarán en el fichero serán los siguientes: datos identificativos e información de residencia, datos sociales y económicos relevantes, formación y experiencia laboral alcanzada o las inquietudes y preferencias profesionales del interesado (art. 95 Ley 18/2014). El fichero servirá también como herramienta para seguir, controlar y evaluar las acciones y los resultados alcanzados por el programa (art. 92.2).

⁸⁹⁶ *PNIGJ*, pág. 14.

⁸⁹⁷ El registro e inscripción del solicitante sería un mandato obligatorio establecido tanto por el art. 91 como por el 96 de la Ley 18/2014. Dicho esto, el art. 1.7 del RD-Ley 6/2016 modificó el art. 96 para establecer que el recabado de los datos y características personales del solicitante fuese previo a su atención.

Las personas inscritas en el fichero pasarían a constituir lo que se ha denominado la “lista única de demanda” mediante el aporte de ciertos datos sobre los rasgos básicos de su perfil con el objeto de establecer la prioridad y el tipo de oferta más adecuada (art. 99.1 Ley 18/2014).

Por su parte, el proceso de inscripción se desarrollaría por el art. 98 de la Ley 18/2014 y se iniciaría a través de la sede electrónica del Ministerio de Empleo y Economía Social. El RD-Ley 6/2016 añade un nuevo apartado 5 al artículo donde se establece que la inscripción o la renovación como demandante de empleo en un SPE implicaría la inscripción en el *SNGJ*, siempre que se cumpliesen los requisitos establecidos para ello.

La determinación del perfil finaliza con la identificación de las actuaciones más apropiadas por parte de los SSPPE o de otras instancias como los servicios sociales, organizaciones juveniles o entidades del tercer sector, etc., según criterio de la propia administración regional. También, como hemos comentado con anterioridad, el programa contemplaba la posibilidad de introducir algún tipo de prioridad en función de las características del solicitante (personas en riesgo o en situación de exclusión social, personas con discapacidad, etc.). Del mismo modo, el sistema prevé la posibilidad de realizar actuaciones adicionales, a las ya efectuadas, para aquellos jóvenes que hubiesen sido atendidos con anterioridad⁸⁹⁸.

Tras esta primera etapa, vendría una segunda en la que se desarrollaría la atención al solicitante en función del nivel de prioridad adquirido en la primera fase y de los criterios de idoneidad de las medidas. Se instituyó un plazo máximo de 4 meses para llevar a cabo todo el procedimiento, a partir de la fecha de la solicitud, priorizando a los jóvenes sin experiencia laboral y sin cualificación o a los parados de larga duración⁸⁹⁹.

5.5. Las medidas propuestas por el PNIGJ

En cuanto al catálogo de medidas e iniciativas propuestas por el *SNGJ*, hay que decir que la Ley 18/2014, de 15 de octubre, recoge en su art. 106 una regulación de acciones y medidas cuyo objetivo será establecer una serie de directrices que servirían de marco regulador para la puesta en práctica de las acciones y medidas adoptadas por el *PNIGJ*. En este sentido, para cumplir con el objetivo propuesto para la intermediación laboral, la norma preveía el desarrollo de las actuaciones y medidas que contribuyesen a la mejora de la “activación temprana” y de la mejora del propio proceso de intermediación laboral y de la movilidad laboral (orientación profesional, información laboral, acompañamiento en la búsqueda de empleo, etc.). Para cumplir con el objetivo de empleabilidad, la norma estableció el desarrollo de aquellas actuaciones o medidas que contribuyesen a la mejora de las competencias y aptitudes profesionales de los jóvenes (la formación con compromiso de contratación, formación en idiomas y en TIC, etc.). En lo que tocaba al cumplimiento del objetivo de la contratación, también se preveía el desarrollo de una serie de actuaciones y medidas que incentivasen la inserción laboral juvenil (incentivos a la cotización de la Seguridad Social, fomento de los contratos formativos, etc.). Por último, en cumplimiento del objetivo de apoyo al emprendimiento, la norma previó el desarrollo de actuaciones o medidas que apoyasen el espíritu emprendedor, el fomento de la responsabilidad, la

⁸⁹⁸ *PNIGJ*, pág. 15.

⁸⁹⁹ *PNIGJ*, pág. 15-16.

innovación o la puesta a disposición del emprendedor de más servicios de apoyo a la creación de empresas.

Como ya se ha comentado, la *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016* estaba alineada con los objetivos de la *Garantía Juvenil*, por lo tanto, el *PNIGJ* vino a plasmar las mismas medidas y actuaciones ya descritas en la *Estrategia*, así como otras que se pondrían en marcha de forma específica para los menores de 25 años. En este sentido, vamos a esbozar algunas de las medidas que aparecieron en el *PNIGJ* vinculadas con la mejora de la intermediación laboral en los jóvenes beneficiarios:

Acciones y programas de orientación profesional, información laboral y acompañamiento en la búsqueda de empleo. En este sentido, la atención personalizada, el acceso a la información, el asesoramiento como inicio o complemento de los programas de formación y capacitación para el empleo, el conocimiento de los derechos laborales y la eficacia de los SSPPE van a convertirse en los elementos clave para favorecer la empleabilidad del sujeto y la consecución del puesto de trabajo. Se trataba de asegurar que los jóvenes tuvieran a disposición, toda la información con respecto a los servicios y a los apoyos disponibles, reforzando para ello, la cooperación entre SSPPE, proveedores de orientación profesional, centros educativos y de formación y los servicios de apoyo a la juventud, siguiendo las directrices que establecía la Recomendación europea sobre la Garantía Juvenil.

Adicionalmente se planteaba extender la actividad de los SSPPE en la atención a jóvenes desempleados que quisieran iniciar una actividad por cuenta propia, con la participación de las entidades representativas de los trabajadores autónomos.

Con el objeto de potenciar las asociaciones entre empleadores y agentes intermediarios como los SSPPE, sindicatos, servicios dirigidos a la juventud o diversos niveles de la Administración Pública, se pretendía favorecer la adopción de acuerdos con los interlocutores sociales para llevar a cabo actividades dirigidas a informar y a formar a los empresarios y a la representación legal de los trabajadores sobre las distintas fórmulas de contratación que contemplase la normativa vigente.

La modernización de los SSPPE, introduciendo las actuaciones necesarias para adaptar los SSPPE a los requisitos de la Garantía Juvenil. Entre otras cuestiones se pretendía atender a los jóvenes con personal especialmente dedicado a su atención, la recualificación de los profesionales, el establecimiento de ventanillas específicas o la adecuación de los sistemas de información.

La creación de un Portal Único de Empleo y Autoempleo donde se alojaría toda la información útil para orientar a los jóvenes y poner a su alcance las herramientas necesarias para facilitarles tanto la búsqueda de empleo como la actividad emprendedora. Asimismo, preveía el Plan la inclusión de información sobre los principales yacimientos de empleo para jóvenes estudiantes con el objeto de que pudieran elegir un adecuado itinerario formativo.

Actuaciones con agencias de colocación. Se trataba, decía el Plan, de poner en marcha todos los mecanismos disponibles para reducir el tiempo en situación de desempleo y

facilitar así la transición al empleo a través de la mejora del modelo de colaboración entre los servicios públicos de empleo y las agencias privadas de colocación⁹⁰⁰.

Los programas de movilidad, tanto a nivel nacional como a nivel europeo, para los sujetos beneficiarios de la Garantía Juvenil aprovechando las sinergias de los instrumentos implantados en el marco de la UE. Con ello lo que se pretendía era promover la movilidad de los jóvenes dándoles a conocer las ofertas de trabajo y los periodos de prácticas y de formación de aprendices, así como el apoyo disponible en distintas zonas, regiones y países, a través de sistemas como el EURES.

Por último, el Plan contemplaba realizar Programas de intermediación educación-empleo donde se trabajase conjuntamente en información y asesoramiento de jóvenes de entre 15 y 24 años.

5.6. El nuevo *Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes*

A pesar de que la implantación del *SNGJ* en nuestro país ha traído consecuencias positivas para las situaciones de muchos jóvenes españoles, hay que decir que en el informe que presentó en 2016 la Comisión Europea sobre el efecto de dicha implantación en los Estados miembros situó a España al lado de aquellos países cuyos cambios en sus medidas de reformas, habían resultado más limitados. Ello había sido consecuencia, decía el informe, de “la asignación de una prioridad más baja, de la existencia de retrasos o de interrupciones en la aplicación de medidas clave o de una atención centrada en programas anteriores”⁹⁰¹. Bastante más pesimista resultó el informe emitido por el Tribunal de Cuentas Europeo en 2017⁹⁰², no en vano, los datos que hemos expuestos en el apartado 2 de este Capítulo, con respecto a la situación laboral de los jóvenes, corrobora esta postura⁹⁰³.

Sobre la efectividad del *SNGJ*, en el último informe anual sobre inserción laboral de las personas jóvenes del *SNGJ*, emitido en 2020, se reconoce cómo, tras haber recibido la atención correspondiente, solo el 60% de los jóvenes obtenían un contrato de trabajo, 18 meses después de haber iniciado dicha atención⁹⁰⁴. Si partiésemos de una situación de cero

⁹⁰⁰ En este sentido véase Anuncio de formalización de contratos de: Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal. Objeto: Acuerdo Marco con agencias de colocación para la colaboración con Servicios Públicos de Empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas. Expediente: P. Abierto 17/13 (BOE N.º 153, de 24/06/2014).

⁹⁰¹ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. *La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años* [COM (2016) 646 final, Bruselas 04/10/2016], pág. 9.

⁹⁰² TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. Informe especial N.º 5/2017 *¿Han sido determinantes las políticas de la UE en cuanto al desempleo juvenil? Evaluación de la Garantía Juvenil y de la Iniciativa de Empleo Juvenil*. Consultado el día 27/01/2021 en: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/BrowsePublications.aspx?k=&ty=Special%20Report&y=2017&top=&start1=20>

⁹⁰³ A finales de 2019, un 30,22% de jóvenes, de entre 16 y 29 años, se encontraban en desempleo, había una tasa del 14,54% de ininis y solo un 11,97% de jóvenes, de entre 16 y 29 años, se encontraban ocupados.

⁹⁰⁴ RESOLUCIÓN de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 8 de junio de 2021, por el que se aprueba el *Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes* (BOE N.º 151, de 25/06/2021), pág. 76298.

o de salida, podríamos entender el resultado como un logro prometedor, sin embargo, tras más de 5 años de implantación del *SNGJ* debemos indicar que los datos aportados ofrecen una escasa efectividad del *SNGJ*, tanto por el número de individuos beneficiados como en lo referente al espacio temporal tan amplio que plantea el informe, es decir, año y medio después de iniciar la atención en el sistema cuando se establece una duración máxima de 4 meses para la atención del joven. Dicha apreciación hace sospechar que, si el informe hubiera cogido un lapso de tiempo menor, el porcentaje de jóvenes empleados se vería considerablemente reducido.

Sin embargo, en lugar de que tan reveladores datos fuesen la fuerza motora que iniciase la correspondiente movilización de medidas para mejorar las más que posibles fallas que pudiera venir presentando el *SNGJ*, sobre todo como consecuencia de ser un instrumento novedoso de inserción sociolaboral para un colectivo tan crucial como son los jóvenes, para no perder las “buenas costumbres” nacionales de situarnos a la cola de los Estados miembros de la UE que impulsan, con sus iniciativas, modelos de comportamiento que pudieran marcar las pautas de las reformas laborales en el seno de la UE, se ha esperado a que el Consejo lance su Recomendación, de 30 de octubre de 2020, de refuerzo de la Garantía Juvenil, basada sobre la idea principal de “contribuir a la reparación de daños económicos y sociales causados por la pandemia de COVID-19” sobre el colectivo de jóvenes⁹⁰⁵, para que el Gobierno aprobase el nuevo *Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027, de trabajo digno para las personas jóvenes* (en adelante, *PGJ+*).

A pesar de tener como excusa coyuntural la situación del mercado laboral provocada por la pandemia y sus efectos sobre el colectivo de jóvenes, irremediamente el *PGJ+* no puede ocultar la existencia de puntos débiles en el anterior *PNIGJ*. Por lo tanto, el nuevo *PGJ+* parece que nace con la motivación de incorporar los aspectos del *PNIGJ* anterior que se han venido mostrando eficientes y de reforzar aquellos otros que “requerían una mayor atención”, incorporando, además, nuevos principios con el objeto de incrementar su eficacia, “reforzar el empleo y la formación de calidad”⁹⁰⁶. De este modo, dice el *PGJ+* establecer que las medidas expuestas tienen una visión individualizada que permitirán atender cualquier necesidad.

En cuanto al aspecto consensual, el nuevo *PGJ+* se ha elaborado en colaboración con los distintos órganos de la AGE, las CCAA han participado en su tramitación y se han consultado a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. No deja de sorprender que un 2º Plan pensado para mejorar los posibles fallos de su antecesor haya tenido una menor participación social de órganos y entidades representativas del colectivo afectado a la hora de su elaboración, llevándose a cabo de manera exclusiva, desde el Gobierno.

Al igual que el *PNIGJ* se encontraba totalmente alineado con la *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016*, el nuevo *PGJ+* está alineado con el *Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021*. En este sentido, mostramos a continuación algunas de las acciones específicas más reseñables, en cuadradas en los 6 ejes de actuación y relacionadas con la intermediación laboral.

⁹⁰⁵ Considerando (12), RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO, de 30 de octubre de 2020, *relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil* (DOUE C 372/1, de 04/11/2020).

⁹⁰⁶ BOE N.º 151, de 25/06/2021, pág. 76299.

Eje 1: *Orientación:*

Efectividad del compromiso de atención en un plazo de 4 meses, donde cabría destacar el seguimiento que plantea la medida, una vez finalizada la atención, por el que los jóvenes serán contactados por los SSPPE para determinar el estado de la situación, comprobar la eficacia de las medidas, los obstáculos que hubieran podido surgir, si fuera necesario realizar un nuevo diagnóstico y llevar a cabo una primera evaluación para establecer las pautas de intervención inmediata.

Incorporación integral de la digitalización al sistema de orientación, donde se va a incorporar la digitalización en las diferentes etapas de la atención, es decir, tanto en el proceso de acogida y de realización del diagnóstico como en el seguimiento y en el plan de trabajo mediante la utilización de redes y plataformas virtuales con el objeto de establecer una mayor cercanía entre el usuario y las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

Orientación para personas jóvenes inactivas desanimadas y personas alejadas del mercado laboral, incluyendo a las personas en situación y/o riesgo de exclusión social, entre ellas, las personas beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital, donde lo que se pretende es un refuerzo de la colaboración entre los servicios sociales y de juventud con los SSPPE, un refuerzo de la dimensión local fomentando la participación de las administraciones locales y una identificación de los orientadores con formación superior en psicología con el objeto de lograr una atención especializada y un mejor acompañamiento.

Orientación en las acciones integrales de empleo dirigidas al colectivo joven con discapacidad, donde se pretende apoyar a la figura de la persona mediadora u orientadora sociolaboral mediante su formación y cualificación específica en el tratamiento de personas con discapacidad.

Orientación en el ámbito de la economía circular, donde el objetivo es establecer y diseñar itinerarios integrales de empleo verde a través de programas que capaciten para oficios agropecuarios, turismo sostenible, energías sostenibles, etc.

Eje 3: *Oportunidades de empleo:*

La valoración que hacemos de las medidas propuestas es que son escasas y poco concretas, dedicándose en su mayoría a fomentar la contratación. Aun así, destacamos la medida siguiente:

Establecimiento de una línea de trabajo de primera experiencia profesional, donde se articularían programas públicos de primera experiencia profesional en los que se buscaría la colaboración con las corporaciones locales.

Eje 4: *Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo:*

“Servicio puente” para personas jóvenes con discapacidad, donde se reforzarían los Programas de Servicio Puente del mundo educativo al laboral a través del empleo con apoyo.

Eje 5: *Emprendimiento:*

Se aglutinan una serie de medidas dirigidas a fomentar el emprendimiento y el autoempleo juvenil, especialmente en la economía social y sostenible.

Eje 6: Mejora del marco institucional:

Compuesto por una serie de medidas dirigidas a mejorar y modernizar la gestión, la colaboración, la coordinación y la comunicación del *Sistema Nacional de Empleo* y, por tanto, del *SNGJ*.

6. LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN EN LOS JÓVENES COMO INSTRUMENTOS BÁSICOS DE EMPLEABILIDAD Y DE INSERCIÓN LABORAL

6.1. Introducción. La educación y la formación como base de la empleabilidad

En la Resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2005, se reconocía el papel de suma importancia que iba a suponer la educación, la formación y la adquisición de competencias profesionales para procurar y ampliar la empleabilidad de los trabajadores, sobre todo de aquellos más jóvenes, en los que la correcta adecuación de dichos instrumentos va a ser clave para su futuro desarrollo personal y profesional⁹⁰⁷.

La Resolución de la 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra en 2012, *La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción*⁹⁰⁸, volvía a reconocer la enorme importancia que estaba teniendo y que debía asumir tanto la educación como la formación y la adquisición de competencias laborales para aumentar la empleabilidad de los trabajadores y para alcanzar empleos decentes. Del mismo modo, ponía de manifiesto que la inadecuación tanto de las calificaciones como de las competencias profesionales de los jóvenes con respecto al mercado de trabajo, se constituían como una de las limitaciones más importantes para alcanzar la mencionada empleabilidad (ap. 23). En este sentido, proponía a los gobiernos una serie de líneas a seguir como “garantizar el acceso a una educación básica, gratuita y de calidad” [ap. 26 a)], reforzar los vínculos entre formación, educación y el mercado laboral, sobre todo para que a través de la negociación colectiva se pudieran adecuar las competencias y normalizar las calificaciones a las necesidades del mercado de trabajo [ap. 26 b)], la mejora de las “modalidades de adquisición de experiencia profesional y de formación en la empresa” [ap. 26 d)], poner en valor las modalidades de adquisición de experiencia laboral (programas de pasantías y otros de adquisición de experiencia laboral) advirtiendo de su necesaria reglamentación y control para evitar su utilización como mano de obra barata [ap. 26 e)], o la mejora de aquellos mecanismos que pudieran ayudar a detectar, de manera temprana, a las personas que pudiesen abandonar la escuela prematuramente, respaldando, para ello,

⁹⁰⁷ Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 93.ª reunión. (2005). OIT, Ginebra. Consultado el día 23/10/2020 en <https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/93rdSession/lang--es/index.htm>

⁹⁰⁸ RESOLUCIÓN Y CONCLUSIONES de la 101.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. (2012). *La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción*. OIT, Ginebra. Consultado el día 23/10/2020 en: https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/101stSession/texts-adopted/WCMS_187080/lang--es/index.htm

medidas que brindasen una segunda oportunidad para la adquisición de competencias y conocimientos básicos [ap. 26 g) y h)], “promover la formación de los formadores” con el objeto de ampliar el sistema de desarrollo de competencias laborales [ap. 26 i)] o la inclusión de técnicas de búsqueda de empleo en los programas del sistema educativo con el objeto de mejorar la información sobre las oportunidades profesionales de los jóvenes a la hora de insertarse en el mercado de trabajo [ap. 26 k)], propuestas todas ellas que van a ser reflejo fiel de lo que sucede con los jóvenes españoles en el mercado de trabajo.

En cuanto a los interlocutores sociales, decía la Resolución, deberían concentrar sus esfuerzos en el “diseño, la aplicación y el seguimiento de las políticas y programas de educación, formación y aprendizaje permanente” [ap. 27 a)], entablar procesos de negociación colectiva con el objeto de establecer condiciones laborales favorables para los pasantes y aprendices además de motivar a las empresas para que se ofrezcan pasantías y puestos de aprendices [ap. 27 b) y c)] o generar conciencia sobre la necesidad de no afectar a los derechos laborales de los trabajadores jóvenes, pasantes y aprendices [ap. 27 d)], cuestiones estas sobre las que los interlocutores o agentes sociales españoles han incidido de manera escasa.

La edición para 2017 de la serie denominada *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil*⁹⁰⁹ establecía que las transiciones de los jóvenes hacia un trabajo decente pueden ser difíciles y largas, postulándose la combinación de trabajo y estudio junto con el alcance de mayores niveles de educación, como herramientas con las que acortar dichas transiciones. En este sentido, se plasmaba en dicho informe que, cuanto más tiempo se dedicara al estudio, menor iba a ser el tiempo que transcurriese hasta encontrar un empleo. Así, se decía que entre el final de los estudios y el primer empleo el tiempo transcurrido era “1,6 veces más largo para los jóvenes con estudios primarios que para aquellos” que habían terminado los estudios secundarios; “1,7 veces más largo, para los jóvenes con estudios secundarios que para aquellos” que terminaron la etapa terciaria y “2,6 veces más largo para los jóvenes con estudios primarios que para aquellos con estudios terciarios”. Además, la combinación entre trabajo y estudios, decía el informe, que reducía “sustancialmente el tiempo de transición de la escuela al trabajo, basándose en un estudio realizado en 21 países que ponen en funcionamiento sistemas que combinan trabajo y estudios, y en la que la duración promedio de dicha transición era de 1,9 meses, mientras que en aquellos países donde no existe concierto entre trabajo y estudios, la duración promedio ascendía a 20,1 meses.

En este sentido, España dispone de una serie de herramientas con las que intentar lograr dichos objetivos, a saber, un sistema educativo cuyos recursos tanto humanos como materiales dispuestos al servicio de los usuarios se conciben de alta calidad y un sistema de formación para el empleo que incluye tanto acciones formativas puras como programas de formación en alternancia, instrumentos ambos que abren una enorme multitud de vías y posibilidades a través de las cuales se pueden alcanzar la completa capacitación y empleabilidad de una juventud, conforme a las necesidades que va a demandar el mercado de trabajo nacional. Entendemos que la mejor fórmula para que las medidas de educación y de formación respondan a las necesidades de los mercados es que nazcan de la colaboración entre gobiernos, interlocutores sociales y administraciones y entidades encargadas de la educación y de la formación.

⁹⁰⁹ OIT, *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2017*. Consultado el día 24/10/2020 en: https://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/WCMS_598679/lang-es/index.htm

A pesar de esto, la inserción en el mercado de trabajo de los jóvenes se materializa mediante una gran incertidumbre y presentando tasas de desempleo desafortunadamente altas, hasta el punto de ser considerados, por el Derecho del Empleo, como uno de los colectivos denominados desfavorecidos y con mayores dificultades de inserción laboral. Dicha realidad nos impulsa al análisis de la formación (regalada y no reglada) como instrumento de inserción laboral que proporciona empleabilidad.

6.2. El papel que juega la educación y la formación reglada del sistema educativo en la inserción laboral de los jóvenes

El acceso a una educación básica se reconoce como un derecho fundamental en nuestro país (art. 27 CE), incluso se postula como una obligación impuesta por los poderes públicos con el objetivo de asegurar la adquisición de un mínimo de competencias intelectuales básicas, sin las cuáles, se presenta enormemente difícil poder competir en un mercado de trabajo cada vez más saturado y que exige niveles de conocimiento cada vez más altos. Sin embargo, se constata la aparición de deficiencias que se manifiestan, tanto en el acceso a la educación y formación, como en su permanencia en ella (al menos hasta alcanzar unos niveles básicos óptimos), así como en la adquisición de unas adecuadas competencias laborales y profesionales que queden alineadas con las demandas formativas que exige el mercado de trabajo.

La edición del informe sobre las *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2020* ha puesto de manifiesto el riesgo que presenta la actual formación profesional, consistente en padecer una mayor probabilidad de conducir a empleos automatizados a sus jóvenes estudiantes, debido a la mayor capacidad de obsolescencia que presentan las enseñanzas más específicas con respecto a aquellas de carácter más general, como pueden ser las de ciertas carreras universitarias. Para ello, decía el informe, se hace necesario “modernizar los programas de formación profesional”, con el objeto de que los jóvenes puedan adaptarse “a las demandas cambiantes de la economía digital”⁹¹⁰.

Por lo tanto, un abandono prematuro del sistema educativo, sin que permita al joven alcanzar un mínimo básico de competencias intelectuales en un mundo cada vez más digitalizado es un riesgo demasiado alto para una sociedad que quiere acabar con un problema tan importante como el desempleo juvenil.

6.2.1. El abandono prematuro del sistema educativo y sus implicaciones en el empleo

Me gustaría abrir este apartado con la siguiente reflexión: la calidad del sistema educativo no debe de tratarse de manera políticamente partidista, ni en función de intereses políticos. De ella va a depender la ventaja competitiva que adquiera el futuro trabajador frente a trabajadores de otras regiones o países. Por lo tanto, debe primar el diseño de un sistema de educación que permita alcanzar altos índices de calidad por encima de decisiones concretas que atienden más a fenómenos ideológicos que a cuestiones fundamentales de calidad de la enseñanza. Entendemos que el diseño de un sistema educativo debería de tomarse como una cuestión de Estado en la que el conjunto de las organizaciones políticas

⁹¹⁰ OIT, *Tendencias Mundiales del empleo juvenil 2020: La tecnología y el futuro de los empleos*. Consultado el día 24/10/2020 en: https://www.ilo.org/global/publications/WCMS_737662/lang--es/index.htm

y sociales participasen en la construcción de dicho sistema, teniendo como principal objetivo la calidad en la formación.

Los españoles venimos sufriendo continuos cambios y modificaciones del sistema educativo y cuya motivación, más allá de mejorarlo, ha sido la de impregnarlo de la ideología política que tuviese el Gobierno, en el momento en cuestión⁹¹¹. Esta situación provoca inseguridad tanto en el profesorado como en el alumnado y desvía la atención del verdadero propósito, que debe ser alcanzar un sistema educativo cuyo principal objetivo sea la calidad en la formación de los futuros trabajadores y empresarios, valor intelectual para un futuro desarrollo económico eficiente.

Como pensamiento complementario, hay que decir que la regulación del desarrollo y diseño del sistema educativo no fue establecida como competencia exclusiva del Estado por nuestra Constitución, por lo que el art. 149.1 3º CE relega esta cuestión al ámbito autonómico, en virtud de que el respectivo estatuto de autonomía así lo reconozca. Entendemos que, para garantizar una igualdad de educación y formación, al menos durante la etapa obligatoria, cualquier región de este país debería de acogerse a un mismo sistema nacional cuyos índices y cánones de calidad garantizaran que cualquier alumno que cursase dichos estudios obligatorios en España, lograse alcanzar un nivel equitativo de formación y educación.

Del desarrollo de un correcto sistema de educación nacional va a depender la proliferación, o no, de la tasa de abandono escolar prematuro y cuya incidencia va a abocar al joven al fracaso profesional y casi con seguridad al desempleo continuo, sobre todo en una sociedad cada vez más tecnológicamente avanzada⁹¹². El concepto o los límites conceptuales de lo que se ha venido denominado abandono prematuro del sistema educativo fue establecido por el Consejo de la UE en su Recomendación de 28 de junio de 2011 estableciendo que, el abandono escolar prematuro, era un acto que identificaba aquellas situaciones en las que las personas abandonan el sistema educativo habiendo cursado, como máximo, el primer ciclo de secundaria, sin llegar a cursar ninguna educación ni formación posteriormente⁹¹³.

⁹¹¹ **LOMLOE**, LO 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación, conocida como “Ley Celaá”. Esta reforma llevada a cabo por el Gobierno conformado por el Partido Socialista y Unidas-Podemos recupera, con modificaciones, el texto original de la LOE cuya modificación se produjo por la LOMCE. **LOMCE**, LO 8/2013, de 9 de diciembre, conocida como “Ley Wert”, nueva reforma educativa de la LOE introducida por el gobierno del Partido Popular, presidido por la figura de Mariano Rajoy. Ley muy polémica, salió adelante con los únicos votos del Partido Popular. **LOE**, LO 2/2006, de 3 de mayo, reforma del sistema educativo aprobada bajo el gobierno del Partido Socialista presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, fue aprobada por los votos de los partidos de izquierdas y nacionalistas. **LOCE**, LO 10/2002, de 23 de diciembre, fue un intento de reforma del sistema educativo impulsada por el gobierno del Partido Popular, presidido en aquel momento por José María Aznar, pero que no llegó a aplicarse por la paralización del calendario de aplicación que se llevó a cabo, tras la llegada al Gobierno de Zapatero (PSOE). **LOPEG**, LO 9/1995, de 20 de noviembre, reforma educativa impulsada por el PSOE. **LOGSE**, LO 1/1990, de 3 de octubre, reforma educativa impulsada por el PSOE que vino a sustituir a la ley General de Educación de 1970. **LODE**, LO 8/1985, de 3 de julio que desarrollaba el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza.

⁹¹² Según datos del INE, en 2019, el promedio de tasa de desempleo de los trabajadores con estudios obligatorios inacabados fue la siguiente: 37,62% para analfabetos; 28,94% para trabajadores con estudios primarios incompletos; 25,90% para trabajadores con educación primaria y 18,87% para trabajadores con estudios de primera etapa de educación secundaria y similar.

⁹¹³ Considerando (1), DOUE C 191/01, de 01/07/2011.

El abandono del sistema educativo de manera prematura conlleva un coste social importante por cuanto una parte del capital intelectual queda sin la formación y sin el valor añadido preciso que una sociedad desarrollada y basada en el conocimiento exige a sus ciudadanos para poder alcanzar el progreso profesional y personal necesario. Este coste social se materializa tanto por una menor capacidad de generar ingresos provenientes del trabajo como por la aparición de jóvenes llenos de desidia y desencantados de un futuro que se les presenta con altas tasas de incertidumbre y con escasas oportunidades de empleo cuando se dan cuenta de que no tiene las herramientas suficientes para poder acceder al mercado de trabajo.

Si bien es cierto, que el abandono escolar puede ser provocado por diferentes factores, entre ellos, la falta de recursos en el hogar familiar, hogares desarraigados, con padres que padecen enfermedades crónicas o con algún tipo de discapacidad que les impide aportar los recursos económicos necesarios, etc., también se han detectado situaciones en las que el factor que incide es la falta de confianza que desprende el propio sistema educativo, como vía de inserción sociolaboral. En estos casos, el joven abandona los estudios para ponerse a trabajar, en muchos casos, en economías sumergidas, entre otras cosas porque no ha cumplido la edad mínima admitida en Derecho para poder iniciar una actividad laboral. La zona en que se vive también juega un papel importante en el abandono escolar del joven. Estudios demuestran que en las zonas rurales se produce un mayor abandono escolar que en las zonas urbanas⁹¹⁴, debido, en gran parte, a la mayor oferta de empleo y vías de acceso (facilidad que existe en las zonas rurales de encontrar un empleo vía familia, vecinos, facilidad para trabajar en actividades agropecuarias, etc.)

Desde las primeras orientaciones de empleo realizadas a los Estados miembros, como hemos visto, la UE mostró su preocupación de abordar el abandono prematuro escolar e intentó reducir su tasa proyectando el objetivo de alcanzar el 10%, para el año 2010. El objetivo que marcó la EEE no se logró alcanzar, de hecho, en 2009 la tasa media de abandono escolar en la UE rondaba el 14,4%. EE2020 volvió a incidir sobre la cuestión ya que para conseguir un “crecimiento inteligente, sostenible e integrador” resultaba esencial mejorar los niveles de educación y formación, enfrentándose así a uno de los principales factores de riesgo para el desempleo, la pobreza y la exclusión social. Para ello, y como consecuencia de la ineficaz política aplicada por los Estados miembros volvió a establecer la reducción de la tasa de abandono escolar hasta el 10%, para el año 2020. En este sentido hay que decir que, a falta de los datos registrados para el año 2020, la tasa media de abandono escolar prematuro de los Estados integrantes de la UE, en 2019, fue de un 10,2%, presumiéndose que se llegará a alcanzar el objetivo propuesto en EE2020.

Sin embargo, España, a pesar de que su tasa se ha venido reduciendo progresivamente desde el comienzo de la crisis económica de 2008, en buena medida gracias a la falta de alternativas laborales⁹¹⁵, se sitúa en el primer puesto del ranking de Estados miembros que atesoran la mayor tasa de abandono escolar registrada, muy por encima de la media de la

⁹¹⁴ Véase JIMÉNEZ VARGAS, P.J. (2017). “El desempleo juvenil en España”. *Revista de Información Laboral*. N.º 3. Consultado en base de datos Aranzadi (BIB 2017/1105).

⁹¹⁵ PÉREZ DEL PRADO, D. (2014). “Desempleo juvenil y formación en Europa: el problema de los *Ninis*”. *Información Laboral*. N.º 2. Consultado en base de datos Aranzadi (BIB 2014/809).

UE (España: 30,9% en 2009, 21,9% en 2014 y 17,3% en 2019; UE: 14% en 2009, 11,1% en 2014 y 10,2% en 2019)⁹¹⁶.

6.2.2. La FP Dual del sistema educativo como medida de política activa de empleo eficaz para facilitar el tránsito al mercado de trabajo

La Formación Profesional del sistema educativo la compone una serie de acciones formativas que capacitan al alumnado para el desempeño adecuado de diferentes profesiones, por lo que una de sus características más relevantes es, sin duda, su proximidad a la realidad profesional de nuestro país.

Por ello, no podemos sino compartir la idea que se plasma en el Libro Blanco de la CEOE de 2017⁹¹⁷ sobre la situación y el papel de la formación profesional española, donde se dice que en España coexisten de manera simultánea y entrelazada una formación profesional perteneciente al ámbito educativo y otra perteneciente al ámbito laboral, pareciendo que ninguna de ellas resultase capaz de crear la simbiosis adecuada y necesaria entre los centros de trabajo y los centros de formación. En este sentido, la percepción que se tiene, desde el mercado de trabajo, es que la formación profesional española se configura como un estado formativo previo pero desconectado del entorno laboral que se centra en proporcionar una formación teórica dejando a un lado el aspecto formativo práctico o como se conoce en muchos países de nuestro entorno, el “aprender haciendo”.

Como consecuencia de esta situación la intervención de las empresas en el sistema educativo nacional es testimonial y meramente burocrático quedando relegado, en la mayoría de las situaciones, a las prácticas curriculares o extracurriculares de los diferentes planes de estudios. Este enfoque alejado totalmente de la realidad productiva, ni siquiera logra despertar el necesario debate social, económico o político sobre la trascendencia que tiene la articulación de un sistema de formación profesional desde la óptica empresarial para, por un lado, facilitar el trasvase de los estudiantes al mercado de trabajo y, por otro, para generar un capital humano e intelectual totalmente adaptado a las necesidades del mercado.

Desde este punto de vista, entendemos principal el papel que puede desarrollar la FP Dual. La adopción de mecanismos eficaces que permitan poder realizar una transición efectiva entre formación reglada y mercado de trabajo va a dar como resultado un impacto importante en la inserción laboral de los jóvenes y por tanto en la reducción de su tasa de desempleo. Prueba de ello, podemos observarla en aquellos países que llevan años poniendo en práctica fórmulas de formación dual con éxito y que presentan tasas de

⁹¹⁶ Población de 18 a 24 años que no ha completado la Educación Secundaria 2ª etapa y no sigue ningún tipo de estudio-formación. Fuente: *Labor Force Survey* (Encuesta de Población Activa) - Eurostat. Información a 8 de octubre de 2020.

⁹¹⁷ CEOE. (2017). *Libro Blanco sobre el sistema de formación en el trabajo*. Pág. 20. Consultado el día 17/08/2021 en: <https://www.ceoe.es/es/publicaciones/formacion/libro-blanco-sobre-el-sistema-de-formacion-en-el-trabajo>

desempleo juvenil bajas⁹¹⁸ (Alemania 5,8%, Austria 8,5%, Países Bajos 6,7%, Suiza 8%⁹¹⁹).

A pesar de que la Formación Profesional del sistema educativo y, en concreto, la FP Dual, no establece límites de edad a sus alumnos, por lo que de manera estricta no podríamos decir que estamos ante una medida o instrumento propio del colectivo de jóvenes, el hecho de que su mayoría de usuarios vayan a ser personas jóvenes estudiantes, hace necesario su estudio en este capítulo.

6.2.2.1. Marco jurídico del sistema de formación profesional dual.

El desarrollo normativo de la FP Dual se ha venido apoyando en un compendio de normas cuyo ámbito se desparrama por todo el espectro regulador europeo, nacional y autonómico.

Desde el ámbito europeo, la Recomendación del Consejo de 15 de marzo de 2018, relativa al *Marco Europeo para una formación de Aprendices de Calidad y Eficaz*⁹²⁰ establecía el deber, por parte de los Estados miembros y de conformidad a la legislación nacional, de “velar porque los sistemas de formación de aprendices respondan a las necesidades del mercado laboral”. En este sentido, el Consejo entendía por formación de aprendices, un sistema de formación profesional y de educación que combinase el aprendizaje en instituciones de educación o de formación con un aprendizaje sustancial basado en el trabajo en empresas o en otros lugares análogos. Este aprendizaje sustancial basado en la realización de una actividad laboral en una empresa permite que la Recomendación se convierta en un marco referencial sobre el que articular la FP Dual española.

Entre las normas de ámbito estatal, cabría destacar la LO 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional que contempla la colaboración de las empresas en el desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional mediante su participación en la formación del alumnado en los centros de trabajo a través de la realización de prácticas profesionales haciendo también una llamada para provocar el establecimiento de los mecanismos necesarios para que la formación pueda ofrecerse directamente por las empresas (art. 11.3).

Por su parte, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en su art. 75 confiere tanto a la administración educativa como a la laboral la responsabilidad y el deber para promover la colaboración con las empresas, entidades empresariales y profesionales autónomos para la impartición de los módulos profesionales incluidos en los títulos de formación profesional en las instalaciones de las empresas para garantizar que la formación se realice con los equipamientos más actuales. Establece así, que tanto los centros de formación profesional y empresas pertenecientes a los diferentes sectores productivos puedan promover proyectos estratégicos comunes, desarrollando entornos académico-profesionales dirigido al desarrollo de un modelo económico sostenible basado en el conocimiento, la mejora de la innovación, el fomento de la iniciativa emprendedora y el respeto medioambiental.

⁹¹⁸ NIETO ROJAS, P. (2014). “La formación dual como política activa de empleo. La escasa empleabilidad de los jóvenes sin cualificación como telón de fondo”. *Revista de Información Laboral*. N.º 2. Base de datos Aranzadi (BIB 2014/800).

⁹¹⁹ Datos Eurostat, tasa de desempleo juvenil para el año 2019.

⁹²⁰ DOUE C153/1, de 02/05/2018.

No deja de sorprender la escasa dedicación que ofrece la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, a regular la FP Dual del sistema educativo, y que se concreta en establecer, por una parte, una breve definición desde su propia óptica (art. 42 bis, apartado 1)⁹²¹, y, por otra parte, un mandato sobre el encargo de que el Gobierno sea el órgano encargado de regular los requisitos básicos de la FP Dual del sistema educativo, previa consulta con las CCAA, para que el posterior desarrollo venga de parte de las administraciones autonómicas, (art. 42 bis, apartado 2)⁹²². Entendemos que este segundo apartado viene a constatar lo establecido en el RD 1529/2012, de 8 de noviembre, en el sentido de que ha sido el Gobierno el encargado de establecer las condiciones básicas para poner en marcha el sistema de FP Dual, ya que hasta ahora y desde el ámbito estatal, no se ha llevado a cabo ninguna otra regulación en este sentido.

Por último, y a falta de una regulación autónoma desde el propio sistema del sistema educativo, será el RD 1529/2012, de 8 de noviembre, el encargado de asumir el papel de instrumento regulador principal del régimen jurídico de la formación profesional dual del sistema educativo⁹²³.

6.2.2.2. *Delimitación conceptual de la FP Dual*

Si bien es cierto que, tanto la duración como, sobre todo, la calidad de la educación que reciben nuestros jóvenes estudiantes se van a configurar como elementos decisivos para su efectiva transición al mercado laboral, no es menos cierto, que el entorno económico y los condicionantes de dicho mercado van a ser elementos decisivos en dichas transiciones ya que, si aparecen condicionantes desfavorables, los jóvenes optarán por permanecer más tiempo dentro de los circuitos formativos, con el objeto de mejorar sus habilidades y a la espera de que los condicionantes del mercado de trabajo se manifiesten favorables. En este sentido resulta revelador el informe del Ministerio de Educación para 2020⁹²⁴ en el que se establece, para España, una tasa de un 58,8% de jóvenes (de entre 18 y 24 años) que permanecen en el sistema educativo más allá de los 18 años, superando la tasa media de la OCDE y de la UE.

Por ello, debemos considerar el sistema de formación profesional dual como un instrumento jurídico válido facilitador de la transición del sistema educativo al mercado de trabajo de nuestros jóvenes. Corroborando esta tesis, el informe del Ministerio de Educación para 2019⁹²⁵, establece que los países que fomentan y mantienen un sólido e importante sistema de formación profesional dual (Austria, Dinamarca, Alemania, Suiza) presentan transiciones mucho más suaves del sistema educativo al mercado de trabajo, bajo desempleo juvenil y menor tasa de población ni-ni. Esta cuestión resulta significativa y adquiere importancia cuando el 64,3% del empleo que se va a crear hasta 2025 en España

⁹²¹ El art. 42.1 bis fue introducido por el art. 36 de la LO 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (BOE N.º 295, de 10/12/2013).

⁹²² Apartado modificado por el art. único.36 bis de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (BOE N.º 340, de 30/12/2020).

⁹²³ En este sentido, el nuevo Proyecto de Ley Orgánica de ordenación e integración de la Formación Profesional se encuentra en fase de tramitación parlamentaria.

⁹²⁴ *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2020. Informe español*. Ministerio de Educación y Formación Profesional. Consultado el día 07/01/2021 en: <https://www.educacionyfp.gob.es/inee/indicadores/indicadores-internacionales/ocde.html>

⁹²⁵ *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2019. Informe español*. Ministerio de Educación y Formación Profesional.

se va a concentrar en la categoría de “técnicos y profesionales” lo que da idea de la importancia del papel que deben asumir tanto los ciclos formativos de FP como aquellas carreras universitarias con perfiles técnicos o profesionales.

Como hemos dicho, la Ley de Educación establece una definición de lo que debe ser el sistema de formación profesional dual identificándolo como “el conjunto de acciones e iniciativas formativas” que van a tener como objeto proveer de la adecuada cualificación profesional de sus alumnos mediante la armonización de procesos de enseñanza y aprendizaje cuya responsabilidad va a recaer tanto en las empresas participativas como en los centros del sistema educativo. A pesar de que advierte, en su segundo apartado, que será el Gobierno (previa consulta a las CCAA)⁹²⁶ el encargado de regular las condiciones y requisitos para el desarrollo de la formación profesional dual por las administraciones, en el sistema educativo, dejando claro el papel del Estado como regulador principal, resulta imposible sacar con claridad, ni siquiera en términos de mínimos, en qué va a consistir o cómo se va a articular la FP Dual del sistema educativo.

Por su parte, el RD 1529/2012, al establecer el concepto de formación profesional dual, lo hace utilizando también términos poco concretos debido a la inclusión de las dos perspectivas reguladas en la norma (la laboral, derivada del contrato para la formación y el aprendizaje y la educacional, derivada de la FP Dual del sistema educativo), definiéndolo como un conjunto de acciones e iniciativas, tanto de empleo como de formación, cuyo objeto es procurar la cualificación profesional de los trabajadores mediante un régimen de alternancia de la actividad laboral con la actividad formativa (incluyéndose tanto la formación profesional reglada como la no reglada); en los siguientes apartados aclara que tendrá la consideración de formación profesional dual tanto la “inherente a los contratos para la formación y el aprendizaje” como los proyectos que se desarrollen desde el sistema educativo (art. 2 RD 1529/2012), dejando claro, el legislador, su intención de denominar formación profesional dual a ambas modalidades⁹²⁷.

Dicho esto, la figura sobre la que vamos a centrar el análisis en este apartado va a ser el sistema de formación profesional dual correspondiente al sistema educativo, advirtiendo que el análisis del contrato para la formación y el aprendizaje se realizará, más adelante, en el apartado correspondiente a la formación en alternancia. Es más, en nuestra opinión, habría resultado preciso que el legislador hubiese desvinculado ambas modalidades proporcionándoles regulación y normas separadas, y ello porque, lejos de compartir similitudes, ambas modalidades difieren en aspectos tanto técnicos como materiales, por cuanto atienden a lógicas y naturalezas tan distintas como la laboral y la educativa⁹²⁸.

En cuanto a su naturaleza, ya la propia DF1^a del RD 1529/2012, de 8 de noviembre, realiza una distinción de ambas figuras jurídicas considerando que los artículos donde se regula la formación profesional dual del sistema educativo (arts. 1.2, 2, 3 4, 5, arts. 28 a 34 y DA3^a, RD 1529/2012) se han dictado al amparo del art. 149.1.30^a, quién reserva al Estado, aparte de la competencia para establecer la regulación de las condiciones de obtención, expedición

⁹²⁶ Aclaración introducida por la LO 3/2020, de 29 de diciembre.

⁹²⁷ Véanse también los arts. 5.1 e) y 30.2 del RD 694/2017, de 3 de julio, donde se incluye a la formación profesional dual como una de las vías en las que se puede materializar la formación en alternancia del sistema de formación profesional para el empleo, mediante la formalización de un contrato para la formación y el aprendizaje.

⁹²⁸ Véase RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M (2013). “Contrato de aprendizaje y formación dual. El Real Decreto 1529/2012”. *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*. N.º 1, pág.7.

y homologación de los títulos académicos y profesionales, las normas básicas para el desarrollo del derecho a la educación del art. 27 CE con el objeto de “garantizar el cumplimiento de los deberes de los poderes públicos en esta materia”, y diríamos también, para garantizar un grado de igualdad básico en todo el territorio nacional en lo que se refiere a la ordenación del sistema de educación nacional⁹²⁹. Por su parte, los artículos que regulan y desarrollan el contrato para la formación y el aprendizaje han sido dictados al amparo del art. 149.1.7ª CE correspondiendo, por tanto, al ámbito laboral, implicando con ello la competencia exclusiva del Estado para legislar comprendiendo con ello la “completa normación en materia laboral, que incluye no solo las leyes formalmente tales sino también los reglamentos ejecutivos o de desarrollo de aquellas⁹³⁰, todo ello sin perjuicio de la asunción de la competencia ejecutiva que asuman las CCAA.

En lo referente al objetivo final perseguido por el sistema educativo de formación profesional dual, pretende ser un puente jurídico con el que lograr una integración laboral, más o menos directa, del trabajador beneficiario (incluso en la propia empresa en la que se está formando)⁹³¹, cuestión que no es el objetivo pretendido por el contrato para la formación y el aprendizaje que se contenta con mejorar la empleabilidad del trabajador joven, carente de titulación alguna, a través de la cualificación profesional otorgada mediante la formación inherente al contrato de trabajo (art. 11.2 LET).

En lo referente a las enseñanzas de ambos sistemas, encontramos difícil que la formación para el empleo inherente al contrato para la formación y el aprendizaje logre alcanzar los niveles de preparación que proporciona la formación impartida en el sistema educativo cuya mayor capacidad de formar al trabajador para la adquisición de la mayoría de las competencias que el desarrollo de una profesión concreta exige, resulta evidente. Otra cosa distinta es la opción que ofrece la norma de poder estar cursando módulos de formación profesional del sistema educativo mientras se realiza una prestación laboral formalizada a través de un contrato de trabajo para la formación y el aprendizaje. En estos casos, como diremos en su momento y análisis de esta figura jurídica, entendemos que es un producto sucedáneo o, incluso, usurpador de la formación profesional dual del sistema educativo, cuyos efectos sobre la simbiosis entre formación teórica y desarrollo de funciones en el puesto de trabajo, serán prácticamente inexistentes.

6.2.2.3. Régimen jurídico de la formación profesional dual

Hay que decir que, en espera de la aprobación de la nueva Ley Orgánica de Formación Profesional⁹³², el único texto de ámbito nacional o estatal que regula el régimen jurídico de

⁹²⁹ Véase FJ7 STC 27/2014, de 13 de febrero (BOE N.º 60, de 11/03/2014).

⁹³⁰ Véase FJ3 STC 27/2014 y FJ3 STC 194/2012, de 31 de octubre (BOE N.º 286, de 28/11/2012).

⁹³¹ Art. 28.2 c) RD 1529/2012, de 8 de noviembre.

⁹³² En relación al nuevo Proyecto de Ley Orgánica de Formación Profesional, entendemos que establecer en este trabajo un análisis de un proyecto de Ley Orgánica que se encuentra en pleno proceso de tramitación parlamentaria, parece que carecería de sentido, debiendo esperar a su aprobación definitiva. Sin embargo, por aportar un pequeño ápice de lo que en principio recoge el texto del proyecto, debemos decir que, en nuestra opinión, deja varias cuestiones importantes sin regular, salvo que se deriven a un desarrollo reglamentario posterior, como pudiera ser el necesario establecimiento de una serie de requisitos mínimos que tuvieran que reunir las empresas colaboradoras, sobre todo, a efectos de garantizar una formación adecuada, o especificar con mayor detalle el papel de los agentes sociales a la hora de conformar los proyectos formativos, que si bien es verdad que el nuevo proyecto de Ley Orgánica reserva sus arts. 57.2 y 59 para tratar este cometido, entendemos que resulta insuficiente en relación a la significación que podría

la formación profesional dual del sistema educativo es el RD 1529/2012, de 8 de noviembre, en sus 5 primeros artículos y en su Título III cuya composición la conforman otros 7 artículos, con lo que tenemos un total de 12 artículos para configurar el régimen jurídico regulador de una figura jurídica tan compleja y delicada en cuanto a los agentes participantes (empresas, centros formativos, alumnado) como es un sistema de formación profesional dual. Esta escasez normativa va a dar pie a la generación de determinadas cuestiones que van a suscitar posibles ambigüedades que vamos a comentar a la vez que expondremos el régimen jurídico.

En primer lugar, debemos comentar el art. 3.1 donde se exponen una serie de modalidades distintas para poner en práctica o llevar a cabo la formación profesional dual. En este sentido, el reglamento distingue 5 modalidades:

1. **Formación exclusiva** en un centro formativo a la vez que se desarrolla una actividad laboral en una empresa.
2. **Formación en un centro formativo** donde para la impartición de algunos módulos profesionales o formativos, de manera total o parcialmente, se contará con la **participación de la empresa** ofreciendo esta los espacios, las instalaciones o los expertos.
3. **Formación compartida** entre el centro formativo y en empresa autorizada o acreditada, donde la impartición, en esta, de determinados módulos profesionales o formativos tendrá **carácter complementario** con respecto a la formación impartida en el centro formativo.
4. **Formación compartida** entre el centro de formación y la empresa, coparticipando en distinta proporción en los procesos de enseñanza y aprendizaje en la empresa y en el centro de formación. La empresa deberá estar adscrita al centro formativo con el que comparta la formación.
5. **Formación inherente al contrato para la formación y el aprendizaje** que se llevará a cabo, de manera exclusiva, en la empresa

Salvando la quinta modalidad, las otras cuatro podríamos decir pertenecientes al sistema educativo o que se llevarán a cabo partiendo de la formación en un centro del sistema educativo. Pues bien, tenemos un abanico amplio de posibilidades que el reglamento, de manera sorprendente, no acaba de desarrollar. Parece que lo que se ofrece es un sistema gradual de involucración empresarial en la formación del alumnado, partiendo desde la nula participación, como parece que se establece en la primera modalidad, pasando por una mera participación logística, como la segunda modalidad parece apuntar, y llegando hasta la asunción de una formación compartida, que será de carácter complementario en el caso de la tercera modalidad, y de carácter definitivo, en la cuarta modalidad. Entendemos que la situación ideal sería que la modalidad imperante fuere la cuarta en la que la empresa consiguiese involucrarse a un nivel tal que completase, junto con el centro formativo, una perfecta simbiosis formativa⁹³³.

Dice el art. 28.1, que el objeto del RD, con respecto a la formación profesional dual del sistema educativo, va a consistir en establecer un marco para el desarrollo de proyectos educativos entre centros educativos y empresas mediante la fórmula de la coparticipación, cuando no medie un contrato para la formación y el aprendizaje. De esta afirmación

tener la participación de la negociación colectiva a la hora de conformar los proyectos de formación profesional dual. Por lo demás, debemos decir que el nuevo Proyecto de Ley recoge muchas de las medidas o acciones que se vienen regulando en las distintas disposiciones normativas que venían aplicando las diferentes CCAA en sus proyectos de Formación Profesional Dual.

⁹³³ Esta cuestión, ni si quiera es regulada por el nuevo Proyecto de Ley Orgánica.

deberíamos sacar en claro dos aspectos importantes: el primero, que la intención de la norma es relegarse a crear un “marco” o espacio donde las voluntades de las partes implicadas (centro formativo y empresa) creen su propio proyecto de formación. En este sentido, no parece muy ortodoxo que una formación que dependa del sistema educativo quede relegada a un acuerdo privado donde los intereses empresariales pudieran ejercer una presión importante, a pesar de que el proyecto de formación profesional dual deba ser autorizado por la administración educativa correspondiente⁹³⁴ (art. 31.1). En referencia a este aspecto, el apartado segundo del art. 28 establece una serie de objetivos a alcanzar por los proyectos formativos, siendo posible pues que la autorización administrativa se conceda por el hecho de alcanzar dichos objetivos y sin tener en cuenta otros aspectos de la negociación. En segundo lugar, la norma deja claro que la modalidad de contratación debe ser distinta a la del contrato para la formación y el aprendizaje, pudiendo ser utilizada, en principio, cualquier otra.

Por último, su apartado tercero siembra el desconcierto cuando establece que aquellos “proyectos” (se entiende proyectos formativos) que no se desarrollen en el marco que establece el RD 1529/2012, deberán cumplir con lo establecido en el art. 120.5 LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, es decir, deberán obtener la autorización expresa del Gobierno. Por lo tanto, debemos de entender la posibilidad de que se pudieran crear proyectos de formación profesional dual fuera de lo establecido en el RD 1529/2012, siempre y cuando obtengan la autorización del Gobierno cuyo criterio podrá ir cambiando en función de la ideología política que se imponga en su seno con lo que no parece que esta sea tampoco una opción adecuada de un sistema formativo garantista y equitativo.

Por lo tanto, el proyecto de formación profesional dual, cuyo contenido deberá ser fruto del acuerdo que logren alcanzar las partes interesadas (empresa y centro formativo) deberá ser plasmado en el denominado convenio de colaboración, “en las condiciones que las administraciones educativas establezcan”, refiriéndose con ello a las autonómicas (art. 31.1). Sin embargo, advierte el apartado 2 del art. 31 que cuando el ámbito de aplicación del proyecto de formación profesional dual que presente una empresa afecte a más de una CA, la autoridad educativa que lo autorice será el Ministerio de Educación. Con respecto a esta última afirmación, parece quedar poco claro y bastante difuso qué parte, de las interesadas, podrá dar origen al contenido del proyecto de formación; a priori parece que sería el centro formativo el que buscaría la complicidad del entorno empresarial. Sin embargo, el planteamiento del apartado 2 del artículo da a entender que podrían ser las propias empresas las que los diseñasen y los propusiesen a los diferentes centros educativos, entendiéndose que podrá afectar a más de una CA cuando la empresa o empresas participantes tengan sus centros de trabajo repartidos en varias CCAA y dicha circunstancia pueda originar la involucración de los distintos centros educativos que se sitúen cerca de los entornos productivos.

En cuanto a los centros de formación participantes, el art. 29 establece que podrán participar solo aquellos “autorizados para impartir ciclos formativos” de FP cuyos

⁹³⁴ Hay que entender con ello que se refiere a las diferentes autoridades autonómicas en materia de educación. En el nuevo proyecto de Ley Orgánica, la responsabilidad de organizar la formación profesional recaerá tanto en el centro formativo como en la empresa. Si bien es cierto que reserva un papel participativo a los agentes sociales, en dicha organización de la formación, el nuevo texto no aclara mucho más sobre cuáles deberían ser los estándares principales que garantizaran una formación adecuada. De ahí la importancia de establecer ciertas exigencias a las empresas con respecto a la formación impartida, su seguimiento, evaluación, etc.

“entornos productivos reúnan los requisitos idóneos” para poder llevar a cabo su aplicación. Para ello se deberán tener en cuenta las características de la actividad profesional a la que responde el ciclo formativo, las características de las empresas del entorno del centro educativo y las características de la formación implicada. Por lo tanto, tenemos un límite importante en cuanto a la creación de proyectos de formación dual ya que solo podrían desarrollarse en entornos empresariales donde los centros educativos impartiesen la formación profesional acorde con el propio entorno productivo. Esta cuestión resulta de notable importancia sobre todo en regiones o lugares donde la amplitud de alternativas de actividades laborales y empresariales resulte limitada, precisamente por ser entornos poco desarrollados económicamente. Como nota interesante nos planteamos el por qué no se ha llegado a contemplar también la posibilidad de introducción de centros de estudios superiores universitarios cuyas competencias se adecúen a perfiles de carácter más profesional o técnico⁹³⁵, ampliando así, el favorecimiento de las salidas laborales de los estudiantes universitarios.

En su papel de marco regulador, el RD solo se limita a establecer una serie de materias mínimas⁹³⁶ que deben ser objeto de regulación en los convenios entre empresas y centros formativos, correspondiendo a las partes concordantes convenir su contenido o, incluso, incorporar otras, ya que no se opone la norma a esta opción. En este sentido decir, que las materias a las que nos referimos y que se plasman en el art. 31.1 del RD 1529/2012 [programa, horarios, número de alumnos, condiciones de impartición de la formación, régimen de becas o la necesidad de cobertura social mediante seguro (privado)], tanto por su carácter de mínimos como por su propia esencia, hacen irrelevante, aunque no innecesaria, su aparición en el texto normativo ya que serían materia a convenir por necesidad, en cualquier caso.

En cuanto al proyecto formativo, el art. 30.1 regula este aspecto obligando a las partes a que su contenido, programación, actividades a realizar, control y evaluación deban de plasmarse en el convenio de colaboración. Con respecto a la participación de la empresa en la formación del alumnado, el apartado segundo tan solo establece un límite mínimo temporal del 33% de las horas de formación con las que se haya dotado al título, destinadas para tal fin, sin establecer ninguna otra directriz que pudiera iluminar el cómo llevar a cabo dicha participación, al menos, en términos de mínimos. A este respecto hubiese sido interesante, más que la implantación de un periodo mínimo (que en un momento dado puede incluso carecer de total sentido), proclamar la actuación de la negociación colectiva para negociar la correcta adaptación de la participación empresarial en la formación en función de la naturaleza y esencia del módulo formativo.

Por otro lado, el legislador ha contemplado la posibilidad de ampliar la duración del ciclo formativo, hasta los 3 años, con lo que se da un respiro y se elimina presión, tanto a alumnos, como a centros formativos y empresas, para poder alcanzar los objetivos de formación previstos, al menos, hasta que se logre instaurar el sistema de manera generalizada (art. 30.3). Por su parte, también se establece una garantía en favor del

⁹³⁵ Como ejemplo semejable, en este sentido, podríamos destacar el periodo de contratación laboral que obtienen todos los estudiantes de medicina que superan el MIR y que les sirve como periodo formativo, decisivo en su formación universitaria.

⁹³⁶ Véase FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. (2014). “La formación profesional dual: algunas reflexiones sobre su regulación y puesta en práctica”, en AA.VV. MONEREO PÉREZ, J.L. (Coord.). *Retos del Derecho del Trabajo frente el desempleo juvenil. XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, pág. 267.

alumnado consistente en la obligación de cursar unos créditos formativos que garanticen el desarrollo formativo en la empresa, de manera segura y eficaz (art. 30.4). Por lo demás, el reglamento se limita a advertir que la actividad formativa deberá ser coordinada y controlada por las partes pactantes mediante reuniones mensuales con el objetivo de llevar a cabo el seguimiento de los alumnos y sus correspondientes tutorías (art. 30.5), cuestión que parece carecer de sentido regularla en estos términos sin concretar objetivos o índices a alcanzar en dichos periodos mensuales a los que deban obligarse ambas partes.

La evaluación del alumnado dirigida a la obtención del correspondiente título de formación profesional⁹³⁷ será responsabilidad de los profesores del centro formativo teniendo en cuenta las aportaciones de los formadores pertenecientes a la empresa junto con el desarrollo y resultado de las actividades desarrolladas en la misma (art. 30.6).

En lo referente al régimen jurídico poco más plantea el reglamento salvo una serie de derechos y deberes del alumnado (art. 32), en concreto, el derecho a una adecuada información por parte de los alumnos o el deber de cumplir con las condiciones del proyecto y de la empresa participante, con el calendario, la jornada y el horario establecido en el programa. También contempla la posibilidad de que el alumno pueda ser beneficiario de una beca proveniente tanto de las administraciones públicas, de las empresas o de cualquier otra institución o fundación que se preste (art. 33).

Por último y con respecto al seguimiento y la evaluación del proyecto de formación profesional dual serán, en última instancia las correspondientes administraciones educativas autonómicas (salvo en el caso del art. 31.2), las responsables de llevarlos a cabo (art. 34).

A pesar del régimen jurídico expuesto y que afecta de manera principal al ámbito educacional, no podemos olvidar que la mera participación del alumnado en el proceso de producción de una empresa, hace que sea irremediamente necesario establecer un régimen jurídico que regule, de manera especial, los aspectos laborales que puedan afectar al alumno y que no solo no son tratados por el RD 1529/2012, de 8 de noviembre, sino que tampoco son objeto de delegación reglamentaria para un posterior desarrollo normativo. En este sentido nos podemos estar refiriendo a un sistema de cobertura social específico, al establecimiento o limitaciones de funciones laborales, de turnos, horas extras, a determinados aspectos de salud y seguridad en el trabajo, a la obtención, por parte del alumnado, de becas o contraprestación económica derivada de la propia empresa, a posibles derechos de información sobre ofertas de puestos de trabajo que surjan en la empresa, de procesos de selección de personal, de vacantes temporales, de derechos colectivos, etc., o incluso posibles adaptaciones del puesto de trabajo a determinadas circunstancias personales del trabajador.

6.2.2.4. *El Plan de Modernización de la Formación Profesional y la FP Dual*

El 22 de julio de 2020 el Gobierno aprobó el *Plan de Modernización de la Formación Profesional*⁹³⁸ donde aparece, como uno de los ámbitos estratégicos, en los que se centrarán las futuras actuaciones políticas, “La potenciación de la Formación Profesional Dual”. Sin

⁹³⁷ Véase el art. 3.3 donde se distingue entre la obtención de un título de formación profesional y un certificado de profesionalidad.

⁹³⁸ Consultado el día 21/09/2021 en: <https://www.todofp.es/inicio.html>

embargo, y a pesar de las carencias reguladoras que manifiestamente presenta la actual regulación, al Gobierno solo ha visto oportunas 3 líneas de actuación que, desde nuestro punto de vista, les agoramos escasa efectividad:

1. Procurar la incorporación de la PYME y microempresas al sistema de FP Dual a través de acuerdos firmados con las Cámaras de Comercio y otras instituciones de ámbito territorial y sectorial para la creación de agrupaciones de PYME con el objeto de facilitar dicha incorporación desde la pluralidad de opciones de participación, es decir, realizar “acogida compartida de estudiantes con otras empresas, recepción de profesorado para estancias semanales, formación del tutor de empresa, incorporación a proyectos comunes de innovación o emprendimiento asociados a los centros de Formación Profesional próximos”, etc. El problema de las pequeñas empresas es que no tienen recursos o incluso espacios tanto físicos como organizativos para poder implicarse en un proceso de FP Dual, lo que significa que se deberían articular medidas y ayudas de acción más directa (más en la línea que planteaba la Recomendación del Consejo de 2018) para lograr una participación real del alumno en la empresa y no una participación meramente colaborativa de la empresa a través de su inclusión en asociaciones empresariales.
2. Ampliación del módulo de Formación en Centros de Trabajo, es decir, que se amplíen los créditos horarios destinados a las prácticas curriculares, cuestión que el Gobierno pretende considerar como parte de la FP Dual, algo que queda bastante alejado de la idea de un sistema eficaz de FP Dual.
3. La creación de un nuevo tipo de contrato de trabajo que “cualifique” a jóvenes de 16 a 20 años con abandono temprano de la educación. En este sentido, el Gobierno pretende que dicho contrato de trabajo permita la incorporación al mercado laboral con la obtención de una titulación de FP de grado medio, cuestión que no acabamos de ver en qué medida podrá impulsar o potenciar la FP Dual del sistema educativo, sin perjuicio de que sea una medida de actuación positiva.

En definitiva, la regulación que, de la FP Dual del sistema educativo, lleva a cabo el RD 1529/2012, de 8 de noviembre, resulta abierta e imprecisa limitándose solamente a mencionar los diferentes elementos que la componen.

Además, la norma carece de una serie de cuestiones que ya la Recomendación del Consejo de 15 de marzo de 2018, contemplaba como parte de los criterios sobre las condiciones marco para la formación de aprendices de calidad y eficaz. En primer lugar, la Recomendación reconocía la necesidad de establecer un marco reglamentario claro y coherente, premisas que, como venimos diciendo, ninguna ha sido atendida por nuestro legislador nacional; ni desde el punto de vista normativo, echando en falta un desarrollo reglamentario mucho más concreto y exhaustivo que el texto que ofrece el RD 1529/2012, de 8 de noviembre, y desde luego, tampoco ha resultado su redacción ni clara ni coherente. En segundo lugar, la Recomendación contemplaba un asunto que entendemos de suma importancia y era el espacio que la disposición europea reservaba al papel de la negociación colectiva cuando exigía la participación de los interlocutores sociales tanto a nivel sectorial o de organismos intermediarios a la hora de participar en el diseño, la gobernanza y la implantación de los sistemas, cuestiones todas ellas desaparecidas en el RD 1529/2012, de 8 de noviembre. En tercer lugar, la Recomendación contemplaba la creación de medidas de apoyo económico, financiero o de otro tipo, a las empresas, especialmente a las PYME y a las microempresas con el objetivo de animarlas a que formen parte del proyecto de FP Dual. En este sentido, gran parte del empleo que se genera en España, es producto tanto de las pequeñas y medianas empresas como de las microempresas y que, en su mayoría, sobre

todo las de menor tamaño, no parece que tengan capacidad suficiente ni para implantar la FP Dual en sus procesos organizativos ni para contar con los recursos y tutores necesarios para ponerla en marcha.

6.2.2.5. La aplicación de la FP Dual en el territorio nacional

La FP Dual, como modalidad especial de la FP que se imparte en el sistema educativo nacional, se ubica dentro del ámbito competencial de la educación, regulado en el art. 149.1 30ª CE. Por tanto, debemos partir de la idea de que el marco constitucional sobre el que se apoya el aspecto formativo de la FP Dual del sistema educativo, serán los arts. 27 CE y, en lo referente a la delimitación competencial, el art. 149.1 30ª CE⁹³⁹.

Por su parte, el constituyente, al establecer el sistema de reparto competencial, no destinó la legislación en materia de educación, salvo la básica, a las materias asumidas por el art. 149 CE como competencias exclusivas del Estado, lo que ha dado pie a que la asuman las CCAA, regulando acciones ejecutivas y desarrollos normativos que contemplen aspectos no regulados por la legislación básica estatal y decidiendo, por tanto, elaborar sus propios sistemas autonómicos de proyectos formativos de FP Dual⁹⁴⁰.

Sin embargo, la parca regulación que ofrece el legislador estatal sobre la FP Dual, en general, y en concreto la perteneciente al sistema educativo ha dado lugar a un sistema de FP Dual huérfano y desprovisto de un marco regulador nacional sólido. Ello ha dado lugar a la aparición de una multitud de sistemas de FP Dual tan variados y distintos como lo puedan ser cada una de las CCAA que los regulan, ofreciéndose una amalgama heterogénea de posibilidades que, lejos de configurarse como sistemas educativos solventes y eficaces, se muestran confusos y poco agraciados de la confianza de sus posibles usuarios (estudiantes y empresas). Prueba de ello, mostraremos las características más relevantes de cada uno de estos sistemas autonómicos de FP Dual:

Instrumentos normativos utilizados:

Las CCAA, para regular los proyectos de FP Dual han utilizado una variada gama de instrumentos normativos de diferentes rangos (desde resoluciones hasta decretos autonómicos), dándose incluso casos de regiones que han rehusado regularla. Dentro de este último supuesto podemos distinguir dos situaciones. Por un lado, aquellas CCAA que directamente han decidido no llevar a cabo ningún tipo de regulación autonómica, no existiendo, por tanto, ninguna norma que rijan el sistema de FP Dual y obligando a las partes interesadas a concretar los proyectos de FP Dual bajo el marco establecido por la normativa estatal, adoptando la ciudad o comunidad autónoma el papel de mero autorizante. En este

⁹³⁹ Así lo establecía también nuestro TC al determinar que, tanto la regulación de determinados aspectos del Título I del RD 1529/2012, de 8 de noviembre, como la totalidad del Título III, hay que encuadrarlos necesariamente en el ámbito competencial de la educación (FJ7, STC 27/2014, de 13 de febrero (BOE N.º 60, de 11/03/2014).

⁹⁴⁰ Apúntese arts. 29.1 in fine o 31.1 del RD 1529/2012, de 8 de noviembre, estableciendo el papel protagonista de la administración autonómica. En este sentido se ha pronunciado nuestro Tribunal Constitucional, en su STC 27/2014, FJ3 y FJ7; STC 197/1996, FJ5; STC 32/2006, FJ5; STC 194/2012, FJ6 y STC 27/2014, FJ8.

supuesto tenemos a la ciudad autónoma de Ceuta⁹⁴¹, la C. de Madrid⁹⁴² o la Ciudad Autónoma de Melilla que no tiene absolutamente nada sobre la FP Dual, ni normativa, ni orientaciones, ni siquiera proyectos formativos. Por otro lado, nos encontramos con una serie de CCAA que no disponen de una norma reguladora propia de un sistema de FP Dual pero que aprovechan las resoluciones de las convocatorias de admisión de proyectos de formación profesional dual presentados por los diferentes centros educativos de formación profesional, para introducir el marco regulador sobre el que se deben articular dichos proyectos de FP Dual. Entre estas CCAA se encuentran I. Baleares⁹⁴³, La Rioja⁹⁴⁴, Andalucía⁹⁴⁵, Aragón⁹⁴⁶, P. de Asturias⁹⁴⁷, Canarias⁹⁴⁸, Galicia⁹⁴⁹ y la C.F de Navarra⁹⁵⁰. Por último, tenemos una serie de CCAA que sí han asumido de manera clara la competencia legislativa de regular un sistema de FP Dual autonómico mediante el correspondiente instrumento jurídico, con independencia de las modificaciones que se puedan incorporar

⁹⁴¹ Solo cuenta con dos proyectos de Formación Profesional Dual. Consultados ambos el día 13/08/2021 en: <https://www.educacionyfp.gob.es/contenidos/ba/ceuta-melilla/ceuta/formacionprofesional/fpdual.html>

⁹⁴² Elude regular un sistema de FP Dual, pero a través de la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial ha decidido publicar unas “Orientaciones sobre la elaboración del programa formativo dual”. Consultado el día 13/08/2021 en: <https://www.educa2.madrid.org/web/fpdual>

⁹⁴³ Resolución del consejero de Educación, Universidad e Investigación de 22 de julio de 2020 por la que se aprueban las instrucciones para la organización y el funcionamiento de los programas formativos de formación profesional del sistema educativo que se impartirán durante el curso 2020-2021 en la modalidad de alternancia con la actividad en la empresa, denominada formación profesional dual (BOIB N.º 132, de 28/07/2020).

⁹⁴⁴ Esta CA distingue entre proyectos de FP Dual Integrada y proyectos de FP Dual Mixta. Resolución de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud 16/2021, de 16 de junio, de la Dirección General de Formación Profesional Integrada, por la que se autorizan proyectos de Formación Profesional Dual en distintos centros educativos de la Rioja y se dictan instrucciones de funcionamiento para su inicio en el curso 2021/2022 (BOR N.º 118, de 18/06/2021). Resolución de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud 17/2021, de 16 de junio, de la Dirección General de Formación Profesional Integrada, por la que se autorizan proyectos de Formación Profesional Dual Mixta en distintos centros educativos de la Rioja y se dictan instrucciones de funcionamiento para el curso 2021/2022 (BOR N.º 118, de 18/06/2021).

⁹⁴⁵ Orden de 20 de marzo de 2018, por la que se convocan proyectos de Formación Profesional Dual para el curso académico 2018/2019 (BOJA N.º 64, de 04/04/2018).

⁹⁴⁶ Resolución de 26 de febrero de 2021, del director general de Innovación y Formación Profesional, por la que se establecen instrucciones para la organización de proyectos experimentales de formación profesional dual con comienzo en el curso 2021/2022, por centros docentes públicos y privados concertados que impartan formación profesional del sistema educativo en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA N.º 57, de 16/03/2021).

⁹⁴⁷ Resolución de 24 de febrero de 2021, de la Consejería de Educación, por la que se regula el Séptimo Programa de Formación Profesional Dual del Sistema Educativo en el Principado de Asturias, a desarrollar durante los años académicos 2020/2021 y 2021/2022 (BOPA N.º 45, de 08/03/2021).

⁹⁴⁸ Dirección General de Formación Profesional y Educación de Adultos.- Resolución de 10 de febrero de 2021, por la que se dictan instrucciones para la convocatoria de autorización de proyectos de formación profesional dual en la Comunidad Autónoma de Canarias del curso académico 2021/2022 (BOC N.º 34, de 18/02/2021).

⁹⁴⁹ Orden de 14 de junio de 2018 por la que se autorizan proyectos experimentales de formación profesional dual de ciclos formativos de formación profesional en centros educativos, en colaboración con diversas entidades (DOG N.º 119, de 22/06/2018).

⁹⁵⁰ Resolución 344/2017, de 1 de agosto, del Director General de Educación que regula el procedimiento para la implantación de la nueva oferta de formación profesional dual en la Comunidad Foral de Navarra en el curso 2017/2018 e Instrucciones para la aplicación y desarrollo de la Formación Profesional Dual curso 2019/2020. Ambas consultadas el día 16/08/2021 en: <https://www.educacion.navarra.es/web/dpto/fpdual>

con el devenir del tiempo. Entre estas se encuentran el País Vasco⁹⁵¹, la C. Valenciana⁹⁵², Cantabria⁹⁵³, Castilla y León⁹⁵⁴, Castilla La-Mancha⁹⁵⁵, la R. de Murcia⁹⁵⁶, Cataluña⁹⁵⁷ y Extremadura⁹⁵⁸.

Las modalidades del proyecto formativo:

El art. 3 del RD 1529/2012, de 8 de noviembre, contemplaba una serie de modalidades a través de las cuáles se podía poner en prácticas los proyectos de FP Dual. Pues bien, resulta que en la regulación autonómica nos encontramos con determinadas CCAA que han regulado sus propias modalidades pudiendo, incluso en algunos casos, haberse desvirtuado la regulación estatal:

1. Castilla La-Mancha contempla 3 modalidades: Modalidad A (la establecida en el art. 3.1 b) RD 1529/2012); Modalidad B (la formación en las empresas va a tener

⁹⁵¹ Decreto 83/2015, de 2 de junio, por el que se establece la Formación Profesional Dual en Régimen de Alternancia en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV N.º 105, de 08/06/2015).

⁹⁵² Decreto 74/2013, de 14 de junio, del consejero de Educación, Cultura y Deporte, por el que se regula la Formación Profesional Dual del sistema educativo en la Comunidad Valenciana (DOCV n.º 7048, de 18/06/2013). ORDEN 2/2014, de 13 de enero, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, por la que se regulan determinados aspectos de la ordenación de la Formación Profesional dual del sistema educativo en la Comunidad Valenciana (DOCV n.º 7197, de 17/01/2014).

⁹⁵³ Orden ECD/20/2017 de 23 de febrero, que regula el desarrollo de Proyectos de Formación Profesional Dual del sistema educativo en la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOCT N.º 45, de 06/03/2017).

⁹⁵⁴ Decreto 2/2017, de 12 de enero, por el que se regula la Formación Profesional Dual del Sistema Educativo en la Comunidad de Castilla y León (BOCYL N.º 9, de 16/01/2017). Orden EDU/398/2017, de 24 de mayo, por la que se desarrolla el Decreto 2/2017, de 12 de enero, por el que se regula la formación profesional dual del sistema educativo en la Comunidad de Castilla y León (BOCYL N.º 104, de 02/06/2017).

⁹⁵⁵ Orden de 25/05/2016, de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, por la que se establecen las características que deben reunir los proyectos de Formación Profesional dual a desarrollar por los centros educativos de Castilla-La Mancha, que impartan enseñanzas de Formación Profesional del sistema educativo, y se convoca el procedimiento de autorización de los proyectos de Formación Profesional Dual a iniciar en el curso académico 2016/2017 (DOCM N.º 115, de 14/06/2016).

⁹⁵⁶ Esta CA distingue entre centros públicos y privados. Resolución de 12 de febrero de 2015, de la Dirección General de Formación Profesional, por la que se establece el procedimiento que han de seguir los centros que imparten Formación Profesional del Sistema Educativo en la Región de Murcia para adherirse a la Formación Profesional Dual, en su modalidad de Profundización, para aquellos ciclos formativos cuyas enseñanzas tienen autorizadas (BORM N.º 52, de 04/03/2015), Resolución de 6 de abril de 2015, de la Dirección General de Formación Profesional por la que se dictan instrucciones para el funcionamiento del programa experimental de formación profesional dual en la Región de Murcia (BORM N.º 107, de 12/05/2015), Resolución de la Dirección General de Evaluación Educativa y Formación Profesional, por la que se establece la convocatoria para la solicitud de proyectos de Formación Profesional Dual para el curso 2021/2022 por parte de centros privados que imparten Formación Profesional del sistema educativo en la Región de Murcia y Resolución de la Dirección General de Evaluación Educativa y Formación Profesional, por la que se establece la convocatoria para la solicitud de proyectos, en modalidad dual, para ciclos de Formación Profesional del sistema educativo impartidos en centros públicos de la Región de Murcia en el curso 2021/2022 (ambas últimas resoluciones consultadas el día 16/08/2021 en: [http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=68040&IDTIPO=100&RASTRO=c816\\$m17010,67996](http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=68040&IDTIPO=100&RASTRO=c816$m17010,67996))

⁹⁵⁷ Resolución ENS/1204/2012, de 25 de mayo, de organización de la formación en alternancia en las enseñanzas de formación profesional inicial (DOGC N.º 6155, de 22/06/2012) y Resolución EDU/2085/2020, de 20 de agosto, por la que se actualiza la organización de la formación en alternancia en las enseñanzas de formación profesional inicial (DOGC N.º 8210, de 26/08/2020).

⁹⁵⁸ Decreto 100/2014, de 3 de junio, por el que se regula el marco para el desarrollo de proyectos de formación profesional dual del sistema educativo en la Comunidad Autónoma de Extremadura, se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones para dichos proyectos, se regulan las becas al estudio y se aprueban sus primeras convocatorias (DOE N.º 109, de 09/06/2014).

un carácter complementario al currículo de las enseñanzas de formación profesional desarrollándose en turnos vespertinos o diurnos, diferente al del centro formativo); Modalidad C (una combinación de las modalidades anteriores) (art. 5 Orden de 25/05/2016).

2. Canarias establece dos modalidades en función del número de alumnos participantes (art. 4, Anexo I Resolución de 10 de febrero de 2021).
3. La Región de Murcia ofrece dos tipos de proyectos formativos: Proyecto de Formación Profesional Dual Armonizada y Proyecto de Formación Profesional Dual de Profundización (art. tercero, Resolución de 6 de abril).
4. El País Vasco establece que la FP Dual podrá realizarse bajo 2 tipos de modalidades: alternancia entre centro formativo y empresa, con un contrato de trabajo y alternancia entre centro formativo y empresa, con un régimen de compensación mediante beca (art. 3 Decreto 83/2015, de 2 de junio).

Los tutores:

Con respecto al papel de los tutores y la evaluación del alumno, partimos de un esquema general que se repite en todas las regiones. Existe un tutor por parte del centro educativo, aparte de los profesores que imparten la docencia de los módulos formativos correspondientes, y otro tutor por parte de la empresa colaboradora que puede tener funciones como formador en la empresa o como coordinador de la formación que reciba al alumno en la empresa. La evaluación final del alumno será responsabilidad de los profesores docentes de cada módulo de formación profesional impartidos en el centro educativo que deberán tener en cuenta los informes de los tutores de la empresa sobre la valoración del alumno en el centro de trabajo, para ello se establecerá un mecanismo permanente de comunicación y seguimiento del programa de FP Dual entre el centro educativo y la empresa colaboradora. Sin embargo, algunas regiones como Murcia⁹⁵⁹, Navarra⁹⁶⁰ o Aragón⁹⁶¹ especifican que cada profesor docente será responsable del programa de formación correspondiente a su módulo profesional y deberá de coordinarse con los responsables de formación de la empresa para los contenidos relacionados con su módulo profesional. En otras regiones, como en Castilla La-Mancha⁹⁶², Castilla y León⁹⁶³, Asturias⁹⁶⁴ o Cantabria⁹⁶⁵, esta labor la llevan a cabo los tutores de los centros formativos en coordinación con los tutores de las empresas. En Cataluña, la labor evaluadora la constituye una comisión compuesta por el profesorado docente del centro educativo, pero de la que podrán formar parte tanto el tutor mancomunado como el tutor de empresa⁹⁶⁶. También existen regiones que contemplan, además de la figura del tutor de empresa, la figura del formador en la empresa, relegando al tutor a realizar actividades de coordinación (Castilla La-Mancha⁹⁶⁷, Cataluña⁹⁶⁸, Extremadura⁹⁶⁹, Galicia⁹⁷⁰). La Comunidad

⁹⁵⁹ Artículo Tercero.6, Resolución 6 de abril de 2015.

⁹⁶⁰ Apartado 4º y 5º, Instrucciones para la aplicación y el desarrollo de la FP Dual para curso 2019/2020

⁹⁶¹ Art. Novena.3 b), Resolución de 26 de febrero de 2021.

⁹⁶² Art. 6.5, Orden de 25/05/2016.

⁹⁶³ Art. 24.2, Decreto 2/2017, de 12 de enero.

⁹⁶⁴ Art. 15.4 a), Resolución de 24 de febrero de 2021.

⁹⁶⁵ Art. 9.4 a) Orden ECD/20/2017, de 23 de febrero.

⁹⁶⁶ Art. 22.1 Resolución EDU/2085/2020, de 20 de agosto.

⁹⁶⁷ Art. 6.4, Orden de 25/05/2016.

⁹⁶⁸ En Cataluña, al igual que en Valencia, se le conoce como el “instructor” (art. 4.1, Resolución EDU/2085/2020, de 20 de agosto).

⁹⁶⁹ Art. 17.1, Decreto 100/2014, de 3 de junio.

⁹⁷⁰ Art. 11.1, Orden de 14 de junio de 2018.

Valenciana⁹⁷¹ contempla la figura del instructor en la empresa, distinta de la del tutor, debiendo ser personal de plantilla y sin que en ningún momento puedan ser subcontratados a entidades ajenas a la empresa. Cataluña también utiliza la figura del instructor en la empresa e incorpora una nueva figura como es el tutor mancomunado cuya función será facilitar la incorporación de las pequeñas empresas y microempresas a la FP Dual, coordinando así la relación entre los centros formativos y las empresas del mismo sector de actividad⁹⁷².

La programación formativa:

En cuanto a la programación formativa, con carácter general, los proyectos de FP Dual van a tener una duración de 2 cursos académicos donde se contemplará la realización del primer curso del ciclo formativo, de manera íntegra, en el centro educativo, llevándose a cabo el segundo curso en un régimen de alternancia entre la actividad laboral en la empresa y la actividad formativa en el centro docente, con independencia de que cada ciclo formativo establezca de manera específica su propio reparto de horas. Sin embargo, existen regiones que entienden otras opciones de planificación más acertadas.

1. Andalucía⁹⁷³ contempla que, durante el primer curso del ciclo formativo, el alumno realice actividades de formación en la empresa a partir del 2º trimestre.
2. Castilla La-Mancha⁹⁷⁴ contempla la posibilidad de realización el ciclo de FP Dual en un año académico con alumnos matriculados en segundo curso del ciclo formativo de formación profesional. En estos casos el alumnado realizará las actividades en la empresa o entidad colaboradora a partir del segundo trimestre y, en todo caso, una vez cursado de manera previa la formación necesaria que garantice el correcto desarrollo, aprovechamiento y seguridad en la empresa.
3. La ciudad autónoma de Ceuta ha concretado la estancia formativa en la empresa desde el primer curso.
4. La C. Valenciana⁹⁷⁵ también contempla tras un primer trimestre en el que se realizarán de manera preferente actividades de formación en el centro educativo, la compatibilización de la formación en el centro educativo con la de la empresa durante el segundo trimestre del primer curso del ciclo y hasta el final del ciclo.
5. La Rioja⁹⁷⁶ incluye en todos los proyectos de FP Dual un primer periodo, durante el primer curso, en el que el alumno deberá realizar exclusivamente la formación en el centro educativo junto con la formación necesaria en seguridad y prevención para obtener un certificado de nivel básico en prevención de riesgos laborales. Junto a la posesión de este certificado, el alumnado deberá superar la evaluación correspondiente a este primer periodo para poder incorporarse a la empresa en el segundo periodo durante este primer curso.

Por su parte, la distribución de horas formativas entre centro educativo y entidad colaboradora, se desarrolla de manera distinta en cada una de las regiones autonómicas encontrando variada diversidad entre las distintas propuestas. Con referencia a las horas dedicadas a la estancia en la empresa existen regiones que regulan dicha cuestión

⁹⁷¹ Art. 14.1, Decreto 74/2013, de 14 de junio.

⁹⁷² Art. 4.1, Resolución EDU/2085/2020, de 20 de agosto.

⁹⁷³ Art. Sexto.3, Orden de 20 de marzo de 2018.

⁹⁷⁴ Art. 7.1 y .6, Orden de 25/05/2016.

⁹⁷⁵ Art. 12.4 y .5, Decreto 74/2013, de 14 de junio.

⁹⁷⁶ Art. Sexto.2 y .3, Resolución 16/2021, de 16 de junio.

estableciendo máximos y mínimos y otras regiones cuya falta de regulación expresa indica que se acogen a lo establecido en el art. 30.2 RD 1529/2012, de 8 de noviembre.

Relación entre alumno y la empresa o entidad colaboradora:

Con carácter general, en la mayoría de las regiones, la relación entre el alumno y la entidad o empresa colaboradora va a adoptar una naturaleza de carácter formativo, es decir, el alumno va a desempeñar la estancia en la entidad colaboradora en calidad de estudiante en formación, pudiendo disfrutar, al mismo tiempo, de una beca formativa. El hecho de que el alumno sea beneficiario de una beca otorgada por la entidad colaboradora va a hacer que aquél quede incluido en el ámbito de aplicación del RD 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 Social⁹⁷⁷ y, por tanto, quedará asimilado a un trabajador por cuenta ajena, sin que ello suponga la existencia de una relación laboral.

En nuestra opinión, esta cuestión abre una puerta a una problemática latente que debería haber correspondido regular al legislador estatal (por ejemplo, en el art. 33 RD 1529/2012, de 8 de noviembre). Entendiendo que afecta a un aspecto básico del ámbito de la educación y, desde luego, al ámbito del empleo configurándose, en cualquier caso, competencia exclusiva del Estado. Nos estamos refiriendo al establecimiento explícito de la prohibición sobre la amortización de puestos de trabajo, por la utilización de alumnado becario de FP Dual, con el objeto de evitar que se puedan dar situaciones de precariedad y de posible fraude laboral. Como consecuencia de la falta de regulación nacional, algunas de las CCAA han decidido contemplar, en sus respectivas normativas (en nuestra opinión, extralimitándose en sus competencias), una cláusula dirigida a las empresas en las que se les prohíbe cubrir ningún tipo de puesto de trabajo con el alumnado que realice actividades formativas en las empresas, siempre y cuando la estancia en estas comprenda una relación formativa y no laboral, evidentemente (Andalucía⁹⁷⁸, Asturias⁹⁷⁹, Canarias⁹⁸⁰, Castilla La-Mancha⁹⁸¹, Ceuta⁹⁸², La Rioja⁹⁸³). Hay que decir que la C. Valenciana va más allá de la

⁹⁷⁷ A estos efectos, el art. 1.1 RD 1493/2011, de 24 de octubre, establece que quedarán “asimilados a trabajadores por cuenta ajena, a efectos de su inclusión en Régimen General de la Seguridad Social, quienes participen en programas de formación financiados por entidades y organismos públicos o privados que, vinculados a estudios universitarios o de formación profesional, no tengan carácter exclusivamente lectivo sino que incluyan la realización de prácticas formativas en empresas, instituciones o entidades y conlleven una contraprestación económica para los afectados, cualquiera que sea el concepto o la forma en que se perciba, siempre que la realización de dichos programas no dé lugar a una relación laboral que determine su alta en el respectivo régimen de la Seguridad Social”. Por su parte, el art. 3 aclara que la acción protectora que se debe aplicar a este colectivo debe ser la “correspondiente al Régimen General de la Seguridad Social”, con la exclusión de la protección por desempleo.

⁹⁷⁸ Art. Décimo quinto, Orden de 20 de marzo de 2018. En esta CA se prohíbe además formalizar contrato de trabajo con los alumnos durante los periodos lectivos, mientras estos no hayan finalizado el periodo de formación en la empresa.

⁹⁷⁹ Art. 7.4, Resolución de 24 de febrero de 2021.

⁹⁸⁰ Anexo I art. 5.6, Resolución de 10 de febrero de 2021.

⁹⁸¹ Art. 3, Orden de 25/05/2016.

⁹⁸² Proyecto de FP Dual de “Educación Infantil”

⁹⁸³ Art. Cuarto.4 e), Resolución 16/2021, de 16 de junio y art. Cuarto.4 e), Resolución 17/2021, de 16 de junio.

mera evitación de la amortización de los puestos de trabajo y, desde luego, de su esfera competencial, cuando obliga a comprometerse a las entidades colaboradoras a mantener el número de trabajadores en su plantilla del departamento en el que el alumno realice su formación práctica durante toda la vigencia del programa formativo.

Por otra parte, y debido a que el RD 1529/2012, de 8 de noviembre, no establece ninguna prohibición para que, entre el alumno y la entidad colaboradora, se genere una relación laboral, encontramos CCAA (Andalucía⁹⁸⁴, Aragón⁹⁸⁵, Castilla La-Mancha⁹⁸⁶, Cataluña⁹⁸⁷, Ceuta⁹⁸⁸, I. Baleares⁹⁸⁹, País Vasco⁹⁹⁰ o C. Valenciana⁹⁹¹) que van a contemplar, además de la posibilidad de la beca formativa, la creación de una relación laboral entre el estudiante y la entidad colaboradora, durante la estancia de aquel en esta, mediante la suscripción de un contrato de trabajo, dando lugar a distintos regímenes jurídicos, salarios, etc.

Los convenios de colaboración:

El proyecto de FP Dual del sistema educativo debe ser formalizado mediante el denominado convenio de colaboración entre la entidad colaboradora y el centro docente y en el que se deberá de plasmar una serie de información que, con carácter mínimo, especifica el art. 31.1 del RD 1529/2012. El periodo de vigencia de estos convenios, con carácter general, será el que comprenda el ciclo formativo. En referencia a este aspecto, señalar que la CA de Galicia⁹⁹² plantea una excepción estableciendo que se firmará un acuerdo por cada curso escolar y por cada grupo de alumnado que realice su formación en un mismo centro de trabajo. Por su parte, la CA de Castilla La-Mancha⁹⁹³, distingue cuando la entidad colaboradora resulta ser un organismo de la Administración Pública, en cuyo caso el “convenio de colaboración” pasa a denominarse “acuerdo de colaboración”, cuestión esta, de la que no se dice nada en el RD 1529/2012, de 8 de noviembre.

Como consecuencia de ese carácter de mínimos que impregna la regulación estatal sobre el contenido del convenio de colaboración, algunas CCAA añaden algunas cuestiones que entienden necesarias como la exigencia, como es el caso de Cataluña⁹⁹⁴, de fijar una “comisión de seguimiento”, integrada por un representante de cada una de las partes signatarias y cuya finalidad no solo va a ser velar por el cumplimiento del propio convenio y de llevar a cabo el correcto seguimiento y evaluación del desarrollo de la FP Dual, sino también, de resolver las cuestiones que, sobre su interpretación o modificación, si procede, pueda suscitar el citado texto o resolver el incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes.

⁹⁸⁴ Art. Vigésimo, Orden de 20 de marzo de 2018.

⁹⁸⁵ Art. Quinta, Resolución de 26 de febrero de 2021.

⁹⁸⁶ Art. 5, Orden de 25/05/2016.

⁹⁸⁷ Art. 17, Resolución EDU/2085/2020, de 20 de agosto.

⁹⁸⁸ Proyecto de FP Dual de “Educación Infantil” para la promoción 2019/2021.

⁹⁸⁹ Anexo I, art. Noveno, Resolución de 22 de julio de 2020.

⁹⁹⁰ Art. 3.1, Decreto 83/2015, de 2 de junio.

⁹⁹¹ Art. 3, Decreto 74/2013, de 14 de junio.

⁹⁹² Art. 8.1, Orden de 14 de junio de 2018. En Galicia se denominan acuerdos específicos en lugar de convenios de colaboración.

⁹⁹³ Art. 13.1, Orden de 25/05/2016.

⁹⁹⁴ Art. 10.4, Resolución EDU/2085/2020, de 20 de agosto.

Otra de las cuestiones interesantes y que el texto nacional no regula es la rescisión del propio convenio. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Código Civil⁹⁹⁵, la C. Valenciana⁹⁹⁶ o la R. de Murcia⁹⁹⁷ contemplan la posibilidad de rescisión de los convenios de colaboración, de forma unilateral.

Las empresas o entidades colaboradoras:

Para la realización de los proyectos de FP Dual en el sistema educativo se hace imprescindible la participación y colaboración de entidades de carácter público o privado. Este hecho debería haber sido razón suficiente para que la norma nacional hubiera establecido unas exigencias mínimas a las entidades colaboradoras, tanto de garantías hacia la calidad de la educación, como de seguridad laboral o de rectitud con respecto al cumplimiento de las obligaciones empresariales para con la Administración Pública tanto estatal como autonómica. Pues bien, a falta de este cometido por parte del legislador nacional, la mayoría de las CCAA han puesto en marcha un mecanismo de exigencias para con las entidades colaboradoras, condicionante de su efectiva participación en el proyecto de FP Dual.

1. Andalucía⁹⁹⁸ establece límites de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o hasta el segundo grado de afinidad del empresario, del responsable laboral o del responsable de las dependencias donde se vaya a impartir la FP Dual con el alumnado participante en el proyecto de FP Dual.
2. Aragón⁹⁹⁹ establece los siguientes requisitos:
 - a. Estar al corriente de sus obligaciones tributarias, con la Seguridad Social, del cumplimiento de las obligaciones laborales y en materia de prevención de riesgos laborales.
 - b. Contar con 1 año de funcionamiento en el sector o campo de actividad.
 - c. Disponer de centros de trabajo en el entorno geográfico próximo al centro educativo.
 - d. Disponer de personal necesario para el desempeño de las responsabilidades del tutor de empresa.
3. El P. de Asturias¹⁰⁰⁰ solo exige que las entidades colaboradoras presenten una declaración responsable de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones salariales, tributarias y de Seguridad Social.
4. En Cataluña¹⁰⁰¹, las empresas deberán estar homologadas, con el fin de que se pueda validar tanto su capacidad como su adecuación para participar en proyectos de FP Dual.
5. En Extremadura¹⁰⁰², el único requisito exigible a las empresas participantes va a ser la ubicación, preferente, de sus centros de trabajo en la CA de Extremadura.

⁹⁹⁵ Se entiende que como acuerdo privado debería regirse por lo dispuesto en el Capítulo V, Título II del Libro IV del Código Civil.

⁹⁹⁶ Art. 10.1, Decreto 74/2013, de 14 de junio.

⁹⁹⁷ Art. Segundo.5, Resolución de 6 de abril de 2015.

⁹⁹⁸ Art. Décimo quinto.7, Orden de 20 de marzo de 2018.

⁹⁹⁹ Art. Sexto.1 Resolución, Resolución de 26 de febrero de 2021.

¹⁰⁰⁰ Art. 7.7, Resolución de 24 de febrero de 2021.

¹⁰⁰¹ Art. 28, Resolución EDU/2085/2020, de 20 de agosto.

¹⁰⁰² Art. 12, Decreto 100/2014, de 3 de junio.

6. Ciertas CCAA como Aragón¹⁰⁰³, Asturias¹⁰⁰⁴, Cantabria¹⁰⁰⁵, Cataluña¹⁰⁰⁶, País Vasco¹⁰⁰⁷, I. Baleares¹⁰⁰⁸ o La Rioja¹⁰⁰⁹, exigen a las entidades colaboradoras la obligación de comunicar a la representación legal de los trabajadores del centro de trabajo o de la empresa de una serie de información relacionada con las actividades a realizar, con el calendario y el horario de los alumnos o con el número e identificación de los alumnos en formación correspondientes al proyecto de FP Dual.

Tras este análisis, entendemos que la falta de implantación de un sistema sólido de FP Dual nacional, entre otras cuestiones, haga que la utilización de la FP Dual en España, en comparación con los países de nuestro entorno y con el del resto de los integrantes de la OCDE, sea francamente testimonial, teniendo en este sentido, España una asignatura verdaderamente pendiente a efectos de su mayor integración en nuestro sistema educativo. En este sentido, el informe del Ministerio de Educación y Formación Profesional sobre el informe de la OCDE para 2019, *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2019*, resultaba revelador cuando indicaba que, en España, en el año 2016, mientras el 34,8% de los estudiantes estaban matriculados en ciclos de Formación Profesional de segunda etapa de Educación Secundaria (la media de los países de la OCDE alcanzaba el 44%), solo el 1% participaban en programas donde se combinaba la formación en el centro educativo y en la empresa (la media de los países OCDE alcanzaba el 11%, Austria presentaba un 32%, Dinamarca un 33%, Alemania un 31%). El informe para 2020 subía la tasa de alumnos en Formación Profesional Dual en España al 2,8% de los matriculados en ciclos formativos de Formación Profesional quedando muy alejada de la media de los países OCDE que alcanzaba un 34,4%, en Reino Unido han alcanzado el 48,1%, en Noruega el 71,2%, en Alemania el 69,1% y en Países Bajos o en Irlanda todos los programas de Formación Profesional son programas combinados de formación en centro educativo y en empresa¹⁰¹⁰.

6.2.3. El nuevo contrato para la formación dual universitaria

Al hilo de la advertencia hecha con anterioridad sobre la pertinencia de llevar la FP Dual al ámbito universitario traemos en este apartado el anuncio de una nueva figura de contrato formativo, el contrato para la formación dual universitaria, introducido en el art. 11.3 LET por la DF36.1 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado correspondiente para el año 2021. Decimos anuncio porque eso es tan solo lo que nos ha procurado el legislador, a la espera de que se promulgue el correspondiente desarrollo reglamentario, por lo que solo podemos ofrecer un breve boceto de lo que puede llegar a suponer esta nueva figura contractual.

¹⁰⁰³ Art. Sexta.3, Resolución de 26 de febrero de 2021.

¹⁰⁰⁴ Art. 7.1, Resolución de 24 de febrero de 2021.

¹⁰⁰⁵ Art. 8.1, Orden ECD/20/2017, de 23 de febrero.

¹⁰⁰⁶ Art. 17.3, Resolución EDU/2085/2020, de 20 de agosto.

¹⁰⁰⁷ Art. 7.2, Decreto 83/2015, de 2 de junio.

¹⁰⁰⁸ Anexo I, art. Sexto.1 b), Resolución de 22 de julio de 2020.

¹⁰⁰⁹ Art. Cuarto.4 e), Resolución 16/2021, de 16 de junio y art. Cuarto.4 e), Resolución 17/2021, de 16 de junio.

¹⁰¹⁰ Ambos informes consultados el día 27/08/2021 en: <https://www.educacionyfp.gob.es/inee/indicadores/indicadores-internacionales/ocde.html>

Desde hace varios años, las universidades españolas, de manera general, han ido introduciendo la posibilidad de que sus estudiantes lleven a cabo estancias en empresas para la realización de prácticas profesionales, ya sea formando parte o no de los planes de estudios. Esta participación de los estudiantes de manera práctica en el mercado de trabajo viene suponiendo, en no pocos casos, una vía de inserción laboral mediante la suscripción del correspondiente contrato de trabajo entre el joven estudiante y la empresa de acogida. En este contexto, la formación dual universitaria supone un paso hacia adelante en el camino ya recorrido entre el mundo empresarial y el académico universitario¹⁰¹¹.

Al igual que el contrato en prácticas, no parece que esta nueva modalidad contractual se vaya a diseñar de manera específica para los jóvenes sino para todo aquél que realice una formación universitaria, sin embargo, sus mayores usuarios serán de nuevo los jóvenes universitarios. El contrato para la formación dual universitaria se deberá formalizar en el marco de convenios de cooperación entre universidades y entidades colaboradoras (entendiendo que, con esta expresión, el legislador además de la empresa, también contemplaba la participación de otro tipo de organizaciones como administraciones públicas, asociaciones, etc.) siempre y cuando permitiese cumplir con el objetivo perseguido. En referencia al objetivo a alcanzar, la norma habla de desarrollar una actividad laboral retribuida a la vez que se recibe una formación adecuada en el marco de la formación universitaria, con el objeto de procurar una cualificación profesional a los estudiantes universitarios para favorecer una mayor relación entre la formación universitaria y el aprendizaje (laboral) del trabajador.

6.3. La Formación Profesional para el Empleo y las modalidades de formación en alternancia

6.3.1. El concepto de formación en alternancia

La formación en alternancia podemos definirla como cualquier situación en la que se lleven a cabo procesos de formación junto con la realización de una actividad laboral con el objetivo de adquirir las habilidades y competencias vinculadas con el mercado de trabajo¹⁰¹². Con respecto a los jóvenes, estas situaciones van a abarcar la contratación laboral mediante el contrato para la formación y el aprendizaje, la contratación para la realización de prácticas tanto laborales como no laborales o el trabajo realizado mediante los *Talleres de Empleo* y las *Escuelas Taller* y *Casas de Oficios*. El objetivo que se pretende conseguir con estas fórmulas es, sin duda, la adquisición de conocimientos técnicos por parte del alumno-trabajador, pero la finalidad última que se pretende lograr es la inserción laboral del joven en el mercado de trabajo.

¹⁰¹¹ Véase MORENO GENÉ, J. (2021). “El contrato para la formación dual universitaria: una primera aproximación a la espera de su imprescindible desarrollo reglamentario”. *E-Revista Internacional de la Protección Social*. Vol. VI, N.º 1, págs. 189-191. Sobre referencias prácticas anteriores llevadas a cabo por la Universidad del País Vasco o por la Universidad Internacional de Andalucía véase ASQUERINO LAMPARERO, M.J. (2021). “La formación dual universitaria: impresiones iniciales”. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*. N.º 156, págs. 211 y ss.

¹⁰¹² Véase en similares términos MARTÍN, A., LOPE, A., CARRASQUER, P., y MOLINA, O. (2019). “Aprendizaje basado en el trabajo: trayectorias laborales discontinuas”. *Cuaderno de Relaciones Laborales*. Vol. 37. N.º 1, pág. 205-206.

Este tipo de formación va a ser incluida dentro de las iniciativas de formación profesional para el empleo que contempla el art. 8.1 d) Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, como una de las “otras iniciativas de formación profesional para el empleo”¹⁰¹³. Dicho esto, el art. 30.1 del RD 694/2017, de 3 de julio, que desarrolla la Ley anterior, define la formación en alternancia con el empleo como aquella cuyo objetivo debe ser contribuir a impulsar un tipo de formación “que responda a las necesidades del mercado laboral” donde, a través de una combinación entre empleo y formación, el trabajador pueda compatibilizar el desarrollo de una práctica profesional con el aprendizaje formal. Este tipo de formación incluye tanto a los contratos para la formación y el aprendizaje como diversos programas públicos mixtos de empleo-formación aprobados por las distintas administraciones públicas (art. 30.2).

Hay que tener en cuenta que los contenidos formativos de los programas que conforman la formación en alternancia con el empleo “serán los correspondientes a los módulos formativos asociados a las unidades de competencia de los certificados de profesionalidad cuando se correspondan con la ocupación” que se va a llevar a cabo. En este sentido, tendrá dicha consideración la formación inherente en los contratos para la formación y el aprendizaje y la formación en los programas públicos de *Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo* (art. 11.1 RD 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad).

6.3.2. El contrato para la formación y el aprendizaje. Oportunidad o precariedad laboral

La figura del aprendiz, cuyo origen podríamos encontrarlo en los gremios de oficios de la Edad Media, se configuraba en sus orígenes como la vía por la que una persona joven podía aprender y desarrollarse profesionalmente en algún tipo de arte u oficio¹⁰¹⁴. Este aprendizaje se realizaba mediante la puesta a disposición del joven a las órdenes laborales de un maestro, por un espacio de tiempo que, generalmente, comprendía algunos años. En España esta figura comenzó a regularse, jurídicamente, a principios del S. XX¹⁰¹⁵ y, tras una evolución lógica derivada del propio devenir histórico, en la actualidad, podríamos ver su materialización en la figura del contrato para la formación y el aprendizaje, cuya configuración básica de su régimen jurídico vigente (art. 11.2 LET) deriva del art. 1 del RD-Ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo¹⁰¹⁶, y del art. 2.Dos de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

¹⁰¹³ BOE N.º 217, de 10/09/2015. Cuarto grupo que aglutina a una serie de iniciativas formativas no incluidas en las tres anteriores [formación programada por las empresas para sus trabajadores, la oferta formativa de las administraciones competentes para los trabajadores ocupados y la oferta formativa para los trabajadores desempleados, art. 8.1 a), b) y c), respectivamente].

¹⁰¹⁴ MONTOYA MELGAR, A. (1998). “El contrato de trabajo en prácticas”. *Anuario Jurídico de la Rioja*. N.º 4, pág. 270.

¹⁰¹⁵ Ley de contrato de aprendizaje, de 17 de julio de 1911 (Gaceta de Madrid, N.º 200, de 19/07/1911).

¹⁰¹⁶ BOE N.º 208, de 30/08/2011.

6.3.2.1. Concepto y planteamiento de la problemática derivada de su doble naturaleza: instrumento formativo e instrumento de inserción laboral

El actual contrato para la formación y el aprendizaje es fruto histórico de un elenco de fórmulas jurídicas laborales cuya característica principal venía siendo la alternancia de la impartición de una formación profesional no reglada con el desempeño de una actividad laboral por cuenta ajena. Dicha formación tendría un carácter complementario o de especialización de determinados puestos de trabajo o de determinadas funciones [“contrato de aprendizaje” (art. 11 Ley 8/1980, de 10 de marzo, “contrato para la formación” (art. 11.2 RD Legislativo 1/1995, de 24 de marzo)]. En este sentido, no será hasta la llegada de la reforma laboral de los años 2010-2012, a través primero del RD-Ley 10/2011, de 26 de agosto y más tarde mediante el RD-Ley 3/2012, de 10 de febrero, la Ley 3/2012, de 6 de julio y de manera definitiva con la promulgación del RD 1529/2012, de 8 de noviembre y de su desarrollo por la Orden ESS/2518/2013, de 26 de diciembre, cuando el legislador decida ampliar los márgenes de la formación profesional inherente al contrato para la formación y el aprendizaje hacia la impartida por el sistema educativo.

En la actualidad, el contrato para la formación y el aprendizaje se configura como un contrato de trabajo formativo que permite, a una persona joven carente de cualificación profesional reconocida, adquirirla mediante la ejecución de acciones formativas al mismo tiempo que desarrolla la correspondiente prestación laboral, por cuenta ajena. El contrato para la formalización y el aprendizaje es una modalidad contractual cuyo objeto principal pretende “la cualificación profesional” de aquellos trabajadores jóvenes que la necesiten por carecer de ella a través de un régimen denominado de alternancia. Es decir, tal y como ha destacado la doctrina¹⁰¹⁷, dos son los elementos esenciales que delimitan su naturaleza jurídica: el desempeño de una actividad laboral retribuida en una empresa y la oportunidad de adquirir una formación “en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo” (art. 11.2 LET) y que se realiza, o al menos debe realizarse, de manera simultánea a la prestación laboral, lo que se ha venido a denominar trabajo en alternancia. Como vamos a poder comprobar, la definición trae a colación una serie de situaciones y de conceptos que debemos aclarar para establecer el verdadero alcance de dicha modalidad contractual.

En base a la definición dada, el aspecto que debería concentrar las miradas que analizan la efectividad de dicha figura jurídica tendría que ser la formación dispensada a través de esta figura contractual en la medida que debe procurar capacidad de preparación o de empleabilidad a su joven usuario, herramientas que le permitirán iniciar un itinerario laboral con garantías. Sin embargo, parece que los datos que arrojan los estudios realizados sobre los efectos laborales que produce el contrato para la formación y el aprendizaje no resultan favorecedores. La mayoría de los jóvenes que han realizado alguna prestación laboral mediante la formalización de un contrato para la formación y el aprendizaje no han logrado consolidar sus trayectorias laborales hasta cumplir los 30 años. La mayoría de ellos han tenido contratos sucesivos y las empresas utilizan esta modalidad contractual como una variante más del elenco de fórmulas de contratación temporal con el agravante de que permite el abaratamiento del coste laboral con lo que se logra desvirtuar la causalidad del

¹⁰¹⁷ BALLESTER PASTOR, M.A. (2000). *El contrato de formación y otras formas de contratación laboral en alternancia*. Tirant lo Blanch. Valencia, pág. 34.

contrato de trabajo y, por tanto, la precarización de las condiciones laborales de sus usuarios, los jóvenes¹⁰¹⁸.

Lo primero que debemos tener claro a la hora de analizar el contrato para la formación y el aprendizaje es su doble naturaleza que lo sitúa, de manera equitativa, tanto en el terreno de la política de formación profesional para el empleo, manteniendo su origen histórico de proporcionar una formación y cualificación profesional al joven que desea aprender una profesión, como en el terreno de la política de inserción laboral o de fomento del empleo para jóvenes no cualificados¹⁰¹⁹. Partiendo de la afirmación de que no tiene por qué existir una necesaria incompatibilidad entre ambos objetivos, estamos convencidos de que esta característica se ha convertido en el origen de su propia fatalidad como instrumento jurídico efectivo, desde el momento en que el objetivo de inserción laboral ha predominado sobre el objetivo de empleabilidad.

En este sentido, en las últimas décadas y de manera más intensa a raíz de la crisis económica del año 2008, las altísimas tasas de desempleo juvenil han copado el protagonismo en el mercado de trabajo. Una de las medidas utilizadas para hacer frente a tal despropósito social ha sido la incentivación de la contratación juvenil a base de reducir los costes laborales empresariales derivados de la contratación laboral y para ello se ha venido utilizando, entre otros, el contrato para la formación y el aprendizaje como instrumento que aunaba dos objetivos, la formación y la inserción del joven. Sin embargo, la tesis que mantenemos es que el régimen jurídico del contrato para la formación y el aprendizaje tiene demasiados elementos de flexibilidad laboral que han provocado la desvirtuación de la figura jurídica por parte de un tejido empresarial con demasiadas incertidumbres económicas y conformado en su mayoría por autónomos y microempresas que han aprovechado la ocasión para proveerse de una mano de obra barata.

Esta deriva en la que se ha visto enredada el contrato para la formación y el aprendizaje, no sin intención por parte del legislador, entendemos que es errónea, y convertir el contrato de trabajo en un arma de inserción masiva, dejando supeditada a esta condición su naturaleza formativa ha dado pie a una utilización fraudulenta y encubridora de situaciones de explotación y precarización del trabajo juvenil¹⁰²⁰. Por tanto, entendemos que su régimen jurídico debería de estar enfocado, en su totalidad, hacia la consecución de las competencias profesionales necesarias y adecuadas al desempeño laboral realizado, hecho que sin duda supondrá otorgar al joven descualificado la llave que abrirá la puerta de futuras oportunidades laborales. Por su parte, la incentivación empresarial para la utilización del contrato se puede llevar a cabo utilizando otras vías sin que con ello se deba interferir en los objetivos de formación y de empleabilidad que debe perseguir y que configuran su causalidad.

¹⁰¹⁸ MARTÍN, A., LOPE, A., CARRASQUER, P., y MOLINA, O. (2019). "Aprendizaje basado en el trabajo...", op. cit., pág. 226-227.

¹⁰¹⁹ Véase SÁNCHEZ TORRES, E. (2002). "El contrato para la formación: ¿Contrato formativo en alternancia o contrato de inserción?". *Revista española de Derecho del Trabajo*. N.º 110. Consultado en base de datos Aranzadi (BIB 2002/671) o POQUET CATALÀ, R. (2013). "La actividad formativa en el contrato para la formación y el aprendizaje tras las últimas reformas". *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*. N.º 6, pág. 71.

¹⁰²⁰ POQUET CATALÀ, R. (2013). "La actividad formativa...", op. cit., pág. 72.

Partiendo de estudios que demuestran la utilización del contrato, de manera fundamental, como medio de abaratar la contratación laboral¹⁰²¹, sobre todo en los años inmediatamente posteriores a la reforma laboral del año 2012, debemos analizar su régimen jurídico para intentar lograr, al menos, la consecución de dos objetivos: el primero, poner de manifiesto la desvirtuación de la causa legal del contrato, es decir, proveer de una cualificación profesional adecuada al joven descualificado frente al interés de la mera inserción laboral¹⁰²². El segundo objetivo, debe perseguir constatar la correcta adecuación entre la formación y el desempeño laboral del trabajador en la empresa con el objeto de procurar la efectividad formativa.

6.3.2.2. *Ámbito subjetivo*

El primer aspecto que vamos a tratar va a ser el ámbito subjetivo del contrato, es decir, qué tipo de trabajador va a poder contratar. Evidentemente, al traer a estudio esta figura contractual al capítulo de jóvenes, está claro que va a ser este colectivo su destinatario. Sin embargo, solo podrán contratar los mayores de 16 años y menores de 25, salvo que se traten de jóvenes con discapacidad¹⁰²³ o de jóvenes pertenecientes al colectivo en situación de exclusión social (según lo previsto en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación de las empresas de inserción), cuando estos sean contratados por empresas de inserción [art. 11.2 a) LET], en cuyo caso, el límite de edad no será de aplicación, en ninguno de los dos supuestos.

Junto a esta, otra de las características que debe de cumplir el trabajador, y que se define en el mismo apartado a) del art. 11.2 LET, es la falta de cualificación cuyo alcance se sitúa a la necesaria para poder contratar mediante un contrato en prácticas. La STS de 18 de diciembre de 2000¹⁰²⁴, haciendo referencia a la anterior de 17 de mayo de 1990, establecía que el “diseño” de la modalidad contractual era que el trabajador adquiriese una doble formación, práctica y teórica, a diferencia del contrato en prácticas donde se parte de una formación teórica adquirida de manera previa por el trabajador. Es decir, el trabajador no podrá haber obtenido, ni tener reconocido¹⁰²⁵ ningún título universitario o de formación profesional, ya sea de grado medio o superior, o títulos que puedan ser reconocidos, de manera oficial como equivalentes, por las leyes reguladoras del sistema educativo que resulten vigentes, ni certificado de profesionalidad reconocido por la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, que habilite para el ejercicio profesional (art. 11.1 LET).

¹⁰²¹ En este sentido véase el trabajo de estudio realizado por MOLDES FARELO, R. (2020). “¿Por qué el Contrato para la Formación y el Aprendizaje no mejora la empleabilidad de los jóvenes? Aproximación cualitativa a las dificultades para implantar el sistema de Formación Profesional Dual en España”. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*. Vol. 8. N.º 2. Basado en el proyecto de investigación financiado por el Servicio Público de Empleo Estatal, *Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del sistema de formación profesional para el empleo 2015-2016: informe de ejecución* (https://www.sistemanacionalempleo.es/evaluacion_formacion.html).

¹⁰²² Véase RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M (2013). “Contrato de aprendizaje y formación dual...”, op. cit., pág.2

¹⁰²³ Aunque el texto legal no lo diga, se entiende que la discapacidad deberá estar reconocida por el órgano calificador correspondiente.

¹⁰²⁴ STS 9331/2000 (N.º Rec.: 346/2000), FJ3.

¹⁰²⁵ Hay que señalar que es el RD 1529/2012, de 8 de noviembre, quién introduce la obtención del título correspondiente, en su art. 6. El art. 11.1 LET solo establecía el reconocimiento del título.

Pues bien, partiendo de los requisitos exigibles al trabajador (edad y no cualificación), nos planteamos la siguiente cuestión: si para muchos aspectos de la relación laboral se está considerando “joven” a todo trabajador cuya edad esté comprendida entre los 16 y los 30 años, sería de esperar que, del mismo modo, el ámbito subjetivo de este contrato abarcara dicha horquilla de edad, máxime si tenemos en cuenta que el objeto de la contratación no es otro (ni debe ser otro) que la cualificación profesional de aquellos jóvenes que carezcan de ella. La amplitud de la horquilla que se propone tiene su razón de ser en una cuestión basada en entender esta modalidad contractual como una oportunidad de proporcionar una formación específica y con alto valor de empleabilidad a aquellos jóvenes que perdieron su oportunidad (abandono prematuro del sistema educativo o que, directamente, no la tuvieron) de procurarse la correspondiente formación por los cauces convencionales siendo conscientes de que, el cumplimiento de edad resulta una circunstancia que se relaciona de manera directa con el aumento de la dificultad cuando de procurarse una formación, de manera autónoma, se trata¹⁰²⁶.

Claro que cuando en la práctica lo que se ha venido produciendo es una desvirtuación del contrato para la formación y el aprendizaje, se entiende que tradicionalmente, la idea de aumentar la horquilla de edad hasta los 30 años se haya visto, desde la doctrina, como una cuestión negativa por dar pie a un alargamiento laboral precario del joven. Por ello, la vez que se incorporó una edad máxima de 30 años quedó restringida su vigencia hasta que la tasa de desempleo quedase por debajo del 15% (DT9ª de la Ley 3/2012, de 6 de julio)¹⁰²⁷. Sin embargo, la percepción de precariedad laboral hizo derogar la disposición, incluso antes de alcanzar el límite de desempleo establecido¹⁰²⁸.

La realidad es que las empresas han venido utilizando el contrato para la formación y el aprendizaje de manera fraudulenta, encubriendo relaciones normalizadas, con jóvenes titulados (universitarios o con otras titulaciones académicas), bajo la justificación de la falta de conocimientos y de titulación para la realización de funciones más básicas que las correspondientes a su titulación. Como claro ejemplo, el que dio pie al pronunciamiento del TS mediante sus sentencias de 18 de diciembre de 2000, donde se posicionó claramente a favor de la causalidad del contrato diciendo que resultaba contraproducente que “una persona capacitada para celebrar un contrato en prácticas...” por el hecho de tener una titulación que le otorgara una serie de competencias profesionales para el desempeño de puestos de trabajo en categorías profesionales superiores, “... tenga que recibir la formación teórica y práctica para desempeñar...” un puesto de trabajo que exige un menor nivel de formación y, por tanto, de cualificación profesional (FJ5). Tampoco resultaba excusable el hecho de tener que recibir formación de índole operativa por el hecho de que el trabajador tuviese solo los conocimientos teóricos, en este caso, muy superiores al desempeño del

¹⁰²⁶ Esta cuestión ha venido siendo objeto de continuas regulaciones, sobre todo en la anterior versión del año 1995 del Estatuto de los Trabajadores, eliminando el límite de edad para contratar, cuando el trabajador pertenecía a determinados colectivos como desempleados de larga duración, trabajadores extranjeros o desempleados incorporados a los programas de Escuelas-Taller, Casas de Oficios o Talleres de empleo (véanse versiones del art. 11.2 de 04/03/2001 a 14/12/2002 o en una versión más limitada, las correspondientes entre la de 15/06/2006 y la de 19/09/2010).

¹⁰²⁷ Habría que decir como idea anexa que hubiese tenido más sentido haber hablado de tasa de empleo juvenil o, al menos, de trabajadores menores de 30 años, ámbito subjetivo al que afectaba la medida.

¹⁰²⁸ Fue derogada por la DDÚnica.6 de la nueva versión del Estatuto de los Trabajadores de 2015, sin ni siquiera esperar a que se cumpliera el requisito establecido y referido para la tasa de desempleo, ya que, la tasa media de desempleo que arrojó la EPA para el año 2015 (año de entrada en vigor del nuevo Estatuto de los Trabajadores) fue del 22,21% y la de los trabajadores entre 25 a 29 años fue del 28,50%, ambas claramente alejadas del propósito de ocupación marcado.

puesto de trabajo (FJ5). Es decir, el contrato para la formación y el aprendizaje está pensado para proporcionar formación y remediar la falta de conocimientos a sus usuarios y no para servir de complemento a un nivel de estudio o de empleo dados¹⁰²⁹. En este sentido, evidenciaba el Tribunal que la “única utilidad” que se había buscado con el contrato era la de lograr el abaratamiento del coste laboral de la empresa (FJ6)¹⁰³⁰.

Como pusimos de manifiesto al principio de este capítulo, la infrautilización de jóvenes altamente cualificados mediante el contrato para la formación y el aprendizaje va a producir dos efectos nocivos: el primero un efecto desplazamiento sobre aquella masa de jóvenes con menor cualificación y capacitación ya que los puestos de trabajo a los que pudieran optar van a ser ocupados por jóvenes con mayor preparación formativa; el segundo, va a generar la percepción social de la existencia de una sobre cualificación de nuestros jóvenes, efecto que, como hemos visto en apartados anteriores, juega un papel nefasto en la motivación y en la actitud del colectivo hacia su laboralidad.

6.3.2.3. Duración del contrato y de la formación

En cuanto a la duración del contrato, el art. 11.2 b) LET establece, en primer lugar, una duración mínima de 1 año y una máxima de 3, para seguidamente dejar en manos del convenio colectivo (al no especificar el ámbito de actuación del convenio se entiende que puede ser cualquiera), la posibilidad de rebajar a 6 meses la duración mínima. Advierte que, en caso de concertarse el contrato por una duración inferior a la máxima, se podrán concertar hasta 2 prórrogas, con una duración no inferior a 6 meses cada una y sin que la duración total del contrato pueda superar la duración máxima. Es este uno de los aspectos en los que la causa formativa parece quedar a un lado. No deja de parecernos curioso que, para establecer la duración del contrato, el legislador haya obviado tanto la duración de la acción formativa como su aplicación práctica en el puesto de trabajo¹⁰³¹. Es decir, entendemos que, si la causa del contrato es proporcionar una formación al joven desposeído de ella a la vez que se le da la oportunidad de ponerla en práctica en un centro de trabajo mediante la realización de una prestación laboral, la duración mínima del contrato para la formación y el aprendizaje debería tener en cuenta, al menos, la duración de cada acción formativa más un periodo mínimo de aplicación y desarrollo de la formación adquirida. Por lo tanto, la decisión de establecer periodos mínimos y máximos, al margen de las necesidades formativas, da a entender que la intención del legislador ha sido la de mandar un mensaje, más que al trabajador, al empresario, sobre la existencia de unos límites temporales para consumir el beneficio económico que conlleva la contratación de jóvenes mediante esta modalidad. Si bien es cierto que incentivar la contratación de los jóvenes y reducir su altísimo porcentaje de desempleo, ha sido uno de los justificantes que ha movido el fomento de la medida, el dejar al lado el carácter formativo a la hora de causar o justificar

¹⁰²⁹ POQUET CATALÀ, R. (2013). “La actividad formativa...”, op. cit., pág. 74.

¹⁰³⁰ Con respecto a la utilización fraudulenta del contrato para la formación y el aprendizaje, en este sentido, véanse SSTs de 18/12/2000 (N.º Rec.: 346/2000) y (N.º Rec.: 456/2000); STSJ de Galicia, de 23 de octubre de 2000 (N.º Rec.: 2060/1997); STSJ de Cantabria, de 5 de agosto de 2002 (N.º Rec.: 820/2002); STSJ de Cataluña, de 20 de noviembre de 2003 (N.º Rec.: 180/1999).

¹⁰³¹ En términos parecidos GUTIÉRREZ COLOMINAS, D. (2015). “El tratamiento de la actividad formativa en el contrato para la formación y el aprendizaje, el contrato a tiempo parcial con vinculación formativa y el contrato de primer empleo joven ¿Nuevas tendencias par la formación y el empleo? *Documentación Laboral*. N.º 105. Vol. III, pág. 40.

la duración del contrato, sin duda ha contribuido a la proliferación de situaciones de precarización laboral.

Las mismas razones argumentadas en el párrafo anterior vemos que se pueden interponer ante la decisión de establecer un tiempo determinado para la formación con respecto a la jornada de trabajo. El art. 11.2 f) LET regula dicha cuestión estableciendo que, durante el primer año de contrato, el tiempo dedicado a la formación no podrá ser inferior al 25% de la jornada máxima prevista en convenio colectivo o, en su defecto, de la máxima prevista legalmente, y al 15% para el segundo y el tercer año¹⁰³². Lo que, a efectos prácticos, en muchos casos, va a suponer que ese porcentaje suponga una mayor parte de la jornada laboral a tiempo completo, cuando esta sea menor que la máxima legal establecida o acordada en convenio. En este sentido, entendemos que cada tipo de acción formativa pueda requerir de una dedicación diaria diferente en función de su propio contenido o dificultad e incluso que la dedicación a la formación no tenga por qué ser establecida de manera lineal. Por ello, creemos que no tendría que estar sujeta a ninguna obligación temporal, además, establecida por disposición legal. Dicha adaptación debería hacerse dentro del ámbito privado de la negociación colectiva del sector de actividad. El hecho de interponer límites sin tener en cuenta el contenido tanto cuantitativo como cualitativo de la acción formativa, va a producir dos efectos diferentes: por un lado, un efecto desincentivador en las empresas que son, en último término, quienes deciden su formalización, cuando se den situaciones donde la formación no requiera de la totalidad del tiempo mínimo establecido. Por otro lado, puede ocurrir que la formación requiera de mayor periodo de tiempo que el mínimo establecido y sea el empresario quién no esté dispuesto a concederlo. En cualquier de las situaciones descritas, el trabajador, junto con su oportunidad de formación, será el perjudicado en la relación.

Al hilo de esta última cuestión, el art. 17.2 del RD 1529/2012, permite una distribución temporal flexible a la hora de organizar las actividades formativas con el único límite de garantizar que el trabajador pueda cursar los correspondientes módulos formativos. Entendemos que este carácter flexible va dirigido al interés organizativo empresarial con el solo objetivo de que resulte más atractiva la utilización de esta figura contractual eliminando barreras que pudieran dificultar la perfecta armonización con el proceso productivo. Sin embargo, la carencia total de límites a la posibilidad de concentrar de manera abusiva la formación en determinados momentos del periodo contratado y que pudieran carecer de sentido con respecto a la adquisición de una formación profesional adecuada, debería haber sido objeto, por parte del legislador, de una regulación de mínimos¹⁰³³. Es más, entendemos que, sin dejar de perder su carácter flexible, la propuesta de distribución temporal de la impartición de la formación debería ser objeto de autorización expresa, por parte de la administración competente¹⁰³⁴, a efectos de impedir la desvirtuación del contrato de trabajo, con el objeto de que, dependiendo de los módulos

¹⁰³² El cálculo dedicado a la actividad formativa se hará teniendo como referencia la jornada anual, sin que se computen los días de vacaciones (art. 3 Orden ESS/2518/2013, de 26 de diciembre).

¹⁰³³ En este sentido, por ejemplo, parece que no tendría mucho sentido acumular todo el periodo formativo al final del contrato de trabajo. Sin embargo, el legislador no ha caído en establecer límites que impidan el abuso de un margen de flexibilidad coherente y productivo.

¹⁰³⁴ La amplitud de disposiciones normativas que establecen la previa autorización administrativa, por parte del servicio público de empleo correspondiente, de la actividad formativa inherente al contrato para la formación y el aprendizaje, solo nos conducen a la aceptación del acuerdo de formación que debe de anexarse al contrato de trabajo donde, de entre los datos que se exigen por la legislación que lo regula (art. 21.1 RD 1529/2012), debe de establecerse un calendario que si cumple con los estándares mínimos establecidos de distribución temporal, no dará lugar a objeción alguna por el organismo autorizador.

incluidos en cada acción formativa, se pudiera llevar a cabo una perfecta simbiosis entre periodo formativo garante de la empleabilidad deseada y funcionamiento de la organización empresarial.

Una vez expirada la duración del contrato, establece el apartado c) del art. 11.2 LET que el trabajador no podrá ser contratado, bajo esta modalidad contractual, por ninguna empresa más, salvo que la formación inherente al nuevo contrato para la formación y el aprendizaje tenga por objeto la consecución de una nueva y distinta cualificación profesional. Dicha disposición que parece una cláusula garantista para el trabajador bajo la cual se pretende evitar su contratación sucesiva a través de esta modalidad, salvo que se adquiriera nuevas cualificaciones, en nuestra opinión queda en saco roto porque va dirigida al trabajador y no al empresario. Es decir, seguidamente el legislador prohíbe al empresario, en su art. 11.2 c) LET, contratar bajo esta modalidad al mismo trabajador cuando éste hubiera desempeñado el puesto, con anterioridad, por un tiempo superior a 12 meses. Sin embargo, no prohíbe la contratación sucesiva de jóvenes para ocupar un mismo puesto de trabajo bajo la modalidad del contrato para la formación y el aprendizaje. Con esta regulación, el empresario no tiene límite para ocupar un mismo puesto de trabajo con trabajadores en formación bonificados impidiendo, con ello, la ocupación indefinida del puesto de trabajo por un mismo trabajador con lo que se sigue contribuyendo a la desvirtuación de la propia figura contractual.

6.3.2.4. Régimen jurídico de la formación

En cuanto al propio aspecto formativo del contrato de trabajo para la formación y el aprendizaje, el RD 1529/2012 deja el Capítulo II para su regulación. Partiendo de la idea de que el contrato para la formación y el aprendizaje tiene un objetivo formativo que consiste en adquirir, en el mismo periodo de tiempo, las competencias y cualidades profesionales derivadas de una formación teórica y de una formación práctica¹⁰³⁵, el primer rasgo sobre el que nos vamos a detener va a ser la relación que se va a establecer entre el contenido de la formación y las funciones que se van a desempeñar en el puesto de trabajo por el alumno-trabajador y cuyo reflejo debe de establecerse en el correspondiente acuerdo que la empresa contratante debe de firmar con el centro formativo que imparta la formación, en su caso, y con la persona trabajadora y que quedará anexo al contrato de trabajo (art. 21.1 RD 1529/2012).

Este es y ha sido, sin duda, uno de los aspectos más polémicos del propio régimen jurídico del contrato para la formación y el aprendizaje ya que la realidad, una vez más, nos muestra que uno de los hechos que vienen confirmando la primacía del interés por la inserción laboral y la prestación de servicios, en detrimento de la cualificación profesional del trabajador, ha sido la manera en la que se llevan a cabo las acciones formativas. Por su parte, la formación impartida inherente al contrato de trabajo deberá de ser la suficiente y adecuada para la consecución de un título de formación profesional de grado medio o superior de los establecidos en el sistema educativo o de un certificado profesional o, en su caso, de una acreditación parcial acumulable o de una certificación académica cuyos reconocimientos vengan establecidos en la LO 5/2002, de 19 de junio, de las

¹⁰³⁵ POQUET CATALÀ, R. (2013). “La actividad formativa...”, op. cit., pág. 74. Recordemos la ya mencionada STS de 18 de diciembre de 2000, estableciendo que el “designio” de la modalidad contractual era que el trabajador adquiriese una doble formación, práctica y teórica.

Cualificaciones y de la formación Profesional [art. 11.2 e) LET y art. 4.1 Orden ESS/2518/2013].

Bajo la inexistencia de obligación alguna, por parte del empleador, de garantizar el aprovechamiento de la acción formativa por parte del alumno-trabajador¹⁰³⁶, han proliferado situaciones en las que dicha acción formativa ha consistido en proveer al trabajador de un material de estudio para que lo fuese leyendo y completase una serie de cuestionarios cuya escasa dificultad permitiría superar los requisitos formales (porque no los hay de otra clase) que acreditasen la adquisición de la formación teórica pretendida, sin que la formación práctica tampoco fuera objeto de recibir un mejor tratamiento desde la responsabilidad que debe asumir la figura del tutor laboral¹⁰³⁷. Este tema destapa un aspecto polémico de las acciones formativas cuya clave de bóveda debe ser el aprovechamiento efectivo y real de la formación, por parte del alumno-trabajador. La legislación guarda silencio al respecto y basa la acreditación de las cualificaciones en las evaluaciones realizadas por los distintos entes formativos, eso sí, acreditados. Sin embargo, en nuestra opinión, la evaluación de la formación profesional para el empleo en general y, en concreto, la adquirida a través del contrato para la formación y el aprendizaje debería ser llevada a cabo por el correspondiente organismo público específicamente creado para tal fin que equiparase criterios, valores, rendimientos, etc., conforme a unos niveles que garantizasen la máxima calidad en la efectividad de las acciones formativas y elevando a sujeto responsable, en caso de evaluación desfavorable, a la empresa, relegando a la dirección empresarial la vigilancia y el control del cumplimiento del deber de formación (como cualquier otra situación laboral) del alumno-trabajador.

Desde nuestro punto de vista, nos da la impresión de que el legislador de nuevo ha sido permisivo con el empresario a la hora de establecer criterios para que dicha relación sea lo más estrecha posible o, dicho de otro modo, para que el contenido se adecúe lo máximo al desempeño laboral del puesto de trabajo. En este sentido, el art. 11.2 d) LET solo exige que la formación esté “relacionada” con la actividad que va a desempeñar el trabajador, dejando un espectro de máxima amplitud para la elección, por parte del empresario, de los módulos formativos incluidos en la acción formativa. En los mismos términos se pronuncia el art. 16 en sus apartados 2 y 3 del RD 1529/2012, y por lo que respecta a la Orden ESS/2518/2013, de 26 de diciembre, la referencia que hace sobre la formación impartida es que debe ser la necesaria para la obtención de un título de formación profesional de grado medio o superior, un certificado de profesionalidad, una certificación académica¹⁰³⁸ o una acreditación parcial acumulable¹⁰³⁹ (art. 4.1 Orden ESS/2518/2013), obviando cualquier referencia sobre la adecuación entre acción formativa y desempeño laboral.

¹⁰³⁶ Véase STSJ de Navarra, de 29 de junio de 2007 (N.º Rec.: 106/2007), FJ3.

¹⁰³⁷ POQUET CATALÀ, R. (2013). “La actividad formativa...”, op. cit., pág. 74.

¹⁰³⁸ El Gobierno, previa consulta a las CCAA, podrá crear una serie de cursos especializados para completar la formación y competencias de aquellos trabajadores que dispongan ya de un título de formación profesional. La superación del curso será acreditada mediante la correspondiente certificación académica (art. 10.3 LO 5/2002, de 10 de junio).

¹⁰³⁹ La evaluación y la acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia profesional o por vías no formales de formación deberá tener como referente el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Cuando las competencias evaluadas referidas a dicha experiencia profesional no logren completar las cualificaciones recogidas en algún título de formación profesional o certificado de profesionalidad de los recogidos en el Catálogo, la acreditación se realizará mediante una acreditación parcial acumulable con el objeto de poder completar la formación conducente a la obtención del título o del certificado correspondiente (art. 8.2 y 3 LO 5/2002, de 10 de junio).

Esta regulación da pie al análisis de las siguientes cuestiones. La primera, tiene que ver con la posibilidad de obtención de una certificación académica que, como explicamos en la nota a pie de página correspondiente, implica que el alumno-trabajador tiene que estar en posesión del correspondiente título de formación profesional ya que dicha certificación lo que acredita es la consecución o el logro de haber adquirido, mediante una acción formativa, una serie de competencias profesionales de carácter complementario a un título de formación profesional. En este sentido, si el trabajador ya tiene un título de formación profesional no debería poder contratar mediante esta modalidad, reservada a los trabajadores carentes de titulación oficial, sino mediante un contrato en prácticas, si pretendiese seguir la estela de los contratos formativos. Con lo cual, parece que tenemos aquí otro aspecto que también da pie a la desvirtuación de la causa de contratación del contrato.

En segundo lugar, retomamos la idea de la débil vinculación que exige el legislador entre los módulos formativos y las funciones del puesto o la propia actividad laboral desempeñada por el trabajador, relegándose a una cuestión relacional. Es más, el art. 4.2 de la Orden ESS/2518/2013, de 26 de diciembre, establece que la propuesta formativa podrá incluir formación complementaria asociada a las necesidades específicas de la empresa o del trabajador. Como podemos ver, nuestro legislador ha estado más preocupado en no poner demasiados límites al empleador a la hora de poder decidirse por una acción formativa, incluso, poniendo los intereses de la empresa por delante de los del trabajador, en lo referente a la formación complementaria. Esta huida de intentar vincular de manera más estrecha la formación con la actividad a desarrollar por el trabajador en la empresa como método de aprendizaje y de iniciación en una actividad laboral queda de manifiesto al observar como el trabajador depende de su suerte para negociar con el empresario la formación pretendida, donde la participación de la negociación colectiva en esta materia resulta manifiestamente escasa¹⁰⁴⁰, adquiriendo solo un papel pasivo y relegado al mero recibimiento de información sobre los acuerdos ya alcanzados entre empresario y trabajadores en lo referente a personas contratadas para la formación y el aprendizaje, el puesto de trabajo a desempeñar y el contenido de la actividad formativa (art. 21.2 RD 1529/2012). Si bien es cierto que el contenido de la actividad formativa deberá de ser autorizado, de manera previa, por el SPE competente, este hecho va a carecer de sustantividad relevante mientras la flexibilidad y la permisividad sean las directrices que rijan la actual legislación reguladora.

De nuevo parece imperar el deseo de procurar escenarios atractivos para que la inserción laboral juvenil sea un hecho por encima de cualquier otro planteamiento. Sin perjuicio de que ciertamente, para determinados puestos, no baste con una sola acción formativa para que el trabajador adquiriera las competencias profesionales suficientes, dada la regulación actual, nada impide al empresario contratar de nuevo al mismo trabajador, para ocupar el mismo puesto de trabajo, siempre que la contratación anterior hubiese tenido una duración igual o inferior a 12 meses y con el hecho de procurarle otra nueva formación en la que se pueda vislumbrar algún tipo de relación con el puesto de trabajo, con el solo objeto de prolongar una situación ficticia donde la causa principal que mueve la contratación, de nuevo, es el abaratamiento del coste laboral.

¹⁰⁴⁰ Cuestión que tradicionalmente parece mantenerse en el tiempo. Véase CASAS BAHAMONDE, M.E. (1992). "Formación y empleo: los contratos formativos y su reforma". *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*. N.º 2, pág. 81

Siguiendo analizando los efectos de la enorme flexibilidad reguladora con la que el legislador ha cubierto el régimen jurídico de esta figura contractual, con respecto a la adecuación entre desempeño laboral y formación inherente, otra de las cuestiones que nos preocupan y que de manera irremediable va a desvirtuar de nuevo la causa del contrato para la formación y el aprendizaje, va a ser su utilización para la ocupación de puestos de trabajo que requieran escasa o nula cualificación del trabajador. Para estos casos, no es que haya procurado flexibilidad máxima nuestro legislador, es que simplemente no ha puesto trabas legislativas. Nos referimos a puestos de trabajo en los que el nivel de desempeño básico va a convertir en irrelevante cualquier tipo de formación inherente al puesto y, por tanto, la contratación de un joven mediante el contrato para la formación y el aprendizaje de nuevo se convertirá en mera excusa para poder alcanzar el objetivo principal: encubrir una relación laboral ordinaria con el objeto de abaratar los gastos laborales¹⁰⁴¹. En este sentido la STSJ de Asturias, de 31 de marzo de 2006 (N.º Rec.: 1687/2005) establecía que, debido a su elementalidad, no todas las actividades laborales van a requerir la correspondiente formación, con lo que deberían ser excluidas de llevarse a cabo mediante la formalización de esta modalidad contractual (FJ2)¹⁰⁴².

Por otra parte, nuestro legislador plantea que la formación inherente al contrato para la formación y el aprendizaje pueda ser la correspondiente a los módulos de formación profesional que se imparten en el sistema educativo (art. 11.2 LET, art. 17.1 RD 1529/2012)¹⁰⁴³. Es decir, un estudiante que se encuentre cursando un grado (medio o superior) de formación profesional reglada, podría formalizar un contrato para la formación y el aprendizaje con el que realizar una prestación laboral por cuenta ajena, al mismo tiempo que estudia. Desde nuestro parecer, entendemos que lo que se produce es una usurpación de funciones del contrato para la formación y el aprendizaje sobre el sistema de formación profesional dual, interfiriendo de manera negativa, aquel en este ya que la instrumentalización del contrato para la formación y el aprendizaje es mucho menos efectiva que el sistema de formación profesional dual que establece otra serie de protocolos y de mecanismos mucho más eficaces y garantes para una inserción laboral directa y de mayor calidad. Con esta idea lo que pretendemos es poner de manifiesto la importancia y, si me apuran, la urgencia de integrar un sistema de formación profesional dual efectivo en el sistema educativo, relegando la posibilidad de contratar por medio del contrato para la formación y el aprendizaje a aquellos alumnos que bien decidan por propia iniciativa optar por este, o a aquellos que no hayan podido conseguir entrar en los programas de formación profesional dual.

Siguiendo con la formación, el legislador rompe, una vez más, una lanza a favor de los intereses empresariales cuando en el art. 11.2 d) LET establece que las actividades y acciones formativas podrán incluir una serie de formación complementaria que no esté incluida en el Catálogo Nacional de Cualificaciones siempre y cuando el objetivo sea la

¹⁰⁴¹ En este sentido, véase como la STS de 1 de julio de 2020 (N.º Rec.: 3817/2017) nos trae un caso donde el contrato para la formación y el aprendizaje es utilizado para la prestación de servicios de limpieza de la vía pública, donde el trabajador iba a desarrollar la función de operario.

¹⁰⁴² En el mismo sentido véanse, entre otras, STSJ de Castilla-La Mancha, de 27/04/2006 (N.º Rec.: 2095/2005); STSJ de Cantabria, de 24/04/2002 (N.º Rec.: 339/2002); STSJ de Extremadura, de 13/09/2000 (N.º Rec.: 469/2000).

¹⁰⁴³ Aunque el art. 11.2 LET, técnicamente no pone ningún tipo de cortapisas en cuanto a la formación referente al sistema educativo con lo que se podría admitir la formación impartida en los grados universitarios, el art. 17.1 RD 1529/2012, de 8 de noviembre, indica que el enfoque está dirigido hacia la FP del sistema educativo.

adaptación a las necesidades formativas tanto de los trabajadores como de las empresas. En este sentido, dicha cuestión nos parece positiva desde el punto de vista de la existencia de actividades profesionales cuyas características especiales no hayan dado lugar a su reflejo en los correspondientes módulos formativos registrados en dicho Catálogo teniendo que recurrir a una formación externa. Sin embargo, debemos advertir que cualquier acción de este tipo debería estar vigilada, controlada y autorizada por el SPE competente con el objeto de evitar abusos y desvirtuación del contrato (art. 16.6 RD 1529/2012).

En cuanto a la impartición de la formación, el art. 11.2 d) LET y 18.1 RD 1529/2012 establecen que la formación inherente al contrato para la formación y el aprendizaje deberá ser impartida, de manera directa, por una de las entidades que establece la DA5ª de la LO 5/2002, de 19 de julio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional: centros de formación profesional, integrados públicos y privados concertados; centros públicos y privados concertados pertenecientes al sistema educativo que oferten ciclos de formación profesional; Centros de Referencia Nacional¹⁰⁴⁴ o centros públicos y centros privados acreditados del Sistema Nacional de Empleo que oferten formación profesional para el empleo. Por su parte, el mismo art. 11.2 d) y el apartado 4 del art. 18 también establecen la posibilidad de que sea la propia empresa contratante la encargada de impartir la formación inherente al contrato, siempre y cuando se disponga de las “instalaciones adecuadas y personal con formación técnica y didáctica adecuada a los efectos de la acreditación” correspondiente. A este respecto, queremos poner el punto de mira de nuestra reflexión en lo difícil que puede llegar a suponer el control de la impartición efectiva de dicha formación, cuando la lleve a cabo la propia empresa contratante, pudiendo dar pie a posibles encubrimientos de relaciones laborales ordinarias¹⁰⁴⁵.

En un sentido parecido queremos hacer advertencia sobre las tutorías que el art. 20 del RD 1529/2012 regula y que establece como necesarias en la formación recibida inherente al contrato. Estas tutorías deberán producirse tanto en la empresa como en el centro de formación. Desde el ámbito laboral, las tutorías podrán ser asumidas tanto por el empresario como por cualquier persona de la plantilla designada por él. En cualquiera de los casos, el tutor deberá de poseer “la cualificación o experiencia profesional adecuada”. Este tutor asumirá la responsabilidad del cumplimiento del acuerdo anexo al contrato de trabajo sobre la actividad formativa, sobre la correcta coordinación entre la actividad laboral y la actividad formativa previstas en el mismo y sobre la comunicación con el centro formativo, en su caso. Al final de la actividad laboral, deberá elaborar un informe sobre el desempeño del puesto de trabajo. Por su parte, y en su caso, el centro formativo también deberá designar a una persona (de entre los profesores o formadores) como tutor responsable de la programación formativa y su seguimiento, así como de la coordinación de la evaluación que presenten tanto profesores, formadores y tutores que intervengan. Del mismo modo, dicha persona será la interlocutora con la empresa con el objeto de desarrollar la actividad formativa y laboral establecida en el anexo al contrato de trabajo. Tras todo el desarrollo legislativo que regula el régimen jurídico de cómo llevar a cabo las tutorías, la cuestión que nos preocupa es la verdadera eficacia de dichas acciones, desde el momento

¹⁰⁴⁴ Son centros públicos que se dedican a realizar acciones de innovación y experimentación en materia de formación profesional y que están especializados en función de los diferentes sectores productivos que abarcan las familias profesionales reguladas en el RD 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (art.2.1 RD 229/2008, de 15 de febrero, por el que se regulan los Centros de Referencia Nacional en el ámbito de la formación profesional (BOE N.º 48, de 25/02/2008).

¹⁰⁴⁵ En este sentido, POQUET CATALÀ, R. (2013). “La actividad formativa...”, op. cit., pág. 73.

que entendemos que los informes de evaluación de los tutores tienen escaso control por autoridad competente alguna. Es decir, la inexistencia de evaluadores externos acreditados que exijan la correcta y efectiva tutorización va a dar pie a que, en la mayoría de los casos, quede relegada a una mera cuestión protocolaria.

En cuanto a las modalidades de impartición, el art. 17.1 RD 1529/2012 contempla para el ámbito de la formación profesional para el empleo, las modalidades de presencial, teleformación o mixta; para el ámbito del sistema educativo, la modalidad de presencial o a distancia. Podemos observar como el legislador ha reservado la modalidad “a distancia” para el ámbito reglado entendemos que para evitar perjuicios para el trabajador en cuanto que se viera obligado a seguir la formación fuera de la jornada laboral¹⁰⁴⁶.

Por último, destacaremos el importante papel que debieran asumir los servicios públicos de empleo en funciones de supervisores y controladores de la correcta adecuación de las acciones formativas y que, desgraciadamente, el papel que asumen es de entidades autorizantes de la actividad formativa, previa a la formalización del contrato (art. 6.1 Orden ESS/2518/2013), así como de registro de los centros acreditativos para impartir la formación inherente al contrato (art. 18.3 RD 1529/2012), de informadores y orientadores tanto a las empresas como a los trabajadores (art. 22 RD 1529/2012), o llevando a cabo funciones de seguimiento y el control de la formación para la obtención de los distintos certificados de profesionalidad, garantizando para ello, los procesos de evaluación con el objeto de obtener unos resultados de aprendizaje óptimos (art. 25 RD 1529/2012). Si bien es cierto que los SSPPE de cada CA serán los encargados de autorizar los contenidos (mínimos)¹⁰⁴⁷ formativos de aquellos contratos en los que, para la formación inherente, no exista ni título de formación profesional ni certificado de profesionalidad relacionados con la actividad a desarrollar (DA1ª.3 RD 1529/2012), en nuestra opinión, el legislador debería haberles reservado un mayor papel en cuanto a la asunción de responsabilidad para garantizar una formación profesional para el empleo de calidad, garantista de proporcionar la cualidad de empleabilidad y de situarla en perfecta correlación con la actividad laboral desarrollada por el alumno-trabajador, mediante el control, la vigilancia y la autorización de cada una de las acciones formativas propuestas en el contrato de trabajo. Por su parte, decir que el plazo establecido para resolver, es de 1 mes desde la fecha de presentación del acuerdo de formación (art. 16.7 y 9 RD 1529/2012) y que desde nuestro punto de vista supone un periodo de tiempo excesivo que, si llegase a agotarse, sin duda podría ofrecer impedimentos a la hora de optar las empresas por esta modalidad contractual, sobre todo, a las pequeñas empresas y microempresas cuyas necesidades de recursos humanos suelen presentarse con un carácter importante de inmediatez.

6.3.3. Los programas Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo

Lo primero que hay que recordar, y que ya hemos apuntado en más de una ocasión en el desarrollo de esta tesis, es la reciente derogación de la normativa reguladora de los programas de Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo por la Disposición

¹⁰⁴⁶ Véanse STSJ de Cantabria de 24/04/2002 (N.º Rec.: 339/2002) y STSJ de Cantabria, de 09/09/2002 (N.º Rec.: 956/2001).

¹⁰⁴⁷ En este sentido se expresaba SEMPETE NAVARRO, A.V. (2012). “Cuestiones prácticas del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual”. *Revista Aranzadi Doctrinal*. N.º 8. Consultado en base de datos Aranzadi (BIB 2012/3413).

Derogatoria Única del RD 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo. Ello significa que, a partir de la entrada en vigor de dicha disposición derogatoria, es decir, el 29 de septiembre de 2021, no se podrán implementar más los programas Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo, sin perjuicio de los que en la actualidad se estén ejecutando por su inicio anterior a la fecha de entrada en vigor de la disposición. El RD 818/2021 parece haber optado su sustitución por los nuevos *Programas públicos mixtos de empleo-formación* cuyo objeto será la cualificación de los participantes mediante iniciativas públicas de empleo-formación que respondiendo a las necesidades del mercado, serán llevados a cabo, de manera preferente, en ocupaciones relacionadas con la recuperación o promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural, la rehabilitación de entornos urbanos o naturales, la eficiencia energética y las energías renovables, así como cualquier otra actividad de utilidad pública o de interés general y social, objeto coincidente, en la mayoría de sus aspectos, con el que se promovía en los programas extintos (art. 29.2 RD 818/2021)¹⁰⁴⁸.

Sin embargo, entendíamos que no podíamos dejar de realizar el análisis de los programas de Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo, y traerlos a colación en su correspondiente apartado, en base a su especial trascendencia y reciente derogación. En este sentido, los programas *Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo* han sido programas que venían conformando lo que se ha venido denominando los programas públicos de empleo y formación¹⁰⁴⁹ cuyo marco regulador se situaba dentro de las acciones que podían plantearse por parte de la Estrategia Española de Activación para el Empleo, desde su Eje 2, *Formación*, y que permitían a sus beneficiarios adquirir las competencias profesionales precisas y mejorar su experiencia profesional, para mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral [art. 10.4 b), LE]¹⁰⁵⁰.

El programa de *Escuela Taller y Casas de Oficios* inició su andadura, de manera experimental, en 1985 para dar respuesta a las altas tasas de desempleo juvenil con bajos niveles formativos. Desde entonces los programas de *Escuela Taller y Casas de Oficios* se han consolidado como uno de los instrumentos de inserción laboral para los jóvenes desempleados. Con estos programas, también se logró rescatar un ingente capital humano de maestros artesanos de oficios en vías de desaparición que se convirtieron en formadores de los susodichos programas. De este modo se recuperaban viejos oficios y se contribuyó al mantenimiento del capital histórico, cultural o natural con la rehabilitación de entornos urbanos o del medio ambiente¹⁰⁵¹. El hecho de que pudieran ser jóvenes lugareños los beneficiarios del programa y por lo tanto los que contribuyesen a la recuperación del

¹⁰⁴⁸ En concreto, con respecto a los jóvenes, los *Programas experimentales de empleo y formación* regulados por los arts. 30 y ss., del reglamento, contemplan programas específicos para los jóvenes menores de 30 años [art. 31.1 a) RD 818/2021].

¹⁰⁴⁹ Véase art. 6.5 d), segundo párrafo Ley 30/2015, de 9 de septiembre o art. 11.1, segundo párrafo de la Ley 34/2008, de 18 de enero.

¹⁰⁵⁰ Véase LÓPEZ-QUIÑONES GARCÍA, A. (2016). “Programas de Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de empleo” en AA.VV. MONEREO, J.L. (Dir.) y MÁRQUEZ, A. (Dir.). *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo: Liber amicorum en honor de la profesora Rosa Quesada Segura. Monografías de Temas Laborales*. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, págs. 669 y 670.

¹⁰⁵¹ En este sentido no solo los programas contribuyen a una mejora de la situación laboral del interesado, sino que aportan beneficio y valor añadido a la sociedad, en general.

patrimonio histórico, suponía un valor añadido que proporcionaba autoestima a sus beneficiarios e integración social en sus lugares de arraigo¹⁰⁵².

A la vista de los buenos resultados, el programa fue regulado en un primer momento por la Orden de 29 de marzo de 1988 por la que se regulan los programas de Escuelas-Taller y Casas de Oficios¹⁰⁵³, disposición a su vez derogada por la Orden de 3 de agosto de 1994¹⁰⁵⁴, disposición que fue derogada por la que ha regulado, hasta su reciente derogación¹⁰⁵⁵, los programas, la Orden de 14 de noviembre de 2001 por la que se regulan el programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios y las Unidades de Promoción y Desarrollo y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dichos programas¹⁰⁵⁶. Según la definición dada por su art. 1.1, ambos programas se configuraban como medidas “mixtas” (hoy en día se emplea el término “en alternancia”) de empleo y formación cuyo objetivo se centraba en mejorar la “ocupabilidad” (hoy en día se habla de empleabilidad) de jóvenes desempleados menores de 25 años. Los jóvenes realizaban un trabajo efectivo mientras recibían una formación profesional no reglada, relacionada directamente con el trabajo (art. 1.2). Los proyectos de *Escuelas Taller y Casas de Oficios* solo podían ser promovidos por entes públicos o por entidades sin ánimo de lucro. De manera evidente, dichas entidades debían tener la capacidad y la competencia de acometer los proyectos correspondientes (art. 2). Advertía la norma que, en la medida que la entidad promotora fuese un ente público, no se aplicaría la normativa establecida para los procedimientos de selección de personal de las administraciones públicas, por lo que los alumnos no se considerarían parte de las plantillas correspondientes o de las relaciones de puestos de trabajo (art. 10.4).

Por lo tanto, para poder ser alumno seleccionado en cualquiera de los programas *Escuelas Taller y Casas de Oficios* los candidatos debían cumplir con los siguientes requisitos: ser menor de 25 años, estar desempleado y registrados como demandantes de empleo no ocupados en los servicios públicos de empleo correspondientes y disponibles para el empleo (art. 1.1) y cumplir con los requisitos establecidos por la regulación vigente para poder formalizar un contrato para la formación y el aprendizaje (art. 6, primer párrafo). La norma solo exigía que los requisitos se mantuviesen a la fecha de su incorporación, lo que significaba que podrían cambiar a partir de ese momento como, por ejemplo, la situación de desempleado a empleado (art. 10.2).

Tanto las *Escuelas Taller* como los proyectos de *Casas de Oficios* se configuraron como programas temporales donde se iba a alternar el aprendizaje y la cualificación con la realización de un trabajo productivo de actividades de utilidad pública o social que permitiese la profesionalización de los participantes (art. 3.1 y 4.1). Estos proyectos constaban de una primera etapa de carácter enteramente formativo y de una segunda etapa en la que se alternaba la formación con el trabajo en sí. La diferencia entre ambos

¹⁰⁵² MARTÍN JIMÉNEZ, R. (2003). “La prestación de servicios en las escuelas taller: Convenio aplicable y extinción del contrato. Comentario a las Sentencias del TSJ de Asturias de 10 de enero de 2003 y de Galicia de 28 de diciembre de 2002”. *Revista Doctrinal Aranzadi Social*. N.º 3310. Consultado en base de datos Aranzadi (BIB 2003/1032).

¹⁰⁵³ BOE N.º 77, de 30/03/1988.

¹⁰⁵⁴ Orden de 3 de agosto de 1994 por la que se regulan los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios, las Unidades de Promoción y Desarrollo y los Centros de Iniciativa Empresarial y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dichos programas (BOE N.º 191, de 11/08/1994).

¹⁰⁵⁵ Disposición Derogatoria Única o), RD 818/2021, de 28 de septiembre.

¹⁰⁵⁶ BOE N.º 279, de 21/11/2001.

programas la encontrábamos en la duración total de cada uno ya que, en el caso de las *Escuelas Taller*, la duración de ambas etapas oscilaba entre un mínimo de 1 año y un máximo de 2, siendo la duración de cada fase de 6 meses y pudiéndose prorrogar el programa siempre que no se llegase a alcanzar la duración máxima de 2 años. En el caso de los programas de *Casas de Oficios*, cada fase tenía una duración de 6 meses, con lo que el programa contaba con una duración total de 1 año, entendiéndose finalizados los proyectos una vez transcurrido dicho periodo máximo (arts. 3.2 y 4.2).

Durante la primera fase de cualquiera de los programas, partiendo de su naturaleza enteramente formativa, los alumnos recibían la formación profesional para el empleo establecida en el plan formativo del programa. En función del oficio o puesto de trabajo, la formación debía adecuarse, lo máximo posible, a los contenidos mínimos establecidos en los correspondientes Reales Decretos donde se regulasen los certificados de profesionalidad de las correspondientes ocupaciones¹⁰⁵⁷ (art. 5.1). En cuanto a la segunda fase de ambos programas, la formación se llevaba a cabo en alternancia con una actividad laboral. A parte de obtener una formación que les permitiese profesionalizarse en un determinado oficio, a los alumnos se les brindaba la ocasión de formarse en las nuevas tecnologías incluyendo, en todos los proyectos, un módulo de alfabetización informática, con una duración mínima de 30 horas (art. 7). También, los programas preveían, para aquellos alumnos que no hubiesen superado la educación secundaria obligatoria o que no poseyesen el título de Graduado Escolar, una serie de programas específicos con el objeto de proporcionarles una formación básica y profesional que les permitiese incorporarse al mercado de trabajo o proseguir sus estudios (art. 8). A lo largo de todo el proceso formativo, los alumnos también recibían sesiones de orientación, asesoramiento, información profesional y formación empresarial (art. 11.1).

Durante la primera etapa, meramente formativa, los alumnos podían ser beneficiarios de la correspondiente beca prevista de 6,01€ por día lectivo (art. 17.2) que resultaba incompatible con el percibo de prestaciones o subsidios por desempleo correspondientes al sistema de Seguridad Social, con la percepción del subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales agrarios por cuenta ajena, y con la realización de trabajos por cuenta ajena o propia. Los alumnos perceptores de las correspondientes prestaciones o subsidios por desempleo podían seguir percibiéndolos mientras participasen en los programas. En los casos en que su percibo finalizase antes de concluir esta primera fase de formación, estarían en situación de poder solicitar la beca referida hasta finalizar la fase. En el caso de alumnos trabajadores, dicha beca solo podría ser percibida cuando cesasen en su trabajo por cuenta ajena o propia, siempre que no generasen el derecho a percibir prestación o subsidio por desempleo (art. 5.2). Con respecto a la posibilidad de que el alumno consiguiese un trabajo fuera del programa y su posible incompatibilidad con el requisito de tener que estar en situación de desempleo, ya hemos dicho que la norma establecía el cumplimiento de este requisito hasta el momento de entrar en el programa. Una vez dentro, si el alumno aceptaba un trabajo fuera del programa, en principio no sería incompatible con su participación en el mismo.

En la fase de formación en alternancia, para ambos programas, la Orden contemplaba la contratación laboral del alumno mediante la modalidad del contrato para la formación y el

¹⁰⁵⁷ La norma actual que regula el régimen jurídico de los certificados de profesionalidad es el RD 34/2008, de 18 de enero.

aprendizaje, como fórmula más adecuada¹⁰⁵⁸, por lo que, en este caso, los alumnos debían reunir y cumplir con los requisitos exigibles en el régimen jurídico regulador de dicha fórmula contractual¹⁰⁵⁹. En cualquier caso, la duración del contrato no podía exceder la duración del proyecto formativo-laboral. En esta fase, los alumnos tenían derecho a percibir las retribuciones salariales correspondientes por la prestación laboral (art. 6).

La Orden imponía a los alumnos asistir y seguir con aprovechamiento las enseñanzas teóricas del programa, siendo su incumplimiento causa de inicio de un procedimiento de exclusión de los proyectos y pérdida del derecho a la percepción de beca cuando se incurriese en 3 faltas no justificadas de asistencia en 1 mes o 9, en toda la fase, o no cumplir con la exigencia de aprovechamiento a juicio del responsable de los programas (art. 5.3).

Una vez terminada la participación en los programas *Escuelas Taller* o *Casas de Oficios*, los alumnos recibirían un certificado expedido por la entidad promotora en el que constaba la duración en horas del programa, el nivel de formación teórico-práctica adquirida y los módulos formativos cursados. Dicho certificado podía ser convalidado con el correspondiente certificado de profesionalidad, previo cumplimiento de los requisitos necesarios (art. 9). Además, una vez finalizados los programas, las entidades promotoras prestaban asistencia técnica a los alumnos en relación con la búsqueda de empleo por cuenta ajena o para el establecimiento por cuenta propia, tanto para proyectos individuales como para proyectos de economía social. A estos efectos, las entidades promotoras podían obtener colaboración del SPEE. Para el caso de las iniciativas emprendedoras, las entidades promotoras podían solicitar al SPEE o a la Administración Pública las correspondientes ayudas que se hubiesen establecido para el apoyo a la creación de empleo (art. 11.2).

A raíz de la experiencia positiva en cuanto a logros de objetivos que supuso la puesta en marcha de los programas de *Escuelas Taller* y *Casas de Oficios*, para los jóvenes con dificultades de inserción laboral, se pensó que las mismas líneas de actuación se podrían adaptar para adultos desempleados con iguales problemas de inserción laboral¹⁰⁶⁰. Así, el PNAE elaborado para 1998 contemplaba la creación de un nuevo programa de fomento del empleo denominado *Talleres de Empleo*. El RD 282/1999, de 22 de febrero, fue el instrumento principal normativo que vino a regular esta figura jurídica cuyo desarrollo posterior se llevaría a cabo, primero, a través de la Orden de 9 de marzo de 1999¹⁰⁶¹ y, tras su derogación, finalmente por la Orden de 14 de noviembre de 2001¹⁰⁶².

¹⁰⁵⁸ En el texto de la Orden, se habla de la antigua figura contractual y actualmente desaparecida del contrato para la formación, cuya sustitución se produjo por el actual contrato para la formación y el aprendizaje.

¹⁰⁵⁹ En este sentido, la DA1ª.1 a) del RD 1529/2012, de 8 de noviembre, establece que tanto el límite máximo de edad como los límites máximos y mínimos para la duración del contrato para la formación y el aprendizaje, establecidos en los apartados a) y b) del art. 11.2 LET, no serán de aplicación cuando se suscriban en el desarrollo de los programas *Escuelas Taller* y *Casas de Oficio*. Tampoco se aplicarán los límites establecidos respecto del número y duración de las prórrogas.

¹⁰⁶⁰ ALUJAS RUIZ, J.A. (2005). "Los Programas de formación/empleo: medida singular del eje de formación de las políticas activas de mercado de trabajo en España". *Trabajo: Revista iberoamericana de relaciones laborales*, N.º 16, pág. 192.

¹⁰⁶¹ Orden de 9 de marzo de 1999 por la que se desarrolla el Real Decreto 282/1999, de 22 de febrero, por el que se establece el programa de Talleres de Empleo, y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dicho programa (BOE N.º 70, de 23/03/1999).

¹⁰⁶² Ambas normas, finalmente derogadas por la Disposición Derogatoria Única, apartados d) y p) del RD 818/2021, de 28 de septiembre.

Haciendo un pequeño paréntesis, debemos aclarar que, a pesar de su inclusión en este epígrafe, los programas de *Talleres de Empleo* entendemos que no pueden ser considerarlos como medida de política activa de empleo destinada, de manera preferente, al colectivo de jóvenes, aunque de manera evidente, dichos programas serán utilizados por personas de entre 25 y 30 años (hoy consideradas como jóvenes). Por lo tanto, aunque el colectivo de jóvenes forme parte del elenco amplio de colectivos desfavorables y con especiales dificultades de empleabilidad, la limitación mínima de edad de 25 años para ingresar en los programas no favorece su consideración de colectivo beneficiario. En cualquier caso, expondremos su régimen jurídico junto con el resto de programas.

El art. 1.1 del RD 282/1999, de 22 de febrero, definía el programa de *Talleres de Empleo* como un programa “mixto” en el que se conjugarían empleo y formación cuyo objeto sería mejorar la “ocupabilidad” de las personas desempleadas que tuvieran 25 o más años. Por su parte, la Orden de 14 de noviembre de 2001 aclaraba que, para considerarse desempleado a efectos del programa, la persona debería estar registrada en los SSPPE como demandante de empleo no ocupado y disponible para emplearse [art. 7.2 b)].

Los posibles beneficiarios del programa serían las personas de 25 años o más que, además, se encontrasen en algunas de estas situaciones (art. 2 RD 282/1999):

1. Padecer especiales dificultades de inserción laboral, estableciendo como tales a los parados de larga duración, a los mayores de 45 años, a las mujeres o a las personas con discapacidad.
2. Todo aquel que pertenezca a cualquiera de los colectivos determinados como preferentes de actuación en los Planes Nacionales de Acción de cada año (hoy en día sustituidos por los actuales PNR).

A pesar de la tasación concreta sobre determinados colectivos que hace el art. 2, tanto la Orden de 14 de noviembre de 2001 como el Ministerio de Trabajo y Economía Social¹⁰⁶³ no hacían distinción alguna entre colectivos admitiendo las dos prerrogativas principales: la presencia de dificultades especiales de inserción laboral y la pertenencia a cualquiera de los colectivos determinados como preferentes en los PNR, lo que en cualquiera de los dos casos, debían de entenderse incluidos los jóvenes (con 25 o más años) con dificultades de inserción laboral.

Los participantes de los programas adquirirían tanto formación profesional como práctica profesional realizando trabajos de obra y servicios de utilidad pública e interés social y relacionados con los nuevos yacimientos de empleo (art. 1.2).

Los programas *Talleres de Empleo* debían ser promovidos solamente por entidades y organismos públicos o por entidades privadas sin ánimo de lucro (art. 4). Estas entidades promotoras contratarían a los participantes de los programas mediante la modalidad contractual más apropiada, durante un periodo de tiempo que oscilaría entre un mínimo de 6 meses y un máximo de 1 año (art. 3). Tanto el art. 3.3 de la Orden de 14 de noviembre de 2001, como el Ministerio de Trabajo y Economía Social¹⁰⁶⁴ establecían que la modalidad de contratación más adecuada sería la regulada en el art. 11.2 de la LET, es decir, el contrato para la formación y el aprendizaje. Sin embargo, la regulación del contrato para la

¹⁰⁶³ Véase https://www.mites.gob.es/es/Guia/texto/guia_4/contenidos/guia_4_10_7.htm. Consultada el día 28/09/2021.

¹⁰⁶⁴ Véase https://www.mites.gob.es/es/Guia/texto/guia_4/contenidos/guia_4_10_7.htm. Consultada el día 28/09/2021.

formación y el aprendizaje chocaría con los límites de edad establecidos por las normas reguladoras de los programas de *Talleres de Empleo*. Esta cuestión podría haberse modulado con lo establecido en la DA2ª de la LET y DA1ª.1 del RD 1529/2012, de 8 de noviembre, donde se establece que cuando el contrato para la formación y el aprendizaje se suscriba en el marco de los programas públicos de empleo y formación que se contemplan por la LE, no les será de aplicación ni el límite de edad ni el límite de duración que se establecen en el art. 11.2 LET. Para este caso, el límite temporal de duración no afectaría al programa ya que el que se regula para el contrato para la formación y el aprendizaje resultaría mayor que el establecido para el programa, lo que no presentaría problema. Sin embargo, se estaría imponiendo otro límite al perfil del beneficiario en el sentido de que solo serían aceptados como alumnos participantes de los programas aquellas personas desprovistas de una titulación oficial para poder contratar a través del contrato para la formación y el aprendizaje. En definitiva, esta precisión de la modalidad de contratación realizada por la Orden suponía una restricción a la propuesta abierta que contemplaba el Real Decreto, limitando el perfil de la persona beneficiaria del programa. Entendemos que esta cuestión debería haberse solucionado con la modificación del RD 282/1999, de 22 de febrero, en consonancia con la evolución de la regulación del contrato para la formación y el aprendizaje.

En última referencia a las entidades promotoras, estas podían ser beneficiarias de subvenciones concedidas por el SPEE para sufragar los gastos derivados de los proyectos formativos y de los costes salariales en los que incurriesen por la formación de los alumnos trabajadores (art 9 y ss., Orden de 14 de noviembre de 2001).

Con respecto al salario percibido por el alumno-trabajador, el art. 3.3, tercer párrafo de la Orden de 14 de noviembre establecía que la retribución correspondiente sería la que previese la normativa aplicable y la presente Orden, lo que significaba que había que remitirse a lo establecido en las normas que regulasen los contratos para la formación y el aprendizaje, analizadas en apartados anteriores.

En referencia a la formación impartida en los programas, esta debía ser la adecuada a la ocupación que se estuviese desempeñando por parte del trabajador y el tiempo dedicado a formarse dependería de las características del propio proyecto formativo (art. 5.1). Sobre esta cuestión el art. 3.4 de la Orden de 14 de noviembre de 2001 hacía un inciso específico sobre que la formación también debía adecuarse a los contenidos mínimos establecidos en la normativa que regula los certificados de profesionalidad con el objeto de tener la posibilidad de, al finalizar el programa, optar al correspondiente certificado. Para aquellos alumnos del programa *Talleres de Empleo* que no hubiesen logrado finalizar los estudios básico obligatorios del sistema educativo, el programa contemplaba la posibilidad de proporcionar esa formación básica (art. 5.2). Al terminar la participación en un *Taller de Empleo*, el alumno obtendría el correspondiente certificado expedido por la entidad promotora donde se constatarían el número de horas de participación en el programa, las competencias profesionales adquiridas y los módulos formativos cursados. El trabajador podía acreditar la cualificación o competencia profesional adquirida de acuerdo con las disposiciones normativas que regulasen los certificados de profesionalidad¹⁰⁶⁵ (art. 5.3). Con el fin de proporcionar acceso a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, en todos los proyectos formativos se impartirían un módulo de “alfabetización informática” cuya duración mínima sería de 30 horas (art. 4, Orden de 14

¹⁰⁶⁵ La LO 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, el RD 694/2017, de 3 de julio y el RD 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad.

de noviembre de 2001). Durante toda la duración del proceso formativo, los alumnos tendrían la oportunidad de recibir acciones de orientación, asesoramiento, información profesional y formación empresarial. Al mismo tiempo, una vez finalizado el *Taller de Empleo*, las entidades promotoras deberían prestar asistencia técnica a los participantes, en colaboración con el SPEE, para la búsqueda de empleo y para el establecimiento por cuenta propia (art. 8 de la Orden de 14 de noviembre de 2001).

Correspondía al SPEE el seguimiento y evaluación de los distintos programas de *Escuelas Taller* y *Casas de Oficios* tanto en su aspecto cualitativo como en el cuantitativo. Para ello, las entidades promotoras estaban obligadas a facilitar todos los datos y documentación que fuesen necesarios para dicho control y evaluación (art. 25.1). En el caso de los programas de *Talleres de Empleo* también sería el SPEE o, en su caso, las CCAA quienes podían realizar cualquier acción que resultase necesaria para el seguimiento y evaluación de los proyectos, tanto en su aspecto cualitativo como cuantitativo. Para ello, como en los programas anteriores, las entidades promotoras debían facilitar cuantos datos, documentación e información fuesen necesarias para evaluar las actuaciones realizadas (art. 8.1 RD 282/1999).

Por último hablar de las *Unidades de Promoción y Desarrollo*, que se configuraban como módulos de colaboración en la preparación, acompañamiento y evaluación de los proyectos de *Escuelas Taller*, *Casas de Empleo* y de los programas de *Talleres de Empleo*, descubriendo las potencialidades de desarrollo y empleo del territorio, elaborando planes integrales de intervención, proyectos de desarrollo y fomentando de manera directa o en colaboración con el SPEE y con las entidades que promuevan los programas, la inserción laboral de los participantes en dichos programas (art. 12.1 Orden Ministerial de 14 de noviembre de 2001).

7. OTRAS MEDIDAS DE POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO

7.1. Incentivos económicos a la contratación laboral

Los incentivos económicos a la contratación laboral de jóvenes, del mismo modo que los hemos encontrado para otros colectivos, es decir, por el hecho de pertenecer al colectivo en cuestión, no existen como tales. No existe una intención clara del legislador de incentivar la contratación del joven con dificultades de inserción laboral, por el mero hecho de serlo, salvo en contadas situaciones relegadas al ámbito del cooperativismo y a determinados colectivos con especiales dificultades de inserción como las personas con discapacidad, los menores procedentes de centros de internamiento o los jóvenes en situación de exclusión social que sean contratados por empresas de inserción. En cambio, la gran apuesta del legislador ha sido incentivar la utilización de determinadas modalidades de contratos de trabajo, configurándose como el instrumento estrella de la bonificación de la contratación juvenil, el contrato para la formación y el aprendizaje, lo que significa limitar sus efectos a aquellos jóvenes carentes de titulación suficiente (reglada o no reglada) para poder contratar en prácticas.

Entre las medidas propuestas, y con una vigencia indefinida, el legislador estableció en la Ley 3/2012, de 6 de julio, una reducción de las cuotas empresariales a la seguridad social del 100%, si la empresa tuviese menos de 250 trabajadores, o del 75% si la empresa tuviese

250 trabajadores o más, durante toda la duración del contrato, por la contratación de un joven desempleado e inscrito en la oficina de empleo a través del contrato para la formación y el aprendizaje (art. 3.1). Advertía el apartado 4 del mismo artículo que esta reducción no sería de aplicación cuando se utilizase esta modalidad de contratación en los programas *Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo*¹⁰⁶⁶.

En cualquiera de los casos establecidos, cuando el joven estuviese inscrito en el *SNGJ*, en lugar de reducción se aplicará una bonificación (art. 3.5 Ley 3/2012).

Por su parte, el Estatuto de los Trabajadores en su DA2ª.3, establece una reducción del 50% de la cuota empresarial por contingencias comunes a la Seguridad Social, por la contratación de personas con discapacidad mediante el contrato para la formación y el aprendizaje o el contrato en prácticas, durante toda la vigencia del contrato. La formulación de este precepto, a priori, choca con las bonificaciones anteriores más beneficiosas, establecidas para la contratación de cualquier joven, sea discapacitado o no, por lo que la opción elegida por los empresarios será la regulada en el art. 3 de la Ley 3/2012. Evidentemente este precepto está creado para bonificar, no solo la contratación de jóvenes, sino también la de cualquier trabajador con discapacidad que utilice esta figura contractual¹⁰⁶⁷.

El legislador también va a bonificar la transformación en indefinido del contrato para la formación y el aprendizaje y el de prácticas. Hay que tener en cuenta que la esencia del contrato para la formación y el aprendizaje es la de formar al trabajador que carece de titulación alguna. Esta falta de titulación implica dos cosas, escasez de competencias profesionales y adquisición de formación, eminentemente básica, durante el contrato, salvo que la formación que se imparta se enmarque en cualquiera de los ciclos de formación profesional que oferta el sistema educativo. Como analizamos al principio del capítulo, la contratación indefinida no suele ser la modalidad preferentemente elegida por los empresarios para contratar a trabajadores, en edades excesivamente tempranas, en las que prácticamente no les ha dado tiempo ni de desarrollar el contenido teórico aprendido en su fase formativa, ni de acumular cierta experiencia, necesaria también, para solventar las funciones de determinados puestos de trabajo con las suficientes garantías de efectividad y eficiencia productiva. Sin embargo, quizás la transformación en indefinido de un contrato en prácticas, donde el trabajador joven ha tenido la oportunidad de adquirir una formación mucho más completa (universitaria, FP o certificado de profesionalidad) sí resulta una opción mucho más eficaz para motivar a las empresas a mantener en la plantilla, en el caso de que lo vean conveniente, al trabajador cuya alta cualificación han tenido oportunidad de comprobar con el desarrollo de las funciones desempeñadas. En el caso de que el trabajador contratado a través del contrato para la formación y el aprendizaje adquiriese durante la relación laboral su título de FP, la consecuencia lógica empresarial sería contratarlo mediante un contrato en prácticas con el que poder desarrollar lo aprendido en el FP, para posteriormente, si llegase el caso, transformarlo en indefinido.

¹⁰⁶⁶ Hay que recordar que, en cualquiera de los tres tipos de programas, las empresas promotoras tenían la posibilidad de acceder a las subvenciones promovidas por el SPEE para sufragar los gastos sociales de la contratación de los alumnos-trabajadores.

¹⁰⁶⁷ Hay que recordar que, el límite máximo de edad para contratar a través del contrato para la formación y el aprendizaje desaparece ante trabajadores con discapacidad [art. 11.2 a), segundo párrafo LET], por lo que deja de ser un contrato exclusivo para jóvenes.

En lo que respecta a la promoción de la contratación indefinida, cuando las empresas a la finalización del contrato para la formación y el aprendizaje decidan transformarlo en un contrato indefinido, podrán beneficiarse de una reducción, durante 3 años, de la cuota a la Seguridad Social, de 1.500€/año, en el caso de que el trabajador sea hombre o de 1.800€/año, en el caso de que sea mujer¹⁰⁶⁸. En el supuesto de que los trabajadores hubiesen sido contratados por una ETT, mediante el contrato para la formación y el aprendizaje, y puestos a disposición de empresas usuarias, estas tendrán derecho a aplicar la misma reducción (art. 3.2 Ley 3/2012). Esta reducción aumentará para los casos en los que el trabajador sea una persona con discapacidad. Así, cuando sea una empresa ordinaria la que lleve a cabo la transformación del contrato esta podrá bonificarse, mensualmente de la cuota empresarial a la seguridad social la cantidad de 375€/mes, durante toda la vigencia del contrato, o 445,83€/mes, en el caso de que sea mujer. Si se trata de trabajadores con discapacidades severas, la bonificación asciende a 425€/mes, en el caso de los hombres y si es mujer, a 495,83€/mes [art. 2.2 apartados 2) y 3) Ley 43/2006, de 29 de diciembre]. Cuando la empresa que transforme en indefinido el contrato para la formación y el aprendizaje sea un Centro Especial de Empleo este podrá aplicar una bonificación del 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social, durante la vigencia del contrato (art. 2.3 Ley 43/2006).

En cuanto a los menores internados en centros de internamiento que desarrollen una prestación laboral, el legislador ha previsto una bonificación de la cuota empresarial por los conceptos de recaudación conjunta (desempleo, FP y FOGASA) del 65%, durante toda la vigencia del contrato (DA23ª TRLGSS).

También se contempla una bonificación de 1.650€/año por la contratación de jóvenes trabajadores (menores de 30 años), inscritos como demandantes de empleo, en situación de exclusión social por empresas de inserción, durante 3 años, si el contrato es indefinido, o durante toda la vigencia del contrato, si este resulta ser de duración determinada [art. 9.1 b) Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social].

Por último, se incentiva la incorporación de trabajadores jóvenes menores de 30 años a las cooperativas o a las sociedades laborales, inscritos como demandantes de empleo, que se incorporen como socios trabajadores (en estos casos, las cooperativas deberán de optar por un Régimen de Seguridad Social propio de los trabajadores por cuenta ajena) o socios de trabajo. El incentivo consistirá en la bonificación de la cuota empresarial a la Seguridad Social de 137,50€/mes, durante el primer año, y de 66,67€/mes, durante los dos años siguientes [art. 9.1 a) Ley 5/2011].

Con el actual panorama de crisis sanitaria, entendemos que estamos frente a unas medidas de incentivación a la contratación de trabajadores jóvenes que mucha probabilidad los efectos positivos que desprendan sean muy limitados. En este sentido, la idea prevalente en la incentivación debería tener como objetivo abarcar una cuota de efectivos mucho más amplia y sin cortapisas establecidas por determinadas modalidades contractuales a las que, en no pocas ocasiones, los propios empresarios se muestran reacios a su utilización. El hecho de producirse una apuesta fuerte y definitiva por una modalidad contractual como la del contrato para la formación y el aprendizaje, incluso más incentivada que el propio contrato en prácticas, pone de manifiesto que la intención del legislador ha sido incentivar

¹⁰⁶⁸ Para los contratos en prácticas, lo que se aplica es una bonificación de 500€/año, para los hombres y de 700€/año para las mujeres, siempre que la empresa tenga menos de 50 trabajadores, con una duración de 3 años (art. 7.1 Ley 3/2012).

la inserción laboral de los jóvenes más necesitados de la empleabilidad que procura la formación y la adquisición de competencias profesionales.

7.2. Las políticas de fomento del emprendimiento y del autoempleo

Con el *Plan de Acción sobre el Emprendimiento 2020*¹⁰⁶⁹, la Comisión Europea intentaba, una vez pasados los peores años de la crisis económica de 2008, “relanzar el espíritu emprendedor en Europa” con el objeto de recuperar un alto nivel de empleo y de crecimiento. Dicho Plan preveía 3 áreas de intervención y en su tercera área contemplaba la creación de una nueva percepción de emprendedor y llegar a grupos específicos como los jóvenes. En este sentido, se anotaba que existían pocos sistemas de apoyo y de ayuda al desarrollo empresarial dirigido expresamente a los jóvenes aclarando que dicho apoyo debería incluir asistencia, asesoramiento, orientación y tutoría. La Comisión hacía hincapié en la prestación de atención de aquellos desempleados que ya disponían de aptitudes y competencias (haciendo clara alusión a los jóvenes titulados) y que con el apoyo de la orientación y la tutoría podrían convertirse en trabajadores por cuenta propia.

También la OIT ha intentado impulsar la iniciativa empresarial y el empleo por cuenta propia de los jóvenes marcando el camino a seguir a los gobiernos sobre la creación de “estrategias nacionales y mecanismos de coordinación” para implementar con garantías la iniciativa empresarial, velar por un entorno propicio en microempresas, pequeñas y medianas empresas y en empresas de economía social, que favoreciera la iniciativa empresarial de los jóvenes, mejorara los accesos a la financiación a los jóvenes e impartiera información sobre iniciativa empresarial a edades tempranas y dentro de los programas de enseñanza secundaria y superior, entre otras¹⁰⁷⁰.

En España, la política de empleo dirigida al fomento del autoempleo y del emprendimiento de los jóvenes ha tenido cierta entidad y presencia tanto en el *SNGJ* [art. 90.1 b) Ley 18/2014] y, de manera concreta, en el *PNIGJ*, como parte del conjunto de intenciones estratégicas que configuraron la *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016* y, posteriormente, el nuevo *Plan de choque por el empleo joven 2019-2021*.

Sin embargo, cuando aterrizamos en el ámbito de las medidas propias de política activa de empleo en favor del fomento del autoempleo juvenil vigentes en la actualidad, la escasez es la característica predominante, destacando solo dos ámbitos de actuación: las bonificaciones y reducciones a las cuotas de la Seguridad Social y el apoyo reconocido por parte del *SNGJ*.

7.2.1. Bonificaciones y reducciones en las cuotas a la Seguridad Social

Los trabajadores menores de 30 años que causen alta inicial o no hubieran estado de alta en los 2 años inmediatamente anteriores¹⁰⁷¹, desde la fecha del alta en el RETA, podrán

¹⁰⁶⁹ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. *Plan de Acción sobre el emprendimiento 2020. Relanzar el espíritu emprendedor en Europa* [COM (2012) 795 final, Bruselas 09/01/2013].

¹⁰⁷⁰ OIT, *La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción*.

¹⁰⁷¹ Modificación introducida por el art. 3 de la Ley 6/2017, de 24 de octubre, minorando el periodo de tiempo de 5 a 2 años para volver a disfrutar de nuevo del beneficio en las cotizaciones.

aplicarse, además de las reducciones y bonificaciones en la cotización previstas con carácter general, una bonificación adicional equivalente al 30% sobre la cuota por contingencias comunes, incluida la incapacidad temporal, durante los 12 meses siguientes a la finalización del período de bonificación general, lo que supondrá una duración total del periodo bonificado de 36 meses (art. 31.4 LETA).

Cuando el joven autónomo se halle inscrito como beneficiario del SNGJ, el beneficio con respecto a las cotizaciones a la Seguridad Social adoptará la forma de bonificación (art. 31.10 LETA). Adviértase que será de 3 años y no 2 el periodo exigido para volver a disfrutar del beneficio a la cotización para aquellos trabajadores autónomos que ya hubieran disfrutado de dichos beneficios en su anterior periodo de alta (art. 31.5 LETA).

7.2.2. Ayudas al emprendimiento y al fomento del empleo autónomo

El *Programa de fomento del empleo autónomo* del RD 818/2021, de 28 de septiembre establece una subvención para el establecimiento como persona trabajadora autónoma o por cuenta propia a jóvenes desempleados menores de 30 años, cuya cuantía de referencia es de hasta 7.500€ (art. 78 a). Por su parte, el Programa de apoyo a la creación y al empleo en cooperativas y sociedades laborales del mismo Real Decreto, también ha articulado una subvención para la incorporación, con carácter indefinido, de personas socias trabajadoras o socias de trabajo, jóvenes desempleados menores de 30 años, en cooperativas y sociedades laborales. Dicha subvención tendrá una cuantía de referencia de 7.000€ (500€ si es mujer).

7.2.3. El apoyo del SNGJ al emprendimiento

El art. 106 d) de la Ley 18/2014 prevé el desarrollo de actuaciones y medidas de apoyo al espíritu emprendedor juvenil, poniendo a disposición del emprendedor más servicios de apoyo a la creación de empresas, los beneficios a las cotizaciones, ayudas al autoempleo, la capitalización de la prestación por desempleo y, en general, medidas de favorecimiento del autoempleo y la creación de empresas. Como se puede observar, no existe tampoco en el ámbito del emprendimiento ninguna propuesta concreta, más allá de lo que puedan desarrollar distintos planes o proyectos de emprendimiento externos que se dicten bajo las directrices de esta disposición.

7.3. Las prácticas en empresas como medida de empleabilidad

Estudios realizados¹⁰⁷² demuestran que, con carácter general, la probabilidad de ocuparse suele aumentar si se acredita una experiencia laboral previa. El acceso a muchos de los puestos de trabajo a los que los jóvenes pueden tener opción debido a su formación y cualificación, pasa por la acreditación de una cierta experiencia laboral, exigencia que impide la entrada al mercado de trabajo de aquellos que no la poseen, es decir, los jóvenes. Por su parte, si no pueden acceder a los trabajos adecuados jamás podrán adquirir la experiencia deseada. Conocido es de sobra el círculo vicioso en el que jóvenes recién

¹⁰⁷² DÍAZ de ATAURI, P. G. (2014). "La situación de los jóvenes en el mercado de trabajo y la iniciativa de garantía juvenil". *Revista de Información Laboral*. N.º 6. Consultado en base de datos Aranzadi (BIB 2014/2876).

titulados se les niega el acceso al mercado de trabajo por no tener experiencia profesional o laboral, impidiéndoles con ello, adquirir esta primera experiencia¹⁰⁷³. Por lo tanto, el mercado de trabajo español ha generado este círculo cerrado para el que no parece ofrecer una solución clara. En este sentido, la política de empleo tiene amplio margen de actuación.

La Comisión Europea esbozó un concepto de “periodo de prácticas” refiriéndose a él como aquel que se realiza durante un tiempo limitado, por estudiantes o jóvenes que recientemente han concluido sus estudios, en el seno de una entidad empresarial, institución pública u ONG y que consiste en llevar a cabo una actividad de carácter laboral con el objeto de adquirir una experiencia práctica antes de acceder a un empleo fijo¹⁰⁷⁴.

A pesar de que las prácticas llevan poniéndose en funcionamiento desde hace décadas, ha sido a raíz de las altas tasas de desempleo juvenil que dejó como efectos inmediatos la crisis económica de 2008 y del establecimiento de EE2020¹⁰⁷⁵, cuando los periodos de prácticas han tomado protagonismo en el seno de la UE y, por tanto, en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, como instrumentos eficaces que deben facilitar la transición de los jóvenes, de los estudios al trabajo.

En un país como el nuestro, dónde la demanda de experiencia laboral es latente en cada uno de sus procesos de selección de personal que desarrollan las empresas, se hace evidente la importancia que adquieren los periodos de prácticas a través de los cuales, los jóvenes, consiguen tener un primer contacto con la realidad laboral. En el Semestre Europeo de 2012, ya se ponía de manifiesto cómo la realización de periodos de prácticas de calidad ayudaría a mejorar la empleabilidad de los jóvenes, constituyendo así un importante trampolín hacia la consecución de la estabilidad de sus carreras profesionales¹⁰⁷⁶.

Dicho esto, nuestro ordenamiento jurídico contempla 2 modalidades de prácticas: las prácticas laborales y las prácticas no laborales cuya delgada línea diferenciadora ha sido objeto de abundante polémica y crítica, por parte de la doctrina laboralista¹⁰⁷⁷, hasta el punto de tener que ser la jurisprudencia la que ha delimitado dicha línea, en la mayoría de los casos.

7.3.1. Las prácticas laborales: el contrato de trabajo en prácticas

Dentro del concepto de prácticas laborales podríamos englobar aquellos periodos de prácticas realizados por el joven o por el estudiante en la empresa mediante la suscripción

¹⁰⁷³ MORENO GENÉ, J. (2012). “La regulación de las prácticas no laborales en empresas en el Real Decreto 1543/2011: ¿un sucedáneo de contrato en prácticas? *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*. N.º 347, pág. 81.

¹⁰⁷⁴ COM (2012) 728 final, pág. 3. Véase también TODOLÍ SIGNES, A. (2015). “La compleja e insatisfactoria regulación de las prácticas y las becas de trabajo”. *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*. N.º 6. Consultada en la base de datos de La Ley (3983/2015).

¹⁰⁷⁵ Directriz para el Empleo N.º 8 de Europa 2020: *Establecer sistemas para que las personas que finalicen sus estudios puedan encontrar un primer trabajo o tengan posibilidades de continuar su educación y su formación*.

¹⁰⁷⁶ Véase también COM (2013) 447 final, Bruselas, 19/06/2013, pág. 9.

¹⁰⁷⁷ TODOLÍ SIGNES, A. (2015). “La compleja e insatisfactoria...”, op. cit.; MELLA MÉNDEZ, L. (2014). “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*. N.º 36; MORENO GENÉ, J. (2012). “La regulación de las prácticas...”, op. cit.

de un contrato de trabajo. El propio, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, sería el contrato en prácticas, dado que su naturaleza ha sido instituida para proporcionar a su usuario el conocimiento práctico que complementa a la formación teórica derivada del curso de unos estudios titulados realizados, de manera previa¹⁰⁷⁸, a diferencia del contrato para la formación y el aprendizaje, que ha sido provisto de un carácter mucho más formativo y encaminado al aprendizaje. Con respecto al contrato en prácticas, deberíamos advertir que, en teoría, no se configura como una medida que debiera favorecer de manera explícita y específica a los jóvenes, sin embargo, su propia idiosincrasia de contrato formativo hará que sean los jóvenes sus usuarios mayoritarios y, por ello, contemplamos su introducción y análisis en este apartado.

El contrato en prácticas, se regula en el art. 11.1 LET y se desarrolla reglamentariamente mediante el RD 488/1998, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el art. 11 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos formativos. El contrato en prácticas podrán utilizarlo las empresas para concertar con aquellas personas en posesión de un título universitario, de formación profesional (grado medio o superior) o títulos reconocidos oficialmente como equivalentes o de certificado de profesionalidad de acuerdo con lo previsto en la LO 5/2002, de 19 de junio, que habiliten para el ejercicio profesional, cuando no hayan transcurrido más de 5 años desde la consecución del título o de 7 años en los casos en que el trabajador sea una persona con discapacidad (art. 11.1 LET)¹⁰⁷⁹.

El objetivo de este tipo de contrato es proporcionar, al trabajador que acaba de conseguir un título oficial, la oportunidad de poner en práctica los conocimientos adquiridos mediante la realización de un trabajo adecuado al nivel de estudios o de formación cursados. La negociación colectiva de ámbito estatal o sectorial podrá acordar los puestos de trabajo o grupos profesionales en los que se podrá llevar a cabo este tipo de contratación [art. 11.1 a) LET]. En cuanto a la titulación que da pie a la formalización del propio contrato, hay que destacar la no contemplación por la norma de los títulos de E.S.O., o de Bachillerato entendiéndose que son titulaciones carentes de la teoría que capaciten para el desarrollo de una actividad profesional.

En cuanto a la formación, como se puede comprobar, nada más se dice ni por parte del Estatuto de los trabajadores, ni por el RD 488/1998, de 27 de marzo, sin embargo, el hecho de que la negociación colectiva tanto estatal como de sector, pueda establecer los puestos de trabajo más acordes con las titulaciones correspondientes podrá ser una garantía para evitar perjudicar los intereses de los trabajadores en prácticas, en aquellas empresas donde se dé esta circunstancia.

La duración del contrato está limitada a un mínimo de 6 meses, periodo aceptable para poner en práctica, mínimamente, los conocimientos, y a un máximo de 2 años, periodo que también entendemos que es coherente con el objetivo a perseguir. En estos casos, y a diferencia de lo que ocurría con el contrato para la formación y el aprendizaje, el trabajador no recibe una formación teórica durante la jornada de trabajo, sino práctica, complementaria de la formación teórica adquirida, por lo que la duración del contrato entendemos que no tenga que estar vinculada, tan directamente con la formación, como hemos propuesto en el contrato para la formación y el aprendizaje, sino que debe de

¹⁰⁷⁸ MONTOYA MELGAR, A. (1998). "El contrato de trabajo en prácticas" ..., óp. cit., pág. 270.

¹⁰⁷⁹ Como se puede comprobar, a pesar de no existir el requisito de la edad, en la mayoría de los casos, los estudiantes recién titulados serán jóvenes cuyas edades se encontrarán comprendidas entre los 18 y los 30 años.

comprender unos periodos adecuados para poner en práctica dichos conocimientos, como entendemos que así ocurre. La duración del contrato también podrá ser determinada por la negociación colectiva, teniendo en cuenta las características del sector y el tipo de prácticas a realizar, lo que parece dar garantía, una vez más, de preservación de los intereses de los trabajadores con respecto a conseguir que el objetivo del contrato no acabe desvirtuándose [art. 11.1 b) LET].

Con la intención de evitar abusos fraudulentos en el uso del contrato, el legislador ha previsto la prohibición de contratar mediante el contrato en prácticas a un trabajador en la misma empresa o en distinta empresa, por tiempo superior a 2 años en virtud de la misma titulación o certificado de profesionalidad. Es decir, que un trabajador, en virtud de una misma titulación, podrá ser contratado en prácticas, hasta 2 años como máximo, ya sea por una misma empresa o por varias, siempre que la contratación se haga dentro del límite de los 5 o 7 años, desde la consecución del título. Tampoco se permite que una misma empresa contrate en prácticas por un tiempo superior a 2 años a un trabajador, aunque se trate de distintos títulos o certificados de profesionalidad, para evitar así, el hecho de perpetuar la condición de estudiante del trabajador eludiendo la empresa la obligación de contratar mediante una modalidad no formativa. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones a los intereses empresariales, el legislador propone la no consideración de la misma titulación los títulos de grado, máster y doctorado, salvo que al ser contratado en prácticas ya estuvieras en posesión del título superior [art. 11.2 c) LET]. En este sentido, sí que entendemos que el objeto de la práctica se desvirtúe salvo que, las distintas titulaciones, correspondan a disciplinas distintas.

Sin embargo, entendemos las críticas de algunos autores¹⁰⁸⁰ con la posibilidad de la concatenación de contratos formativos, es decir, con la posibilidad de que una misma empresa contrate a un joven sin titulación mediante el contrato para la formación y el aprendizaje, agotando su periodo máximo, y tras la obtención del correspondiente certificado de profesionalidad o título de Formación Profesional (Dual u ordinaria), el joven sea de nuevo contratado por la misma empresa o por otras para suscribir un contrato en prácticas, consumiendo el periodo máximo establecido en la ley. En este sentido, y por la propia idiosincrasia del contrato para la formación y el aprendizaje que, a pesar de proporcionar una formación teórica, el alumno desempeña una prestación laboral en la empresa debiendo ser esta acorde con dicha formación percibida, entendemos que el legislador debería establecer el límite máximo de los 2 años para las situaciones de concatenación de ambos contratos, ya sea por la misma empresa o por distinta, siempre y cuando la causa sea la misma titulación.

En cuanto al periodo de prácticas, el Estatuto de los Trabajadores delega su configuración al convenio colectivo, considerándose fuente reguladora principal¹⁰⁸¹. En su defecto, la LET establece que para aquellos trabajadores que se encuentren en posesión de un título de grado medio o de certificado de profesionalidad de nivel 1 o 2, el periodo de prueba no podrá ser superior a 1 mes. Este periodo asciende hasta 2 meses máximo, para los trabajadores en posesión de un título de grado superior o de certificado de profesionalidad

¹⁰⁸⁰ VALLE MUÑOZ, F.A. (2016). "El contrato en prácticas incentivado como mecanismo de inserción laboral". *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. N.º 42, págs. 124 y ss.

¹⁰⁸¹ Véase de VICENTE, PACHÉS, F. (2011). "El contrato de trabajo en prácticas tras la Ley 35/2010, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo". *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, N.º 20. Consultado en base de datos Aranzadi (BIB 2010/3243).

de nivel 3 [art. 11.1 d) LET]. En este sentido resulta curioso cómo no se dice nada para las titulaciones universitarias.

Al igual que la cuestión anterior, la retribución de los trabajadores en prácticas se deja en manos de la negociación colectiva, sin que, en su defecto, establece la norma, que esta pueda ser inferior al 60%, en el primer año de contrato, y al 75%, en el segundo año de contrato, del salario fijado en convenio para un trabajador que desempeñe el mismo o equivalente puesto de trabajo [art. 11.1 e) LET]. Es decir, el convenio colectivo deberá especificar el salario para los contratados bajo la modalidad del contrato en prácticas sin que pueda tomar en consideración el salario establecido para los trabajadores en función del grupo o categoría profesional¹⁰⁸². Este aspecto también nos parece aceptable ya que van a ser los propios agentes sociales quiénes, de primera mano, conozcan la verdadera aportación del trabajador a la empresa y que, en función de ello, se establezca el salario correspondiente. Lo que sí entendemos que existe un límite demasiado bajo, por parte del legislador, para aquellos casos en los que la negociación colectiva no haya entrado a negociar esta cuestión o haya decidido dejar lo establecido en Ley, ya que una vez superado el periodo de prueba, la prestación laboral puede que no conlleve (en función de la dificultad de las funciones del puesto de trabajo) ninguna adaptación especial ni merma funcional, organizativa o de producción, con respecto a la prestación laboral que pueda realizar cualquier otro trabajador de la empresa en un puesto de trabajo de similar categoría profesional y cuya relación laboral se haya formalizado a través de un contrato de trabajo no formativo.

7.3.2. Las prácticas no laborales

Cuando hablamos de prácticas no laborales nos estamos refiriendo a todas aquellas actividades que se desarrollan durante un periodo limitado de tiempo y que se configuran como la aplicación práctica de la teoría aprendida en los correspondientes cursos formativos mediante el desempeño de funciones laborales en un centro de trabajo sin que ello de lugar a la constitución de una relación laboral¹⁰⁸³. Dentro de este grupo podemos distinguir las prácticas académicas, es decir, aquellos periodos de prácticas que van a formar parte de los currículos de los programas de estudios tanto universitarios¹⁰⁸⁴ como de los ciclos de Formación Profesional del sistema educativo¹⁰⁸⁵, necesarios para la obtención del título. Esta modalidad de prácticas, se distingue por la existencia de un tutor académico y de un tutor laboral en el centro de trabajo que guían y forman al alumno en prácticas, por la obligación de tener que planificar la adquisición de competencias y los créditos formativos, por tener un carácter evidentemente educativo, por prohibirse, mediante su realización, la sustitución de trabajadores ordinarios y por contemplar una opción libre de remuneración, por parte de la entidad colaboradora si así lo entiende

¹⁰⁸² PRADOS REYES, F. y CABRERA FERNÁNDEZ, J.A. (2003). "Contrato de trabajo en prácticas", en AA.VV. OJEDA AVILÉS, A (coord.). *Modalidades del contrato de trabajo*. Tecnos, Madrid, pág. 41.

¹⁰⁸³ Véase TODOLÍ SIGNES, A. (2015). "La compleja e insatisfactoria regulación...", op. cit.

¹⁰⁸⁴ Reguladas en el RD 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales (BOE N.º 260, de 30/10/2007), RD 592/2014, de 11 de julio, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios (BOE N.º 184, de 30/07/2014) y RD 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario (BOE N.º 318, de 31/12/2010).

¹⁰⁸⁵ Regulados en la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y RD 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.

conveniente y sin que, en ningún momento, dicha remuneración tenga carácter de salario. No ahondaremos más en este tipo de prácticas ya que pertenecen al ámbito educativo y no al de la política de empleo.

Otro tipo de prácticas no laborales son aquellas que, previa suscripción del correspondiente acuerdo entre empresa y entidad de formación, se contemplan en el subsistema de Formación Profesional para el Empleo y que se integran con las acciones formativas dirigidas a personas desempleadas, que no se encuentren vinculadas con ningún certificado de profesionalidad (art. 11.2 Ley 30/2015, de 9 de septiembre y arts. 3.6, 24.3 RD 694/2017, de 3 de julio). Como dichas prácticas pueden ir dirigidas a cualquier colectivo, sin que exista de manera necesaria una vinculación directa con el de jóvenes, dejamos hecha esta mención breve por su vinculación con el apartado, sin ahondar más en la cuestión.

Y por fin llegamos a las prácticas que regula el RD 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas, y que se configuran como medida de empleo¹⁰⁸⁶ en favor de la empleabilidad y de la inserción laboral de los jóvenes. Esta iniciativa reguladora pretende que las empresas, en colaboración con los servicios públicos de empleo, suscriban acuerdos con personas jóvenes, con ninguna o escasa experiencia laboral, para la realización de prácticas de carácter no laboral en los respectivos centros de trabajo, con el objeto de contribuir a mejorar la empleabilidad de los jóvenes y a ofrecerles un primer contacto con la realidad laboral, al tiempo que completa la formación del joven mediante la puesta en práctica de los conocimientos alcanzados (art. 2.1).

Sus destinatarios van a ser jóvenes desempleados, inscritos en la oficina de empleo, con edades comprendidas entre 18 y 25 años inclusive, poseedores de una titulación oficial, universitaria, de formación profesional (de grado medio o superior) o titulación de nivel superior correspondiente a las enseñanzas de formación profesional artísticas o deportivas, o bien un certificado de profesionalidad. Además, los jóvenes no deben haber tenido “una relación laboral u otro tipo de experiencia profesional” superior a 3 meses, en la misma actividad, no contando para ello “las prácticas que formen parte de los currículos para la obtención de las titulaciones o certificaciones correspondientes”. En los casos en los que el joven se encuentre inscrito en el Fichero Nacional del Sistema de Garantía Juvenil, la edad máxima para realizar las prácticas será la establecida para los beneficiarios del Sistema de Garantía Juvenil. La norma advierte que quedan fuera del ámbito de aplicación del reglamento las prácticas académicas externas, curriculares y extracurriculares de los estudiantes universitarios (art. 3.1).

Las prácticas se desarrollarán en los centros de trabajo bajo la dirección y la supervisión de un tutor en la empresa, sin que exista la exigencia de un tutor académico o externo, y tendrán una duración de entre 3 y 9 meses. A su finalización, las empresas deberán entregar a los jóvenes un certificado en el que conste la práctica realizada, los contenidos formativos, la duración y el periodo de realización, como elementos mínimos. Tanto los servicios públicos de las CCAA como el SPEE deberán registrar dichos certificados en el SISPE (art. 3.2).

La empresa y el joven que vaya a realizar las prácticas deberán suscribir el correspondiente acuerdo donde, con carácter mínimo, deberá recogerse el contenido de la práctica, la

¹⁰⁸⁶ Se entiende que el reglamento desarrollaba las acciones y medidas de política de empleo que establecía la antigua Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (art. 2.1 RD 1543/2011).

duración de esta, las jornadas y horarios para su realización, el centro o centros donde se vaya a realizar la práctica, la determinación del sistema de tutorías y la certificación a la que la persona joven tendrá derecho tras la finalización de las prácticas. La empresa tendrá la obligación de informar a la representación legal de los trabajadores como a los servicios públicos de empleo de los acuerdos suscritos sobre prácticas no laborales (art. 3.3).

Previo a la suscripción del acuerdo con el joven, las empresas deberán celebrar un convenio de colaboración con el servicio público de empleo de la región en que se celebren las prácticas. En el caso de que las prácticas se celebren en empresas con centros de trabajo en más de una CA, el convenio será suscrito con el SPEE, sin perjuicio de que tanto la preselección de los jóvenes como el control y el seguimiento de estas corresponderá al servicio público de empleo de la región en la que se ubique el centro de trabajo (art. 4.1). El proceso de selección final de las personas que vayan a realizar las prácticas corresponderá a la empresa (art. 4.2). La empresa estará obligada a presentar a los servicios públicos de empleo un programa de prácticas no laborales donde constará, al menos, el contenido de la práctica y la formación que le acompañe, la duración de la práctica y la indicación sobre el sistema de evaluación y tutorías (art. 4.4).

Los jóvenes recibirán de la empresa una contraprestación en concepto de beca cuya cuantía no será inferior al 80% del IPREM mensual¹⁰⁸⁷ (art. 3.4). En lo que se refiere a protección social, la norma establece que les serán de aplicación los mecanismos de inclusión en la Seguridad Social regulados en el RD 1493/2011, de 24 de octubre¹⁰⁸⁸, es decir, serán considerados asimilados a trabajadores por cuenta ajena (art. 1 RD 1493/2011), siendo la acción protectora la correspondiente al Régimen General de la Seguridad Social a excepción de la protección por desempleo (art. 3 RD 1493/2011). En el apartado 6 del RD 1543/2011 el legislador establece que en el marco de la negociación colectiva se podrán acordar los criterios para la realización de compromisos de contratación a la finalización de las prácticas.

Una vez expuesto el régimen jurídico de las prácticas no laborales en empresas, lo primero que llama la atención, dada su naturaleza no laboral, es la escasa vocación que tienen de convertirse en un instrumento formativo complementario de la formación adquirida por el joven, entendiéndolas más como un instrumento para que el joven desarrolle de manera real y práctica todos los conocimientos adquiridos en su formación previa desarrollando las funciones propias de un puesto de trabajo, acorde con la titulación obtenida. Dicha conclusión es fácil de apreciar cuando, el reglamento la única alusión que hace con respecto a la formación durante el desarrollo de la práctica, es sobre la exigencia, a la empresa, de un tutor que supervise y dirija la práctica, sin que en ningún momento se haga referencia a la necesidad de contemplar un plan formativo a seguir que dirija o que evalúe el desarrollo práctico del alumno. Como se puede comprobar, tampoco se contempla la presentación, por parte de la empresa, de ningún tipo de programa evaluador ante el organismo autorizante y controlador de las prácticas. En este sentido, el control que deben de ejercer los servicios públicos de empleo en la realización de las prácticas y que pudiera afectar a la formación, queda relegado a la comprobación y verificación del cumplimiento de los

¹⁰⁸⁷ Para el año 2021, el IPREM mensual se sitúa en 564,90€ (el 80% supone 451,92€).

¹⁰⁸⁸ 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 Seguridad Social (BOE N.º 259, de 27/10/2011).

objetivos de empleabilidad que debe alcanzar el joven y que, lógicamente, quedarán evidenciados una vez realizada la prestación y el servicio en la empresa en forma de experiencia “profesional”.

La no laboralidad de las prácticas puede provocar situaciones de precariedad en los jóvenes desde el momento en que se pueda estar desarrollando una actividad laboral desprovista de los elementos tuitivos que procura el ordenamiento jurídico laboral. Es más, si hacemos un pequeño ejercicio comparativo entre las prácticas laborales (suscripción de un contrato en prácticas) y las no laborales, tanto la causa como el objeto coinciden en ambas modalidades, sin embargo, la contraprestación económica es mayor en el caso de la existencia de relación laboral. De hecho, la doctrina ha venido criticando un posible solapamiento entre ambas modalidades¹⁰⁸⁹. Así, los Servicios de la Comisión Europea han cuestionado la calidad de los periodos de prácticas en los distintos Estados miembros, evidenciando problemas como el hecho de que los jóvenes puedan quedar atrapados en empleos precarios o inestables, ausencia de coberturas de protección social adecuadas, ausencia de compensación económica o bajas remuneraciones o la posibilidad de quedar atrapados laboralmente en la realización de periodos de prácticas consecutivos¹⁰⁹⁰.

A pesar de que tanto en la nomenclatura de la norma como en su posterior desarrollo (art. 2.2), el legislador quiso dejar claro que, en ningún caso, estas prácticas tendrían la consideración de relación laboral, debemos recordar la presunción de laboralidad que el art. 8.1 LET establece para aquellas situaciones en las que una o varias personas prestan “un servicio por cuenta y dentro del ámbito de organización y dirección de otro”, a cambio de una retribución. En este sentido, en el régimen jurídico de las prácticas no laborales en empresas, se reconocen todos los elementos de laboralidad que establece el art. 8.1 LET, incluso el de la retribución en forma de beca, dándose además los elementos de voluntariedad, ajenidad y dependencia del art. 1.1 LET.

También encontramos similitudes a una relación laboral en cuanto a la exigencia del “acuerdo” que deben de suscribir el joven y la empresa, en el que se debe plasmar todas las circunstancias y condicionantes que se vayan a producir durante la realización de la práctica (simulando un contrato de trabajo que, en definitiva, no deja de ser un acuerdo privado) y su previa celebración de un convenio con el servicio público de empleo correspondiente, a modo de comunicación, información y registro de la realización de las prácticas.

Por su parte, tanto la doctrina judicial como la jurisprudencia en la tarea de aclarar la cuestión, han manifestado la existencia de relación laboral cuando el objeto de la beca no guarde relación con la formación académica¹⁰⁹¹ o cuando las labores encomendadas al becario no estén en consonancia con la finalidad de la beca¹⁰⁹². Dichas circunstancias no parecen que tengan que darse de manera necesaria durante el periodo de prácticas, salvo excepciones, entendiendo que la actividad a desarrollar por el joven en la empresa va a

¹⁰⁸⁹ TODOLÍ SIGNES, A. (2015). “La compleja e insatisfactoria regulación...”, op. cit., citando a MARTÍNEZ GIRÓN, J.

¹⁰⁹⁰ DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN *Marco de calidad para los periodos de prácticas* que acompaña al documento COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES *Hacia una recuperación generadora de empleo* [SWD (2012) 99 final, Estrasburgo, 18/04/2012], págs. 7 y ss.

¹⁰⁹¹ STSJ de Andalucía, de 2 de diciembre de 2003 (N.º Rec.: 1671/2003), FJ1.

¹⁰⁹² STS de 22 de noviembre de 2005 (N.º Rec.: 4752/2004), FJ2.

estar relacionada con la formación adquirida, entre otras cuestiones, porque también reside este hecho en el interés empresarial y porque encontramos su razón de ser en el propio objetivo de la norma: mejorar la empleabilidad del joven¹⁰⁹³, a pesar de que no encontramos en la norma ninguna disposición que obligue a la empresa a que el desempeño laboral del joven deba de adecuarse a la formación adquirida en la titulación correspondiente.

Otra cuestión evidenciada por el TS¹⁰⁹⁴ para la existencia de relación laboral, ha sido la escasa proyección formativa de las labores encomendadas al joven, más allá de la que pudiera dar el puesto de trabajo como experiencia laboral, insertándose así en las tareas propias del desarrollo normal de la actividad de la empresa, cuestión que sí que se da en este tipo de prácticas. Así, “para que las actividades puedan ser propias de una beca y no de una relación laboral, lo fundamental es que puedan conciliarse con la finalidad fundamental de potenciar la formación del becario”¹⁰⁹⁵. Por lo tanto, entendemos que la idea que debe prevalecer en unas prácticas no laborales es la primacía de la actividad formativa (interés del becario) por encima del desempeño laboral (interés del empresario)¹⁰⁹⁶. En las prácticas reguladas en el RD 1543/2011, a pesar de la existencia de un interés en favor del becario en cuanto a su mejora de la empleabilidad, estas carecen de un elemento formativo fuerte al mismo tiempo que existe, de manera equiparable al interés del becario, un interés empresarial, por cuanto se van a desarrollar labores que pertenecen al quehacer diario de la actividad normal de la empresa, en un determinado puesto de trabajo.

Por último, otra de las evidencias que ha encontrado nuestro TS¹⁰⁹⁷ a la hora de establecer la laboralidad de unas prácticas es que los becarios se incorporen a la ordenación productiva de la institución que otorga la beca, ocupando puestos de trabajo que impliquen la sustitución de trabajadores regulares, siendo así, el contenido prestacional, el que determine la naturaleza de la relación¹⁰⁹⁸. Esta cuestión deberá darse de manera necesaria, en estas prácticas, ya que, para lograr alcanzar un grado óptimo de empleabilidad, resultará imprescindible que el joven realice tareas propias del puesto de trabajo y enfrentarse a problemas, si no de primer orden, al menos de los que puedan surgir de manera cotidiana en el desempeño diario del puesto de trabajo. Por lo tanto, debemos reconocer que estamos ante una modalidad de prácticas no laborales donde el elemento formativo resulta secundario o no existe, sin perjuicio de las consignas necesarias que deba impartir el tutor laboral para el correcto desarrollo de las funciones, siendo el matiz predominante la realización del desempeño de la actividad laboral.

Por lo tanto, la norma adolece de las siguientes connotaciones de precariedad laboral. Por un lado, entendemos que se puede perpetuar en el tiempo la condición de becario en el

¹⁰⁹³ Véase en sentido parecido MORENO GENÉ. J. (2012). “La regulación de las prácticas...”, op. cit., pág. 101.

¹⁰⁹⁴ SSTs de 4 de abril de 2006 (N.º Rec.: 856/2005), FJ3 y de 29 de mayo de 2008 (N.º Rec.: 4247/2006), FJ3.

¹⁰⁹⁵ SSTs de 29 de marzo de 2007 (N.º Rec.: 5517/2005), FJ3 y de 29 de mayo de 2008 (N.º Rec.: 4247/2006), FJ3.

¹⁰⁹⁶ Véase en sentido parecido POQUET CATALÁ, R. (2016). “Zona gris entre la relación de becario y la relación laboral común y protección social actual”. *Revista española de Derecho del Trabajo*. N.º 192. Consultada en base de datos Aranzadi (BIB 2016/85592).

¹⁰⁹⁷ STS 14555/1988, de 13 de junio de 1988, FJ2.

¹⁰⁹⁸ La UE considera un riesgo la sustitución de trabajadores regulares, incluso en las prácticas laborales, véase DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN. *Marco de calidad para los periodos de prácticas...*, op. cit., págs. 6 y 7

joven. El reglamento no prohíbe, de manera expresa, la realización de prácticas consecutivas ofrecidas por la misma empresa o por otra distinta¹⁰⁹⁹, en base a la misma titulación del alumno o en base al mismo o distinto puesto de trabajo. En este sentido, solo establece una limitación a la realización de las prácticas cuando se haya desarrollado, de manera previa, alguna actividad laboral o profesional, en la misma actividad, que supere los 3 meses. Si se produjesen situaciones en las que se concertasen periodos de prácticas que no superasen el periodo mínimo obligatorio de 3 meses, parece que no habría impedimento legal para volver a “acordar” de nuevo con el trabajador un periodo de prácticas ya sea por la misma empresa, por otra distinta, desempeñando el mismo puesto de trabajo u otro distinto.

Sin embargo, la duda que se plantea no queda relegada a una mera cuestión temporal, sino que también se afectaría a la propia calificación de las prácticas. En este sentido, queda claro que al no obtener la calificación de laboral la práctica, la actividad desempeñada tampoco podríamos entenderla como actividad laboral; sin embargo, sí se podría calificar de actividad o experiencia profesional, salvo que dicha actividad pudiera ser calificada como actividad formativa debido al carácter no laboral de la práctica, con lo que su realización no computaría como actividad laboral ni profesional y, en teoría, no existiría impedimento alguno para que el joven pudiera ser “llamado” de manera consecutiva para la realización de nuevos periodos de prácticas, ya sea por la misma empresa o por otra distinta, incluso para desarrollar parecidas o las mismas funciones ya realizadas.

Otro punto de vista polémico es el referenciado a la remuneración de la práctica. Estamos ante unas prácticas cuyo objetivo es sin duda, que el joven que atesore estar en posesión de un título académico o certificado de profesionalidad pueda llevar a la práctica los conocimientos adquiridos desarrollando una actividad laboral. Este objetivo no solo implica una mejora en las posibilidades de empleabilidad del joven, sino que aparte de ofrecer a la empresa un instrumento con el que poder poner a prueba las capacidades y competencias del joven, obteniendo así un escenario que ofrece unas inmejorables garantías para una posible decisión futura de contratación, se perfila como una oportunidad de emplear mano de obra barata. Por tanto, se tratan de unas prácticas de carácter no laboral, pero en las que se va a desempeñar un trabajo. Todo este planteamiento choca directamente con la escasa remuneración que el legislador impone, en mínimos, al empresario¹¹⁰⁰. Entendiéndose que un trabajador sin experiencia podría ser remunerado en menor medida que un trabajador experimentado, el carácter eminentemente laboral del objeto prestacional de las prácticas debería haber hecho que el legislador se remitiera al SMI a la hora de establecer una cuantía mínima de remuneración o al menos, utilizar la negociación colectiva como la vía por la que llegar a un acuerdo razonable.

En conclusión, se proyecta un modelo de prácticas cuya finalidad pretende mejorar la empleabilidad del joven recién titulado que, carente de experiencia laboral, se enfrenta por primera vez al mercado de trabajo, mediante la realización de una serie de tareas que le permitirán poner en práctica los conocimientos teóricos adquiridos, en un entorno laboral (empresa o institución, ya sea pública o privada), permitiéndole atesorar la tan deseada primera experiencia profesional que, en teoría, debería de mejorar sus posibilidades de empleabilidad.

¹⁰⁹⁹ Véase MELLA MÉNDEZ, L. (2014). “Las prácticas no laborales...”, op. cit., pág. 81.

¹¹⁰⁰ Al hilo de esta crítica véase TODOLÍ SIGNES, A. (2015). “La compleja e insatisfactoria regulación...”, op. cit.

En nuestra opinión, este tipo de prácticas deberían de haberse diseñado como instrumento inmejorable de contratación laboral de jóvenes para las empresas participantes, una vez comprobado durante el periodo en prácticas, la valía del joven como trabajador. Sin embargo, además de escasa, resulta insuficiente la regulación establecida en el RD 1543/2011, de 31 de octubre, dejando en manos de los interesados (en este caso, del empresario, parte que ostenta el poder) la concreción de muchos aspectos que sin mayores cortapisas y sin un enfoque más efectivo en cuanto a conseguir la inserción laboral del joven, acabará por definirse como un instrumento empresarial con el que conseguir mano de obra barata, evitando además la sujeción al ordenamiento jurídico laboral¹¹⁰¹.

El peligro y el riesgo que conforma un déficit regulador que no garantiza una suficiente defensa de los derechos de los trabajadores jóvenes es que se esté contribuyendo a la más que posible desmoralización de un colectivo potencialmente vital para la economía de un país, ante un mercado de trabajo que lo utiliza para abaratar costes y no como capital humano valorado.

¹¹⁰¹ HERNÁNDEZ DE LUZ, J.L. (2017). "Becarios y prácticas no laborales en empresas". *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*. N.º 128, pág. 213.

CAPÍTULO VI

MARCO COMPARATIVO INTERNACIONAL. ESTUDIO DE LA POLÍTICA DE EMPLEO DISEÑADA PARA LOS COLECTIVOS VULNERABLES EN FRANCIA Y EN ITALIA

1. OBJETIVO DEL CAPÍTULO

El principal objetivo de este último capítulo ha sido mostrar el panorama o el espectro general que plantea la política de empleo en otros países de nuestro entorno más próximo como van a ser Francia e Italia y su grado de intervención en el favorecimiento de la inserción laboral de los colectivos estudiados en el desarrollo de esta tesis doctoral. El estudio que se presenta no pretende profundizar en el análisis de las medidas y acciones llevadas a cabo por ambos países, en la forma que lo hemos hecho en los capítulos anteriores, sino reflejar, de manera general, las líneas de actuación de algunas de las medidas y acciones de política de empleo más destacables, con el objetivo de establecer paralelismos entre estas y las medidas adoptadas por el Estado español, en los casos que sea posible, intentando destacar las diferencias más importantes.

2. LA POLÍTICA DE EMPLEO FRANCESA DEDICADA A LOS COLECTIVOS VULNERABLES

En primer lugar, hay que reconocer que el Estado francés ha sido proclive en desarrollar una amplia gama de medidas de política de empleo direccionadas en favorecer la inserción laboral de los trabajadores con mayores dificultades. En este sentido, el ordenamiento jurídico no hace una demarcación definitoria de medidas específicas para cada colectivo, pero sí que ciertos colectivos se han visto beneficiados por el desarrollo de una serie de medidas y de planes especialmente dedicados a solventar el problema del desempleo entre sus beneficiarios.

En el caso francés vamos a mostrar una serie de medidas que van a estar destinadas, de manera general, a todos aquellos trabajadores que presenten especiales dificultades de inserción laboral y, de manera más específica, van a afectar a ciertos colectivos, como jóvenes, personas con discapacidad, trabajadores mayores, desempleados de larga duración o personas beneficiarias de rentas de inserción.

2.1. Las estructuras especializadas para la integración laboral a través de la actividad económica (SIAE) ¹¹⁰²

Las medidas establecidas en este apartado podríamos considerarlas, en base a la descripción que de ellas nos hace el ordenamiento jurídico francés, destinadas a las personas en riesgo o en situación de exclusión social, aunque en ningún momento se hace mención alguna a este colectivo como tal.

¹¹⁰² *Structures d'insertion par l'activité économique (SIAE).*

Con el objeto de procurar la inserción laboral de todas aquellas personas desempleadas y que presentan, a la vez dificultades sociales y dificultades especiales de inserción laboral, el ordenamiento jurídico francés ha creado una serie de “organizaciones especializadas” que, mediante la realización de una actividad económica, van a poder llevar a cabo contrataciones laborales con las que procurar la integración profesional de estas personas ofreciéndoles, además, un apoyo reforzado (art. L5132-1 del Código de Trabajo¹¹⁰³ francés, en adelante CT). Francia cuenta con un amplio número de este tipo de entidades especializadas para la integración a través de la actividad económica como son los talleres y proyectos de integración (ACI), las asociaciones intermediarias (AI), las empresas de inserción laboral (EI), las empresas de inserción laboral temporal (ETTI)¹¹⁰⁴. En última instancia deberemos considerar también a las empresas de inserción a través del trabajo autónomo (EITI)¹¹⁰⁵.

Todas estas estructuras van a compartir una serie de características similares como, por ejemplo, que las personas beneficiarias (salvo en las EITI que van a contemplar un marco más amplio de beneficiarios) van a ser individuos que se encuentren insertos en los siguientes colectivos:

1. Jóvenes menores de 26 años con grandes dificultades de inserción laboral.
2. Beneficiarios de Renta Activa Solidaria (RSA)¹¹⁰⁶, Asignación Solidaria Específica (ASS), etc.
3. Desempleados de larga duración.
4. Trabajadores con una discapacidad reconocida¹¹⁰⁷.

También todas ellas, salvo las EITI, van a utilizar similares instrumentos de contratación y van a poder ser beneficiarias de las ayudas económicas correspondientes por el hecho de desplegar sus acciones. Todas las organizaciones especializadas para la integración a través de la actividad económica comparten un mismo objetivo: la inserción laboral de personas con grandes dificultades para emplearse poniéndoles, además, a su disposición distintas acciones y herramientas de empleabilidad como el apoyo a los trabajadores, acciones formativas, acciones de reinserción laboral, etc.

Sin embargo, hay que decir que el ordenamiento jurídico francés no lleva a cabo una regulación extensa de estas estructuras especializadas más allá de los aspectos formales y técnicos de creación, instrumentos de contratación y ayudas económicas. De ahí que el desarrollo que mostramos a continuación sea breve y conciso. En este sentido, se deja amplio margen de acción a las propias organizaciones y se opta por que, el órgano que permite su creación, sea el que controle y fiscalice sus acciones¹¹⁰⁸.

2.1.1. Las Asociaciones Intermediarias (AI)¹¹⁰⁹

¹¹⁰³ *Code du Travail*.

¹¹⁰⁴ Art. L5132-4 CT.

¹¹⁰⁵ Esta nueva estructura es incluida por el art. 83 I de la *LOI N.º 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (1)* (JORF N.º 0205 de 6 de septiembre de 2018).

¹¹⁰⁶ Dicha renta se regula en el art. L262-2 y ss., del Código de acción social y familias.

¹¹⁰⁷ La condición de trabajador discapacitado es reconocida por el Comité de Derechos y Autonomía de las Personas con Discapacidad que se regula en el art. L241-5 del Código de Acción social y Familia.

¹¹⁰⁸ Nos referimos al *Pôle Emploi*, al Prefecto o al Estado, directamente.

¹¹⁰⁹ *Associations intermédiaires (AI)*.

Las AI son asociaciones sin ánimo de lucro patrocinadas por el Estado y cuya finalidad es la contratación de personas en situación de desempleo y que presenten dificultades especiales tanto sociales como de inserción laboral, con el fin de facilitar su integración laboral poniéndola a disposición de empleadores con personalidad física o jurídica. Las AI van a velar por sus contratados tanto en su acogida, en su seguimiento, como ofreciéndoles el apoyo necesario con el que facilitar su integración social y duradera (art. L5132-7 CT).

Las AI podrán celebrar acuerdos de cooperación con el *Pôle Emploi*¹¹¹⁰ donde se tendrán que definir las condiciones de contratación, puesta a disposición y formación de los empleados de las AI, la organización de funciones de recepción, seguimiento y apoyo a los trabajadores por parte de las AI o la implementación de acciones experimentales de inserción o reinserción (art. L5132-8 CT). Solo las AI que hayan celebrado este tipo de acuerdos podrán poner a disposición de las empresas a sus empleados, en cumplimiento de lo establecido en el acuerdo (L5132-9 CT).

Las AI podrán realizar contratos de duración determinada, cuya duración mínima no podrá ser inferior a 4 meses, salvo para condenados con pena reducida, pudiéndose renovar hasta una duración máxima de 24 meses, salvo en el caso de trabajadores con 50 o más años y personas con discapacidad, cuyos contratos podrán prorrogarse más allá del límite establecido (art. L5132-11 CT). En este sentido, la AI se convierte en el empleador del trabajador y como tal, es la responsable del pago del salario correspondiente.

La contratación de personas por las AI dará lugar al derecho de acceso a una ayuda económica que se fijará de manera anual por el Ministerio de Trabajo (art. R5132-23 y ss. CT).

2.1.2. Los Talleres y Proyectos de Integración (ACI)¹¹¹¹

Los ACI son estructuras que pueden ser creadas *ad hoc* o de manera permanente por una serie de organismos, tanto privados sin ánimo de lucro cuyo objeto social sea la contratación de personas con especiales dificultades de inserción laboral, como por centros de acción social municipal o intermunicipal, por los propios municipios, entidades públicas de cooperación intermunicipal, por los departamentos, etc., cuyo objeto social sea la contratación de personas con especiales dificultades de inserción sociolaboral (art. R5132-27 CT). En cualquiera de los casos, los ACI serán patrocinadas por el Estado y su misión será llevar a cabo acciones colectivas con personas desempleadas que presenten especiales dificultades de inserción laboral. Dichas acciones deberán tratar de organizar el seguimiento, el apoyo, la supervisión técnica y la formación de los participantes con el objeto de facilitar su integración social y buscar las condiciones idóneas para una inserción laboral duradera (art. L5132-15 CT).

Al igual que las AI, el régimen de contratación de los ACI será a través de contratos de trabajo de duración determinada cuya duración mínima no podrá ser inferior a 4 meses, salvo para condenados con pena reducida, pudiéndose renovar hasta una duración máxima de 24 meses. De manera excepcional, los contratos podrán renovarse más allá del límite

¹¹¹⁰ Los *Pôle Emploi* o Centros de Empleo, forman parte del Servicio Público de Empleo Estatal y se configuran como uno de los principales operadores responsables de la implementación de las políticas de empleo a nivel territorial.

¹¹¹¹ *Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)*.

máximo establecido con el objeto de permitir la realización de una acción de formación profesional en curso al final del contrato. En estos casos, la duración de esta renovación no podrá exceder del final de la acción formativa. También de manera excepcional el contrato podrá ser prorrogado por el *Pôle Emploi* más allá de la duración máxima en las siguientes situaciones (art. L5132-15-1 CT):

1. Cuando los empleados de 50 o más años o personas con discapacidad reconocida presenten dificultades que pongan en peligro una integración laboral duradera.
2. Cuando los trabajadores encuentren dificultades significativas cuya falta de apoyo dificultaría su inserción laboral.

Los ACI podrán también celebrar contratos de duración indefinida con personas de, al menos, 57 años que presenten especiales dificultades de inserción laboral (art. L5132-15-1-1 CT).

Previo dictamen favorable del Consejo Departamental de Integración a través de la Actividad Económica, una organización aprobada para crear un ACI también podrá ser aprobada para crear una AI o una EI (art. D5132-30 CT).

La contratación de personas por los ACI dará lugar a una ayuda económica que se fija, de manera anual, por el Prefecto¹¹¹², en las condiciones que establece el art. R5132-38 CT (art. R5132-37 y ss. CT).

2.1.3. Empresas de Inserción (EI)¹¹¹³

Se tratan de empresas que pueden optar por cualquier forma jurídica, que operan en el sector comercial, pero cuya finalidad es ante todo social tratando de ofrecer a las personas en dificultad una actividad productiva acompañada de diversos servicios definidos según las necesidades del interesado (readaptación al trabajo, formación, acompañamiento social, etc.), con el objeto de diseñar un itinerario de inserción sociolaboral sostenible (art. L5132-5 CT).

La empresa de inserción ofrece a cada empleado un puesto de trabajo y un apoyo adaptado a sus necesidades. La contratación se realiza mediante un contrato de integración de duración determinada, cuya duración no podrá ser inferior a 4 meses, salvo para condenados beneficiarios de una pena reducida. Estos contratos podrán renovarse dentro del límite de un periodo total de 24 meses. Durante la ejecución de estos contratos, aquellos que se celebren en virtud del art. L5135-4 CT (mediante un régimen de prácticas) podrán realizar dichas prácticas con otro empleador en las condiciones previstas en los arts. L5135-1 a L5135-8 CT y especificado por los arts. D5132-10 a D5132-10-4 CT. Excepcionalmente, estos contratos podrán renovarse más allá de la duración máxima prevista para permitir la realización de una acción de formación profesional en curso al final del contrato, no pudiendo la duración de esta renovación extenderse más allá de la que resulte necesaria para acabar la acción formativa. También de manera excepcional, cuando los trabajadores de 50 años o más, o las personas con una discapacidad reconocida encuentren dificultades particulares que dificulten su inserción laboral duradera, el contrato podrá prorrogarse más allá del plazo máximo previsto. Dicha prórroga podrá ser concedida

¹¹¹² La figura del Prefecto en Francia es la persona que dirige y representa al Estado en cada uno de las Regiones y Departamentos en los que se divide, administrativa y territorialmente el país galo.

¹¹¹³ *Entreprises d'insertion (EI)*.

por el *Pôle Emploi* (art. L5132-5 CT). Las EI podrán también celebrar contratos de duración indefinida con personas de al menos 57 años que presenten especiales dificultades de inserción laboral (art. L5132-5-1 CT).

La contratación de personas autorizadas por el *Pôle Emploi* darán derecho a la percepción de una ayuda que se fija de manera anual por el Ministerio de Trabajo (art. R5132-7 y ss. CT).

A pesar de que el régimen jurídico establecido por el Código de Trabajo francés es escueto, podemos comprobar como el objeto social de las empresas de inserción francesas y las españolas ofrecen bastantes similitudes. Por destacar alguna diferencia notable y novedosa, podríamos señalar la posibilidad que ofrece el ordenamiento jurídico francés para que las EI puedan, además de realizar las contrataciones laborales oportunas, ofrecer la realización de periodos de prácticas profesionales e incluso que los trabajadores puedan realizarlos en otras empresas.

2.1.4. Empresas de Integración Laboral Temporal (ETTI)¹¹¹⁴

Son empresas de trabajo temporal cuya singularidad reside en la focalización de su actividad sobre la inserción laboral de las personas que presentan especiales dificultades de entrada al mercado de trabajo. La EITI, a pesar de estar sujetas a las normas que regulan el régimen jurídico de las empresas de trabajo temporal, presentan algunas diferencias como la extensión de los contratos de cesión hasta los 24 meses, incluida la renovación (art. L5132-6 CT). Las ETTI podrán también celebrar contratos de duración indefinida con personas, de al menos, 57 años que presenten especiales dificultades de inserción laboral (art. L5132-6-1 CT).

La contratación de personas por la ETTI dará derecho a la percepción de una ayuda que se fijará de manera anual por el Prefecto en las condiciones que marca el art. R5132-10-13 CT (art. R5132-10-12 y ss. CT).

2.1.5. Empresas de Inserción mediante el Trabajo Autónomo (EITI)¹¹¹⁵

Es una nueva y atractiva forma de estructura para la integración a través de la actividad económica, que incluye la Ley N.º 2018-771, de 5 de septiembre, en su art. 83 I, y que se enmarca en un proyecto experimental de 3 años de duración, cuyo fin se establece para diciembre de 2021. Permite y facilita, a las personas desempleadas que se encuentran con especiales dificultades sociales y profesionales, ejercer una actividad profesional por cuenta propia, en las condiciones previstas en el art. L8221-6 CT, ofreciéndoles tanto un servicio de puesta en contacto con los futuros clientes como un servicio de apoyo (art. 83 I Ley N.º 2018-771, y art. 1 Decreto N.º 2018-1198, de 20 de diciembre¹¹¹⁶).

Las EITI podrán beneficiarse de las correspondientes ayudas económicas (art. 83 III y IV Ley 2018-771) cuyo importe se determinará en función del volumen de horas trabajadas

¹¹¹⁴ *Entreprises de Travail Temporaire d'insertion (ETTI)*.

¹¹¹⁵ *Entreprises d'insertion par le Travail indépendant (EITI)*.

¹¹¹⁶ *Décret N.º 2018-1198 du 20 décembre 2018 relatif à l'expérimentation de l'élargissement des forms d'insertion par l'activité économique au travail indépendant* (JORF N.º 0296 de 22 de diciembre de 2018).

por los trabajadores autónomos, correspondiendo 1.505 horas trabajadas a 1 puesto de trabajo a tiempo completo de carácter anual¹¹¹⁷. Dicha ayuda podrá pagarse por un máximo de 2 años (art. 6 Decreto N.º 2018-1198).

2.2. Medidas de inserción laboral para los trabajadores con discapacidad

Lo primero que habría que destacar sería la concepción abierta que de la discapacidad ofrece el Código de Trabajo francés. En este sentido, su art. L5213-1 establece como trabajador discapacitado a cualquier persona cuyas posibilidades de obtener o mantener un trabajo se reducen efectivamente como resultado de la discapacidad de una o más funciones físicas, sensoriales o psíquicas. Como podemos observar, al contrario de lo establecido en nuestro ordenamiento jurídico, el CT francés no contempla limitación alguna con respecto a alcanzar un determinado grado de disfunción corporal, centrándose pues en el hecho de que pueda existir, efectivamente, un impedimento o dificultad a la hora de poder desarrollar un trabajo.

2.2.1. Ayuda a la movilización de empresarios para la contratación de trabajadores discapacitados (AMEETH)¹¹¹⁸

Como parte del plan de recuperación, el gobierno francés decidió crear en octubre de 2020, mediante el Decreto N.º 2020-1223, de 6 de octubre de 2020,¹¹¹⁹ una ayuda económica destinada a los empresarios (cualquier empresa y asociación, sin límite de tamaño, salvo las administraciones públicas y las empresas públicas o semipúblicas) con el objeto de incentivar la contratación de personas con una discapacidad reconocida¹¹²⁰, entre el 1 de septiembre de 2020 y el 30 de junio de 2021.

Se trataba de una ayuda concedida a aquellos empleadores que contratasen a trabajadores bajo la modalidad de contratación indefinida o de duración determinada, siempre que esta no fuere menor de 3 meses. La ayuda se concedía en aquellos casos en los que la remuneración del trabajador con discapacidad no superase el doble de la cantidad establecida por hora, en el salario mínimo de crecimiento (en adelante, SMC)¹¹²¹ (art. 1 Decreto N.º 2020-1223). El importe de la ayuda no superaba los 4.000€ por empleado y se abonaba al empleador, de manera trimestral (máximo 1.000€ por trimestre), durante 1 año, por la Agencia de Servicios y Pagos, en nombre del Estado. La cantidad establecida modulará en función de la jornada de trabajo establecida y de la duración del contrato de trabajo (arts. 2 y 4 Decreto N.º 2020-1223).

¹¹¹⁷ Dicha información ha sido tomada de la siguiente página consultada el día 24/04/2021: <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/insertion-activite-economique/article/entreprises-d-insertion-par-le-travail-independent-eiti>

¹¹¹⁸ *Aide à la mobilisation des employeurs pour l'embauche des travailleurs handicapés (AMEETH)*

¹¹¹⁹ *Décret N.º 2020-1223 du 6 de octobre 2020 instituant une aide à l'embauche des travailleurs* (JORF n.º 0244, de 7 de octubre de 2020. Texto n.º 16).

¹¹²⁰ Según el art. L5213-2 CT, el órgano con competencia para reconocer la condición de persona con discapacidad es el Comité de Derechos y Autonomía de las Personas con Discapacidad *Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH)*. Esta Comisión viene regulada en el art. L241-5 del Código de Acción social y Familias.

¹¹²¹ Para 2021, el SMC/hora, bruto se sitúa en 10,25€, o 1.554,58€/mes (bruto) sobre una jornada de 35 horas semanales. Consultado el 23/02/2021 en: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1375188>

Las condiciones que debían cumplir los beneficiarios de esta ayuda, además de las ya expuestas, fueron las siguientes (art. 1 Decreto N.º 2020-1223):

1. El empleador debía estar al día con respecto a sus obligaciones tributarias y de cotización al sistema de seguridad social francés o estar cumpliendo con el correspondiente plan de liquidación de cotizaciones pendientes.
2. El empleador no podría beneficiarse de ninguna otra ayuda estatal vinculada a la integración, el acceso o la reincorporación al empleo (trayectoria laboral, contrato de iniciativa laboral, ayuda laboral, ayuda trabajo-estudio, empleo franco, etc.), para el empleado en cuestión.
3. El empresario no podía haber tomado decisiones extintivas, desde el 1 de enero de 2020, por motivos económicos, en el puesto afectado por la ayuda.
4. La ayuda estaba dirigida a nuevas contrataciones, por lo que el trabajador no debía haber pertenecido a la plantilla del empleador a 8 de octubre de 2020.
5. El trabajador debía de mantenerse en la plantilla, al menos, 3 meses desde el primer día de ejecución del contrato.

Por último, el art. 3 del Decreto N.º 2020-1223 establece que, en el caso de transformación en indefinido de un contrato de duración determinada o de su prórroga por otros 3 meses más, antes del 30 de junio de 2021, el empleador seguiría percibiendo la ayuda, incluso en el caso en el que el trabajador perdiese la condición de trabajador con discapacidad, aplicando los límites de cantidad establecidos en el art. 2.

2.2.2. La obligación de emplear a trabajadores con discapacidad (OETH)¹¹²²

La Ley N.º 2018-771 reforma el Código de Trabajo francés en lo que respecta a la obligación de las empresas de contratar a trabajadores con discapacidad. En este sentido el ordenamiento jurídico galo obliga a cualquier empleador a comunicar y declarar la relación de trabajadores con discapacidad que empleen (art. D5212-4 CT). Sin embargo, la obligación de contratar a trabajadores con discapacidad va a recaer solo sobre los empleadores con 20 o más empleados en cuyo caso, estarán obligados a emplear, al menos, el 6%¹¹²³ de la fuerza laboral de la empresa¹¹²⁴ (arts. L5212-1 y L5212-2 CT). El empleador cumple con la obligación establecida con independencia de la duración del contrato o de su naturaleza (art. L5212-6 CT), incluyéndose así, los contratos de trabajo en alternancia (trabajo y estudio), las trayectorias de competencias laborales, el contrato de aprendices o los beneficiarios de un PMSMP¹¹²⁵ (arts. D5212-3 CT).

Como vía alternativa, las empresas, mediante la negociación colectiva, podrán implementar un programa plurianual a favor de los trabajadores discapacitados, por un periodo máximo de 3 años, renovables tan solo por una sola vez (art. L5212-8 CT)¹¹²⁶. Dicho programa plurianual deberá contemplar la inclusión de un plan de contratación y de un plan de retención laboral (art. R5212-12 CT).

¹¹²² *Obligation d'emploi en faveur des travailleurs handicapés (OETH)*.

¹¹²³ Esta tasa se revisa cada 5 años en función de la proporción de beneficiarios con respecto al mercado de trabajo (art. L5212-2, segundo párrafo, CT).

¹¹²⁴ La obligación de empleo se aplica a nivel empresarial (L5212-3 CT).

¹¹²⁵ *Périodes de Mise en Situation en Milieu Professionnel (PMSMP)*. Periodos de simulación en un entorno profesional (PMSMP)

¹¹²⁶ El programa plurianual que prevé el convenio deberá incluir un plan de contratación y un plan de retención laboral (art. R5212-12 CT).

El ordenamiento jurídico francés va a procurar otra vía alternativa al cumplimiento de la OETH. Así, el empleador puede cumplir con la obligación de la OETH abonando al Fondo de Desarrollo para la Integración Profesional de Discapitados (FIPH)¹¹²⁷ una contribución anual por cada uno de los beneficiarios de la obligación que debiera de haber contratado. El importe de esta contribución podrá ajustarse en función de la plantilla de la empresa y de los puestos de trabajo que requieran unas condiciones especiales de aptitud¹¹²⁸ (art. L5212-9 CT). La cuantía de esta contribución anual no podrá exceder de 600 veces el SMC/hora¹¹²⁹ por beneficiario no empleado. Sin embargo, para aquellos empleadores que no tengan ningún trabajador beneficiario de la obligación contratado, ni hubieran celebrado contratos de los establecidos en el art. L5212-10-1 CT o no apliquen ningún convenio de los establecidos en el art. 5212-8 CT, por un periodo superior a 3 años, el límite de la cuantía anual se eleva a 1.500 veces el SMC/hora.

Hay que hacer una aclaración sobre la OETH y es que no solo contempla a trabajadores con discapacidad para llevar a cabo con la obligación, sino que admite la contratación de individuos pertenecientes a otros colectivos. Así, el art. L5212-13 CT, establece los siguientes beneficiarios:

1. Trabajadores reconocidos como discapacitados.
2. Víctimas de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales que les haya provocado una invalidez permanente de un grado mínimo de un 10% y con derecho al reconocimiento de una pensión en el régimen general de la seguridad social o cualquier otro régimen obligatorio de protección social.
3. Los titulares de una pensión de invalidez concedida en el marco del régimen general de la seguridad social, cualquier otro régimen de protección social obligatorio o en virtud de las disposiciones que regulen a los funcionarios públicos, siempre que la invalidez de las personas afectadas reduzca al menos dos tercios su capacidad laboral o de ingresos.
4. Los beneficiarios a los que se refiere el art. L241-2 del Código de pensiones de invalidez militar y víctimas de guerra¹¹³⁰.
5. Los beneficiarios mencionados en los arts. L241-3 y L241-4 del mismo código.
6. Los titulares de una asignación o pensión de invalidez otorgada en las condiciones definidas por la ley N.º 91-1389, de 31 de diciembre, de 1991 relativa a la protección social de los bomberos voluntarios en caso de accidente o enfermedad contraída durante el servicio¹¹³¹.
7. Los titulares de carné de “inclusión de la movilidad”¹¹³² con la mención “invalidez” definida en el art. L241-3 del Código de Acción Social y Familia¹¹³³.
8. Titulares de la asignación para adultos discapacitados.

El Código de Trabajo advierte que toda empresa que al crearse tenga una veintena de trabajadores tiene un periodo de 5 años para cumplir con la obligación (art. L5212-4 CT).

¹¹²⁷ *Fonds de développement pour l'Insertion Professionnelle des Handicapés (FIPH).*

¹¹²⁸ Los puestos de trabajo que requieren unas condiciones especiales de aptitud vienen relacionados en el art. D5212-25 CT.

¹¹²⁹ Para 2021, el SMC/hora es de 10,25€, fijado a partir del 1 de enero de 2021.

¹¹³⁰ *Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.*

¹¹³¹ *LOI N.º 91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service.*

¹¹³² “*Mobilité inclusion*”.

¹¹³³ *Code de l'action sociale et des familles.*

Por último, decir que todo empleador que no cumpla con alguna de las obligaciones definidas en los arts. L5212-2 y L5212-6 a L5212-11, estará obligado a pagar al Tesoro Público una cantidad de dinero en concepto de sanción cuya cuantía será la establecida para la contribución anual incrementada en un 25% (art. L5212-12 CT).

Tabla N.º VI.1. Marco comparativo entre el cupo de reserva español y el OETH

CUOTA DE RESERVA	OETH
<p>Beneficiarios: trabajadores que tengan reconocida una discapacidad en los términos establecidos en la legislación.</p>	<p>Beneficiarios: además de los trabajadores con la condición y el reconocimiento de persona con discapacidad, también tendrían cabida los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Víctimas de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales que les haya provocado una invalidez permanente de grado mínimo de un 10% y con derecho al reconocimiento de una pensión en el régimen general de la seguridad social o cualquier otro régimen obligatorio de protección social. - Los pensionistas por invalidez, siempre que la invalidez reduzca, al menos, 2/3 de su capacidad laboral o de ingresos. - Inválidos militares y víctimas de guerra. - Bomberos voluntarios, titulares de una pensión de invalidez o en caso de accidente o enfermedad contraída durante el servicio. - Los titulares de carné de “inclusión de la movilidad” con la mención “invalidez”. - Los titulares de la asignación para adultos discapacitados.
<p>Las empresas obligadas a aplicar esta medida serán aquellas con un número igual o superior a 50 trabajadores en la plantilla.</p>	<p>Las empresas obligadas a aplicar esta medida serán aquellas con un número igual o superior a 20 trabajadores en la plantilla.</p>
<p>La cuota de reserva obligatoria es del 2%</p>	<p>La cuota de reserva obligatoria es del 6%.</p>
<p>El legislador da pie a la existencia de excepciones al cumplimiento del cupo de reserva, bien vía negociación colectiva, bien desde la unilateralidad del empresario cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ni los SSPPE ni las agencias de colocación puedan surtir la oferta de empleo propuesta por la empresa. 	<p>También el ordenamiento jurídico francés contempla la existencia de vías alternativas del cumplimiento de la obligación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abonar al FIPH una cantidad anual límite máximo de 600 veces el SMC/hora (6.150€/año) o de 1.500 veces el SMC/hora (15.375€/año), según el caso, por

<ul style="list-style-type: none"> - La existencia de motivos organizativos, técnicos, productivos o económicos dificulten la incorporación de trabajadores con discapacidad. <p>Cuando el empleador opta por no cumplir con el cupo de reserva, deberá elegir llevar a cabo alguna de las siguientes opciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La celebración de un contrato civil o mercantil, con un CEE o con un trabajador autónomo con discapacidad, para el suministro de bienes de equipo, maquinaria, materias primas o cualquier tipo de bienes que resulten necesarios para el desarrollo normal de la actividad de la empresa obligada o para la prestación de servicios ajenos y accesorios a la actividad normal de la empresa obligada. - La realización de donaciones y de acciones de patrocinio, de carácter monetario, para el desarrollo de actividades de inserción laboral y de creación de empleo de personas con discapacidad a fundaciones o asociaciones de utilidad pública, cuyo objeto social sea la formación profesional, la inserción laboral o la creación de empleo para las personas con discapacidad. El importe anual será de 1,5 veces el IPREM anual por cada trabajador (10.168,20€/año, 12 pagas; 11.862,9€/año, 14 pagas). - La constitución de un enclave laboral con un CEE. 	<p>cada uno de los beneficiarios que debiera de haber contratado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mediante la negociación colectiva, podrán implementar un programa plurianual en favor de los trabajadores discapacitados que deberá contemplar la inclusión de un plan de contratación y de un plan de retención laboral.
--	---

Fuente: Elaboración propia

Como podemos observar, la esencia de la OETH francesa es la misma que la de la cuota de reserva española solo que en el caso francés se abre el tipo de beneficiario más allá de la persona con una discapacidad reconocida.

Entre las diferencias más destacables podemos señalar las siguientes:

1. Establece un límite menor de número de trabajadores en plantilla con lo que se amplía el número de empresas francesas obligadas al cumplimiento de la OETH.

2. Amplía el número de beneficiarios de la medida estableciendo un cupo de contrataciones mayor.
3. El ordenamiento jurídico francés, no da pie a que las empresas tengan que encontrar la justificación oportuna para la adopción de medidas alternativas. En estos casos, el empresario francés, o bien plantea un plan alternativo de contratación y de retención laboral mediante la negociación colectiva, donde en teoría los agentes sociales exigirán que las acciones contempladas en dicho plan se asemejen, lo máximo posible, a lo establecido en la norma legal, aunque sin duda dependerá de las circunstancias que rodeen cada negociación, o el empresario quedará obligado a desembolsar al FIPH una cantidad de dinero que, en el mejor de los casos, supone un poco más de la mitad de la cantidad establecida para los empresarios españoles y, en el peor, supone poco más que la española.

En definitiva, por un lado, la OETH simplifica mucho más las opciones alternativas existentes para el cumplimiento de la obligación, reduciéndolas a 2. La simplificación en el ordenamiento jurídico siempre genera un número menor de dudas a los usuarios y un mayor grado de seguridad jurídica. Además, entendemos que la OETH intenta centrar sus pretensiones en el hecho de aumentar el número de contrataciones, lo que nos parece fundamental a la hora de la efectividad de la medida, estableciendo con claridad el objetivo final y no perdiéndose en medidas que al final no van a dar como resultado un aumento real del número de beneficiarios contratados, objetivo final que debería buscar cualquier política de empleo.

Sin embargo, por otro lado, entendemos que, con respecto al pago al FIPH como medida alternativa al cumplimiento de la OETH, el ordenamiento jurídico francés se muestra mucho más permisivo que el español, al imponer una cantidad mucho menor al empleador cuando, sin llegar a alcanzar el objetivo del 6% del total de la plantilla de la empresa, el empresario, de manera previa, tuviese contratadas a personas pertenecientes a alguno de los colectivos beneficiarios de la OETH.

2.2.3. Las empresas adaptadas (EA)¹¹³⁴

2.2.3.1. Concepto de empresa adaptada

Las empresas adaptadas son empresas dedicadas a la producción de bienes o servicios en cualquier sector de la actividad económica, pero cuyo objeto social se determina por la contratación de trabajadores reconocidos como discapacitados por la CDAPH, que se encuentren en situación de desempleo o que corran el riesgo de perder su empleo por razón de su discapacidad, permitiendo así a sus empleados disfrutar de un entorno laboral adaptado a sus posibilidades (art. L5213-13-1, primer y segundo párrafo CT). También podrán contratar a personas con discapacidad que se encuentran en régimen de privación de libertad, en centros penitenciarios (art. R5213-62 CT).

Con el fin de promover el logro de los proyectos profesionales de sus empleados, la mejora de sus competencias, de su movilidad profesional dentro de la propia EA o su puesta a disposición hacia otros empleadores, la EA implementará una serie de acciones de apoyo

¹¹³⁴ *Les entreprises adaptées (EA).*

individualizado que deberán tener en cuenta las necesidades y capacidades de los trabajadores discapacitados que emplea. Este apoyo podrá incluir asesoramiento para la definición del proyecto personal profesional, acciones de formación profesional o acciones de evaluación de competencias (art. L5213-13-1, cuarto párrafo y art. R5213-66 CT).

2.2.3.2. Creación de una empresa adaptada

Las empresas adaptadas podrán ser creadas por autoridades locales¹¹³⁵ y organizaciones públicas o privadas. Cuando sean creadas por una sociedad mercantil adoptarán una forma jurídica independiente de la empresa que las creó (art. L5213-13, segundo párrafo CT).

La entidad que se quiera constituir como EA deberá dirigir su solicitud al Prefecto correspondiente de la región en la que se quiera establecer (art. R5213-62, primer párrafo, CT). Para su constitución, la empresa deberá celebrar un contrato con el Prefecto de carácter plurianual¹¹³⁶ cuyo periodo máximo será de 5 años (art. D5213-65 CT) y que deberá incluir (arts. D5213-64 I CT):

1. Una presentación del proyecto económico y social destinado a promover el empleo de los trabajadores con discapacidad.
2. Los medios para implementar el proyecto económico y social.
3. El número de trabajadores con discapacidad con derecho a la ayuda económica del art. L5213-19 CT.
4. La documentación administrativa, contable y financiera correspondiente al proyecto.
5. El procedimiento de seguimiento, evaluación y resolución del contrato plurianual de objetivos y recursos.

Cuando la EA ejerza su actividad toda, o parte de ella, en centros penitenciarios, el contrato plurianual de objetivos y recursos incluirá, además (art. R5213-64 II CT):

1. El contrato de implantación celebrado a este respecto.
2. Las características sociales y profesionales de los reos, así como los métodos de seguimiento y acompañamiento.
3. La normativa bajo la cual se remunera a los presos.

La EA deberá transmitir al Prefecto regional las cuentas anuales de cada establecimiento y un informe anual de la actividad las acciones implementadas y sus resultados, así como los recursos destinados a dichas acciones (art. R5213-67, primer párrafo, CT). Por lo tanto, el Prefecto es quién controla la ejecución del contrato plurianual, debiendo proporcionar la empresa adaptada, en caso de ser requerido por aquel, cualquier elemento que le permita verificar la correcta ejecución del proyecto (art. R5213-68 I CT). Dicho control tiene el correspondiente reflejo en aquellos casos de incumplimiento por parte de la empresa adaptada. Si el incumplimiento es sobre las estipulaciones del contrato plurianual, el Prefecto informará a la empresa de la intención de rescindir el contrato a una fecha determinada. En estos casos la empresa dispondrá de un mes para dar a conocer las observaciones que vea convenientes. Además, el prefecto podrá solicitar la devolución de las cantidades económicas recibidas indebidamente. Para las situaciones en que se produzca un incumplimiento de la normativa laboral, señaladas por la inspección de

¹¹³⁵ Commune, Département o Région.

¹¹³⁶ Este contrato plurianual equivaldrá a la aprobación de la constitución de las AE por el Estado (art. L5213-13, primer párrafo, CT)

trabajo, el Prefecto podrá suspender el contrato plurianual si la empresa adaptada no subsana la situación dentro del plazo concedido por la inspección de trabajo. Por último, si las ayudas económicas recibidas se hubieran obtenido a raíz de declaraciones falsas, el Prefecto resolverá el contrato después de haber observado el procedimiento establecido para los incumplimientos de las estipulaciones del contrato (art. R5213-68 II y III CT).

La empresa adaptada debe de someterse a las disposiciones del Código de Trabajo y como tal, también tiene derecho a beneficiarse de las medidas destinadas a las empresas y a sus empleados. En este sentido, cada año la empresa adaptada tendrá acceso a una ayuda financiera que el Prefecto regional podrá modificar al alza o a la baja en función de los cambios en la situación de la empresa (art. R5213-65 CT).

2.2.3.3. El trabajador con discapacidad y su contratación por una empresa adaptada

El número de trabajadores con discapacidad contratados por una EA va a estar sujeto a unos máximos y mínimos establecidos por decreto, pudiéndose realizar dichas contrataciones a través de los servicios de empleo correspondientes o bien directamente, en aplicación de una serie de criterios establecidos por el propio Ministerio de Trabajo (art. L5213-13-1, tercer párrafo CT). El art. 1 n del Decreto N.º 2019-39, de 23 de enero de 2019¹¹³⁷, introduce en el CT un nuevo art. D5213-63 en el que establece una proporción mínima del 55% de la plantilla y una máxima del 100%, de trabajadores reconocidos como discapacitados, excluidos los presos reconocidos como discapacitados (apartado I). Por su parte, la proporción para los trabajadores presos con discapacidad también será del 55% de la plantilla para el mínimo y del 100% para el máximo (apartado III).

Los trabajadores con discapacidad que se inserten dentro de una EA se consideran empleados como cualquier otro a efectos de derechos y obligaciones ya que se beneficiarán de un contrato de trabajo y de todos los derechos y obligaciones consagrados a este y establecidos por el CT (art. L5213-14 CT). En cuanto al salario, el trabajador discapacitado recibe un salario fijo en función del puesto que vaya a ocupar y de su cualificación profesional, según las disposiciones legales o estipulaciones convencionales que se apliquen en la rama de actividad correspondiente. En ningún caso, podrá ser inferior al SMC determinado en aplicación de los arts. L3231-1 y ss. CT. Además, podrá optar a los beneficios económicos previstos en el Libro III de la Tercera Parte, relativos a la distribución de beneficios, la participación y el ahorro de los empleados (art. L5213-15 CT).

2.2.3.4. La puesta a disposición del trabajador con discapacidad a una empresa usuaria

El CT francés permite que, los trabajadores con discapacidad contratados por una EA, bajo el consentimiento del trabajador y con vistas a una posible contratación, puedan ser puestos temporalmente a disposición de otra empresa, en el marco de un contrato de prestación, con el objeto de promover la realización de su proyecto profesional, en las condiciones previstas en el art. L8241-2 CT (art. D5213-81, primer párrafo, CT). En estos casos, la empresa adaptada podrá prestar un servicio de apoyo individualizado a la empresa usuaria

¹¹³⁷ Décret N.º 2019-39 du janvier 2019 relatif à la détermination des proportions minimale et maximale de travailleurs reconnus handicapés dans l'effectif salarié des entreprises adaptées, à la mise à disposition de ces travailleurs dans une autre entreprise (JORF n.º 0021, de 25 de enero de 2019).

junto con acciones de apoyo profesional y de formación, a los trabajadores puestos a disposición con el objetivo de adaptar el entorno laboral y de apoyar la integración de los trabajadores con discapacidad. Este servicio será facturado por la empresa adaptada a la empresa usuaria, independientemente de la prestación (arts. L5213-16 y D5213-81, párrafos primero y sexto CT). Nos advierte el artículo L5213-13-1 CT, en su último párrafo, que las normas establecidas en el art. L1224-2 CT, sobre la subrogación de los contratos de trabajo, no se aplicarán en estos casos.

La puesta a disposición de un trabajador discapacitado contratado por una EA a una empresa usuaria tiene que cumplir los siguientes requisitos:

1. Debe realizarse mediante la suscripción el correspondiente contrato escrito entre la empresa adaptada y el empleador usuario, por un lado y, por otro lado, entre el trabajador discapacitado y la empresa adaptada, mediante los cuales, se establecerán las condiciones bajo las que se va a llevar a cabo la prestación laboral (art. D5213-82 CT).
2. Estos acuerdos se aprueban por un período máximo de un año, pudiéndose renovar por una sola vez. Adicionalmente se podrán ampliar por otro año más, con el consentimiento del trabajador, cuando surjan dificultades especialmente importantes vinculadas a la discapacidad del trabajador que hayan dificultado la comisión del servicio (art. D5213-83, párrafos primero y segundo CT).
3. Los contratos deberán ser enviados, para su conocimiento, al organismo inspector del trabajo y, para su consulta, a la comisión social y económica o, en su defecto, a la representación legal de los trabajadores de la empresa usuaria (art. D5213-83, párrafo tercero CT).
4. El contrato de prestación entre la EA y la empresa usuaria deberá contener (art. D5213-84 CT):
 - a. La identidad y cualificación profesional del trabajador.
 - b. La duración del contrato, el establecimiento de la jornada laboral y la identificación del centro de trabajo.
 - c. Las características del trabajo a realizar y el ambiente de trabajo.
 - d. La determinación del salario, las cuotas sociales y los costes laborales que la empresa adaptada deberá facturar a la empresa usuaria.
5. También se debe firmar, por parte del trabajador, una modificación del contrato que había suscrito con la empresa adaptada, en el que se debe especificar los siguiente (art. D5213-85 CT):
 - a. El horario.
 - b. Centro de trabajo de realización de la prestación.
 - c. Las características del nuevo puesto de trabajo.
 - d. Los elementos y métodos de pago de la retribución debida.
 - e. Las condiciones de una oferta de trabajo dentro de la empresa usuaria.

Cuando el trabajador dimita o renuncie voluntariamente a seguir ofreciendo sus servicios en una EA para trabajar en una empresa ordinaria y, posteriormente, decida regresar de nuevo a la EA, se beneficiará, en el plazo de un año desde la terminación del contrato con la EA, de una opción de prioridad de contratación por la empresa adaptada. En tal caso, la empresa adaptada estará obligada a proporcionarle información de cualquier puesto de trabajo disponible y compatible con su situación (arts. L5213-17 y D5213-86 CT).

2.2.3.5. Ayudas económicas estatales a empresas adaptadas

En cuanto a las ayudas económicas, solo el empleo de los trabajadores que reúnan las condiciones establecidas en los párrafos 2º y 3º del art. L5213-13-1 CT dará derecho al beneficio de ayudas económicas cuyo objetivo será compensar los efectos de la discapacidad y las acciones implementadas para facilitar la incorporación a los trabajadores contratados (art. L5213-19 CT).

La contratación de las personas previstas en el art. L5213-13-1 CT o el cumplimiento de la misión prevista con personas en régimen de privación de libertad reconocidas como trabajadores con discapacidad que hayan firmado la escritura de contratación con las empresas adaptadas, dará acceso al derecho a una ayuda económica destinada a compensar las consecuencias de la discapacidad y las acciones emprendidas que estén relacionadas con el desempeño de las funciones del puesto de trabajo, abonándose mensualmente a la empresa por cada puesto de trabajo ocupado por personas con discapacidad, en proporción al tiempo de trabajo real o asimilado (art. R5213-76, primer y segundo párrafo, CT). Las cuantías de las ayudas se determinan en función de la edad del trabajador y, según el art. 1 de la Orden de 6 de febrero¹¹³⁸ y tras el ajuste del SMC, las cantidades son las siguientes¹¹³⁹:

1. 15.585€ al año, para trabajadores discapacitados menores de 50 años.
2. 15.787€ al año, para trabajadores discapacitados de 50 a 55 años.
3. 16.192€ anuales, para trabajadores discapacitados de 56 años o más¹¹⁴⁰.

El fondo de apoyo a la transformación de empresas adaptadas¹¹⁴¹ se constituye, con carácter transitorio, durante el período 2019-2022 y tiene como objetivo incrementar la perspectiva inclusiva de las empresas adaptadas y apoyarlas en los profundos cambios inducidos por la modernización del marco de intervención. Así, en los casos en los que se produzca una puesta a disposición del trabajador con discapacidad por parte de una EA a una empresa usuaria no adaptada, el trabajador será beneficiario de una ayuda económica que será pagada a tanto alzado a la EA para que esta lleve a cabo un apoyo profesional individualizado orientado a promover la consecución del proyecto profesional, facilitando así, su contratación. El importe de esta ayuda se revaloriza cada año con función del SMC. La ayuda se paga mensualmente y se reducirá en función del tiempo de trabajo (art. D5213-81 CT)¹¹⁴². El destino de este fondo permitirá realizar inversiones en:

1. Activos materiales y/o intangibles, como por ejemplo la creación o ampliación del establecimiento, la diversificación de la producción o el cambio fundamental en todo el proceso de producción.
2. Servicios de consultoría y asesoramiento.

Esta ayuda será concedida por el Prefecto regional en el marco de un convenio celebrado con la EA. Por su parte, la contratación de un trabajador con discapacidad por la EA en sustitución del trabajador puesto a disposición de la empresa usuaria da derecho a la ayuda económica en las condiciones establecidas en el art. R5213-76 CT (art. D5213-81, quinto párrafo).

¹¹³⁸ *Arrêté du 6 février 2019 fixant les montants des aides financières susceptibles d'être attribuées aux entreprises adaptées hors expérimentation* (JORF N.º 0040, del 16 de febrero de 2019. Texto n.º 13).

¹¹³⁹ Cantidades actualizadas consultadas el día 26/02/2021 en: <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/emploi-et-handicap/article/emploi-et-handicap-les-entreprises-adaptees-ea>

¹¹⁴⁰ Esta Orden fija unas cuantías distintas, en cada franja de edad, para Mayotte en función del salario mínimo vigente en esta región (isla con estatus de departamento de ultramar francés, situada en el extremo norte del canal de Mozambique).

¹¹⁴¹ *Le fonds d'accompagnement à la transformation des entreprises adaptées.*

¹¹⁴² Se podrá fijar una cuantía distinta para Mayotte.

2.2.3.6. Dos fórmulas experimentales: el contrato trampolín y las ETT adaptadas

Las empresas adaptadas pueden ser un paso intermedio para aquellos trabajadores con discapacidad cuya intención sea integrarse en el mercado normalizado. Para ello, el Gobierno ha puesto en marcha dos fórmulas experimentales para aquellas empresas adaptadas que decidan acogerse a dicha experimentación: el contrato de trabajo de duración determinada denominado *tremplin* (trampolín) y la empresa de trabajo temporal adaptada. En definitiva, lo que el Gobierno francés ha pretendido ha sido contar con el mayor número de resortes o instrumentos para poder colocar a los trabajadores con discapacidad en el mercado de trabajo ordinario.

Así, la Ley N.º 2018-771 estableció en su art. 78 plantear un experimento, cuya duración se inició en noviembre de 2018 y su finalización se prevé para el 31 de diciembre de 2022, con el objeto de apoyar a las transiciones profesionales y promover la movilidad profesional de los trabajadores discapacitados, desde las empresas adaptadas hacia otras empresas del mercado ordinario, utilizando un contrato de duración determinada en los términos regulados en el 1º del art. L1242-3 CT. Este contrato va a ser conocido como **contrato “trampolín”**¹¹⁴³.

Para acceder a esta fórmula, las empresas adaptadas deberán presentar su candidatura al Prefecto regional y cumplir con una serie de requisitos en cuanto a objetivos, medios y resultados. Por cada solicitud, el Prefecto emitirá un dictamen que transmitirá al Delegado General de Empleo y Formación Profesional y al Comité de Seguimiento de la Experimentación. El Comité examinará los expedientes de solicitud y los dictámenes emitidos por el Prefecto y enviará al Ministro responsable de Empleo las propuestas de las empresas seleccionadas para la experimentación (art. 1 Decreto n.º 2018-990, de 14 de noviembre¹¹⁴⁴).

Cuando una EA sea seleccionada para realizar el experimento, deberá llevar a cabo una modificación del contrato que estuviese en vigor con el trabajador con discapacidad por un periodo que no podrá exceder del propio contrato ni, en todo caso, el de la duración del propio experimento (31-12-2022). Dicha modificación se llevará a cabo dentro de los 15 días después de la publicación de la relación de empresas autorizadas para realizar el experimento y conllevará el establecimiento de las siguientes cuestiones (art. 2 Decreto n.º 2018-990):

1. El número de puestos que van a generar el derecho a la ayuda económica que se establece en el art. 5 Decreto n.º 2018-990.
2. Los métodos de apoyo, supervisión y formación profesional de los trabajadores con discapacidad.
3. Los recursos necesarios para la implementación de las acciones de apoyo.
4. Los compromisos de acceso y reincorporación al empleo asumidos por la empresa adecuada y los indicadores destinados a informar sobre las acciones y resultados.
5. Los métodos de seguimiento, evaluación y control relacionados con la ejecución del experimento.

¹¹⁴³ *Le contrat à durée déterminée “tremplin”*.

¹¹⁴⁴ *Décret N.º 2018-990 du 14 novembre 2018 relatif à l’expérimentation par les entreprises adaptées d’un accompagnement des transitions professionnelles des travailleurs handicapés vers les autres employeurs* (JORF n.º 0264, de 15 de noviembre de 2018).

El objetivo de estos contratos es permitir que, de manera voluntaria, las personas con discapacidad insertas en una EA, puedan beneficiarse de una experiencia profesional en otra empresa, así como de una formación cualificada y de un apoyo reforzado e individualizado. La duración de estos contratos no podrá ser inferior a 4 meses y podrán renovarse hasta un máximo de tiempo de 24 meses. De manera excepcional se podrán renovar más allá de la duración máxima en los casos donde la finalización del contrato interrumpiera una acción formativa de carácter profesional, en curso, prorrogándose pues el contrato hasta el fin de la acción formativa. De manera excepcional, cuando surjan dificultades particulares que provoquen la ausencia o dificulten una integración laboral duradera en trabajadores de 50 o más años, el empleador podrá prorrogar el contrato de trabajo más allá del periodo máximo previsto, previa consulta al servicio público de empleo correspondiente encargado del seguimiento del trabajador en cuestión. Estas prórrogas podrán ser de 1 año como máximo dentro de la fecha límite del experimento (art. 78 I Ley N.º 2018-771).

En lo referente a la jornada laboral, no podrá ser menor de 20 horas semanales, salvo que el contrato así lo haya previsto con el objeto de implementar métodos de apoyo al proyecto profesional, adaptados a las circunstancias del trabajador para facilitarle el conseguir o mantener el puesto de trabajo. Por su parte, tampoco podrá exceder de la duración máxima legal semanal (art. 78 I Ley N.º 2018-771).

El contrato podrá suspenderse, a petición del trabajador, en las siguientes situaciones:

1. De acuerdo con el empleador, con el objeto de poder realizar un periodo de prácticas, en las condiciones previstas en los arts. L5135-1 y ss. CT, o una acción de integración profesional en otra empresa.
2. Para realizar el periodo de prueba relativo a una oferta laboral de carácter indefinido o de duración determinada, siempre que esta tenga prevista una duración mínima de 6 meses.

Si al final de cualquiera de estas circunstancias el trabajador discapacitado acaba por contratar con una nueva empresa, el contrato con la EA se rescindirá sin necesidad de previo aviso. En cualquier caso, el contrato podrá rescindirse a iniciativa del trabajador, con anterioridad a la finalización de su vigencia, siempre que la causa sea la obtención de una formación que le otorgue una de las cualificaciones previstas en el art. L6314-1 CT¹¹⁴⁵ (art. 78 I Ley N.º 2018-771).

La contratación a través del contrato trampolín conlleva el derecho a acceder a una serie de ayudas económicas estatales con el objeto de compensar las consecuencias de la discapacidad y de las acciones emprendidas para el empleo de los trabajadores con discapacidad. Estas ayudas incluyen una cantidad fija y una cantidad variable. En este sentido, el importe fijo anual de la ayuda se establece en 10.520€, para 2021¹¹⁴⁶, por puesto de trabajo y a tiempo completo, reduciéndose de manera proporcional al tiempo de trabajo, en caso de jornadas parciales. Por su parte, el importe de la cantidad variable basculará entre el 0% y el 10% de la cantidad fija, determinándose en función de las características

¹¹⁴⁵ De los inscritos en el directorio nacional de certificaciones profesionales que se menciona en el art. L6113-1 CT, un título reconocido en las clasificaciones de un convenio colectivo nacional o un certificado de cualificación profesional de rama o interprofesional.

¹¹⁴⁶ Cantidad establecida en la página correspondiente del *Ministère du Travail, de l'emploi et de l'insertion*, consultada a 27/04/2021: <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/emploi-et-handicap/article/emploi-et-handicap-les-entreprises-adaptees-ea>

de las personas contratadas, de las acciones y recursos implementados para apoyar la consecución del proyecto profesional, de la movilidad que tenga que realizar el trabajador para ocupar el puesto de trabajo o de los resultados que se observen al salir de la EA (art. 5 I y II Decreto n.º 2018-990). En este sentido, también se abona una ayuda reducida a la empresa para mantener la retribución diaria durante los periodos de incapacidad temporal del trabajador regulados en el art. L321-1 del Código de la Seguridad Social¹¹⁴⁷. El importe de esta ayuda reducida será de un 30% sobre el SMC bruto por hora, en función del tiempo de trabajo efectivo (art. 5 III Decreto n.º 2018-990).

Las empresas de trabajo temporal adaptado (EATT)¹¹⁴⁸ van a ser el segundo experimento resultante de la reforma procurada por la Ley N.º 2018-771, cuya regulación se encuentra en su art. 79, y cuyo objeto final será la colocación de trabajadores con discapacidad en otras empresas, promoviendo sus habilidades y la experiencia adquirida. Se trata pues de que, empresas adaptadas existentes, experimenten con la creación de una nueva empresa de trabajo temporal (con personalidad jurídica diferente) especializada en procurar una colocación laboral en otras empresas a personas con discapacidad (art. 1, primer párrafo Decreto n.º 2019-360, de 4 de abril¹¹⁴⁹). Este experimento se abrió el 1 de enero de 2019 y se cerrará, al igual que el anterior, el 31 de diciembre de 2022 (art. 79 I Ley N.º 2018-771).

Las empresas adaptadas que quieran participar en el experimento, al igual que con el contrato trampolín, deberán reunir unos requisitos y solicitar su participación al Prefecto regional, el cual emitirá un dictamen que transmitirá a la Delegación General de Empleo y Formación Profesional y al Comité de Seguimiento de la Experimentación. Este último, enviará al ministro responsable de Empleo una propuesta de empresas idóneas para la experimentación (art. 79 II Ley 2018-771 y art. 1, segundo párrafo, Decreto n.º 2019-360).

Una vez autorizada la EATT, deberá firmar el contrato plurianual de objetivos y recursos establecido en el art. L5213-13 CT, a más tardar en 1 mes desde el registro de la empresa en la lista de candidatas elegidas, y cuya duración máxima, en la actualidad, queda fijada por la fecha fin del experimento (31/12/2022), (art. 2 Decreto n.º 2019-360). En este contrato de carácter plurianual se deberán plasmar las siguientes cuestiones (art. 2 III Decreto n.º 2019-360):

1. La autorización administrativa regulada en el art. L1251-45 CT que necesitan las empresas de trabajo temporal para poder iniciar su actividad junto con el certificado de garantía financiera que les es exigido, para el mismo fin, por el art. L1251-49 CT.
2. Presentación del proyecto económico y social de la EATT para promover el empleo de los trabajadores con discapacidad, en el que se especifique:
 - a. Datos identificativos de la empresa.
 - b. Descripción de sus actividades.

¹¹⁴⁷ En este sentido, el seguro de enfermedad garantiza el pago de las dietas al asegurado que quede incapacitado físicamente. Sin embargo, los paros laborales prescritos para un tratamiento de spa no darán lugar a una asignación diaria, salvo que las condiciones de la persona discapacitada lo justifiquen y queden establecidas y fijadas por la norma.

¹¹⁴⁸ *L'entreprise adaptée de travail temporaire (EATT)*.

¹¹⁴⁹ *Décret N.º 2019-360 du 24 avril 2019 relatif à l'expérimentation des entreprises adaptées de travail temporaire portant modalités de mise en oeuvre, de financement et d'évaluation* (JORF n.º 0097, de 25 de abril de 2019).

- c. Métodos de apoyo, de supervisión y de formación profesional destinados a promover el empleo de los trabajadores con discapacidad y la movilidad a otros empresarios tanto públicos como privados.
3. Presentación de los recursos que permitan llevar a cabo las acciones de apoyo, supervisión, formación y movilidad.
4. La dotación económica otorgada por el Estado.
5. Los compromisos en materia de acceso y reincorporación al empleo asumidos por la EATT y los indicadores que medirán las acciones y sus resultados.
6. El envío, al Prefecto regional, de los documentos contables y administrativos correspondientes.
7. Los procedimientos de evaluación, seguimiento y resolución del contrato.

El Prefecto regional es la persona que va a controlar la ejecución del contrato plurianual y la EATT estará obligada a facilitarle cualquier tipo de información que le permita verificar la correcta ejecución del contrato y la efectividad de las acciones de apoyo y formación. En el caso de que se produjese un incumplimiento de las estipulaciones del contrato en materia de apoyo y formación de los trabajadores con discapacidad, el Prefecto regional informará a la empresa de su intención de rescindir el contrato a una fecha determinada. En este caso, la empresa dispone de 1 mes para aportar sus observaciones correspondientes (art. 3 I Decreto n.º 2019-360). Para los casos en los que se produzca la extinción del contrato por las causas señaladas y en ausencia de un nuevo contrato, los contratos temporales de los trabajadores seguirán en vigor sin las ayudas económicas estatales reguladas en el art. 5 del Decreto n.º 2019-360 (art. 3 II Decreto n.º 2019-360).

Por su parte, la EATT también estará obligada a enviar al Prefecto regional un informe anual de actividad que especifique la siguiente información con respecto a los logros obtenidos por las acciones implementadas (art 4 Decreto n.º 2019-360):

1. Los recursos destinados a las acciones.
2. Las características de las personas contratadas y su contrato de trabajo.
3. La naturaleza y finalidad de las acciones.
4. En su caso, las propuestas de acción social realizadas al trabajador durante la vigencia del contrato.
5. Las propuestas realizadas, en función de las necesidades del interesado, sobre orientación profesional, formación profesional para el empleo, así como su seguimiento.
6. Los resultados de acceso y reincorporación al empleo de los trabajadores que abandonaron la EATT.

Las EATT tendrán derecho a una ayuda estatal a tanto alzado con el objeto de compensar los gastos relacionados con la contratación de las personas responsables de la función de apoyo y con aquellos relacionados con su formación para la realización de su tarea. El importe se fija de manera anual y el pago se realiza mensualmente ¹¹⁵⁰. La ayuda se genera por trabajador y por jornadas a tiempo completo, reduciéndose de manera proporcional en los casos de trabajos a tiempo parcial (art. 5 Decreto n.º 2019-360).

La actividad exclusiva de estas empresas consistirá en facilitar el acceso a un empleo sostenible a los trabajadores con discapacidad que se encuentren en situación de desempleo o que corran el riesgo de perder su puesto de trabajo por su discapacidad, celebrando

¹¹⁵⁰ Para el año 2021 el total de la ayuda anual asciende a 4.526€.

contratos de trabajo en misión, quedando, en cualquier caso, la EATT sujeta a cualquiera de las disposiciones relativas al régimen jurídico de la cesión de trabajadores en las empresas de trabajo temporal que se establecen en el Capítulo I del Título V del Libro II de la primera parte del CT, salvo lo relacionado con la duración de los contratos de trabajo en cesión, regulada en los arts. L1251-12 y L1251-12-1 CT, donde, para estos casos, se podrá aumentar a 24 meses, incluyendo las prórrogas (art. 79 I Ley 2018-771). A este respecto, traigo a colación lo que se dijo en el capítulo primero con respecto a la conveniencia de que los CEE españoles pudieran contratar trabajadores *ad hoc* sin límite, con el objeto de incluirlos en los enclaves laborales, vía muchísimo más enrevesada para alcanzar el mismo objetivo al que llegan las EATT, con la contratación de trabajadores para su puesta a disposición en empresas usuarias.

Los periodos de trabajo semanales no podrán ser inferiores al periodo mínimo establecido en el art. L3123-27 CT¹¹⁵¹, salvo que su discapacidad lo justifique (art. 79 I Ley 2018-771). Las EATT también pueden recurrir a un contrato provisional indefinido en las condiciones establecidas en el art. 56 de la Ley n.º 2015-994, de 17 de agosto de 2015, sobre diálogo social y empleo (1)¹¹⁵². Los trabajadores candidatos para contratar podrán ser elegidos por el servicio público de empleo o directamente por la empresa, con independencia de su necesario registro en el servicio público de empleo correspondiente (art. L5213-13-1 CT). Por último, a pesar de lo dispuesto en el apartado I del art. D5213-63 CT, la proporción de trabajadores con discapacidad en la plantilla de la EATT no podrá ser inferior al 100% de la plantilla; tampoco les serán de aplicación las disposiciones establecidas en el art. D5213-63-1 CT (art. 2 II Decreto n.º 2019-360).

Tabla N.º VI.2. Marco comparativo entre los CEE y las empresas adaptadas

CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO	LES ENTREPRISES ADAPTÉES
<p><u>Concepto:</u> son entidades empresariales que realizan una actividad productiva de bienes y servicios, con participación regular en el mercado y cuya finalidad es asegurar un empleo remunerado a las personas con discapacidad reconocida en lo que se ha venido denominando el mercado de trabajo protegido. Además, sobre el papel, también se configuran como un medio para procurar integrar personas con discapacidad al mercado ordinario de trabajo.</p>	<p><u>Concepto:</u> son entidades empresariales que producen bienes o servicios en cualquier sector de la actividad y cuyo objetivo es contratar trabajadores reconocidos como discapacitados, en situación de desempleo o que corren el riesgo de perder su empleo por razón de su discapacidad, ofreciéndoles un entorno adaptado a sus posibilidades. Además, se constituyen como intermediarias pudiendo ceder, a sus trabajadores con discapacidad, a empresas usuarias.</p>
<p>Los CEE podrán ser creados por organismos públicos o privados o por empresas (físicas o jurídicas), debiéndose inscribir en el correspondiente registro administrativo. Los CEE podrán tener carácter público o privado y carecer, o no,</p>	<p>Las EA podrán ser creadas por las autoridades locales, por organismos público o por organismos privados y empresas mercantiles.</p>

¹¹⁵¹ A falta del acuerdo previsto en el art. L3123-19 CT, el tiempo mínimo para un trabajo a tiempo parcial se fija en 24 horas semanales o su equivalente mensual.

¹¹⁵² LOI N.º 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi (1) (JORF n.º 0189, de 18 de agosto de 2015).

de ánimo de lucro (CEE de iniciativa social).	
Las Unidades de Apoyo a la actividad profesional, labor desarrollada por los equipos multiprofesionales , tienen el objeto de ayudar a superar las barreras, obstáculos o dificultades que puedan encontrarse los trabajadores con discapacidad tanto en el proceso de incorporación al puesto de trabajo como en la permanencia o progresión profesional. Así, los CEE pueden ofrecer cursos de reconversión o de perfeccionamiento en los casos en los que el trabajador no logre alcanzar la capacitación requerida.	<p>Son entornos de aprendizaje y de adquisición de habilidades para sus trabajadores, apoyadas en la lógica del tríptico empleo-formación-apoyo.</p> <p>Proporcionan al trabajador un proyecto profesional mediante un apoyo individualizado, la mejora de sus competencias y la posibilidad de movilidad dentro de la propia empresa o hacia otras. Este apoyo individualizado podrá incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asesoramiento para la definición del proyecto personal profesional. - Acciones de formación profesional. - Acciones de evaluación de competencias.
La plantilla de los CEE deberá estar compuesta por el mayor número de personas con discapacidad que permita el proceso productivo y, en todo caso, el número total de trabajadores con discapacidad no podrá ser inferior al 70% del total de la plantilla del CEE .	El número de trabajadores con discapacidad contratados va a estar sujeto a un mínimo del 55% de la plantilla.
La relación laboral de los trabajadores discapacitados en los CEE se califica como relación de carácter especial .	La relación laboral de los trabajadores con discapacidad no se acoge a ningún régimen de carácter especial .
PUESTA A DISPOSICIÓN DE LOS TRABAJADORES	
El CEE, mediante el enclave laboral , podrá desplazar, de manera temporal, a trabajadores con discapacidad (el 60% de los trabajadores desplazados deberán presentar alto grado de discapacidad) al centro de trabajo de una empresa ordinaria con el objeto de realizar una obra o servicio que guarde relación con la actividad de la empresa ordinaria.	Los trabajadores con discapacidad , bajo el consentimiento del trabajador y con vistas a una posible contratación, podrán ser puestos temporalmente a disposición de otra empresa, en el marco de un contrato de prestación de servicios. No existe limitaciones en función del grado o tipo de discapacidad .
El enclave laboral tiene carácter temporal, con un límite máximo, de 3 años y con la posibilidad de prorrogarse siempre que el CEE acredite que la empresa colaboradora, u otra empresa del mercado ordinario contrate, de manera indefinida, a trabajadores con alto grado de discapacidad.	Los contratos de puesta a disposición se aprueban por un periodo máximo de 1 año, pudiéndose renovar por una sola vez . Adicionalmente se podrán ampliar por otro año más , con el consentimiento del trabajador, cuando surjan dificultades especialmente importantes vinculadas a la discapacidad del trabajador que hubiesen sido dificultado la comisión del servicio.

<p>La dirección y la organización del trabajo del enclave laboral va a corresponder al CEE, ya que el trabajador discapacitado sigue manteniendo la relación laboral de carácter especial con el CEE.</p>	<p>La EA podrá prestar un servicio de apoyo individualizado, acciones de apoyo profesional y formación a los trabajadores puestos a disposición.</p> <p>Figuras jurídicas experimentales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El contrato de trabajo <i>tremplin</i>. - La empresa de trabajo temporal adaptada.
--	---

Fuente: *Elaboración propia*

Desde una visión general, tendríamos que decir que son dos figuras completamente distintas que solo coinciden en uno de sus aspectos esenciales: la incorporación en su plantilla de trabajadores con discapacidad quiénes van a encontrar, en ambos supuestos, un entorno protegido y adaptado a sus posibilidades. A partir de este punto, hay que reconocer que el desarrollo previsto de ambas figuras va a dibujar caminos, evidentemente, diferentes, aunque sobre el papel, el legislador español también otorga un papel integrador al CEE.

En nuestra opinión, las empresas adaptadas francesas contienen un carácter integrador mucho más marcado que los CEE españoles, atreviéndonos a definirlos como una especie de empresa de inserción (españolas) que ponen al servicio del trabajador con discapacidad una serie de acciones que van a procurarles desarrollar un itinerario profesional y a las que el legislador francés les ha otorgado la facultad de poder llevar a cabo puestas a disposición de sus trabajadores en otras empresas usuarias. Por su parte, la faceta integradora de los CEE se mostrará más sobre el papel que sobre una efectividad real, ya que, la figura jurídica utilizada es el enclave laboral y ya se ha visto la efectividad que muestra integrando un escaso número de trabajadores con discapacidad al mercado de trabajo ordinario. Prueba de que las empresas adaptadas francesas tienen una mayor vocación integradora son, por un lado, las ayudas que reciben para soportar los gastos que generen las acciones implementadas para facilitar la incorporación a los trabajadores con discapacidad, y por otro, la creación de dos nuevas figuras específicas, que con carácter experimental, el legislador francés pretende dar un nuevo impulso a la integración de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo, como son el contrato trampolín y las EATT.

Otra cuestión a destacar sobre las EA francesas es que no establecen cortapisas sobre el tipo de trabajador con discapacidad o el límite de trabajadores a contratar por la empresa ordinaria, lo que, en teoría, debe facilitar la integración total o general de los trabajadores con discapacidad en el mercado de trabajo ordinario.

En resumen, nos parece que las acciones de puesta a disposición son propuestas más sencillas y directas, en cuanto a instrumento facilitador para el trasvase del trabajador con discapacidad al mercado ordinario, que el sistema de enclave laboral. Si bien es cierto que mediante la fórmula española, los trabajadores que sufren un grado de discapacidad severa se pueden ver más beneficiados, desde nuestro punto de vista, dicha cuestión se podría solucionar incentivando la contratación de este colectivo, además de lo ya planteado en su capítulo correspondiente sobre la conveniencia de fomentar el empleo protegido, sobre todo, en los casos donde las posibilidades de competir con trabajadores normalizados

implicaría grandes adaptaciones en las empresas, cuestión esta última que puede presentarse poco atractiva, sobre todo en pequeñas empresas o microempresas.

2.2.4. El empleo con apoyo¹¹⁵³

Los trabajadores con una discapacidad reconocida podrán beneficiarse de un régimen de empleo con apoyo¹¹⁵⁴ destinado a permitirles obtener un empleo remunerado en el mercado laboral ordinario, si la persona se encuentra en situación de desempleo e inscritas como demandantes de empleo, o a mantenerlo, si la persona se encuentra ya empleada. Esto significa que el sistema de empleo con apoyo puede ser puesto a disposición tanto de la persona con discapacidad desempleada, que quiera buscar una ocupación, como del trabajador con discapacidad que tenga dificultades en su puesto de trabajo o que pretenda obtener un progreso profesional (art. L5213-2-1 I CT)

Su implementación incluye acciones de apoyo médico-social y de apoyo a la integración profesional siendo, pues, los posibles beneficiarios de la medida (art. D5213-89 CT):

1. Personas con una discapacidad reconocida por el CDAPH, con un proyecto de inserción laboral en el mercado ordinario.
2. Trabajadores discapacitados alojados en un centro o disfrutando de un servicio de asistencia laboral de los mencionados en el apartado 5º I del art. L312-1 del Código de Acción Social y Familias, con un proyecto de inserción laboral en el mercado laboral ordinario.
3. Trabajadores discapacitados empleados en entornos laborales ordinarios que encuentren dificultades especiales para asegurar su integración profesional de manera sostenible.

Para que sea plenamente eficaz, el sistema también incluye el apoyo al empleador para prevenir o remediar las dificultades que pudiera encontrar el trabajador al desempeñar su trabajo o para evaluar y adaptar el puesto y el entorno de trabajo (art. L5213-2-1 I, primer párrafo, CT).

La implementación del servicio de empleo con apoyo va a estar a cargo de una entidad jurídica que deberá cumplir con las especificaciones definidas por la ARS¹¹⁵⁵ junto con la DIRECCTE¹¹⁵⁶, previa consulta con el FIPH y con el FIPHFP¹¹⁵⁷ (art. D5213-90 I CT). Dichas especificaciones incluirán, en particular (art. D5213-90 II CT):

1. Descripción de las actividades y servicios de apoyo a la integración profesional y los servicios de apoyo médico-social ofrecidos, así como los trámites de entrada y salida del servicio. Estas actividades y servicios se adaptarán a las necesidades del trabajador discapacitado y cubrirán todos los periodos en los que sea necesario el

¹¹⁵³ *L'emploi accompagné.*

¹¹⁵⁴ El régimen de empleo con apoyo fue generalizado por la *LOI N.º 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (1)* (JORF N.º 0184 de 9 de agosto de 2016) y por el *Décret N.º 2016-1899 du 27 décembre 2016 relatif à la mise en oeuvre du dispositif d'emploi accompagné et au financement du compte personnel de formation des travailleurs handicapés* (JORF N.º 0302 de 29 de diciembre de 2016, texto N.º 33).

¹¹⁵⁵ *L'agence Régionale de Santé (ARS).* Agencia Regional de Salud.

¹¹⁵⁶ *Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE).* Dirección Regional de Empresas, Competencia, Consumo, Trabajo y Empleo.

¹¹⁵⁷ *Fonds pour l'insertion des personnes handicapés dans la fonction publique.* Fondo de Integración de Discapacitados en el Servicio Público.

apoyo. El apoyo o acompañamiento deberá incluir, al menos, los 4 módulos siguientes:

- a. La evaluación de la situación del trabajador discapacitado, teniendo en cuenta su proyecto profesional, sus capacidades y sus necesidades, así como, en su caso, las necesidades de su empleador.
 - b. Determinar el proyecto profesional y contribuir a su realización con miras a la integración laboral en su entorno laboral ordinario, lo antes posible.
 - c. Asistencia al beneficiario en su búsqueda de empleo.
 - d. Apoyo en el empleo para asegurar la carrera profesional de los trabajadores discapacitados en cuestiones como facilitar el acceso a la formación y a la evaluación de competencias, si fuese necesario, intermediar entre la persona discapacitada y su empleador, así como vigilar las condiciones de adaptación del entorno de trabajo a las necesidades de la persona discapacitada.
2. La descripción de la naturaleza de las actividades y servicios dirigidos a satisfacer las necesidades de los empresarios, que puede incluir el apoyo ocasional para prever o paliar las dificultades encontradas en el desempeño de las funciones encomendadas a los trabajadores discapacitados, para asegurar las modalidades de adaptación al grupo de trabajo, en particular, mediante la sensibilización y la formación de los equipos de trabajo, para evaluar y adecuar el puesto y el entorno laboral, así como, para facilitar la gestión de competencias y la trayectoria profesional del trabajador discapacitado.
 3. La relación de empresas con las que tiene previsto intervenir la entidad que presta el servicio con apoyo, así como su enfoque futuro de contactar con otras nuevas susceptibles de contratar a trabajadores con discapacidad.
 4. Presentación de los recursos movilizadas para la implementación de las acciones previstas en los párrafos anteriores, en particular, el personal especializado en prestar el servicio de empleo con apoyo, sus calificaciones y cualificaciones, el procedimiento elegido para el apoyo al trabajador con discapacidad, o al empleador, en función del número de personas previstas para recibir el apoyo al empleo, durante un año.
 5. El contrato de gestión mencionado en el art. L5213-2-1 III CT.
 6. Los métodos de seguimiento y evaluación del sistema de empleo con apoyo, que comprenden datos cuantitativos y cualitativos relacionados con los perfiles de los trabajadores discapacitados y los empleadores, la duración efectiva del apoyo, las salidas del servicio y sus motivos, la naturaleza de los servicios implementados, así como las dificultades encontradas, si las hubiera, en cada una de las etapas de apoyo. El seguimiento de los indicadores es realizado por la propia entidad que implemente el servicio con apoyo, en función de una serie de índices de referencia nacional, elaborado de acuerdo con los métodos especificados en el convenio previsto en el art. D5213-91 CT.

Estas acciones de apoyo se ven complementadas y coordinadas con las acciones existentes para el empleo de personas con discapacidad en los distintos territorios implementadas por las *Cap Emploi*¹¹⁵⁸, *Agefiph*¹¹⁵⁹, *FIPHFP*, etc. Todo este conjunto de acciones forma parte

¹¹⁵⁸ Agencias de colocación especializadas en personas con discapacidad.

¹¹⁵⁹ Organización nacional que actúa a nivel local promoviendo la integración, el mantenimiento y el desarrollo profesional de las personas con discapacidad en las empresas del sector privado.

del Plan Regional de Integración de Trabajadores Discapacitados (PRITH)¹¹⁶⁰ (art. D5213-88, primer párrafo CT).

El sistema de empleo con apoyo se implementa por decisión del CDAPH. Una vez que la empresa tiene contacto con la persona con discapacidad, la solicitud puede venir tanto de un *Cap Emploi*, del *Pôle Emploi* o de una Misión Local¹¹⁶¹. El régimen de empleo con apoyo puede ser solicitado, en cualquier momento, por la persona con discapacidad que se encuentre en situación de desempleo, o por el trabajador con discapacidad, ya empleado, en este caso, a través de su empleador. La decisión final de admisión en el sistema se toma con el consentimiento del interesado y se precisará de un acuerdo firmado entre la entidad que preste el servicio de empleo con apoyo, la persona que va a recibir el apoyo o su representante legal y su empleador, en su caso. En este acuerdo se especificarán los métodos de acompañamiento y de apoyo a los trabajadores y empleadores, especialmente, en el lugar de trabajo (art. L5213-2-1 II CT).

La entidad que vaya a implementar el servicio de empleo con apoyo tendrá que ser un centro o una entidad de las que prestan los servicios establecidos en los apartados 1º, 2º, 5º o 7º del art. L312-1 del Código de Acción Social y Familias y que haya celebrado un acuerdo de gestión con, al menos, una de las siguientes organizaciones: *Cap Emploi*, *Pôle Emploi* o Misión local (art. D5213-88, segundo párrafo, CT).

Tabla N.º VI.3. Marco comparativo entre el servicio con apoyo español y el francés

EL EMPLEO CON APOYO	L'EMPLOI ACCOMPAGNÉ
<u>Concepto:</u> el servicio de empleo con apoyo está constituido por una serie de acciones de orientación y acompañamiento individualizado, cuyo fin tratará de facilitar la adaptación de la persona discapacitada, al entorno laboral del puesto de trabajo en empresas pertenecientes al mercado ordinario o, en su caso, en un CEE.	<u>Concepto:</u> el servicio de empleo con apoyo lo constituye una serie de acciones de orientación y acompañamiento individualizado cuyo fin va a ser la colocación o el mantenimiento de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo ordinario.
<u>Destinatarios:</u> – Desempleados con una discapacidad severa reconocida e inscritos como demandantes de empleo en los SSPPE.	<u>Destinatarios:</u> – Desempleados con discapacidad inscritos como demandantes de empleo. – Trabajadores con discapacidad que se encuentran empleados en el mercado de trabajo ordinario.
LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO	
– Seguimiento del trabajador y evaluación del proceso de inserción laboral con el objeto de detectar necesidades y prevenir	12. La evaluación de la situación del trabajador discapacitado, teniendo en cuenta sus capacidades y sus necesidades.

¹¹⁶⁰ *Plan Régional d'Insertion des Travailleurs Handicapés (PRITH).*

¹¹⁶¹ Las Misiones locales (*Mission locale*) son uno de los operadores responsables de la implantación de las políticas de empleo a nivel territorial, que forman parte del Servicio Público de Empleo Estatal, que ejercen como servicios de empleo local y cuyo objetivo es ayudar a los jóvenes de 16 a 25 años a resolver cualquier problema de integración sociolaboral, mediante la puesta a disposición de una serie de acciones dirigidas a informar, orientar y apoyar el acceso a la formación profesional o al empleo (art. L5314-2 CT).

<p>obstáculos que dificulten la inserción laboral o la permanencia en el empleo.</p> <p>7. Orientación, asesoramiento y acompañamiento, elaborando para cada trabajador un programa de adaptación al puesto de trabajo.</p> <p>8. Adiestramiento en las tareas inherentes al puesto de trabajo.</p> <p>9. Asesoramiento e información a la empresa sobre las diversas necesidades y adaptaciones que sugiera el puesto de trabajo.</p> <p>10. Labores de acercamiento y ayuda entre el trabajador discapacitado, el empresario y los compañeros de trabajo.</p> <p>11. Apoyo para el desarrollo de habilidades sociales.</p>	<p>13. Apoyo para determinar el proyecto profesional y contribuir a su realización, en particular, el acceso a la formación y a la evaluación de competencias.</p> <p>14. Asistencia al beneficiario en su búsqueda de empleo.</p> <p>15. Mostrar las necesidades de adaptación del entorno de trabajo a las necesidades de la persona discapacitada.</p> <p>16. Llevar a cabo acciones de sensibilización y formación de los equipos de trabajo, para la trayectoria profesional del trabajador discapacitado.</p> <p>17. Mostrar un enfoque de sensibilización con nuevas empresas susceptibles de contratar trabajadores discapacitados.</p> <p>18. Apoyo médico-social.</p>
EN CASO DE CONTRATACIÓN	
<p>Si la contratación es temporal, se establece una duración mínima de 6 meses. Si la jornada laboral se realizase de manera parcial, ésta será de, al menos, el 50% de la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable.</p>	<p>No se establece limitación alguna.</p>
LOS PROMOTORES DEL SISTEMA	
<p>4. Entidades sin ánimo de lucro que cuenten con preparadores laborales especializados o comprometerse a incorporarlos.</p> <p>5. Los CEE que cuenten con preparadores laborales especializados o comprometerse a incorporarlos.</p> <p>6. Las propias empresas contratantes siempre que cuenten con los recursos necesarios y con preparadores laborales especializados o se comprometan a incorporarlos.</p>	<p>Centros de servicios sociales o médico-sociales que hayan celebrado un acuerdo de gestión con, al menos, una de las siguientes organizaciones: <i>Cap Emploi, Pôle Emploi</i> o Misión local¹¹⁶².</p> <p>Se precisa la firma de un acuerdo entre la persona jurídica que vaya a gestionar el dispositivo de apoyo, la persona que va a recibir el apoyo o su representante legal y, en su caso, su empleador.</p>

¹¹⁶² En concreto, podrán ser los siguientes: centros que, habitualmente, se ocupan de menores y adultos menores de 21 años; centros educativos que brinden educación adaptada y servicios médico-sociales a menores y a jóvenes adultos con discapacidad o con dificultades de adaptación; centros de ayuda a través del trabajo, salvo las empresas adaptadas y las entidades que se dediquen a realizar las actividades reguladas en el art. L322-4-26 CT o centros de rehabilitación y reconversión profesional de los que se refiere el art. L323-15 CT.

<p>Los promotores deben suscribir un convenio de colaboración con la empresa que contrata al trabajador.</p>	
LA DURACIÓN DEL SERVICIO	
<ul style="list-style-type: none"> - Entre un mínimo de 6 meses y 1 año, prorrogable hasta otro año más. - Para trabajadores con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual con un grado igual o superior al 33%, el plazo máximo de 2 años podrá ampliarse hasta 6 meses más cuando se detecten situaciones de especial necesidad que exijan medidas específicas de apoyo. 	<p>No se establece límite alguno.</p>
TIEMPO DEDICADO A PRESTAR EL SERVICIO	
<ol style="list-style-type: none"> 4. 1/3 de la jornada laboral, en caso de trabajadores con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual con un grado igual o superior al 65%. 5. 1/5 de la jornada laboral, en caso de trabajadores con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual igual o superior al 33% e inferior al 65%. 6. 1/8 de la jornada laboral en los casos de trabajadores con discapacidad física o sensorial con un grado igual o superior al 65%. 	<p>No se establece límite alguno.</p>

Fuente: Elaboración propia

Aunque el servicio de empleo con apoyo español y francés no difieren en su concepción básica y objetivo final (la prestación de todas aquellas acciones que ayuden a integrar laboralmente a las personas con discapacidad o a mantener el empleo en sus respectivos puestos de trabajo) sí que encontramos diferencias importantes en cuanto a su desempeño, pudiendo afectar a su efectividad de alcanzar el objetivo pretendido.

En este caso, podemos destacar la existencia de dos diferencias relevantes. En primer lugar, el servicio de empleo con apoyo español focaliza sus objetivos en ayudar a las personas con discapacidad severa, si bien es cierto, no solo en el mercado ordinario, sino también, en el mercado de trabajo protegido. Esta última matización pareciera no tener mucho sentido ya que el fin social que pretende crear el mercado protegido es, precisamente,

generar un espacio adaptado a las circunstancias personales de los trabajadores con discapacidad, de hecho, los CEE se pueden constituir como entidades prestadoras del servicio de empleo con apoyo. Por su parte, el servicio de empleo con apoyo francés ha focalizado su objetivo en procurar la incorporación de cualquier trabajador con discapacidad, debidamente reconocido, en el mercado ordinario, con independencia de cuál sea el grado de disfunción, incluso para realizar labores de intermediación entre empleador y trabajador. Además, el ordenamiento jurídico francés abre otra vía de acción con la que no se cuenta en España y es aquella que incluye la posibilidad de que sea el propio empleador el que solicite el servicio con apoyo para ser asesorado sobre la mejora de las condiciones o adaptaciones laborales que precise el trabajador con discapacidad, en su puesto de trabajo. Ambas circunstancias pueden ser constitutivas de generar una mayor cobertura y posibilitar a un número mayor tanto de trabajadores como de empleadores, el beneficio de un servicio que se presenta de necesidad absoluta cuando de asegurar la integración laboral de trabajadores con discapacidad se trata.

En segundo lugar, el ordenamiento jurídico francés opta por una regulación que escasamente limita la acción de la prestación del servicio de empleo con apoyo y que solo subordina su prestación al tipo de contrato o de jornada de trabajo que pueda suscitarse de la contratación laboral del trabajador por la empresa, en cuestión. Aunque en un principio las disposiciones que regula nuestro ordenamiento jurídico parecen configurarse como un ramillete de garantías para el trabajador discapacitado (duración de los proyectos, el tiempo dedicado a la prestación del servicio), no podemos olvidar que suponen limitaciones y restricciones que pueden afectar la integración laboral del trabajador.

Otra cuestión que llama nuestra atención es que mientras el ordenamiento jurídico español establece como partes principales del acuerdo a la entidad prestadora del servicio y a la propia empresa contratante, su homólogo francés establece como partes interesadas al trabajador con discapacidad y a la entidad prestadora del servicio y solo, cuando el servicio se va a prestar a un trabajador ya empleado, entra como parte interesada el empleador. Esta cuestión significa que, en Francia, el servicio de empleo con apoyo, está diseñado para que sea la persona con discapacidad la protagonista y el centro de atención de dicho servicio, con lo cual, se entiende que la mayor carga de acciones y medidas deberán estar diseñadas para la búsqueda de una colocación adecuada del trabajador con discapacidad, sin perjuicio de que el servicio incluya la valoración y el análisis de los puestos de trabajo a los que se opte. Sin embargo, en España, el servicio está diseñado, mayormente, para la incorporación del trabajador a la empresa contratante, lo que significa perderse una fase anterior de asesoramiento y búsqueda de una colocación adecuada, sin perjuicio de las medidas de asesoramiento y orientación que puedan también ofrecer las entidades prestadoras del servicio de empleo con apoyo

2.3. Las medidas de política de empleo destinadas al colectivo de jóvenes

2.3.1. Vía de apoyo contractual al empleo y a la autonomía de los jóvenes (PACEA)¹¹⁶³

2.3.1.1. Qué es PACEA

¹¹⁶³ *Parcours Contractualisé d'accompagnement vers l'Emploi et l'Autonomie (PACEA).*

El art. L5131-3 CT proclama un derecho general donde se establece que cualquier joven de 16 a 25 años con dificultades de emplearse y riesgo de exclusión laboral, tiene derecho a un apoyo al empleo, ofrecido y organizado por el Estado, y a la autonomía (tanto laboral como personal). En este sentido, el art. L5131-4 CT crea la posibilidad de que, ese apoyo ofrecido por el Estado se convierta en una vía de inserción laboral en forma de itinerario personalizado de inserción (PACEA). Creada por el art. 46 de la Ley n.º 2016-1088, de 8 de agosto de 2016,¹¹⁶⁴, PACEA es una vía de apoyo a la inserción laboral de los jóvenes, única y adaptable a las necesidades específicas de cada beneficiario y que se enmarca dentro del plan de recuperación *Plan 1 joven 1 solución*¹¹⁶⁵.

2.3.1.2. Procedimiento para ingresar en PACEA

Para ingresar en PACEA, el joven deberá, en primer lugar, solicitar un servicio de orientación laboral al asesor correspondiente. El joven será objeto de un análisis sobre su situación, sus solicitudes, sus proyectos y sus necesidades que dará como resultado un diagnóstico individualizado que permitirá tanto identificar como promover las competencias correspondientes. Este diagnóstico se constituirá como la base que oriente al joven hacia la modalidad más adecuada para ingresar en PACEA (art. R5131-8 CT). El diagnóstico inicial se podrá llevar a cabo mediante entrevistas entre el joven y el orientador, pruebas situacionales o cualquier otra acción necesaria para la construcción del diagnóstico. La duración recomendada para la emisión del diagnóstico es de un mes máximo, salvo que las necesidades especiales de los jóvenes justifiquen ampliar dicho período¹¹⁶⁶.

Una vez realizado el diagnóstico inicial en profundidad se puede ingresar en PACEA mediante la formalización de un contrato privado entre el trabajador joven y la Misión local, correspondiente, en representación del Estado. Dicho contrato se firmará, a más tardar, en un mes después de la realización del diagnóstico inicial del joven. En el contrato deberán quedar reflejadas las siguientes cuestiones, (art. R5131-10 CT):

1. Las fases del itinerario, sus objetivos y su duración.
2. Los compromisos que asumen las partes interesadas en cada fase del itinerario. Para el joven beneficiario de PACEA el compromiso será el de participar de manera activa en las acciones diseñadas para él, así como la veracidad y la sinceridad en la información comunicada.
3. En su caso, la atribución de una asignación económica, su importe y duración estimada.

El contrato con PACEA se establece por un periodo fijo de duración, pudiéndose ir renovando hasta un máximo de 24 meses consecutivos. Si el beneficiario ingresa en PACEA a través de la Garantía Juvenil, la duración del contrato se alargará hasta la finalización de la Garantía Juvenil. Así, el ingreso en PACEA finalizará cuando (art. R5131-11 CT):

¹¹⁶⁴ LOI N.º 2016-1088 du août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (1) (JORF N.º 0184, de 9 de agosto de 2016).

¹¹⁶⁵ #1jeune1solution. Para la consulta del plan: <https://www.1jeune1solution.gouv.fr/>

¹¹⁶⁶ Guide relatif à la mise en oeuvre du PACEA, pág. 3. Consultada el día 27/04/2021 en: <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/mesures-jeunes/article/instruction-pour-la-mise-en-oeuvre-du-parcours-contractualise-d-accompagnement>

1. Se dé por sentada la autonomía del joven, a la luz de las valoraciones mencionadas en el art. R5131-9 CT o de la evolución de su situación.
2. El joven alcance la edad de 26 años.
3. Cuando así lo solicite el joven beneficiario.
4. Cuando el joven incumpla sus compromisos contractuales y tras haber tenido la oportunidad de presentar las observaciones o justificaciones oportunas (art. R3151-12 CT).

Tras la firma del contrato entre el joven y la Misión local, el asesor especificará en el plan de acción anexo al contrato, la posibilidad de que el joven reciba el correspondiente subsidio y la cuantía. Esta indicación será orientativa y podrá ser revisada, si se producen cambios en la situación del interesado y, en particular, en el momento de las evaluaciones que tengan lugar al final de cada fase de apoyo.

El ingreso en PACEA se podrá realizar a través de 4 modalidades o fases de apoyo, adaptadas a los proyectos y expectativas del joven, cuya duración e intensidad podrá variar en función de las necesidades de la persona beneficiaria¹¹⁶⁷. Junto con el joven, en cada fase se definirán una serie de objetivos realizándose también la correspondiente evaluación final con el fin de medir el progreso del joven hacia el acceso al empleo y la autonomía¹¹⁶⁸. Cada fase de apoyo podrá incluir (art. R5131-9 CT):

1. Periodos de formación.
2. Acciones en entornos laborales.
3. Acciones específicas de apoyo social y profesional.
4. Acciones provenientes de otras organizaciones que contribuyan a prestar apoyo.

Las fases de PACEA son las siguientes¹¹⁶⁹:

1. Define y formaliza tu proyecto personal y profesional.
2. Implementa tu proyecto personal y profesional.
3. Accede a la autonomía y asegura tu proyecto.
4. Garantía Juvenil. Hay que advertir que la fase de Garantía Juvenil va a obedecer a sus propias reglas en cuanto a duración y procedimiento. Ningún joven podrá entrar en la Garantía Juvenil sin haber integrado simultánea o previamente en una PACEA y, por tanto, realizado un diagnóstico inicial (art. L5131-6 CT).

Como hemos dicho, las fases se podrán llevar a cabo, de manera sucesiva, durante un máximo de 24 meses consecutivos. No existe un orden predefinido para llevar a cabo cualquiera de las modalidades o fases que se pueden implementar en PACEA, por lo que podrán utilizarse en función de las necesidades del joven. Es decir, se podrán utilizar modalidades idénticas dentro de un mismo PACEA o se podrá abrir una modalidad nueva que no fuese identificada en un primer momento. Lo que no permite la regulación es abrir dos modalidades de manera simultánea. El art. R5131-9 CT establece que cada fase marcará una serie de objetivos de los 17 que contempla PACEA. Estos objetivos tienen naturaleza tanto social como laboral y abarcarán cuestiones como la integración en actividades deportivas o culturales, tomar medidas relacionadas con la vivienda, la búsqueda de trabajo, desarrollar un plan de formación o emprender la creación de una actividad económica.

¹¹⁶⁷ Será el asesor el encargado de establecer la duración de cada fase en función de las necesidades detectadas durante el diagnóstico inicial en profundidad.

¹¹⁶⁸ *Guide relatif à la mise en oeuvre du PACEA*, pág. 11.

¹¹⁶⁹ *Guide relatif à la mise en oeuvre du PACEA*, pág. 10.

Al final de cada fase, el joven deberá conceder una entrevista donde se valorará la adquisición, por parte del beneficiario, de la autonomía pretendida. Si las fases se han superado con normalidad, será en este momento cuando se decida, con el joven, la finalización de su estancia en PACEA y que su situación ya no requiere el apoyo reforzado que ofrece PACEA.

Durante el proceso, PACEA no podrá suspenderse cuando un joven ya no está disponible para seguir su curso, sino que, en tal caso, dicho joven deberá darse de baja del programa. Sin embargo, será posible volver a incorporarse a una nueva PACEA después de un primer intento ya sea porque su finalización se produjo por agotamiento del plazo máximo o de manera prematura. Este hecho permite a un beneficiario que, a pesar de lograr alcanzar su autonomía en una PACEA, tras pasar un periodo de tiempo, dicha autonomía se hubiera visto deteriorada, pueda volver a beneficiarse de un nuevo apoyo adaptado a las dificultades encontradas¹¹⁷⁰.

2.3.1.3. Las acciones concretas a través de las cuáles se define PACEA

La Misión local correspondiente será la encargada de poner en marcha las distintas acciones con las que alcanzar los objetivos propuestos en cada una de las fases diseñadas para cada PACEA (art. L5314-1 CT). Dichas acciones podrán concretarse en el establecimiento de programas de formación, de programas de estudio-trabajo, la creación de situaciones profesionales incluso dentro de entornos laborales, participación en planes locales de empleo, acciones específicas de apoyo sociolaboral o también acciones realizadas por otras organizaciones como el *Pôle Emploi* ofreciendo ofertas de empleo, el E2C¹¹⁷¹, EPIDE¹¹⁷², SMV¹¹⁷³, SMA¹¹⁷⁴, etc., (arts. L5131-4 y R5131-8 CT).

2.3.1.4. El derecho a una asignación económica de los beneficiarios de PACEA

Los arts. L5131-5, R5131-13 y ss. CT prevén la posibilidad de conceder al joven beneficiario de una PACEA, por parte de la Misión local, un subsidio cuyo objetivo sería apoyar puntualmente su proceso de integración laboral y de adquisición de autonomía, en función de la situación y las necesidades del interesado y durante los periodos en los que el beneficiario no percibiera retribución mensual superior a 300€, ya fuere por la realización de un trabajo, de prácticas o por el percibimiento de otro subsidio. La cuantía mensual de la asignación no podrá exceder de la establecida para la RSA, excluyendo el complemento correspondiente a la vivienda¹¹⁷⁵. Sin embargo, el percibimiento de esta ayuda tiene un límite máximo, de carácter anual, que se establece en 6 veces la RSA, excluyendo el complemento de vivienda. El subsidio PACEA resulta incompatible con el percibimiento del subsidio que propone la Garantía Juvenil francesa.

¹¹⁷⁰ *Guide relatif à la mise en oeuvre du PACEA*, págs. 12 y 13.

¹¹⁷¹ Escuelas de segunda oportunidad dirigidas a jóvenes menores de 26 años que hubiesen abandonado el sistema educativo sin la obtención de un título o cualificación profesional.

¹¹⁷² Son centros dedicados a la integración sociolaboral de aquellos jóvenes de 18 a 25 años sin titulación alguna o que se encuentran en situación de marginación social.

¹¹⁷³ Servicio Militar Voluntario.

¹¹⁷⁴ Servicio Militar Adaptado.

¹¹⁷⁵ Con respecto al complemento de vivienda de la RSA, véase lo establecido en el art. R262-9 del Código de acción social y familias.

2.3.1.5. *El acceso a la autonomía*

Como ya se ha dicho, la evidencia sobre la adquisición de la autonomía del beneficiario de una PACEA se obtiene en la entrevista de evaluación que se realiza a la finalización de cada fase implementada. En su caso, se decide junto con el sujeto, que la situación del joven ya no requiere el apoyo reforzado. Dicha situación puede evaluarse desde varios aspectos como el acceso a la movilidad, obtención de recursos, acceso a la vivienda o alojamiento, el acceso al empleo, la creación de una actividad económica, el ingreso en una formación profesional que conlleve la consecución de una titulación o diploma o la adquisición de habilidades en los campos profesional y social (ciudadanía, ocio y cultura) como también en el de conocimientos básicos y habilidades clave como puedan ser las digitales.

2.3.2. *La formación en alternancia. El contrato de trabajo de profesionalización*¹¹⁷⁶

En Francia, la formación en alternancia¹¹⁷⁷ al igual que en España, es un sistema de formación que conlleva una fase práctica y una fase teórica, que se combinan y alternan. Permite pues, formarse al joven en una profesión, a la vez que se integra en la cultura de la empresa en la que se desarrolla el programa de formación en alternancia. En Francia se considera una verdadera puerta de entrada al empleo y a la inserción laboral de los jóvenes estudiantes y, en este sentido, el contrato de profesionalización junto con el contrato de aprendizaje (que se verá más adelante), se configuran como dos de los instrumentos a través de los cuáles se puede llevar a cabo la formación dual en Francia.

2.3.2.1. *Concepto*

El contrato de profesionalización es una figura experimental que ha sido introducida en el CT por el art. 28 de la Ley N.º 2018-771, de 5 de diciembre de 2018, y que podrá implementarse, en todo el territorio nacional, por un plazo que no excederá de 3 años, a contar desde la fecha de publicación del Decreto 2018-1263, de 26 de diciembre. Es un contrato de trabajo celebrado entre un empleador y un empleado que permite combinar la formación teórica impartida en un centro de formación o en la propia empresa empleadora, con el desarrollo de una actividad laboral en un centro de trabajo. Este sistema de formación profesional procura a sus beneficiarios la posibilidad de adquisición, en el marco de la formación continua, de una de las cualificaciones previstas en el art. L6314-1 CT¹¹⁷⁸, favoreciendo con ello tanto la integración como la reinserción profesional del trabajador

¹¹⁷⁶ *Le contrat de professionnalisation*. Información obtenida en: <https://travail-emploi.gouv.fr/formation-professionnelle/formation-en-alternance-10751/contrat-de-professionnalisation#exoneration>

¹¹⁷⁷ *La formation en alternance*.

¹¹⁷⁸ Dichas cualificaciones serán aquellas que cumplan con alguno de los siguientes requisitos:

1. Estar registradas en el Directorio Nacional de Certificaciones Profesionales (RNCP).
2. Estar reconocidas en las clasificaciones de un convenio colectivo de rama profesional, de ámbito nacional.
3. Que den lugar a la adquisición de un certificado de cualificación profesional correspondiente a su rama profesional o de carácter interprofesional. En este caso el certificado profesional será emitido por varias ramas profesionales.

(art. L6325-1 CT). Este contrato basa su implementación en que la formación impartida debe ser personalizada en función del conocimiento y la experiencia del beneficiario¹¹⁷⁹.

2.3.2.2. *Beneficiarios del contrato de profesionalización*

Los beneficiarios de este contrato podrán ser los individuos pertenecientes a los siguientes colectivos (art. L6325-1 CT):

1. Jóvenes de 16 a 25 años para completar su formación inicial.
2. Personas solicitantes de empleo de 26 años o más.
3. Beneficiarios de la RSA, del Subsidio Solidario Específico (ASS), del Subsidio para Adultos Discapacitados (AAH) o personas que se hayan beneficiado de un contrato celebrado en aplicación del art. L5134-19-1 CT¹¹⁸⁰.

Como podemos observar, el contrato de profesionalización no se cierra solo al colectivo de jóvenes, sino que pretende abarcar a todo aquel que se encuentre en difícil situación frente al empleo.

2.3.2.3. *Objeto del contrato de profesionalización*

Con esta medida lo que se pretende es que el trabajador reciba una determinada formación que deberá completarse con la realización de una actividad laboral, mediante la cual, podrá adquirir las competencias profesionales¹¹⁸¹ correspondientes, siempre que dicha actividad sea afín a las calificaciones profesionales buscadas o pretendidas (art. L6325-2 CT).

2.3.2.4. *La formación en el contrato de profesionalización*

El contrato de profesionalización combina la formación general, profesional o tecnológica, impartida por centros y organismos formativos, tanto públicos como privados, pudiendo también ser impartida por la propia empresa empleadora cuando esta disponga de un servicio de formación adecuado¹¹⁸², con el ejercicio de una actividad profesional en una empresa, que tendrá que ser afín a la cualificación pretendida y que deberá permitir al trabajador adquirir las competencias profesionales suficientes con las que poderse emplear en un futuro (art. L6325-2, primer párrafo CT). El contrato de profesionalización puede incluir la adquisición de experiencia profesional en varias empresas, con el objeto de completar la formación práctica. Para ello, se deberá firmar el correspondiente acuerdo entre la empresa empleadora, las empresas de acogida y el trabajador, en virtud de un contrato de profesionalización (art. L6325-2, segundo párrafo CT). Tanto las modalidades de acogida como el contenido del acuerdo se establecen en los arts. D6325-30 a D6325-32 CT.

¹¹⁷⁹ *Circulaire DGEFP N.º 2012-15, du 19 juillet 2012, relative à la mise en oeuvre du contrat de professionnalisation*. NOR: ETSD123045C (Texto no publicado en el Diario Oficial).

¹¹⁸⁰ Este artículo regula unos tipos de contratos subvencionados denominados “contratos únicos de integración” (CUI).

¹¹⁸¹ El Código de Trabajo Francés utiliza el término inglés de *know how*.

¹¹⁸² Tanto la formación como las acciones de apoyo podrán ser implantadas por la propia empresa, siempre que disponga de los medios necesarios para prestar un servicio de formación con garantías (locales, organización y sistemas didácticos, planificación de la enseñanza, etc.).

Junto con la formación, el trabajador será también beneficiario de acciones de posicionamiento, apoyo y evaluación. La responsabilidad y la obligación de proveer al trabajador, tanto de las acciones de posicionamiento, evaluación y apoyo como de las acciones formativas, va a recaer sobre la empresa empleadora que deberá asumir dicho compromiso mediante la suscripción del contrato de trabajo de profesionalización. Por su parte, el trabajador se compromete a cumplir con la obligación laboral y a seguir la formación prevista (art. L6325-3 CT). En este sentido, ni las organizaciones públicas ni privadas podrán cobrar contribución económica de cualquier tipo, al trabajador, por el servicio prestado en el marco de la suscripción de un contrato de profesionalización (art. L6325-2-1 CT). Además, los costes reales de formación deberán correr a cargo del empleador, pudiendo ser respaldados por los OPCO¹¹⁸³. Por tanto, cualquier cláusula contractual que implique el reembolso de gastos de formación en favor del empleador, por parte del trabajador, en caso de rescisión del contrato de trabajo, resultará nula y, por tanto, sin efecto (art. L6325-15 CT).

La acción de profesionalización¹¹⁸⁴, tanto si el contrato es de duración determinada como si es de duración indefinida, tendrá una duración mínima de 6 meses y una máxima de 12. La acción de profesionalización podrá prorrogarse por un periodo de hasta 36 meses para los siguientes colectivos (art. L6325-11 CT):

1. Jóvenes de 16 a 25 años que no hayan completado un segundo ciclo de educación secundaria y que no sean titulados en educación tecnológica o profesional.
2. Jóvenes de 16 a 25 años y solicitantes de empleo de 26 años o más, siempre que estuviesen inscritos, durante más de 1 año, como solicitantes de empleo en el servicio público de empleo.
3. Beneficiarios de RSA, ASS, AAH o de un contrato único de integración.

Por su parte, la duración mínima de la acción de profesionalización podrá ampliarse hasta un periodo de 24 meses para personas distintas de las descritas en el art. L6325-11 CT o cuando la naturaleza de las cualificaciones lo requiera. Las cualificaciones podrán ser definidas desde un ámbito nacional de una rama profesional o interprofesional ya que será la negociación colectiva, bien de rama profesional o, en su defecto, por convenio colectivo interprofesional, celebrado entre las organizaciones representativas de empresarios y de trabajadores que hubiesen suscrito un convenio constitutivo de un organismo colegiado operador de competencias interprofesionales homologado, la encargada de establecerlas (art. L6325-12 CT).

Las acciones de profesionalización, en los supuestos de contratos de duración determinada, podrán darse a lo largo de la duración del contrato de trabajo. En los supuestos en los que el contrato tenga una duración indefinida, las acciones de profesionalización deberán producirse desde el inicio del contrato de trabajo. Pues bien, estas acciones de

¹¹⁸³ Los OPCO son operadores de competencias en los que se agrupan diferentes ramas profesionales y cuyas responsabilidades son las siguientes:

1. Asegurar la financiación de los contratos de trabajo de aprendizaje y profesionalización, en función de los niveles de apoyo ofrecidos por las distintas ramas profesionales.
2. Brindar apoyo de soporte técnico a las distintas ramas profesionales para crear los certificados profesionales.
3. Apoyar a las microempresas y PYME para la definición de sus necesidades de formación profesional. Para más información véase <https://travail-emploi.gouv.fr/ministere/acteurs/partenaires/opco>.

¹¹⁸⁴ Incluye tanto la formación como las acciones de apoyo, posicionamiento y evaluación.

profesionalización deberán ocupar entre el 15% y el 25%¹¹⁸⁵ de la duración del contrato, sin que en ningún caso el número de horas pueda ser inferior a 150 (art. L6325-13 CT).

El empleador tiene la obligación de designar un tutor a cada trabajador que haya suscrito un contrato de profesionalización, para su seguimiento y apoyo (art. L6325-3-1 CT). Este tutor podrá ser un empleado de la empresa, que se ofrezca de manera voluntaria y siempre que posea una experiencia profesional de, al menos, 2 años relacionada con la titulación en cuestión. La acción del tutor no podrá ser ejercida de manera simultánea sobre más de 3 empleados. En ausencia de un empleado cualificado, el empleador podrá ejercer como tutor, siempre que reúna las condiciones de cualificación y experiencia. Sin embargo, en estos casos, no podrá proporcionar tutoría simultánea a más de 2 empleados (art. D6325-6 CT). El empleador deberá procurar, al tutor correspondiente, el tiempo necesario para poder desarrollar sus funciones y capacitarse (art. D6325-8 CT). Las obligaciones del tutor serán las siguientes (art. D6325-7 CT):

1. Acoger, ayudar, informar y orientar a los beneficiarios del contrato de profesionalización.
2. Organizar, con los empleados interesados, la actividad de los beneficiarios del contrato, en la empresa y contribuir a la adquisición de conocimientos profesionales.
3. Asegurar que se respete el calendario del beneficiario.
4. Servir de enlace con la organización o servicio responsable de las acciones de evaluación, capacitación y apoyo a los beneficiarios fuera de la empresa.
5. Participar en la evaluación del seguimiento y de la formación del beneficiario.

El seguimiento personalizado que del trabajador haga el tutor, quedará formalizado en el correspondiente informe que deberá ser presentado a los agentes de la inspección de trabajo. Además, podrá establecerse un tutor ajeno a la empresa que se ocupará de cuestiones que no afecten directamente a la empresa, pero que pueden ser decisivas para el empleado, como el transporte, la salud, la vivienda, etc.

En los 2 meses siguientes al inicio del contrato de profesionalización, el empleador examinará, con el titular del contrato, la adecuación del programa de formación con respecto a los conocimientos adquiridos por el trabajador. En caso de insuficiencia, tanto empleador como empleado deberán acordar una modificación del contrato de profesionalización, dentro de los límites establecidos de duración del contrato. La modificación será enviada al OPCO y este se la hará llegar al DIRECCTE (art. D6325-13 CT). Los empresarios y operadores de competencias también podrán definir ellos mismos, de acuerdo con el empleado, las competencias a adquirir en el marco de un contrato de profesionalización.

2.3.2.5. *Forma y duración del contrato*

¹¹⁸⁵ Este máximo podrá ampliarse para los beneficiarios establecidos en el art. L6325-1-1 CT (como por ejemplo los jóvenes de entre 16 y 25 años que, sin que hayan completado su formación inicial, tampoco hayan completado el segundo ciclo de educación secundaria y que no sean titulares de un diploma en educación tecnológica o profesional o los jóvenes entre 16 y 25 años que no hayan completado su formación inicial y que además lleven inscritos más de un año como demandantes de empleo en el *Pôle Emploi*) o para aquellos que aspiren a estudios de grado (art. L6325-14, primer párrafo CT).

La forma del contrato de profesionalización será la redacción por escrito y tendrá una duración que podrá ser (art. L6325-5 CT):

1. Determinada, en aplicación del art. L1242-3 CT, pudiéndose renovar por una sola vez si (art. L6325-7 CT):
 - a. El beneficiario desea obtener una calificación superior o adicional a la establecida en un principio.
 - b. El beneficiario no logró obtener la calificación propuesta, bien por haberse encontrado en una situación de maternidad, de enfermedad, de accidente de trabajo, de enfermedad profesional, o bien, simplemente por haber fracasado en la formación.
2. Indefinida. En estos casos, la acción de profesionalización debe llevarse a cabo desde el inicio del contrato y con la duración establecida anteriormente. Es decir, la primera fase del contrato se realiza de forma alternada, al final de la cual el contrato de trabajo continúa dentro del marco de un contrato de trabajo indefinido de derecho común.

Para el ejercicio de actividades estacionales, a las que se refiere el apartado 3º del art. L1242-2 CT¹¹⁸⁶, dos empleadores podrán celebrar, conjuntamente, un contrato de profesionalización de duración determinada con jóvenes de 16 a 25 años que deseen completar su formación inicial, con el fin de adquirir una o dos cualificaciones de las mencionadas en el art. L6314-1 CT. Por tanto, los beneficiarios podrían obtener dos certificados de aptitud profesional o dos especialidades de bachillerato profesional en la misma sesión. En este caso, junto al contrato de profesionalización, se adjuntará el correspondiente convenio de carácter tripartito firmado por los dos empresarios y el titular del contrato, donde se determinaría (art. L6325-4-1 CT):

1. La cesión del titular entre las dos empresas durante el contrato, según un cronograma predefinido.
2. La designación del empleador requerido para pagar la remuneración debida por cada período dedicado por el titular a las acciones y lecciones mencionadas en el art. L6325-13 CT.
3. Las condiciones para la creación de tutorías.

2.3.2.6. *Condiciones de trabajo*

El tiempo de trabajo de un empleado con contrato de profesionalización se asemejará al del resto de empleados de la empresa, teniendo en cuenta que el periodo de formación está incluido en el tiempo de trabajo. La normativa no establece disposiciones contrarias a que el contrato de trabajo de profesionalización pueda celebrarse a tiempo parcial, por lo que entendemos que, siempre que no impida la adquisición de la cualificación en cuestión y que sea respetuoso con la duración de la formación, en relación con la duración total del contrato, podrá llevarse a cabo¹¹⁸⁷.

¹¹⁸⁶ Trabajos estacionales, cuyas tareas se repitan cada año a intervalos aproximadamente fijos o trabajos de determinados sectores de actividad establecidos por decreto o por convenio colectivo sea una práctica habitual no recurrir al contrato de trabajo indefinido debido a la naturaleza temporal de la actividad y de los trabajos.

¹¹⁸⁷ En este sentido, véase el punto 1.5.1 de la Circular DGEFP N.º 2012-15, de 19 de julio de 2012, relativa a la ejecución del contrato de profesionalización. NOR: ETSD1230450C (texto no publicado en el Diario Oficial).

El titular de un contrato de profesionalización es un empleado de pleno derecho. Como tal, las leyes, reglamentos y convenios colectivos le son de aplicación en las mismas condiciones que a los demás empleados, en la medida en que sus disposiciones no sean incompatibles con los requisitos de su formación (art. L6325-6 CT).

Tabla N.º VI.4. Remuneración de los trabajadores con contratos de profesionalización

EDAD	TÍTULO NO PROFESIONAL DE NIVEL IV ¹¹⁸⁸ O TÍTULO PROFESIONAL INFERIOR A BACHILLERATO	TÍTULO PROFESIONAL IGUAL O SUPERIOR A BACHILLERATO O EDUCACIÓN SUPERIOR
MENORES DE 21 AÑOS	55% del SMC.	65% del SMC.
DE 21 A 25 AÑOS	70% del SMC.	80% del SMC.
DE 26 AÑOS Y MÁS	SMC o 85% del salario mínimo de la rama profesional, si resultase superior.	SMC o 85% del salario mínimo de la rama profesional, si resultase superior.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la remuneración recibida por el trabajador, la cuantía varía en función de la edad del beneficiario y de su nivel de formación inicial. Dicha cuantía será de, al menos, las cantidades señaladas en la tabla N.º VI.4., (arts. L6325-8, L6325-9, D6325-14, D6325-15 y D6325-18 CT). Las disposiciones convencionales o contractuales podrán proporcionar una remuneración más favorable para el empleado.

El contrato de profesionalización se puede ejecutar parcialmente en el extranjero (art. L6325-25 CT) por un periodo máximo de 1 año, en principio. La duración del contrato celebrado en el extranjero se puede ampliar a 24 meses, siempre que 6 meses se desarrollen en Francia. Durante una movilidad en el extranjero, la empresa de acogida será la única responsable de las condiciones laborales a las que se acoja el trabajador, en función de lo que determinen las disposiciones legales y contractuales vigentes en el país de acogida, en particular, con respecto a los siguientes temas:

1. Salud y seguridad en el trabajo.
2. Remuneración.
3. Tiempo de trabajo.
4. Descanso semanal y festivos.

2.3.3. La formación en alternancia. El contrato de aprendizaje¹¹⁸⁹

El aprendizaje se configura en Francia como una forma de educación alternativa (art. L6211-2 CT) que contribuye no solo a desarrollar y alcanzar los objetivos educativos sino también a la integración profesional de los estudiantes. Su finalidad consiste en proporcionar, a los estudiantes que hayan superado la educación obligatoria, una formación general, teórica y práctica, con miras a la obtención de una cualificación profesional cuyo título se encuentre registrado en el *Directorio Nacional de Certificaciones Profesionales*¹¹⁹⁰ (en adelante, RNCP) o de una titulación estatal del sistema educativo (art. L6211-1 CT).

Esta forma de educación combina (art. L6211-2 CT):

¹¹⁸⁸ Corresponde a los últimos años del segundo ciclo largo y al abandono de la educación superior sin diploma.

¹¹⁸⁹ Le contrat d'apprentissage.

¹¹⁹⁰ Répertoire National des Certifications Professionnelles (RNCP)

1. La formación en una o más empresas mediante el ejercicio de una o más actividades profesionales directamente relacionadas con la cualificación profesional a obtener y cubierta por el contrato de aprendizaje.
2. La docencia impartida, durante la prestación laboral, en un centro de formación de aprendices (CFA)¹¹⁹¹, pudiéndose llevar a cabo de manera no presencial.

2.3.3.1. *Qué es el contrato de aprendizaje*

El contrato de aprendizaje es un tipo de contrato de trabajo especial celebrado entre un aprendiz, o su representante legal, y un empleador, donde el empleador se compromete, además del pago del correspondiente salario, a proporcionar al trabajador una formación profesional impartida parte en la empresa y parte en un CFA o sección de aprendizaje. Por su parte, el aprendiz se compromete a trabajar para el empleador durante la duración del contrato y a seguir la formación propuesta (art. L6221-1 CT)¹¹⁹².

2.3.3.2. *Ámbito subjetivo*

Por lo que respecta a la parte empresarial, podrá participar cualquier empresa del sector privado o asociación siempre y cuando cumplan con la adopción de las medidas necesarias para organizar el aprendizaje y garantizar los recursos necesarios como el equipamiento, las técnicas didácticas, las condiciones de trabajo, de salud y de seguridad laboral al alumno. Por su parte, también deberán asegurar que las habilidades profesionales y pedagógicas del maestro sean propicias para que permitan una formación satisfactoria del aprendiz (art. L6223-1 CT). También podrá acudir al contrato de aprendizaje las entidades públicas que no se constituyan como empresas, en las condiciones que se especifican en los arts. L6227-1 a L6227-12 y D6271-1 a D672-2 CT, las empresas de trabajo temporal y aquellas empresas que realicen actividades de tipo estacional.

Los trabajadores beneficiarios del contrato de aprendizaje podrán ser (art. L6222-1 CT y art. L6222-2 CT):

1. Jóvenes entre 16 y 29 años, en el momento de iniciar el aprendizaje. El límite de los 29 años no se aplicará en los siguientes casos:
 - a. Cuando el contrato o período de aprendizaje propuesto siga a un contrato o período de aprendizaje anterior o previamente ejecutado, y que conduzca a un nivel de calificación superior al obtenido de manera previa.
 - b. En los casos en los que se haya producido un incumplimiento del contrato por causas ajenas al aprendiz.
 - c. Trabajadores con discapacidad.
 - d. Personas que desean poner en funcionamiento un proyecto empresarial y cuya consecución esté sujeta a la obtención de la titulación que acredite la formación realizada.
 - e. Cuando el aprendiz sea un deportista de alto nivel de la lista establecida en el primer párrafo del art. L221-2 del Código Deportivo.
2. Los jóvenes de, al menos 15 años, que hayan completado el primer ciclo de educación secundaria inferior.

¹¹⁹¹ *Centre de Formation d'Apprentis.*

¹¹⁹² Véase OJEDA AVILÉS, A y GUTIÉRREZ PÉREZ, M. (2016). *Buenas prácticas de empleo... op. cit.*, pág. 111 y ss.

3. Los jóvenes que cumplan los 15 años antes de que finalice el año natural pueden inscribirse, en condición de escolar, en una escuela secundaria profesional o en un CFA o en una sección de aprendizaje para comenzar su formación.

2.3.3.3. Régimen jurídico del contrato de aprendizaje y condiciones laborales del aprendiz

El contrato de aprendizaje podrá celebrarse por tiempo determinado o indefinido. Cuando la formación en alternancia se decida realizar suscribiendo un contrato de trabajo de duración indefinida, el periodo de aprendizaje se llevará a cabo al principio del contrato y su duración será la equivalente al ciclo formativo que se siga (arts. L6221-1 a L6227-12). Al final del periodo de formación, la relación laboral se seguirá regulando por las disposiciones establecidas en el Código de Trabajo en los Títulos II y III del Libro II de la primera parte, con excepción de lo establecido en relación al periodo de prueba, cuya regulación se regirá por la Ley N.º 2014-288, de 5 de marzo de 2014¹¹⁹³.

Cuando el contrato de aprendizaje tenga una duración determinada, por regla general, dicha duración será igual a la del ciclo formativo necesario para la obtención de la titulación objeto del contrato. No obstante, el ordenamiento jurídico francés permite que la duración del contrato o del período de aprendizaje pueda ser diferente de la del ciclo, en función, sobre todo, de las condiciones en las que se desarrolle el contrato o del nivel de cualificación o habilidades adquiridas por el aprendiz. En estos casos, esta diferencia de duración, con respecto al ciclo formativo, será preciso fijarla mediante acuerdo firmado entre la organización formativa, el empleador y el aprendiz o, en su caso, el representante legal, adjuntándose al contrato de aprendizaje (art. L6222-7-1 CT).

Tanto la duración del contrato de aprendizaje, cuando este se celebre por tiempo limitado, como el período de aprendizaje, en los casos en que se suscriba un contrato de trabajo de duración indefinida, podrán oscilar entre 6 meses y 3 años, dependiendo del tipo de profesión y de la titulación que se pretenda obtener (art. L6222-7-1, primer párrafo, CT). Para aquellos casos en los que no se logre obtener el título profesional durante el periodo en cuestión, el aprendizaje podrá prorrogarse por un periodo de hasta 1 año, bien prorrogando el contrato de duración determinada inicial o el periodo de aprendizaje en los supuestos de contratos indefinidos, o bien, celebrando un nuevo contrato con otro empleador en las condiciones que se establezcan al efecto (art. L6222-11 CT).

En el contrato de aprendizaje se establecerán las fechas de inicio de ejecución del contrato, el período de formación práctica en la empresa y el período de formación teórica en el CFA. La fecha de inicio de la formación práctica en la empresa no podrá ir más allá de 3 meses desde el inicio de la ejecución del contrato. Del mismo modo, la formación en un CFA no podrá iniciarse más allá de los 3 meses, desde el inicio de la ejecución del contrato de trabajo (art. L6222-12 CT).

No obstante, el ordenamiento jurídico francés habilita otras vías para facilitar la suscripción de un contrato de aprendizaje. En este sentido, cualquier joven de entre 16 y 29 años, o de 15 años que hubiese completado el primer ciclo de educación secundaria, podrá, a petición

¹¹⁹³ LOI N.º 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale (1) (JORF N.º 0055 de 6 de marzo de 2014). Sobre las incertidumbres que han surgido sobre la duración del periodo de prueba véase MICHEL, S. (2016). "Les incertitudes liées à la nouvelle durée de la période d'essai applicable au contrat d'apprentissage". *Le Droit Ouvrier*, N.º 811.

suya y si en el momento no ha sido contratado por una empresa, iniciar un ciclo de formación de aprendices, en el segundo caso, dentro de los 3 meses siguientes a la finalización del primer ciclo de educación secundaria. Durante este periodo el alumno se beneficiará de la condición de aprendiz en formación profesional y el CFA en el que esté registrado le deberá ayudar a encontrar a un empleador con el que podrá firmar un contrato de aprendizaje cuya duración de este o del periodo de formación en la empresa, se reducirá en función del número de meses transcurridos desde el inicio del ciclo formativo (art. L6222-12-1 CT). También existe la posibilidad de que el empleado que disfrute de un contrato de trabajo indefinido, mediante acuerdo entre empleado y empleador, pueda suspender su contrato de trabajo para suscribir un nuevo contrato de aprendizaje con el mismo empleador. La duración de la suspensión será igual a la duración de la formación necesaria para obtener la calificación profesional solicitada (art. L6222-13 CT).

Los trabajadores jóvenes podrán suscribir, de manera sucesiva, contratos de aprendizaje con el objetivo de conseguir diferentes titulaciones. Sin embargo, cuando el aprendiz haya celebrado dos contratos sucesivos del mismo nivel, deberá obtener la autorización del director del último CFA al que asistió para celebrar un tercer contrato de aprendizaje del mismo nivel (art. L6222-15 CT).

Para los casos en los que se produzca una rescisión del contrato de aprendizaje sin haber acabado la formación teórica, el CFA en el que esté inscrito el aprendiz, deberá tomar las medidas necesarias para que pueda seguir la formación teórica durante 6 meses, debiendo contribuir a encontrarle un nuevo empleador que le permita completar su formación. Durante este periodo el aprendiz se beneficiará de la condición de aprendiz en la formación profesional (art. L6222-18 CT). En aquellos casos en los que el aprendiz consiga el título en una fecha anterior a la finalización del contrato de aprendizaje, el aprendiz podrá finalizarlo siempre que se informe de ello de manera previa al empleador (art. L6222-19 CT).

El aprendiz se beneficia de las disposiciones aplicables a todos los empleados en la medida en que no sean contrarias a las vinculadas a su situación de joven trabajador en formación (art. L6222-23 CT). Así, la remuneración del aprendiz se va a obtener aplicando un porcentaje a la cuantía del SMC que variará en función de su edad y de su progresión en el ciclo de formación, aumentando cada año natural mientras se ejecute el contrato de trabajo (art. L6222-27 CT). En el caso de sucesión de contratos, la remuneración del contrato posterior será, al menos, igual al que percibió durante el último año de ejecución del contrato anterior cuando este último haya conducido a la obtención del título. De igual modo, cuando un aprendiz inicie un nuevo contrato de aprendizaje con un empleador diferente su retribución será, al menos, igual a la correspondiente a durante el último año de ejecución del contrato anterior, cuando este último haya supuesto la obtención del título correspondiente, salvo que la aplicación de la retribución en función de su edad fuere más favorable (art. D6222-29 CT).

En la tabla N.º VI.5., se muestran las distintas remuneraciones establecidas en el art. D6222-26 CT¹¹⁹⁴, en función del año en curso y de la edad del aprendiz:

¹¹⁹⁴ Introducido por el *Décret N.º 2018-1347 du 28 décembre 2018 relatif à la rémunération des apprentis* (JORF N.º 0302 de 30 de diciembre de 2018. Texto N.º 76).

Tabla N.º VI.5. La remuneración del aprendiz

PARA LOS CONTRATOS CELEBRADOS A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2019				
AÑO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO	APRENDIZ MENOR DE 18 AÑOS	APRENDIZ DE 18 A 20 AÑOS	APRENDIZ DE 21 A 25 AÑOS	APRENDIZ DE 26 AÑOS Y MÁS
PRIMER AÑO	27%	43%	53%*	100%*
SEGUNDO AÑO	39%	51%	61%*	100%*
TERCER AÑO	55%	67%	78%*	100%*
PARA CONTRATOS CELEBRADOS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2018 ¹¹⁹⁵				
AÑO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO	APRENDIZ MENOR DE 18 AÑOS	APRENDIZ DE 18 A 21 AÑOS	APRENDIZ DE 21 AÑOS EN ADELANTE	
PRIMER AÑO	25%	41%	53%*	
SEGUNDO AÑO	37%	49%	61%*	
TERCER AÑO	53%	65%	78%*	

Fuente: Elaboración propia

* O salario mínimo acordado, para el trabajo realizado, en caso de que fuera mayor.

Por su parte, para el ejercicio de actividades estacionales en el sentido del apartado 3º del art. L1242-2 CT, dos empleadores podrán celebrar conjuntamente un contrato de aprendizaje con un mismo aprendiz. El contrato tendrá como finalidad la obtención de 2 certificaciones profesionales recogidas en un título profesional de los registrados en el RNCP. Para estos casos se suscribe un acuerdo tripartito firmado por los 2 empleadores y el aprendiz que se adjunta al contrato de aprendizaje y en el que se determina lo siguiente (art. L6222-5-1 CT):

1. La asignación del aprendiz que percibirá de cada una de las empresas, así como el número de horas trabajadas en cada empresa.
2. Las condiciones para el establecimiento de tutorías por ambas empresas.
3. La designación del empresario, obligado a abonar la retribución debida, para cada uno de los periodos en los que tenga lugar la formación impartida en los CFA o secciones de aprendizaje.

El contrato podrá rescindirse por cualquiera de las partes (por el aprendiz o por cualquiera de los empleadores) antes de la finalización de los primeros 45 días (consecutivos o no) de formación práctica en la empresa realizada por el aprendiz. En cada una de las empresas, el aprendiz deberá tener acceso a un tutor o maestro de prácticas, en el sentido del art. L6223-5 CT. Por último, el contrato podrá rescindirse, en las condiciones establecidas en el art. L6222-18, por iniciativa de cualquiera de los empresarios o de ambos, asumiendo las consecuencias económicas del incumplimiento (art. L6222-5-1 CT).

Cuando el aprendiz asista al CFA para recibir la formación teórica seguirá beneficiándose del régimen de seguridad social al que estuviese acogido para la protección de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (art. L6222-32 CT).

El contrato de aprendizaje podrá realizarse, de manera parcial, en el extranjero por un periodo no superior a 1 año. La duración de la ejecución del contrato en Francia deberá ser de, al menos, de 6 meses (art. L6222-42 CT). Por último, en lo que respecta a los aspectos de régimen jurídico del contrato, para la preparación directa de las pruebas evaluadoras, el aprendiz tendrá derecho a un permiso adicional de 5 días hábiles, retribuidos, que se podrán coger en el mes previo a la realización de las pruebas. Este permiso será adicional a los

¹¹⁹⁵ *Circulaire DGEFP-DGT N.º 2007-04 du 24 janvier 2007 relative à la rémunération applicable aux apprentis.* NOR: SOCF0710623C (Texto no publicado en el Boletín Oficial).

días de vacaciones correspondientes y a la duración de la formación impartida en un CFA, fijada en el contrato (art. L6222-35 CT).

2.3.3.4. *La formación durante el contrato de aprendizaje*

El tiempo de trabajo del aprendiz es el mismo que el establecido para el resto de los empleados en la empresa. En este tiempo de trabajo se incluye el tiempo de formación en los CFA que se retribuye como tiempo real de trabajo, salvo en el caso de módulos complementarios al ciclo formativo, escogidos libremente por el aprendiz y aceptados por el CFA. Durante el tiempo restante y dentro del límite de la jornada laboral, el aprendiz realizará el trabajo que le encomiende el empleador debiendo estar directamente relacionado con la formación profesional prevista en el contrato de aprendizaje (art. L6222-24 CT).

Para los casos en los que el aprendiz contrate en primera instancia con la empresa a través del contrato de aprendizaje, el empleador tiene la obligación de inscribir al aprendiz en el correspondiente CFA que proporcione la educación correspondiente a la formación prevista en el contrato. La elección de dicho CFA deberá explicitarse en el contrato de aprendizaje (art. L6223-2 CT). A su vez, el empleador proporcionará la formación práctica necesaria al aprendiz, en su empresa. En particular, le encomendará tareas o puestos de trabajo que le permitan realizar operaciones o trabajos de acuerdo con una progresión anual definida por convenio entre el CFA y las empresas que inscriban a sus aprendices en dichos centros (art. L6223-3 CT). El empresario se compromete a que el aprendiz siga la formación impartida por el CFA y a participar en las actividades destinadas a coordinar esta formación y la formación en la empresa. Asimismo, velará por la inscripción y participación del aprendiz en las pruebas para la obtención de la titulación prevista en el contrato de aprendizaje (art. L6223-4 CT).

La duración de la formación en un CFA tendrá en cuenta los requisitos específicos de cada nivel de cualificación y las orientaciones previstas por los convenios o acuerdos de rama nacional o celebrados a otros niveles territoriales. Sujeto, en su caso, a las normas que establezca el organismo que certifica el título profesional correspondiente, la duración no podrá ser inferior al 25% de la duración total del contrato. La formación de aprendices estará sujeta al correspondiente control pedagógico (art. L6211-2 CT).

El contrato de aprendizaje permite la consecución de las siguientes titulaciones¹¹⁹⁶:

1. Diploma profesional de educación secundaria:
 - a. Certificado de Aptitud Profesional (CAP).
 - b. Bachillerato Profesional.
 - c. Certificado profesional.
 - d. Mención Adicional.
2. Diploma de educación superior:
 - a. Certificado de Técnico Superior (BTS).
 - b. Diploma Universitario en Tecnología (DUT).
 - c. Licenciaturas Profesionales.
 - d. Diplomas de Ingeniería.
 - e. Diplomas de Escuelas Superiores de Negocios, Máster, Doctorado

¹¹⁹⁶ Consultado el día 28/04/2021 en: <https://travail-emploi.gouv.fr/formation-professionnelle/formation-en-alternance-10751/apprentissage/contrat-apprentissage>

3. Título Profesional de los registrados en el RNCP, es decir, todos los títulos de formación profesional certificados por el ministerio a cargo de empleo¹¹⁹⁷.

El trabajo desarrollado en el centro de trabajo deberá ser acompañado de un maestro de prácticas o tutor que acredite suficiente cualificación y experiencia profesional. El papel del maestro será el de ayudar al aprendiz a que adquiera las habilidades necesarias para la obtención del título o diploma previsto, junto con el CFA (art. L6223-5 CT). Este maestro deberá ser empleado de la empresa, voluntario y mayor de edad. El propio empleador o el cónyuge colaborador también podrán cumplir con esta función (art. L6223-8-1, primer párrafo, CT). Cada maestro podrá llevar a 2 aprendices en la misma empresa o centro de trabajo, más un aprendiz repetidor. También la función de tutoría podrá ser compartida entre varios empleados que constituirán un equipo tutorial dentro del cual se designará a un maestro de referencia que actuará de enlace con el CFA. Las condiciones de competencias profesionales exigibles para poder desarrollar la labor de maestro deberán estar definidas por convenio colectivo. En defecto de tal convenio, el maestro deberá cumplir con alguna de estas 2 condiciones:

1. Poseer la titulación correspondiente en el mismo campo profesional, en un nivel, al menos equivalente al objetivo formativo del aprendiz, y 1 año de ejercicio de una actividad profesional relacionada con la calificación preparada para el aprendiz.
2. Tener 2 años de actividad profesional relacionada con la titulación preparada para el aprendiz y tener, al menos, un nivel formativo equivalente.

El aprendiz debe presentarse a la realización de las pruebas necesarias para la obtención del diploma o título previstas en el contrato de aprendizaje. Para poder prepararse las pruebas el aprendiz tiene derecho a un permiso retribuido adicional de 5 días hábiles en el mes natural anterior a la realización de las pruebas y para los trabajadores menores de 21 años, tendrá dicho permiso carácter adicional con respecto a la excedencia de 30 días hábiles prevista en el art. L3164-9 CT. El permiso será concedido a menos que su centro de formación organice sesiones semanales de revisión. El aprendiz también deberá seguir los cursos especialmente impartidos en el CFA establecido en el contrato.

El aprendizaje está sujeto a doble control. Primero, por la inspección de aprendizaje que se responsabiliza de supervisar el buen desarrollo de la formación impartida y de sus aspectos pedagógicos. Por otro lado, está el control que realiza la inspección de trabajo que supervisa la aplicación de la normativa laboral. Si el empleador incumple con sus obligaciones, la autoridad administrativa competente podrá cuestionar la continuación de los contratos de aprendizaje y la posibilidad de seguir contratando aprendices.

Para determinados cursos de formación profesional el aprendiz podrá realizar todos los trabajos que su formación requiera, siempre bajo la responsabilidad del empleador (art. L6226-31 CT).

Los CFA serán responsables, entre otras, de las siguientes acciones (art. L6231-2 CT):

1. Apoyar a las personas que deseen orientarse o reorientarse a través del aprendizaje desarrollando sus conocimientos y habilidades. Para las personas con discapacidad, el CFA apoya la búsqueda de empleadores que ofrezca las adaptaciones necesarias para el éxito de su contratación laboral.

¹¹⁹⁷ En la actualidad, el *Ministère du Travail, de L'Emploi et de L'Insertion*.

2. Apoyar a los aprendices en la búsqueda de un empleador.
3. Garantizar la coherencia entre la formación impartida por ellos y la impartida por la empresa.
4. Informar a los aprendices, desde el inicio de su formación, de sus derechos y deberes como aprendices y como empleados y de las normas aplicables sobre seguridad y salud en el trabajo.
5. Proporcionar, junto con las misiones locales, apoyo a los aprendices para prevenir o resolver dificultades sociales y materiales que puedan poner en peligro el desarrollo del contrato de trabajo.
6. Evaluar las habilidades adquiridas por los aprendices, incluso en forma de evaluación continua, de acuerdo con las reglas definidas por cada organismo de certificación.
7. Apoyar a los aprendices que hayan interrumpido su formación y a los que, al final de su formación, ha hayan obtenido una titulación con fines profesionales, hacia la definición de un proyecto de formación continua.
8. Apoyar a los aprendices para el acceso a las ayudas a las que tengan derecho.

Los CFA podrán celebrar acuerdos con establecimientos educativos, entidades formativas o empresas en virtud de los cuáles, estos podrán impartir la totalidad o parte de las lecciones que imparte el CFA, proporcionando equipos educativos o de alojamiento. Sin embargo, la responsabilidad educativa y administrativa de los cursos impartidos seguirá recayendo sobre los CFA (art. L6232-1 CT).

2.3.3.5. Los trámites o procedimientos para iniciar la formación en alternancia mediante el contrato de aprendizaje¹¹⁹⁸

Para iniciar un itinerario de formación dual, por regla general, el joven futuro aprendiz deberá realizar dos trámites por el siguiente orden: primero, buscar una empresa para desarrollar su formación; segundo, buscar un centro CFA para realizar sus estudios. Por lo tanto, para poder matricularse en un centro de formación dual el alumno debe de presentar un contrato de trabajo de aprendizaje. En ocasiones, el orden de los pasos es inverso, es decir, el alumno puede encontrar un CFA que a su vez le ayude a encontrar una empresa, sin embargo, para formalizar la matrícula en el CFA se necesita haber suscrito el correspondiente contrato de trabajo.

Así la formación práctica del aprendiz se realiza principalmente en la empresa y la formación teórica se imparte en los centros CFA. Dependiendo de las titulaciones a conseguir, el tiempo de formación en un CFA va a oscilar entre las 400 y las 675 horas como mínimo, por año.

La creación de los CFA será objeto de acuerdos celebrados entre distintas entidades colaboradoras y los consejos regionales. Entre estas entidades colaboradoras podemos encontrarnos cámaras de comercio, cámaras de oficio o agricultura, instituciones educativas tanto públicas como privadas, empresas, asociaciones, etc. El acuerdo por el que se establece el CFA regula los métodos de organización administrativa, educativa y financiera, entre otras cuestiones, el método de contratación personal, el número de aprendices de acogida, el número y tipo de titulación, etc. Ello significa que la gestión de

¹¹⁹⁸ Véase <https://travail-emploi.gouv.fr/formation-professionnelle/formation-en-alternance-10751/apprentissage/contrat-apprentissage>

los CFA va a estar en manos de gestión privada (asociaciones, empresas, cámaras de comercio instituciones educativas, etc.), es decir, no va a depender de una administración pública. Por lo tanto, cada CFA quedará bajo la autoridad de un director contratado por la entidad gestora del centro. En cuanto a los recursos financieros del CFA van a tener origen en los siguientes sitios:

1. El impuesto de aprendizaje, como principal recurso.
2. Participación financiada de la entidad gestora.
3. Subvenciones estatales o regionales.

A pesar de ello, los CFA están sujetos a control educativo estatal y a control técnico y financiero por parte de la administración regional.

El alumno aprendiz deberá pasar un tercio del periodo de la formación en el CFA y los otros dos tercios en la empresa colaboradora. Por lo tanto, los CFA deben mantener un estrecho contacto con el mundo profesional, convirtiéndose en un lugar privilegiado para proceder al aprendizaje de cada profesión. A pesar de que el tiempo de formación en un CFA va a ser inferior al que corresponde a la formación impartida en los centros del sistema educativo, no hay que olvidar que el periodo de permanencia en la empresa también es tiempo de formación que proporciona las lecciones necesarias para obtener la situación correspondiente prevista en el contrato de trabajo. Durante el periodo en el CFA, el alumno mantiene su condición de empleado por lo que percibe la remuneración correspondiente. Los programas de formación y las pruebas evaluadoras son las mismas que las que reciben los alumnos del sistema educativo nacional.

2.3.4. Diferencias entre el contrato de profesionalización y el contrato de aprendizaje

Ambos contratos van a permitir conciliar el trabajo en una empresa con una formación teórica. La diferencia básica es que el contrato de aprendizaje tiene como objetivo la obtención de un título del sistema educativo estatal (CAP, BAC, BTS, licenciatura, máster, doctorado, etc.), o un certificado de profesionalidad de los recogidos en el RNCP a la vez que se desarrolla una actividad profesional y el contrato de profesionalización tiene como objetivo adquirir una cualificación profesional reconocida, es decir, un certificado de profesionalidad de los registrados en el RNCP, un certificado de calificación profesional (CQP) o una calificación reconocida en las clasificaciones de un convenio colectivo de ámbito nacional.

El contrato de aprendizaje está pensado para que sean los jóvenes estudiantes los principales destinatarios (entre 16 y 29 años) aunque también lo pueden llevar a cabo, más allá del límite de edad, los trabajadores con discapacidad y aquellas personas que deseen crear un proyecto empresarial. Por su parte, el contrato de profesionalización, además de para los jóvenes (en este caso entre 16 y 25 años), también está destinado a mayores de 26 años que busquen un empleo, beneficiarios de rentas, mínimas y de subsidios de solidaridad, personas con discapacidad y beneficiarios del Contrato Único de Integración, es decir, está pensado para trabajadores que encuentren especiales dificultades de inserción que puedan suplirlas mediante acciones de formación profesional.

La duración varía en función del curso elegido. Si hablamos del contrato de aprendizaje, en principio, la duración será de 2 años para el periodo de aprendizaje, pudiendo ser más corto el periodo (hasta 6 meses) o más largo (hasta 3 años), en determinados casos

excepcionales, pudiéndose llegar hasta los 4 años para las personas con discapacidad. En cualquier caso, la duración de formación debe representar, al menos 400 horas. En el caso del contrato de profesionalización, la acción de profesionalización tendrá una duración mínima de 6 meses y una máxima de 12, pudiéndose prorrogar por un periodo de hasta 36 meses para determinados colectivos. Por su parte, la duración mínima de la acción de profesionalización también podrá ampliarse hasta un periodo de 24 meses en determinadas circunstancias. En cualquier caso, la duración de la formación debe ocupar entre el 15% y el 25% de la duración del contrato (en caso de contrato de duración determinada) sin que, en ningún caso, pueda ser inferior a 150 horas, salvo excepción establecida por la rama profesional.

En cuanto a la remuneración, el trabajador que suscribe un contrato de aprendizaje, teniendo como referencia el SMC va a variar en función de la edad y de su progresión formativa, aplicándose un coeficiente mayor según pase de curso o de año formativo. Para el trabajador que suscribe un contrato de profesionalización, la remuneración va a tener de referencia también el SMC y va a variar en función de la edad. Sin embargo, presenta una diferencia con la anterior y es que se establece un salto cuantitativo en función del nivel formativo que tenga el trabajador antes de firmar el contrato estableciéndose un porcentaje menor para aquellos trabajadores con un nivel inferior al de bachillerato y un porcentaje mayor para el nivel de bachillerato o superior.

2.3.5. Comparativa entre el contrato para la formación y el aprendizaje español y el contrato de profesionalización francés

Teniendo en cuenta las diferencias puestas de manifiesto en el apartado anterior, más que por méritos propios del contrato de profesionalización, la idea de vincular mayormente al contrato de profesionalización con el contrato para la formación y el aprendizaje español y el contrato de aprendizaje con la formación dual del sistema educativo español se debe a la propia idiosincrasia que presenta el contrato de aprendizaje francés y su vinculación directa con los CFA y con la obtención de títulos pertenecientes al sistema educativo estatal. En este sentido, el contrato de profesionalización está más dedicado a procurar empleabilidad a aquellos individuos que presentan mayores dificultades de inserción laboral y el contrato de aprendizaje está más enfocado a la obtención del título correspondiente mediante la realización, de manera alternativa, de un trabajo, con lo que, el objetivo de facilitar la inserción laboral en la misma empresa en la que se desarrolla la formación se presenta factible y en términos parecidos a los que se pretende con la formación dual del sistema educativo español.

En base al razonamiento dado y, salvando el hecho de que el contrato de profesionalización aún se encuentra en fase experimental, permítanme la licencia de equiparar ambas figuras jurídicas e intentar hacer la comparativa siguiente.

Tabla N.º VI.6. Marco comparativo entre el Contrato para la formación y el aprendizaje y el Contrato de profesionalización

CONTRATO PARA LA FORMACIÓN Y EL APRENDIZAJE	LE CONTRAT DE PROFESSONNALISATION
Concepto: contrato de trabajo que permite adquirir una formación, en el marco del sistema de FPE o del sistema educativo,	Concepto: contrato de trabajo que permite combinar una formación teórica personalizada, en función del

<p>al mismo tiempo que desarrolla una prestación laboral por cuenta ajena retribuida en una empresa.</p>	<p>conocimiento y de la experiencia del beneficiario con el desarrollo de una actividad laboral en un centro de trabajo.</p>
<p>Beneficiarios: trabajadores jóvenes entre 16 y 25 años, carentes de formación o titulación alguna.</p> <p>No existirá límite de edad para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jóvenes con discapacidad - Jóvenes en situación de exclusión social cuando sean contratados por EI. 	<p>Beneficiarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jóvenes entre 16 a 25 años que necesiten completar su formación inicial. - Personas solicitantes de empleo de 26 años o más. - Beneficiarios de la RSA, del ASS, del AAH o de un contrato único de integración.
<p>TIPO Y DURACIÓN DEL CONTRATO</p>	
<p>Contrato de duración determinada.</p> <p>El contrato tendrá una duración mínima de 1 año y una máxima de 3. Posibilidad de rebajar a 6 meses la duración mínima, mediante convenio colectivo.</p> <p>En caso de concertarse el contrato por una duración inferior a la máxima, se podrán concertar hasta 2 prórrogas, con una duración no inferior a 6 meses cada una y sin que la duración total del contrato pueda superar la duración máxima.</p> <p>El trabajador solo podrá volver a ser de nuevo contratado bajo esta modalidad contractual, para la consecución de una nueva cualificación profesional.</p>	<p>Contrato de duración determinada. Contrato de duración indefinida.</p> <p>El contrato de duración determinada podrá renovarse por una sola vez, si:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El beneficiario desea obtener una calificación superior o adicional. - El beneficiario no logró obtener la calificación propuesta por haberse encontrado en una situación de maternidad, de enfermedad, de accidente de trabajo, de enfermedad profesional o por haber fracasado en la formación. <p>Para el ejercicio de actividades estacionales, dos empleadores podrán celebrar, conjuntamente, un contrato de profesionalización de duración determinada con jóvenes de 16 a 25 años que deseen completar su formación inicial, con el fin de adquirir dos cualificaciones.</p> <p>Por su parte, el contrato podrá incluir la adquisición de experiencia profesional en varias empresas, con el objeto de completar la formación práctica.</p> <p>El contrato de profesionalización se puede ejecutar parcialmente en el extranjero.</p>
<p>TIEMPO DEDICADO A LA FORMACIÓN</p>	

<p>Durante el primer año de contrato, el tiempo dedicado a la formación no podrá ser inferior al 25% de la jornada máxima prevista en convenio colectivo o, en su defecto, de la máxima prevista legalmente.</p> <p>Para el segundo y el tercer año la formación no podrá ser inferior al 15%.</p>	<p>La acción de profesionalización tendrá una duración mínima de 6 meses y una máxima de 12 meses.</p> <p>Podrá prorrogarse por un periodo de hasta 36 meses para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jóvenes de 16 a 25 años que no hayan completado un segundo ciclo de educación secundaria y que no sean titulados en educación tecnológica o profesional. - Jóvenes de 16 a 25 años y solicitantes de empleo de 26 años o más, siempre que estuviesen inscritos, durante más de 1 año, como solicitantes de empleo en el servicio público de empleo. - Beneficiarios de RSA, ASS, AAH o de un contrato único de integración. <p>La duración mínima podrá ampliarse hasta un periodo de 24 meses para personas distintas de las anteriores o cuando la naturaleza de las cualificaciones lo requiera.</p>
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FORMACIÓN	
<p>La formación debe de establecerse en el correspondiente acuerdo que la empresa contratante debe de firmar con el centro formativo que imparta la formación, en su caso, y con la persona trabajadora y que quedará anexo al contrato de trabajo.</p>	<p>Las cualificaciones vendrán definidas por la negociación colectiva, desde un ámbito de rama profesional o interprofesional.</p> <p>En los dos meses siguientes al inicio del contrato de profesionalización, el empleador examina con el titular del contrato la adecuación del programa de formación con respecto a los conocimientos adquiridos por el trabajador. En caso de insuficiencia, el empleador y el empleado deberán acordar una modificación del contrato de profesionalización, dentro de los límites establecidos de duración del contrato. La modificación será enviada al OPCO y este se la hará llegar al DIRECCTE. Los empresarios y operadores de competencias también podrán definir, de acuerdo con el empleado, las competencias a adquirir</p>

	<p>en el marco de un contrato de profesionalización.</p> <p>Junto con la formación, el trabajador será también beneficiario de acciones de posicionamiento, apoyo y evaluación, cuya responsabilidad recaerá sobre la empresa empleadora.</p> <p>El contrato de profesionalización puede incluir la adquisición de experiencia profesional en varias empresas, con el objeto de completar la formación.</p>
LAS TUTORÍAS	
<p>Desde la empresa, las tutorías podrán ser asumidas tanto por el empresario como por cualquier persona de la plantilla designada por él. En cualquiera de los casos, el tutor deberá de poseer la cualificación o experiencia profesional adecuada.</p> <p>Al final de la actividad laboral, el tutor deberá elaborar un informe sobre el desempeño del puesto de trabajo.</p> <p>Obligaciones del tutor:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asumir la responsabilidad del cumplimiento de la actividad formativa. - Que se produzca una correcta coordinación entre la actividad laboral y la actividad formativa. - Que se produzca una adecuada comunicación con el centro formativo, en su caso. 	<p>Desde la empresa, el tutor podrá ser un empleado de la empresa, que se ofrezca de manera voluntaria y con una experiencia profesional, de al menos, 2 años relacionada con la titulación en cuestión. El empleador también podrá ejercer como tutor, siempre que reúna las condiciones de cualificación y experiencia.</p> <p>El seguimiento personalizado que del trabajador haga el tutor, quedará formalizado en el correspondiente informe que deberá ser presentado a los agentes de la inspección de trabajo.</p> <p>Podrá establecerse un tutor ajeno a la empresa que se ocuparía de cuestiones que no afecten directamente a la empresa, pero que son decisivas para el empleado como el transporte, la salud, la vivienda, etc.</p> <p>Obligaciones del tutor:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acoger, ayudar, informar y orientar a los beneficiarios del contrato de profesionalización. - Organizar, con los empleados interesados, la actividad de los beneficiarios del contrato, en la empresa y contribuir a la adquisición de conocimientos profesionales. - Asegurar que se respete el calendario del beneficiario.

	<ul style="list-style-type: none"> – Servir de enlace con la organización o servicio responsable de las acciones de evaluación, capacitación y apoyo a los beneficiarios, fuera de la empresa. – Participar en la evaluación del seguimiento y de la formación del beneficiario.
--	--

Fuente: Elaboración propia

Básicamente, las dos figuras contractuales buscan alcanzar un mismo fin: formar a jóvenes mediante la utilización de un sistema de alternancia entre la formación teórica y la formación práctica y que se concreta en la suscripción de un contrato de trabajo de carácter eminentemente, formativo. Sin embargo, las diferencias de la puesta en práctica y del régimen jurídico tanto del contrato como de la acción o actividad formativa son cuantiosas y evidentemente claras.

En base al análisis realizado, no podemos saber si el contrato de profesionalización francés adolece de los vicios de precariedad laboral que envuelven y que se han puesto de manifiesto, en su momento, al desarrollar el contrato para la formación y el aprendizaje español. Sin embargo, podemos afirmar, que el diseño del contrato de profesionalización francés quizás esté más enfocado al aspecto formativo que el contrato para la formación y el aprendizaje español y, en este sentido, el legislador galo ha propuesto un régimen de control más férreo que el legislador español, que ha sido, prácticamente, inexistente. En este sentido, debemos destacar que las cualificaciones formativas, en el contrato de profesionalización, serán definidas por la negociación colectiva bien de rama o sector profesional o interprofesional, lo que conlleva una mayor implicación de la negociación colectiva en el desarrollo de la actividad formativa en la empresa y, por lo tanto, un mayor control que no existe en el régimen jurídico español, donde la formación que ofrezca la empresa será la que acuerden empresario y trabajador y cuyo único requisito exigible por el legislador nacional ha sido que exista una relación entre formación y actividad laboral. Por su parte, en el contrato de profesionalización se exige que, a los 2 meses de iniciar la formación, empresario y empleado revisen la correcta adecuación entre formación impartida y formación del trabajador adquirida con anterioridad y actividad laboral a desarrollar en el centro de trabajo. Si bien esta cuestión podrá, en no pocas ocasiones, quedar en “agua de borrajas”, el hecho de que exista esta obligación podrá ser motivo de control, en su caso, por la inspección de trabajo o por cualquier otro organismo pertinente, con lo que entendemos que resulta positiva su inclusión en el régimen jurídico. También, las obligaciones a las que se ve sometido el tutor de la empresa y su papel con respecto al alumno-trabajador queda mucho más difuminado en el ordenamiento jurídico español que en el francés donde su implicación en el aprendizaje, al menos sobre el papel, es mucho más importante.

También debemos destacar, en cuanto al ámbito subjetivo, la posibilidad que ofrece el legislador francés de acogerse al contrato de profesionalización, a cualquier joven, ya no solo porque carezca de titulación o formación alguna (como en el caso español), sino también a todo aquél que quiera completar o alcanzar un nivel superior de formación, con lo que el espectro de acción se amplía considerablemente sobre los posibles beneficiarios.

Además, no solo eso, sino que la formación que se ofrece deberá estar en concordancia con la/las titulación/es o formación adquirida previamente por el joven.

Por su parte, junto a las acciones netamente formativas, encontramos en el ordenamiento jurídico francés la contemplación de acciones de posicionamiento, apoyo y evaluación que se ofrecen al alumno-trabajador y que son inexistentes en el contrato para la formación y el aprendizaje español.

También debemos apuntar una diferencia importante en cuanto a la duración de la formación o su régimen de aplicación, detectando que el contrato francés quizás deje mayor libertad a la hora de aplicar las acciones formativas cuando en lugar de limitar por años el porcentaje de formación que debe recibir el alumno-trabajador (25% el primer año y 15% segundo y tercer años, en el caso español), establece unos límites mínimos y máximos (entre el 15% y el 25%, sin que pueda, en ningún caso, ser inferior a 150 horas), entre los cuales la formación deberá de impartirse durante toda la duración del contrato, en caso de que tenga una duración determinada. Sobre este aspecto, decir que la duración del contrato francés será la necesaria para cubrir las necesidades formativas que exija la acción formativa, con la posibilidad de renovar el contrato en caso de no haber concluido con éxito la formación o de querer alcanzar un nivel superior de formación.

Otra característica singular del contrato francés es que permite la formación en varias empresas con el objeto de conseguir completar dicha formación práctica o suscribir un contrato de profesionalización con dos empleadores en caso de actividades estacionales, cuestiones ambas no contempladas por el ordenamiento jurídico español, debiendo señalar, en el segundo caso, la importancia que tiene en España las actividades estacionales o de temporada, como por el ejemplo, todas aquellas relacionadas con el turismo, uno de los principales motores económicos nacionales.

2.3.6. Comparativa entre el sistema educativo de formación dual español y el contrato para el aprendizaje francés

Como hemos mencionado en el apartado anterior, entendemos que lo que se ha venido denominando en España como sistema educativo de formación dual encuentra su equiparación en el contrato de aprendizaje francés. A pesar de la dificultad que entraña realizar una propuesta comparativa debido a la escasa regulación establecida por el legislador nacional español, creando un parco marco general para dar pie a que cada CA haya puesto en marcha su particular modelo de formación dual, las diferencias en las directrices generales son evidentes.

La primera diferencia importante que encontramos es que, a partir de haber superado la educación obligatoria, cualquier estudiante francés puede acceder a suscribir un contrato de aprendizaje. Como su régimen jurídico bien establece, se configura como una forma alternativa de impartir la educación propia del sistema educativo por lo que, mediante la suscripción de este contrato, los alumnos pueden acceder a títulos, no solo de educación secundaria, sino también, a las titulaciones correspondientes a la educación superior (universidad, másteres y doctorado). Por lo tanto, el legislador permite la suscripción sucesiva de contratos para el aprendizaje para alcanzar titulaciones distintas.

Otra diferencia importante con respecto al sistema español, es que los centros donde se imparte la formación teórica son los CFA y no los centros propios del sistema educativo (en España, los centros de FP). Estos centros, además de impartir la formación correspondiente al título que se pretende obtener realizan labores de asesoramiento y orientación laboral, colaborando incluso con las misiones locales.

Por lo que respecta a la parte empresarial, a diferencia que, en el sistema español, el legislador francés se ha preocupado por exigir a aquella la adopción de una serie de medidas y requisitos necesarios para organizar el aprendizaje como para garantizar los recursos, el equipamiento, las técnicas didácticas, etc., es decir, lo necesario para garantizar una formación de calidad y adecuada. Del mismo modo, a la figura del tutor empresarial se le va a exigir estar en posesión de las habilidades profesionales y pedagógicas propias del maestro para que el aprendiz logre adquirir una formación de calidad.

En lo referente al contrato de trabajo, en Francia se utilizan distintos tipos para cada modalidad de formación dual. En esta modalidad, el contrato de aprendizaje, puede tener una duración indefinida, siendo en ese caso necesario que el periodo de aprendizaje se lleve a cabo al principio del contrato. Incluso se contempla la posibilidad de que cualquier trabajador que disfrute de un contrato indefinido en una empresa, pueda suspender el contrato indefinido para suscribir un contrato de aprendizaje con el objeto de adquirir la formación necesaria. Por su parte, el ordenamiento jurídico francés contempla la posibilidad de poder realizar, parcialmente, la formación práctica en el extranjero por un tiempo no superior a 1 año.

El aprendizaje en Francia está sujeto a un doble control. Primero por la inspección de la instancia educativa correspondiente, responsable de supervisar el buen desarrollo de la formación impartida y de sus aspectos pedagógicos. Por otro lado, está el control que realice la inspección de trabajo, supervisando la aplicación de la normativa laboral. En caso de incumplimientos por parte del empleador, la autoridad administrativa correspondiente podrá cuestionar la continuación de los contratos de aprendizaje y la posibilidad de seguir contratando aprendices.

3. LA POLÍTICA DE EMPLEO ITALIANA DEDICADA A LOS COLECTIVOS VULNERABLES

Lo más destacable de la política de empleo italiana o si se prefiere de la incursión del Derecho del Empleo en el ordenamiento jurídico nacional en comparación con el papel del Derecho del Empleo francés y el español es su menor protagonismo o quizá su mayor tardanza en aparecer en escena, sobre todo, en lo que nos interesa analizar en este trabajo de investigación que trata sobre la política de empleo en los colectivos desfavorecidos o vulnerables.

Por su parte, una característica propia del Derecho Laboral italiano y que va a mostrarse irremediablemente en el Derecho del Empleo va a ser el papel, si no principal, sí que importante, de la negociación colectiva a la hora de entrar a regular las cuestiones claves de las instituciones jurídicas propuestas y que van a afectar, de manera especial, a los colectivos de personas con discapacidad, a las personas en situación de exclusión social o en situación de precariedad económica y al colectivo de jóvenes.

3.1. La colocación laboral de las personas con discapacidad

En Italia, la principal referencia normativa sobre el empleo y la inserción laboral de las personas con discapacidad es la Ley de 12 de marzo de 1999, N.º 68¹¹⁹⁹. Dicha Ley tiene como finalidad la promoción de la inserción laboral de las personas con discapacidad a través de los servicios de apoyo y de la colocación dirigida¹²⁰⁰. Estos servicios se aplicarán a los siguientes grupos de personas (art. 1.1):

1. Personas que estando en edad de trabajar, sufren de algún tipo de discapacidad física, psíquica, sensorial o intelectual cuya afectación a la capacidad de trabajar suponga más del 45%. También se considerarán personas con discapacidad las personas mayores y supérstites de trabajadores asalariados o autónomos afiliados al Instituto Nacional de Seguridad Social¹²⁰¹, asegurados, y cuya capacidad de trabajar en ocupaciones adecuadas, se hubiese reducido de manera permanente a menos de un tercio, debido a una enfermedad o a un defecto físico mental.
2. Trabajadores discapacitados con un grado de disfuncionalidad reconocido superior al 33% por el Instituto Nacional de Seguros de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional (INAIL¹²⁰²).
3. Personas ciegas o sordomudas, según la ley de 27 de mayo de 1970, N.º 382 y la ley de 26 de mayo de 1970, N.º 381 y sus modificaciones posteriores.
4. Personas discapacitadas de guerra, a las personas civiles discapacitadas por la guerra y a las personas discapacitadas para el servicio con disfunciones atribuidas de la primera a la octava categoría establecida en los cuadros anexos del decreto del presidente de la República de 23 de diciembre de 1978, N.º 915 y modificaciones posteriores.

Como podemos observar el ordenamiento jurídico italiano no solo considera personas con discapacidad, a efectos de aplicación de políticas de inserción laboral, a aquellas que poseen un grado reconocido¹²⁰³ de disfuncionalidad superior al 33% (apartado 2) sino que incluye también la capacidad de trabajar mermada, como característica válida para identificar a los posibles beneficiarios de dichas acciones de inserción laboral (apartado 1).

Por último, y antes de entrar a analizar las diferentes acciones de inserción laboral, debemos destacar una medida de protección, llevada a cabo por el art. 1.7, y que obliga a las empresas, ya sean públicas o privadas, a garantizar la preservación del trabajo a las personas que, no sufriendo discapacidad alguna en el momento de la contratación laboral,

¹¹⁹⁹ *Legge 12 marzo 1999, N.º 68, norme per il diritto al lavoro dei disabili* (GU N.º 68, del 23/03/1999 – Suplemento ordinario N.º 57).

¹²⁰⁰ Por colocación dirigida se refiere la ley a la puesta a disposición del trabajador con discapacidad de una serie de herramientas técnicas y de soporte que permitirán evaluar, de manera adecuada, las disfunciones del trabajador y sus habilidades laborales con el objeto de buscarle una colocación adecuada, tras el correspondiente análisis de los puestos de trabajo ofertados. También se pondrá a disposición del trabajador acciones de apoyo, acciones positivas y de solución de problemas asociados con el entorno laboral, con las herramientas de trabajo o con las relaciones interpersonales (art. 2 Ley de 1999, N.º 68).

¹²⁰¹ *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale* (INPS)

¹²⁰² *Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sui Lavoro e le Malattie Professionali* (INAIL).

¹²⁰³ La valoración de las condiciones de discapacidad a la que se refiere el art. 1 de la Ley N.º 68 de 1999 y que van a dar derecho a acceder al sistema para su inserción laboral será realizada por las unidades locales de salud a través de las comisiones médicas (art. 1.4 Ley N.º 68 de 1999 y art. 4.1 de la Ley N.º 104 de 1992 [*Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate* (GU, N.º 39 de 17/02/1992)]).

hubieran adquirido dicha condición por accidente laboral o por enfermedad profesional, durante la prestación laboral.

3.1.1. El supuesto obligatorio. La cuota de reserva¹²⁰⁴

3.1.1.1. Concepto y ámbito subjetivo

se encuentra la obligación de las empresas de establecer una cuota de reserva de puestos de trabajo para las personas con discapacidad. Su art. 3.1 establece que, tanto los empleadores públicos como los privados, deberán albergar en sus plantillas una cuota mínima de trabajadores con discapacidad, de los establecidos en el art. 1.1, en función de la dimensión de la plantilla de la empresa:

1. Para empresas con más de 50 empleados, el cupo de reserva obligatorio asciende hasta el 7% de los trabajadores empleados.
2. Para empresas entre 36 y 50 empleados, ambos incluidos, la obligación de contratar se reduce a 2 trabajadores con discapacidad.
3. Para las empresas con plantillas entre 15 y 35 trabajadores, ambos incluidos, la obligación de contratar se reduce a 1 trabajador con discapacidad.

Por lo tanto, se entiende que la obligación del cupo de reserva no afecta a empresas con menos de 15 trabajadores¹²⁰⁵.

3.1.1.2. Determinación del número de trabajadores integrantes en el cupo de reserva

Para la determinación del número de trabajadores en la plantilla, normalmente se va a contar con el número total de trabajadores con contrato de trabajo, teniendo en cuenta las siguientes reglas:

1. No serán computables (art. 4.1):
 - a. Los trabajadores empleados que cumplan con las características del art. 1.1.
 - b. Los trabajadores con contratos temporales de duración igual o inferior a 6 meses.
 - c. Los socios de las cooperativas de producción y de trabajo.
 - d. Gerentes.
 - e. Trabajadores en inserción.
 - f. Los trabajadores puestos a disposición mediante contrato de administración al usuario¹²⁰⁶.
 - g. Los trabajadores contratados para realizar actividades en el extranjero, mientras dure la actividad a realizar en el extranjero.

¹²⁰⁴ *Quote di riserva.*

¹²⁰⁵ El apartado 3 del artículo establece especificidades para los partidos políticos, sindicatos, organizaciones sin fines lucrativos que operen en el campo de la solidaridad social, asistencia y rehabilitación. También el apartado 4 hace lo mismo para la policía y los servicios de protección civil donde la cuota de reserva solo afectará a los servicios administrativos.

¹²⁰⁶ Equivale a trabajadores contratados por empresas que ceden sus trabajadores a otras (lo que sería la contratación a través de ETT, en España).

- h. Los sujetos que llevan a cabo trabajos en actividades socialmente útiles contratados de conformidad con el art. 7 del decreto legislativo del 28 de febrero de 2000, N.º 81¹²⁰⁷.
 - i. Los trabajadores a domicilio.
 - j. Los trabajadores que se incorporan al programa de emergencia del trabajo irregular, a los que se refiere el art. 1, párrafo 4-bis, de la ley de 18 de octubre de 2001, N.º 383¹²⁰⁸ y sus posteriores modificaciones.
2. Para los trabajadores contratados a tiempo parcial mediante contrato indefinido el cálculo de la unidad de trabajo se llevará a cabo teniendo en cuenta las horas efectivamente trabajadas por el trabajador y en función de lo establecido por la negociación colectiva del sector (art. 4.1)¹²⁰⁹.
 3. Para el cálculo de las fracciones porcentuales superiores a 0,50 se considerará la unidad (art. 4.2).
 4. Los empleados con discapacidad que realicen su prestación laboral desde el hogar o mediante la modalidad de teletrabajo se computarán a los efectos de cubrir la cuota de reserva (art. 4.3).
 5. Los trabajadores discapacitados que sean contratados por la empresa, no mediante la colocación obligatoria, se incluirán como integrantes de la cuota de reserva cuando tengan una reducción de la capacidad de trabajar igual o superior al 60%, o bien tengan una discapacidad de las adscritas a alguna categoría de entre la primera y la sexta a las que se refieren los cuadros adjuntos al Decreto del Presidente de la República de 23 de diciembre de 1978, N.º 915¹²¹⁰ o sufran de discapacidad intelectual y psíquica con reducción de la capacidad de trabajo, reconocida por los órganos competentes, de más de un 45% (art. 4.3-bis).
 6. Aquellos trabajadores que se vuelvan incapaces de realizar sus funciones como resultado de una lesión o enfermedad no podrán ser incluidos en la cuota de reserva cuando la reducción de su capacidad de trabajo sea inferior al 60% o si han quedado incapacitados por incumplimientos del empleador en lo referente a la normativa de seguridad e higiene en el trabajo (art. 4.4).

3.1.1.3. Apoyo institucional a las empresas obligadas

La ley contempla que las regiones autoricen y financien una formación profesional adecuada para las situaciones en las que sea necesaria una inserción dirigida del trabajador, bien por la propia empresa o por las asociaciones nacionales de promoción, protección y representación de las recogidas en el art. 115 del decreto del Presidente de la República de

¹²⁰⁷ Decreto Legislativo, 28 febbraio 2000, N.º 81, *Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 45, comma 2, della legge 17 maggio 1999, N.º 144* (GU N.º 82 del 7 de abril de 2000). Su art. 7 regula una serie de incentivos económicos para los empleadores.

¹²⁰⁸ Legge 18 ottobre 2001, N.º 383, *primi interventi per il rilancio dell'economia* (GU N.º 248, de 24 de octubre de 2001). El art. 4 hacía alusión a aquellos trabajadores que decidiesen adherirse al programa de emergencia del empleo irregular y que no fuesen empleados del empresario.

¹²⁰⁹ Regla contenida en el art. 18, párrafo 2º, de la Legge 20 maggio 1970, N.º 300, *Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento* (GU N.º 131 del 27/05/1970), modificado por el art. 1 de la Legge 11 maggio 1990, N.º 108, *Disciplina dei licenziamenti individuali* (GU N.º 108 de 11/05/1990)

¹²¹⁰ Decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, N.º 915, *Testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra* (GU N.º 28, de 29/01/1979 – Suplemento Ordinario).

24 de julio de 1977, N.º 616¹²¹¹ y sus modificaciones posteriores, siempre que tanto unas y otras tengan las habilidades técnicas, los recursos y la disponibilidad adecuada de los institutos de formación, que estén en posesión de los requisitos previstos por la ley de 21 de diciembre de 1978, N.º 845¹²¹² (art. 4.6).

Las oficinas competentes¹²¹³, junto con los servicios sociales, sanitarios, educativos y formativos del territorio, prestarán aquellos servicios que, en función de las competencias específicas que se les atribuyan, puedan llevar a cabo sobre la programación, la implementación y la verificación de las intervenciones encaminadas a favorecer la inclusión de los trabajadores beneficiados por la cuota de reserva. También proporcionarán ayuda a la hora de poner en marcha el trabajo, registrar listas, emitir autorizaciones, exenciones o la implementación de la colocación dirigida, entre otras (art. 6.1).

Con el fin de favorecer la inserción laboral de los discapacitados, las oficinas competentes, previa consulta con el comité técnico, podrán establecer con el empleador acuerdos con el objeto de determinar programas orientados a conseguir los objetivos que pretende la Ley de 1999, N.º 68 (art. 11.1). En dichos acuerdos se deberán determinar la duración y la modalidad de la contratación. Entre las modalidades mediante las cuales se podrá ingresar en la empresa y computar a efectos de cumplir con la obligación de contratar, se encuentran las siguientes (art. 11.2):

1. La facultad de la elección nominativa.
2. La realización de prácticas con fines formativos o de orientación laboral.
3. La contratación por tiempo determinado, llevando a cabo periodos de prueba más largos de los previstos en convenio colectivo, siempre que el resultado negativo de la prueba sea imputable a la discapacidad del sujeto sin que ello constituya motivo de finalización de la relación laboral.

Estos acuerdos incluso podrán llevarse a cabo con empleadores que no queden obligados a cumplir con la cuota de reserva (art. 11.3). También las oficinas competentes podrán establecer, con cualquier empleador, acuerdos para la inserción laboral de trabajadores con discapacidad que presenten dificultades especiales en el ciclo ordinario de trabajo (art. 11.4). Además de lo establecido en el párrafo 2 de este artículo, el acuerdo de integración al trabajo deberá contener los siguientes puntos (art. 11.7):

1. Indicar detalladamente las funciones asignadas al trabajador y las modalidades de desarrollo.
2. Proporcionar apoyo, asesoramiento y tutoría por parte de los servicios regionales específicos o centros de orientación laboral y los órganos a que se refiere el art. 18

¹²¹¹ Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, N.º 616, Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, N.º 382 (GU N.º 234 de 29/08/1977 – Suplemento ordinario).

¹²¹² Legge 21 dicembre 1978, N.º 845 Legge-quadro in materia di formazione professionale (GU N.º 362 de 30/12/1978).

¹²¹³ El derogado Decreto Legislativo 23 dicembre 1997, N.º 469, Conferimento alle regioni e agli enti local di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, N.º 59 settembre 2015, N.º 150 (GU N.º 5 del 08/01/1998), por el art. 34.1 e) Decreto Legislativo 14 settembre 2015, N.º 150, Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, N.º 183. (15G00162) (GU N.º 221 de 23/09/2015 – Suplemento Ordinario N.º 53), regulaba, en su art. 4, las referidas “entidades competentes” haciendo referencia a una serie de entidades pertenecientes a la organización administrativa regional de empleo cuyas funciones estaban relacionadas con los servicios de empleo, la gestión de las políticas activas de empleo y la formación.

de la ley de 5 de febrero de 1992, N.º 104, para favorecer la adaptación al trabajo de los trabajadores con discapacidad.

3. Prever controles periódicos sobre el progreso de la formación inherente al acuerdo de inserción laboral, por parte de las entidades públicas encargadas de la vigilancia y el control.

3.1.1.4. Supuestos de suspensión y extinción de la obligación

Las obligaciones de contratación a las que se refiere el art. 3 de esta ley se suspenderán cuando las empresas atraviesen por alguna de las situaciones previstas en los arts. 1 y 3 de la Ley de 23 de julio de 1991, N.º 223¹²¹⁴ y modificaciones posteriores o por el art. 1 del Decreto-Ley de 30 de octubre de 1984, N.º 726, convertido en la ley de 19 de diciembre de 1984, N.º 863¹²¹⁵. Las obligaciones quedarán suspendidas por la duración de los programas contenidos en la solicitud relativa de intervención, en proporción a la actividad laboral real suspendida y para el ámbito provincial único¹²¹⁶. Las obligaciones también quedarán suspendidas mientras dure el procedimiento de movilidad que se regula en los arts. 4 y 24 de la ley de 23 de julio de 1991, N.º 223 y modificaciones posteriores¹²¹⁷ (art 3.5)¹²¹⁸.

En cualquier caso, la ley establece restricciones y exclusiones a la obligación de llevar a cabo la cuota de reserva en ciertos empleadores tanto públicos como privados: en el sector del transporte aéreo, marítimo o terrestre, en lo que se refiere al personal que viaja o navega; en el sector de la construcción, en lo que se refiere al personal de obra y transporte, etc., (art. 5.2). Por su parte, tanto los empleadores privados como las empresas públicas que debido a sus especiales condiciones de actividad no puedan ocupar el total del cupo de reserva pueden solicitar la exención parcial de contratar con la condición de aportar, al Fondo Regional para el Empleo de los Discapacitados¹²¹⁹, 30,64€/ día por cada trabajador no contratado (art. 5.3).

3.1.1.5. Obligaciones de los empleadores

¹²¹⁴ *Legge 23 luglio 1991, N.º 223, Norme in materia di casa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avivamiento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro* (GU N.º 175 de 27/07/1991). Ambos artículos fueron derogados por el art. 46.1 m) del Decreto Legislativo de 2015, N.º 148 y por el art. 2.70 de la Ley de 2012, N.º 92, respectivamente.

¹²¹⁵ *Legge 19 dicemre 1984, N.º 863 Conversione in legge, con modificazioni, el decreto-legge 30 ottobre 1984, N.º 726, recante misure urgente a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali* (GU N.º 351 de 22/12/1984).

¹²¹⁶ Los programas referidos en el texto normativo son los iniciados por empresas que atraviesan procesos de reestructuración empresarial en las que exista una intervención, por parte del Estado, a la hora de abonar los salarios a los trabajadores.

¹²¹⁷ Se refiere a situaciones de despido colectivo.

¹²¹⁸ Con respecto a la situación de excepcionalidad que estamos atravesando por razón de la pandemia, la Circular 19 de 21 de diciembre de 2020 reconoce la aplicación de la suspensión de las obligaciones de contratación recogidas en el art. 3.5 de la Ley N.º 68 de 1999 cuando se produzcan intervenciones en las redes de seguridad social por motivos del COVID-19. Así, la obligación quedará suspendida durante toda la duración de las intervenciones de integración salarial por emergencia de COVID-19, en proporción a la actividad laboral efectivamente suspendida y para el ámbito provincial único. Consultado el día 29/06/2021 en: <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Sospensione-obblighi-di-assunzione-di-lavoratori-condisabilita.aspx>

¹²¹⁹ *Fondo Regionale per l'Occupazione dei Disabili*. Las regiones establecen el Fondo Regional para el Empleo de los Discapacitados para la financiación de programas regionales de inserción laboral y de servicios relacionados (art. 14.1 Ley N.º 68 de 1999).

A los efectos del cumplimiento de la obligación de la cuota de reserva, la ley establece dos mecanismos a través de los cuáles se llevarán a cabo las contrataciones de los trabajadores con discapacidad, por parte de los empleadores privados y de las empresas públicas: bien mediante la correspondiente solicitud nominativa dirigida a las oficinas competentes o bien a través de las estipulaciones acordadas por la negociación colectiva conforme se regula en el art. 11 de esta ley (art. 7.1). En el caso de no contratar siguiendo los procedimientos expuestos dentro del plazo establecido en el art. 9.1, las oficinas competentes darán paso a los trabajadores según el orden de clasificación en las listas registrales. Las oficinas competentes también podrán llevar a cabo una convocatoria pública para la contratación limitada de candidatos que quieran adherirse a dicha oportunidad de trabajo específico (art. 7.1-bis). En este sentido, el Ministerio de Trabajo es el encargado de realizar el seguimiento de las contrataciones de las personas con discapacidad, a que se refiere el art. 7.1, y velar por la mejora del equilibrio entre oferta y demanda (art. 7.1-ter)¹²²⁰.

Los empleadores deberán presentar a las oficinas competentes la solicitud de contratación dentro de los 60¹²²¹ días desde el momento en que se inicia la obligación de contratar a trabajadores con discapacidad (art. 9.1). La solicitud de contratación también se entenderá realizada cuando la empresa envíe los correspondientes informes sobre el cómputo total de la plantilla, a los que se hace alusión en el art. 9.6 (art. 9.3). Para el caso de las personas con discapacidad mental su solicitud de contratación se hace directamente mediante los convenios de contratación regulados en el art. 11. Para estos casos, los empleadores tienen derecho a una serie de beneficios regulados en el art. 13 (art. 9.4). Los empleadores tanto públicos como privados que se vean en la obligación de cumplir con la cuota de reserva para trabajadores con discapacidad, estarán obligados a enviar, de manera telemática a las oficinas competentes, un informe en el que se relacionen el número total de empleados, el número y los nombres de los trabajadores que forman parte de la cuota de reserva, así como los puestos de trabajo y las tareas disponibles que pudieran ocupar y realizar los trabajadores con discapacidad (también se establecerá en el informe los posibles ajustes razonables que haya que realizar en los puestos de trabajo que vayan a ser ocupados por los trabajadores con discapacidad, art. 9.6-bis). El envío de dicho informe será obligatorio salvo que se dé la circunstancia de que no haya habido cambios con respecto a la situación laboral registrada en el último informe enviado por la empresa, en cuyo caso, el empleador no estará obligado a enviar ningún informe con el objeto de calcular la cuota de reserva (art. 9.6). Cuando la colocación requiera medidas especiales, el empleador podrá solicitar la intervención de las oficinas competentes en caso de que no se haya establecido ningún acuerdo de los regulados en el art. 11.4 de esta ley (art. 9.7). Para los casos en los que la empresa se niegue a cumplir con la obligación de llevar a cabo el cupo de reserva, la dirección provincial del trabajo elaborará un informe que enviará a las oficinas competentes y a la autoridad judicial (art. 9.8).

3.1.1.6. Deberes y obligaciones de los trabajadores con discapacidad integrantes de la cuota de reserva

¹²²⁰ Las obligaciones de contratación se suspendieron durante 4 meses en el año 2020, a partir de la entrada en vigor del 17/03/2020, a causa de los efectos de la pandemia.

¹²²¹ 90 días para los empleadores de la industria minera con exclusión de los trabajadores empleados en tareas subterráneas y en tareas de transporte y movimiento del mineral (art. 2.12-quater Ley 26 de febrero de 2011, N.º 10).

Las personas establecidas en el art. 1.1 de esta ley, siempre que hayan cumplido 15 años y no hayan alcanzado la edad legal de jubilación, que se encuentren desempleadas y que aspiren a ser objeto de contratación, deberán estar registradas en los servicios de colocación de su ámbito territorial de residencia para cubrir las plazas del cupo de reserva (art. 1.1 Decreto N.º 333 de 2000¹²²²). No obstante, podrán registrarse en otros servicios de colocación de otros territorios del Estado, siempre que se hubiese cancelado el registro en el que previamente estuviesen inscritos. Con el registro correspondiente, el comité técnico¹²²³ deberá anotar las competencias profesionales, las aptitudes e inclinaciones laborales, así como la naturaleza y al grado de la discapacidad de los candidatos al puesto y registrados. Al mismo tiempo, también deberá analizar los puestos de trabajo que se asignarán a los trabajadores discapacitados con el objeto de favorecer el encuentro efectivo entre la oferta y la demanda. Serán las oficinas competentes quienes procurarán la colocación de los trabajadores con discapacidad (art. 8.1).

Los trabajadores contratados de acuerdo con esta ley se les aplicará el tratamiento económico y regulador previsto por las leyes y por los convenios colectivos (art. 10.1). El empleador no podrá pedir a los trabajadores con discapacidad la realización de actuaciones ni prestaciones laborales que resulten incompatibles con sus disfunciones (art. 10.2). En el caso de que se produjera un empeoramiento de la salud del trabajador discapacitado debido a cambios significativos en la organización del trabajo, el trabajador podrá solicitar que se compruebe la compatibilidad exigida entre las tareas a realizar y su estado de salud. Del mismo modo, el empleador podrá solicitar que se determinen las condiciones de salud de la persona con discapacidad con el objeto de verificar si sus disfuncionalidades le permitirían seguir trabajando en la empresa. Las evaluaciones serán realizadas por la comisión mencionada en el art. 4 de la ley de 5 de febrero de 1992, N.º 104¹²²⁴. Para los casos en que resulte incompatible la continuación de la actividad laboral por parte de la persona con discapacidad, esta tendrá derecho a la suspensión, no remunerada, de la relación laboral mientras persista la incompatibilidad, siendo posible durante este periodo de suspensión que el trabajador pueda ser empleado en una pasantía (prácticas). La suspensión no constituirá motivo de extinción de la relación laboral, salvo que, tras realizadas las adaptaciones correspondientes del puesto de trabajo, el comité técnico constate la imposibilidad definitiva de seguir llevando a cabo la prestación laboral (art. 10.3).

Las decisiones de despido colectivo, a las que se refiere el art. 4.9 de la ley de 23 de julio de 1991, N.º 223 o de despido por reducción de personal o por razones objetivas y justificadas que se ejerza sobre el trabajador con discapacidad contratado obligatoriamente, podrán cancelarse si, en el momento de la extinción de la relación de trabajo, el número restantes de trabajadores empleados obligatoriamente es menor al que establece la cuota de reserva del art. 3 (art. 10.4). En los casos de extinción de la relación laboral de los trabajadores con discapacidad integrantes del cupo de reserva, el empleador estará obligado a notificarlo, dentro de los 10 días a la oficina competente, con el fin de sustituir al

¹²²² Decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 2000, N.º 333, Regolamento di esecuzione della legge 12 marzo 1999, N.º 68, recante norme per il diritto al lavoro dei disabili (GU N.º 270 de 18/11/2000).

¹²²³ Para la colocación específica de los trabajadores con discapacidad existe lo que se denomina un comité técnico compuesto por funcionarios del servicio de empleo, expertos del sector social y médicos especialistas en discapacidades (art. 8.1-bis Ley de 1999, N.º 68).

¹²²⁴ Dichas comisiones son denominadas *unità sanitarie locali* (unidad local de salud) por el art. 4.1 de la Legge 5 febbraio 1992, N.º 104, legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate (GU N.º 39 de 17/02/1992 – Suplemento ordinario N.º 30).

trabajador por otro que tenga derecho a la contratación obligatoria (art. 10.5). Por su parte, la dirección provincial de trabajo, previa consulta a las oficinas competentes ordenará la pérdida del derecho a la prestación por desempleo ordinario y la baja de las listas de colocación durante 6 meses a los trabajadores con discapacidad que, durante 2 veces consecutivas y sin motivo justificado, no respondan a la convocatoria de trabajo, rechace la oferta de trabajo correspondiente, sus requerimientos profesionales o falte a la obligación de estar disponible declarada al producirse el registro (art. 10.6).

Tabla N.º VI.7. Marco comparativo entre la cuota de reserva española e italiana

CUOTA DE RESERVA	QUOTE DI RISERVA
<p><u>Obligación:</u> las empresas públicas o privadas que empleen a un número igual o superior a 50 trabajadores estarán obligadas a que, de entre estos, al menos el 2%, sean trabajadores con discapacidad.</p>	<p><u>Obligación:</u> empleadores públicos y privados, deberán albergar en sus plantillas una cuota mínima de trabajadores con discapacidad, de los establecidos en el art. 1.1, en función de la dimensión de la plantilla de la empresa:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Para empresas con más de 50 empleados, el cupo de reserva obligatorio asciende al 7% de los trabajadores empleados. – Para empresas entre 36 y 50 empleados, ambos incluidos, la obligación de contratar se reduce a 2 trabajadores con discapacidad. – Para las empresas con plantillas entre 15 y 35 trabajadores, ambos incluidos, la obligación de contratar se reduce a 1 trabajador con discapacidad.
CÓMPUTO DE LA PLANTILLA	
<p>El cómputo de trabajadores de la empresa tendrá que realizarse sobre el total de plantilla empresarial, es decir, tomándose los trabajadores de todos los centros de trabajo, con independencia de la modalidad contractual con la que resulte vinculado cada trabajador con la empresa.</p> <p>También serán computados aquellos trabajadores con discapacidad que hayan sido puestos a disposición por una ETT.</p> <p>Los trabajadores, a tiempo parcial, computarán como trabajadores a jornada completa.</p> <p>Los trabajadores con contrato de duración determinada computarán:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Duración superior al año, como trabajadores fijos de plantilla. 	<p>Para determinar el número de trabajadores en la plantilla de la empresa se cuenta con el número total de trabajadores con contrato de trabajo, salvo los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Los trabajadores que cumplan con las características del art. 1.1. – Los trabajadores con contratos temporales de duración inferior o igual a 6 meses. – Los socios de las cooperativas de producción y de trabajo. – Gerentes. – Trabajadores en inserción. – Los trabajadores puestos a disposición mediante contrato de administración al usuario. – Los trabajadores contratados para realizar actividades en el extranjero, mientras dure la

<p>– Duración inferior al año, en función de los días trabajados, en el periodo de referencia. Para ello, cada 200 días de trabajo, o fracción, computarán como un trabajador más, sin que en ningún caso el resultado final pueda superar el número real de la plantilla.</p>	<p>actividad a realizar en el extranjero.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Los sujetos que llevan a cabo trabajos en actividades socialmente útiles contratados de conformidad con el art. 7 del decreto legislativo del 28 de febrero de 2000, N.º 81. – Los trabajadores a domicilio. – Los trabajadores que se incorporan al programa de emergencia del trabajo irregular, a los que se refiere el art. 1, párrafo 4-bis, de la ley de 18 de octubre de 2001, N.º 383 y sus posteriores modificaciones. <p>Los trabajadores a tiempo parcial mediante contrato indefinido computarán en función de las horas efectivamente trabajadas, teniendo en cuenta lo establecido por la negociación colectiva.</p> <p>Formarán parte integrante de la cuota de reserva las personas con discapacidad que:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Realicen su prestación laboral mediante la modalidad de teletrabajo. – Los contratados no mediante la colocación obligatoria, siempre que: <ul style="list-style-type: none"> a. Ostenten una reducción de la capacidad de trabajar igual o superior al 60% o, b. sufran una discapacidad de las adscritas a alguna categoría de entre la primera y la sexta a las que se refieren los cuadros adjuntos al Decreto del Presidente de la República de 23 de diciembre de 1978, N.º 915 o, c. sufran de discapacidad intelectual y psíquica con reducción de la capacidad de trabajo, reconocida por
---	--

	<p>los órganos competentes, de más de un 45%.</p> <p>No formarán parte integrante de la cuota de reserva aquellos trabajadores que se vuelvan incapaces de realizar sus funciones como resultado de una lesión o enfermedad cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La reducción de su capacidad de trabajo sea inferior al 60% o, - hayan quedado incapacitados por incumplimientos del empleador en lo referente a la normativa de seguridad e higiene en el trabajo.
SITUACIONES DE EXCEPCIONALIDAD	
<p><u>A la situación de excepcionalidad se puede llegar mediante 2 vías:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mediante acuerdos recogidos en la negociación colectiva (a nivel estatal, sectorial o, en su defecto, de ámbito inferior). - Mediante la voluntad unidireccional del empresario, como opción subsidiaria en ausencia de un primer intento de negociación entre las partes implicadas. <p><u>Motivos:</u> la situación de excepcionalidad aparecerá cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ni los servicios públicos de empleo competentes ni las agencias de colocación sean capaces de satisfacer la oferta de empleo presentada por las empresas, - La existencia de motivos de producción, organizativos, técnicos o económicos que dificulten la incorporación de trabajadores con discapacidad. <p><u>Medidas alternativas:</u></p> <p>5. La celebración de un contrato civil o mercantil, con un CEE o con un trabajador autónomo con discapacidad, para el suministro de bienes de equipo, maquinaria, materias primas o cualquier tipo de</p>	<p><u>Exclusiones a la obligación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - En el sector del transporte aéreo, marítimo o terrestre, en lo que se refiere al personal que viaja o navega. - En el sector de la construcción, en lo que se refiere al personal de obra y transporte, etc. <p><u>Exención parcial:</u> para aquellas empresas que debido a sus especiales condiciones de actividad no puedan ocupar el total del cupo de reserva podrán solicitar la exención parcial de contratar con la condición de aporta al Fondo Regional para el Empleo de los Discapacitados 30,64€/día por cada trabajador no contratado.</p> <p><u>Suspensión temporal:</u> las obligaciones de contratación se suspenderán cuando las empresas atraviesen por situaciones de reestructuración empresarial o despidos colectivos. Las obligaciones quedarán suspendidas por la duración de los programas contenidos en la solicitud relativa de intervención, en proporción a la actividad laboral real suspendida y para el ámbito provincial único.</p>

<p>bienes que resulten necesarios para el desarrollo normal de la actividad de la empresa obligada.</p> <p>6. La celebración de un contrato civil o mercantil, con un CEE o con un trabajador autónomo con discapacidad, para la prestación de servicios ajenos y accesorios a la actividad normal de la empresa obligada.</p> <p>7. La realización de donaciones y de acciones de patrocinio, de carácter monetario, para el desarrollo de actividades de inserción laboral y de creación de empleo de personas con discapacidad a fundaciones o asociaciones de utilidad pública, cuyo objeto social sea la formación profesional, la inserción laboral o la creación de empleo para las personas con discapacidad.</p> <p>8. La constitución de un enclave laboral con un CEE.</p>	
APOYO INSTITUCIONAL	
<p>En España, las empresas podrán utilizar los servicios de empleo con apoyo para la inserción laboral de personas con discapacidad.</p>	<p>Las regiones podrán autorizar y financiar una formación profesional para las situaciones en las que sea necesaria una inserción dirigida del trabajador, llevada a cabo bien por la propia empresa o por instituciones de carácter nacional siempre que tanto unas y otras tengan las habilidades técnicas, los recursos y la disponibilidad adecuada de los institutos de formación.</p> <p>Las oficinas competentes, junto con los servicios sociales, sanitarios, educativos y formativos del territorio, prestarán servicios, en función de las competencias asumidas, sobre la programación, la implementación y la verificación de las acciones favorecedoras de la inclusión de los trabajadores beneficiados por la cuota de reserva, así como la realización de prácticas con fines formativos o intervenciones de orientación laboral.</p> <p>Los servicios regionales y los centros de orientación laboral podrán proporcionar</p>

	<p>apoyo, asesoramiento y tutoría para favorecer la adaptación al trabajo de los trabajadores con discapacidad.</p>
<p>OBLIGACIONES Y DEBERES DE LAS PARTES</p>	
<p>No existen obligaciones concretas salvo las exigibles para la contratación de trabajadores.</p>	<p>Los empleadores deberán presentar a las oficinas competentes la solicitud de contratación dentro de los 60 días desde el momento en que se inicia la obligación de contratar trabajadores con discapacidad.</p> <p>Los empleadores obligados a cumplir con la cuota de reserva están obligados a enviar, a las oficinas competentes, un informe en el que se relacionen el número total de empleados, el número y los nombres de los trabajadores que forman parte de la cuota de reserva, así como los puestos de trabajo y las tareas disponibles que pudieran ocupar y realizar los trabajadores con discapacidad (también se establecerá en el informe los posibles ajustes razonables que haya que realizar en los puestos de trabajo).</p> <p>Las personas establecidas en el art. 1.1, siempre que hayan cumplido 15 años y no hayan alcanzado la edad legal de jubilación, podrán registrarse en las listas de inserción laboral obligatoria en los servicios de colocación de su ámbito territorial de residencia desde las que poder acceder a una contratación para cubrir las plazas del cupo de reserva</p> <p>Por su parte, la dirección provincial de trabajo, previa consulta a las oficinas competentes podrá ordenar la pérdida del derecho a la prestación por desempleo ordinario y la baja de las listas de colocación durante 6 meses a los trabajadores con discapacidad que, durante 2 veces consecutivas y sin motivo justificado, no responda a la convocatoria de trabajo o rechacen la oferta de trabajo correspondiente, a sus requerimientos profesionales y a la disponibilidad declarada al registrarse.</p>

Fuente: Elaboración propia

A pesar de ambas modalidades parecen que persiguen un mismo fin o un fin significativamente parecido, las diferencias en sus respectivos regímenes jurídicos son manifiestas. La primera diferencia que se puede observar es la huida que procura el ordenamiento jurídico laboral italiano del “café para todos” cuando, con respecto al número o porcentaje de trabajadores que van a formar parte de la cuota de reserva, el legislador ha articulado un sistema modulador en función del tamaño del ente obligado, lo que supone que la exigencia, para las empresas con 50 o más trabajadores sea mayor, obligando del mismo modo a las empresas de tamaño inferior a asumir parte de la responsabilidad social para con las personas con discapacidad, liberando de esta solo a aquellas empresas con menos de 15 trabajadores, es decir, a las microempresas que son las que pueden presentar mayor problemática tanto de organización como de infraestructura para cumplir con la cuota de reserva.

Por otro lado, encontramos un reequilibrio de la situación anterior al producirse un cómputo de la plantilla mucho más exhaustivo dejando fuera a una serie de trabajadores que la regulación española no contempla. En este sentido podemos pensar que el sistema italiano conllevará una obtención de resultados inferiores que los que pueda ofrecer la normativa española donde la única posible minoración del cómputo de trabajadores con respecto a la totalidad de la plantilla, la podemos encontrar con respecto a los trabajadores con contrato de duración inferior a 1 año cuando no logren sumar 200 días de trabajo al año.

En cuanto a las situaciones de excepcionalidad y de no cumplimiento con la obligación de la reserva de puestos de trabajo, el ordenamiento jurídico italiano no resulta tan benévolo como el español, con los posibles intereses empresariales de eludir la obligación ya que la exclusión viene tasada legalmente y referida a situaciones que encuentran su justificación en la complejidad que pueden ofrecer las funciones a desarrollar en los puestos de trabajo que se lleven a cabo en determinados sectores económicos.

Por último, hacer destacar dos cuestiones. Una primera referida al mayor apoyo institucional que parece que, al menos sobre el papel, se presta a las empresas italianas obligadas a cumplir con la cuota de reserva, y una segunda referida al mayor control, por parte de las instituciones italianas, que se realiza no solo sobre las empresas empleadoras, sino también, sobre los trabajadores implicados en la cuota de reserva para hacer cumplir las prerrogativas legales y con ello garantizar un mínimo de efectividad.

3.1.2. Incentivos a la contratación de trabajadores con discapacidad

También la Ley N.º 68 de 1999 contempla la regulación de una serie de incentivo destinados a las empresas con el objeto de incentivar la contratación de personas con discapacidad.

1. Los empleadores que contraten a personas con discapacidad podrán optar al correspondiente incentivo económico, durante un periodo de 36 meses, en los siguientes casos (art. 13.1):
 - a. Hasta el 70% del salario bruto mensual por cada trabajador discapacitado, contratado de manera indefinida, cuando dicho trabajador tenga una reducción en su capacidad de trabajar de más del 79% o sufra discapacidades adscritas entre la primera y la tercera categoría, ambas inclusive, mencionada en los cuadros anexos al Decreto del Presidente de

la República de 23 de diciembre de 1978, N.º 915¹²²⁵ y modificaciones posteriores (art. 13.1 Ley de 1999, N.º 68).

- b. Hasta el 35% del salario mensual bruto por cada trabajador discapacitado contratado indefinidamente que tenga una reducción de la capacidad de trabajar de entre el 67% y el 79% o sufra discapacidades adscritas entre la cuarta a la sexta categoría, ambas inclusive, establecidas en los cuadros anexos del Decreto de 1978, N.º 915 (art. 13.1 Ley de 1999, N.º 68).
2. Incentivo económico de hasta el 70% del salario bruto mensual por cada trabajador discapacitado que sufra de disfuncionalidad intelectual o psíquica que implique una reducción de la capacidad de trabajar de más del 45%. El periodo de disfrute de la ayuda económica será de 60 meses si el trabajador es contratado de manera indefinida o si es contratado de manera temporal, tendrá que tener una duración mínima de 12 meses y la duración de la ayuda será la duración total de la contratación (art. 13.1-bis Ley de 1999, N.º 68)

La ayuda referida en los apartados anteriores se paga mediante la debida deducción en los boletines de cotización correspondientes, tras su solicitud previa al INPS, por parte de la empresa contratante (art. 13.1-ter Ley de 1999, N.º 68).

Los incentivos del art. 13.1 también se otorgan a los empleadores privados que, aunque no tengan la obligación de aplicar la cuota de reserva, contraten a trabajadores con discapacidad, aplicándose, de igual modo, mediante deducciones a las cuotas de la seguridad social (art. 13.3 Ley de 1999, N.º 68).

Por su parte, las Regiones disponen del Fondo Regional para el Empleo de los Discapacitados que aparte de financiar programas regionales de inserción laboral y de servicios de apoyo y relacionados, el Fondo paga también, de manera parcial, los gastos necesarios para la adopción de las adaptaciones razonables a favor de los trabajadores con una reducción de la capacidad de trabajo de más del 50%, incluida la provisión de tecnologías de teletrabajo o la eliminación de barreras arquitectónicas que restrinjan la integración laboral de la persona con discapacidad (art. 14.1 y 4 b) Ley de 1999, N.º 68).

Al establecer un marco comparativo con el sistema español de incentivos económicos a la contratación, debemos decir que, por un lado, se produce una simplificación de las medidas lo que facilita enormemente la comprensión de sus beneficiarios, los empleadores. En este sentido solo existen tres tipos de bonificaciones que se presentan en función del grado de discapacidad (más de un 79%; entre un 67% y un 79% y más de un 45%). Sin embargo, por otro lado, vemos que el límite más bajo del grado de discapacidad que contemplan los incentivos económicos es de un 45% lo que restringe mucho más las condiciones de acceso al mercado de trabajo de las personas con discapacidad.

3.2. La política de empleo a favor del colectivo de personas en situación de exclusión social. La Renta de la ciudadanía (Rdc)¹²²⁶

3.2.1. Introducción

¹²²⁵ *Decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, N.º 915, Testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra* (GU N.º 28 de 29/01/1979 – Suplemento ordinario).

¹²²⁶ *Reddito di cittadinanza (Rdc)*.

Las políticas nacionales italianas para la inclusión social de aquellas personas más alejadas de los límites sociales han destacado por conformar un amplio abanico de iniciativas diferenciadas tanto por el ámbito de intervención como por el tipo de instrumento utilizado. En este sentido, las medidas se han centrado en apostar por desplegar un apoyo económico hacia las personas beneficiarias y hacia sus familias donde el objetivo final perseguido ha sido lograr la conquista de la autonomía de las personas beneficiarias.

Entre las medidas adoptadas por el Estado italiano de apoyo a las rentas familiares podemos destacar la actual *Renta de la ciudadanía* (en adelante, Rdc), cuya fecha de entrada en vigor fue el 6 de marzo de 2019. Con anterioridad, la medida que combatía la pobreza fue la denominada *Renta de inclusión* (en adelante, REI)¹²²⁷, cuya vigencia se inició a partir del 1 de enero de 2018 y que se ha seguido pagando posteriormente en función de la duración inicialmente prevista y sin perjuicio de la posibilidad de solicitar la Rdc, siempre y cuando se hubiese solicitado con anterioridad a abril del año 2019. La REI había reemplazado a otra medida anterior denominada *Apoyo a la Inclusión Activa* (en adelante, SIA)¹²²⁸ y al *Subsidio por desempleo* (en adelante, ASDI)¹²²⁹. Todas estas medidas se han visto acompañadas por la *Tarjeta de Compra*¹²³⁰, medida que fue introducida por el Decreto-Ley N.º 112/2008¹²³¹, para luchar contra la pobreza y cuyo objetivo fue ofrecer una ayuda económica para la compra de productos alimenticios, farmacéuticos, para farmacéuticos y para el pago de la electricidad doméstica y el gas.

El Indicador de Situación Económica Equivalente (en adelante, ISEE)¹²³² es el instrumento que permite establecer un valor a la situación económica de las unidades familiares en función del cual se eligen a las beneficiarias de las medidas.

En Italia, como en España, intervienen todas las administraciones para luchar contra la pobreza desde la estatal, la regional o la local y, al igual que en España, tanta descentralización no acaba por facilitar, en muchas ocasiones, ni la lectura de las necesidades ni la planificación y evaluación de las políticas necesarias. Sin duda, en España la falta de comunicación y de entendimiento entre las distintas administraciones es causa principal de este mal funcionamiento. También en Italia, el propio Gobierno reconoce que hace falta una mayor comunicación entre los sujetos actuantes y una mayor integración de la información existente entre las administraciones¹²³³. En este sentido, podemos destacar el proyecto experimental que ha lanzado el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales con las regiones y orientado a la creación de un sistema de información sobre intervenciones y servicios sociales orientados a luchar contra las situaciones de pobreza y exclusión social (SIP) y que formó parte de un proyecto mayor como fue el Sistema de Información de

¹²²⁷ *Reddito di inclusione (REI)*.

¹²²⁸ *Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)*.

¹²²⁹ *Assegno di disoccupazione (ASDI)*.

¹²³⁰ *Carta Acquisti*.

¹²³¹ *Decreto-Legge 25 giugno 2008, N.º 112, Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria* (GU N.º 147, del 25/06/2008, Suplemento Ordinario N.º 152).

¹²³² *Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)*.

¹²³³ Véase dicha afirmación en la página del Ministerio del Trabajo y Políticas Sociales, consultado el día 27/05/2021 en: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/Pagine/orientamento.aspx>

Servicios Sociales (SISS)¹²³⁴, regulado por el art. 21 de la Ley N.º 328 de 2000¹²³⁵ que permitía identificar todos los servicios ofrecidos a una unidad familiar concreta con el objeto de intentar lograr una mejora tanto de la planificación como del seguimiento y gestión de las medidas adoptadas. Dicho sistema fue sustituido por el actual Sistema Unitario de Información de Servicios Sociales (SIUSS)¹²³⁶, introducido por el Decreto Legislativo N.º 147, de 15 de septiembre de 2017¹²³⁷, al regular la REI.

3.2.2. *Concepto*¹²³⁸

La Rdc es una medida regulada en el Decreto-Ley de 28 de enero de 2019, N.º 4¹²³⁹, cuyo objetivo es dar apoyo económico a sus beneficiarios para complementar los ingresos familiares¹²⁴⁰, quedando asociado a una vía de reinserción laboral y de inclusión social, luchando así contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, configurándose, además, como una medida orientada a promover el derecho a la información a la educación, a la formación, a la cultura (art. 1.1). Desde la perspectiva española, tendría una clara clasificación como política pasiva de empleo, sin embargo, ha sido considerada por el propio Ministerio del Trabajo y Políticas Sociales¹²⁴¹ como “política activa de empleo”.

Para los casos en que la unidad familiar esté formada exclusivamente por uno o más miembros que hayan alcanzado la edad de 67 años o más, la ayuda económica toma el nombre de Pensión de ciudadanía (Pdc)¹²⁴². La Pdc también se puede otorgar en aquellas situaciones en que dichos miembros mayores convivan exclusivamente con otros miembros de la unidad familiar menores de edad, con discapacidad severa o no autosuficiencia, según se define a efectos del ISEE (art. 1.2).

3.2.3. *Beneficiarios y requisitos*¹²⁴³

La Rdc se reconoce a nivel de unidad familiar siempre que reúnan sus miembros de manera acumulativa, los siguientes requisitos tanto en el momento de presentar la solicitud como durante todo el periodo de beneficio de la prestación (art. 2.1):

1. El solicitante de la prestación deberá:
 - a. Ser ciudadano italiano o ciudadano de un país perteneciente a la UE
 - b. Ser ciudadano de un tercer país en posesión de un permiso de residencia para residentes de larga duración o apátrida en posesión de un permiso similar.

¹²³⁴ *Sistema Informativo sui Servizi Sociali (SISS)*.

¹²³⁵ *Legge 8 novembre 2000, N.º 328, Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi social* (GU N.º 265, del 13/11/2000, Suplemento Ordinario N.º 186).

¹²³⁶ *Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali (SIUSS)*.

¹²³⁷ *Decreto Legislativo 15 settembre 2017, N.º 147, Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto all'á povertá. (17G00161)* (GU N.º 240, del 13/10/2017).

¹²³⁸ VINCIERI, M. (2020). “Spunti critici sui reddito di cittadinanza”. *Diritto delle Relazioni Industriali*. N.º 1/XXX, págs. 36-39.

¹²³⁹ *Decreto-Legge 28 gennaio 2019, N.º 4, Disposizioni urgente in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni. (19G00008)* (GU N.º 23, del 28/01/2019).

¹²⁴⁰ Prestación dirigida a la familia.

¹²⁴¹ *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*.

¹²⁴² *Pensione di cittadinanza*.

¹²⁴³ VINCIERI, M. (2020). “Spunti critici...”, op. cit., págs. 39 y ss.

- c. Ciudadano de un tercer país que sea familiar de un ciudadano italiano o de un Estado miembro de la UE, tal como se establece en el art. 2.1 b) del Decreto Legislativo N.º 30, de 2007 que regula el derecho de residencia¹²⁴⁴,
 - d. Titular de protección internacional.
 - e. Se necesita ser residente en Italia durante, al menos, 10 años, debiendo haber residido, los últimos 2 inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud, de manera continua.
2. En referencia a los requisitos económicos y de ingresos y patrimonio, la unidad familiar deberá tener:
 - a. Un valor del ISEE menor de 9.360€. En el caso de familias integradas por menores de edad, el ISEE se calcula en función del art. 7 del Decreto de 5 de diciembre de 2013, N.º 159¹²⁴⁵.
 - b. Un valor de los activos inmobiliarios tanto en Italia como en el extranjero, que no sea la residencia habitual, que no supere el umbral de 30.000€.
 - c. Un valor de los bienes muebles que no supere los 6.000€, aumentado en 2.000€ por cada miembro de la unidad familiar después del primero, hasta un máximo de 10.000€. También se admite un incremento de 1.000€ por cada hijo a partir del segundo. El techo establecido se aumentará en 5.000€ por cada componente de la unidad familiar en situación de discapacidad o 7.500€ en caso de que dicho componente sufra de discapacidad severa o falta de autosuficiencia.
 - d. Un valor de los ingresos familiares por debajo de 6.000€ anuales multiplicados por el parámetro correspondiente de escala de equivalencia del ISEE¹²⁴⁶. Dicho umbral será aumentado a 7.560€ a efectos de acceso a la Pdc. En cualquier caso, el umbral se aumentará a 9.360€ en aquellos casos en los que la unidad familiar resida en una vivienda en régimen de arrendamiento.
 3. Con respecto al uso de los bienes duraderos:
 - a. Ningún miembro de la unidad familiar puede ser titular o tener plena disponibilidad de vehículos a motor matriculados, por primera vez, en los 6 meses anteriores a la solicitud, o de vehículos a motor cuya cilindrada sea superior a 250 cc., y cuya primera matriculación se haya producido en los 2 años anteriores, con excepción de los vehículos a motor beneficiados por la desgravación fiscal expresa para personas con discapacidad.
 - b. Ningún miembro de la unidad familiar puede ser titular o tener plena disponibilidad de barcos o embarcaciones de recreo.
 4. El solicitante de la prestación no podrá estar sometido a cualquier medida cautelar tras sanción de arresto o detención y tendrá que estar libre de condenas firmes en los 10 años inmediatamente anteriores a la solicitud de la prestación, en relación de algunos de los delitos establecidos en el art. 7.3 de este Decreto-Ley.

¹²⁴⁴ Decreto Legislativo 6 febbraio 2007, N.º 30, Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto del cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (GU N.º 72 del 27/03/2007).

¹²⁴⁵ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013, N.º 159, Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). (14G00009) (GU N.º 19 del 24/01/2014).

¹²⁴⁶ El parámetro de escala del ISEE será 1 para el primer componente de la unidad familiar y se incrementa en 0,4 por cada componente adicional, mayor de 18 años, y 0,2 por cada componente de la unidad familiar menor de edad hasta un máximo de 2.1 puntos o hasta un máximo de 2,2 si existen componentes en la unidad familiar con discapacidad severa o con falta de autosuficiencia (art. 2.4 Decreto-Ley N.º 4, 2019).

Hay que señalar que el Decreto-Ley establece la compatibilidad del disfrute de la Rdc con el disfrute del Nuevo Servicio de Seguro Social de Empleo (NASpI)¹²⁴⁷ y la prestación por desempleo para trabajadores con relación de colaboración coordinado (DIS-COLL)¹²⁴⁸, regulados en el art. 1 y 15, respectivamente, del Decreto Legislativo de 2015, N.º 22¹²⁴⁹.

3.2.4. Cuantía de la renta y duración

La Rdc consta de dos elementos (art. 3.1):

1. Una cantidad destinada a complementar los ingresos de la unidad familiar, hasta el límite de 6.000€/año multiplicado por el parámetro de escala del ISEE establecido en el art. 2.4 de la norma.
2. Una cantidad destinada a complementar los ingresos de la unidad familiar de aquellas familias que residen en una vivienda en régimen de alquiler, igual a la cantidad de la renta anual prevista en el contrato de arrendamiento, hasta un máximo de 3.360€/año.

Para los supuestos de la Pdc, el umbral mencionado en el apartado primero se incrementa a 7.560€/año mientras que el máximo mencionado en el apartado segundo se reduce a 1.800€/año (art. 3.2). Según el apartado 3 del mismo artículo la norma prevé también la integración de hasta un máximo de 1.800€/año para aquellas familias que residan en una vivienda de propiedad cuya compra o construcción, haya exigido a sus miembros solicitar un préstamo hipotecario.

La Rdc se comienza a cobrar en el mes siguiente a su solicitud y la cuantía mensual es el resultado de dividir por 12, la cantidad anual establecida en los apartados anteriores (art. 3.5). Se otorga por un periodo máximo de 18 meses, después del cual se podrá renovar, tras un mes de suspensión, siempre y cuando las condiciones de necesidad establecidas en el art. 2, persistan (art. 3.6).

3.2.5. La vinculación activa del beneficiario. El “Pacto por el trabajo” y el “Pacto por la inclusión social”

Hasta este momento la Rdc podríamos asimilarla al IMV español introducido por el RD-Ley 20/2020, de 29 de mayo. Sin embargo, y a diferencia de aquel, la Rdc es un instrumento de política de empleo que, aparte de establecer una ayuda económica para las familias beneficiarias, establece unas obligaciones a sus beneficiarios con el objeto de procurarles lograr una situación de empleabilidad o de empleo, en último momento. Por tanto, para que una familia sea beneficiaria de la Rdc se hace necesario suscribir el correspondiente “Pacto por el trabajo”¹²⁵⁰ o “Pacto por la inclusión social”¹²⁵¹ en función de las necesidades que presente el beneficiario. Esto conlleva a que todos los miembros mayores de edad de la

¹²⁴⁷ Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l’Impiego (NASpI).

¹²⁴⁸ Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (DIS-COLL).

¹²⁴⁹ Decreto Legislativo 4 marzo 2015, N.º 22, Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori social in caso di disoccupazione involontaria e di relocalizzazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, N.º 183. (15G00036) (GU N.º 54 del 06/03/2015).

¹²⁵⁰ Patto per il lavoro.

¹²⁵¹ Patto per l’inclusione sociale.

unidad familiar que se encuentren en situación de desempleo y sin cursar estudios regulares, deberán asumir una serie de obligaciones encaminadas a la declaración de disponibilidad inmediata para trabajar, por parte de los miembros mayores de 18 años, así como a sumarse a la realización de lo que en España venimos denominando un itinerario de inserción laboral personalizado donde se incluyan actividades de acompañamiento, de realización de servicios a la comunidad con el objeto de alcanzar una recualificación profesional, acciones de finalización de estudios u otros compromisos identificados por los servicios competentes como instrumentos de inserción sociolaboral (art. 4.1 y 2). Cabe señalar que, a efectos de este decreto, se consideran desempleados aquellos trabajadores asalariados con ingresos inferiores a 8.000€/año y los trabajadores autónomos con ingresos inferiores a 4.800€/año (art. 4.15-quater).

De estas obligaciones quedarán exonerados los beneficiarios de la Pdc, los beneficiarios de la Rdc titulares de una pensión de jubilación o, en todo caso, las personas de 65 años o más, así como los miembros de la unidad familiar con discapacidad, sin perjuicio de que estos últimos muestren su disposición de trabajar y sean destinatarios de ofertas de trabajo en las condiciones y protección que se establecen en la ley N.º 68 de 1999 (art. 4.2). También podrán quedar exonerados de dichas obligaciones, tras la correspondiente evaluación, aquellas personas que cuiden de menores de 3 años o de personas con discapacidad grave o no autosuficientes (art. 4.3).

Dentro de los 30 días siguientes al reconocimiento de la Rdc, se convoca al beneficiario, bien por los centros de empleo, bien por los servicios municipales competentes. En el caso de que la convocatoria se lleve a cabo por los centros de empleo se deberá establecer el “Pacto por el trabajo” cuando en la unidad familiar, al menos uno de los miembros, cumpla con alguno de los siguientes requisitos (art. 4.5):

1. Ausencia de empleo por no más de 2 años.
2. Beneficiario del NASpI u otra ayuda por desempleo involuntario perteneciente al sistema de seguridad social que no haya hecho uso de esta por más de 1 año.
3. Haber firmado un contrato de servicio válido en los últimos 2 años con el centro de empleo correspondiente de conformidad con el art. 20 del Decreto Legislativo de 14 de septiembre de 2015, N.º 150¹²⁵².
4. Que no se vea inserto en un proyecto personalizado para la REI.

Los beneficiarios de la Rdc no exonerados del cumplimiento de las obligaciones que implica su percibimiento deberán colaborar en la definición del “Pacto por el trabajo”. En este sentido deberán aceptar las obligaciones establecidas y respetar los compromisos adquiridos, en particular (art. 4.8):

1. Realizar búsquedas activas de empleo.
2. Llevar a cabo las actividades diseñadas en el pacto por el trabajo
3. Realizar entrevistas de evaluación de aptitudes o de selección de personal.
4. Aceptar 1 de al menos 3 ofertas de trabajo que se consideren adecuadas. En caso de que exista una renovación de la Rdc, se deberá aceptar la primera oferta que se considere adecuada.

Para que una oferta de empleo se considere adecuada deberá tener las siguientes características (art. 25 del Decreto Legislativo de 14 de septiembre de 2015, N.º 150):

¹²⁵² Decreto Legislativo 14 settembre 2015, N.º 150, Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, N.º 183. (15G00162) (GU N.º 221 del 23/09/2015, Supplemento Ordinario N.º 53).

1. Coherencia con las experiencias y habilidades adquiridas.
2. Distancia desde casa y tiempos de traslados.
3. Duración de la situación de desempleo.
4. El salario debe ser, al menos, un 20% superior a la prestación recibida en el último mes anterior.

En lo que se refiere a la distancia y al tiempo de traslado, el art. 4.9 del Decreto-Ley N.º 4, de 2019, establece la adecuación de la oferta de trabajo en los siguientes términos:

1. Dentro de los 12 primeros meses de recibir la Rdc, que la oferta de trabajo esté a menos de 100 kilómetros de distancia de la residencia del beneficiario o que se encuentre dentro de un margen de tiempo de 100 minutos en un transporte público (si se trata de la primera oferta) o dentro de los 250 kilómetros de distancia (si se trata de la segunda oferta) o en cualquier lugar del territorio italiano (si se trata de la tercera oferta).
2. Después de los 12 primeros meses de beneficiarse de la Rdc, se considera adecuada una oferta de trabajo dentro de los 250 kilómetros de distancia desde la residencia del beneficiario en el caso de primera o segunda oferta, o en cualquier lugar del territorio italiano en caso de tercera oferta.
3. En el caso de haber renovado la Rdc tras agotar su percibimiento por el periodo máximo, se considerará una oferta adecuada la que salga en cualquier lugar del territorio italiano.

En el caso de que, tras la evaluación del beneficiario de la Rdc, por los centros de empleo, presente una necesidad compleja y de carácter multidimensional, en lugar de firmar un “Pacto por el trabajo” se firmará un “Pacto por la inclusión social”, donde los servicios sociales de los municipios, junto con otros servicios territoriales se coordinarán con los centros de empleo para ofrecer una respuesta unitaria (art. 4.12). El diagnóstico multidimensional de la unidad familiar resaltarán las necesidades y fortalezas de la familia a partir de las cuales se podrá diseñar una serie de intervenciones y acciones necesarias para garantizar el camino de escape de la pobreza. El “Pacto por la inclusión social”, salvo que se especifique lo contrario, deberá incluir un itinerario de inserción laboral personalizado tal como el regulado en el art. 6 del Decreto Legislativo N.º 147 de 2017¹²⁵³. Además de las acciones y las intervenciones para el acompañamiento a la inserción laboral, a los beneficiarios también se les aplicarán medidas de seguridad social y de intervención por parte de los servicios sociales para combatir la pobreza de conformidad con lo regulado en el art. 7 del Decreto Legislativo N.º 147 (art. 4.13).

Tanto en el “Pacto por el trabajo” como el “Pacto por la inclusión social”, el beneficiario estará obligado a ofrecer su disponibilidad social para la participación en proyectos de interés general, útiles para la comunidad y el municipio, a realizar en el municipio de residencia, en un número de horas que tendrán que ser compatibles con el resto de las actividades a las que se ha comprometido el beneficiario, no inferior a 8 horas a la semana y de un máximo de 16 (art. 4.15).

3.2.6. Incentivos a la contratación de trabajadores beneficiarios de una Rdc

¹²⁵³ Decreto Legislativo 15 settembre 2017, N.º 147, Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà. (17G00161) (GU N.º 240, del 13/10/2017).

A los empleadores privados que contraten a trabajadores beneficiarios de una Rdc a través de las plataformas digitales establecidas al respecto y mediante un contrato de trabajo a tiempo completo e indefinido o a través de un contrato de trabajo de aprendizaje (gracias a la actividad realizada por cualquiera de los sujetos acreditados de los referidos en el art. 12 del Decreto Legislativo N.º 150), tendrán derecho a la exención de las cotizaciones por la cuota empresarial a la Seguridad Social, con exclusión de bonificaciones y aportes adeudados al INAIL¹²⁵⁴, dentro del límite que establece la cantidad mensual recibida por el trabajador en concepto de Rdc y, en cualquier caso, por un importe no superior a 780€/mes y por un periodo no inferior a 5 meses. La duración de la exención será igual a la diferencia entre las 18 mensualidades y los pagos mensuales que ya haya disfrutado el propio beneficiario (art. 8.1).

En caso de renovación de la Rdc, la exención se concede por un periodo fijo de 5 meses. La cantidad máxima de dicho beneficio, con carácter mensual, no podrá exceder de la cuantía mensual total de las cotizaciones a la seguridad social y pagos de bienestar que deben aportar tanto empleador como empleado, con exclusión de las contribuciones debidas al INAIL. En caso de despido del trabajador dentro de los 36 meses siguientes a la contratación, el empleador deberá devolver el incentivo recibido más las sanciones correspondientes, salvo que el despido se produzca por justa causa o por motivo justificado. El empleador, a la vez que contrata al trabajador beneficiario de una Rdc puede acordar con el centro de empleo, cuando sea necesario, un convenio de formación para garantizar la formación pretendida o el reciclaje profesional correspondiente al beneficiario de la Rdc (art. 8.1). Esta concesión al empleador se llevará a cabo siempre que la contratación del trabajador beneficiario de la Rdc suponga un aumento neto de la plantilla sobre el número de empleados que cumplan los criterios establecidos por el art. 31.1 f) del Decreto Legislativo N.º 150 (art. 8.3).

Por su parte, a los beneficiarios de la Rdc que inicien una actividad laboral por cuenta propia dentro de los 12 primeros meses de beneficiarse de la prestación tendrán derecho al reconocimiento, en un solo pago, del beneficio económico adicional equivalente a 6 meses de la Rdc con el límite máximo de 780€/mes (art. 8.4).

Tabla N.º VI.8. Marco comparado entre el ingreso mínimo vital español y la Rdc italiana

INGRESO MÍNIMO VITAL	REDDITO DI CITTADINANZA
<u>Concepto:</u> ayuda de naturaleza económica asistencial, que se inserta dentro del sistema de seguridad social y que se destina a garantizar un mínimo de renta a aquellas personas que se encuentren en una situación de vulnerabilidad económica.	<u>Concepto:</u> medida cuyo objetivo es dar apoyo económico a los ingresos familiares, luchando contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.
<u>Beneficiarios:</u> <ul style="list-style-type: none"> – Integrantes de una unidad de convivencia. – Personas de, al menos 23 años, no integrantes de una unidad de convivencia, no pensionistas, no unidas a otra persona por vínculo 	<u>Beneficiarios:</u> las familias

¹²⁵⁴ Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL).

<p>matrimonial o pareja de hecho, (salvo excepciones).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personas temporalmente (salvo excepciones) usuarias de una prestación de servicio residencial 	
<p><u>Requisitos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - De residencia. Tener residencia legal y efectiva en España y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante, al menos, el año inmediatamente anterior (salvo excepciones). - Económicos. Encontrarse en una situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos y patrimonio suficientes. - Haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas a las que pudiera tener derecho, salvo los salarios sociales y las rentas mínimas y similares concedidos por las CCAA. 	<p><u>Requisitos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - De ciudadanía. Obliga a ostentar alguna de las siguientes situaciones: <ul style="list-style-type: none"> a. La ciudadanía italiana. b. De la UE. c. Estar en posesión de permiso de residencia. d. Ser titular de protección internacional. - Residencia. Obliga a residir en Italia durante 10 años y los 2 últimos de manera continua. - Económicos y de patrimonio. Obliga a no superar determinados límites de ingresos familiares y de valores de bienes inmuebles y muebles.
<p><u>Compatibilidades.</u> El IMV será compatible con los salarios sociales, rentas mínimas de inserción y similares concedidos por las CCAA.</p>	<p><u>Compatibilidades.</u> la Rdc es compatible con:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La percepción del NASpI. - DIS-COLL.
<p><u>Cuantía:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Persona individual: 100% del importe anual de las pensiones no contributivas fijadas por la LPGE, dividida por 12, menos los ingresos obtenidos, en su caso. - Unidad de convivencia: cuantía mensual del apartado 1 incrementada en un 30% por cada miembro adicional de la unidad familiar, a partir del 2º, hasta un máximo del 220%, menos el conjunto de ingresos y rentas de la unidad de convivencia. En caso de unidad monoparental, a la cuantía final se le sumaría un 22% más. 	<p><u>Cuantía.</u> La renta cuenta con 2 elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cantidad económica multiplicada por el parámetro de escala del ISEE. Límite: 6.000€/año. - Cantidad destinada a sufragar los gastos de alquiler de la vivienda. Renta anual prevista en el contrato de arrendamiento. Límite: 3.360€/año.
<p><u>Duración:</u> indeterminada, mientras duren las circunstancias que dieron lugar al nacimiento del derecho.</p>	<p><u>Duración:</u> periodo máximo 18 meses. Posibilidad de renovación tras 1 mes de suspensión siempre que persistan las circunstancias y requisitos.</p>
INSTRUMENTO DE EMPLEABILIDAD	

<p>No se contempla como tal.</p>	<p>Se hace necesario suscribir el correspondiente “Pacto por el trabajo” o “Pacto por la inclusión social” en función de las necesidades que presente el beneficiario. Esto conlleva a que todos los miembros mayores de edad de la unidad familiar que se encuentren en situación de desempleo o cursando estudios regulares, deberán asumir una serie de obligaciones encaminadas a la declaración de disponibilidad inmediata para trabajar y aceptar una oferta de empleo adecuada, así como a sumarse a la realización de un itinerario de inserción laboral personalizado</p> <p>Dentro de los 30 días siguientes al reconocimiento de la Rdc, se convoca al beneficiario, bien por los centros de empleo, bien por los servicios de los municipios competentes.</p> <p>Tanto en el “Pacto por el trabajo” como el “Pacto por la inclusión social”, el beneficiario estará obligado a ofrecer su disponibilidad social para compatibilizar, con sus obligaciones anteriores, la participación en proyectos de interés general, útiles para la comunidad y el municipio.</p> <p>Los beneficiarios de una Rdc que hayan firmado un “Pacto por el empleo” podrán obtener el subsidio para la recolocación, hasta el 31 de diciembre de 2021, con el fin de obtener un servicio de asistencia intensiva en la búsqueda de empleo.</p>
<p>INCENTIVOS PARA LA CONTRATACIÓN DE BENEFICIARIOS DE UNA RDC</p>	
<p>Reconocimiento a los empleadores con la titularidad del Sello de Inclusión Social con el objeto de verse beneficiados en lo referente a las concesiones administrativas reguladas en la LCSP y cuya regulación deberá concretarse mediante desarrollo reglamentario que, hasta el momento, no se ha llegado a producir.</p>	<p><u>Exenciones a la cuota empresarial a la seguridad social:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Empleadores privados. – Contrato de trabajo a tiempo completo e indefinido o contrato de trabajo de aprendizaje. – Queda excluida la aportación al INAIL con el límite de la cantidad mensual recibida en concepto de Rdc o, en cualquier caso, con el límite de 780€/mes.

<p>Subvenciones establecidas por el RD 818/2021, de 28 de septiembre en favor de la contratación o el mantenimiento del empleo de personas beneficiarias del IMV y que se insertan dentro del <i>Programa de inclusión laboral de personas en riesgo o situación de exclusión social</i>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Duración: diferencia entre las 18 mensualidades y los pagos mensuales que ya haya disfrutado el propio beneficiario. Periodo no inferior a 5 meses. – En caso de renovación de la Rdc, la exención se concede por un periodo fijo de 5 meses. – Límite de la exención: cuantía total de las cotizaciones a la seguridad social que deben aportar tanto empleador como empleado, con exclusión de los premios y de la cotización al INAIL. <p>El empleador puede acordar con el centro de empleo un <u>convenio de formación</u> siempre que la contratación del trabajador beneficiario de la Rdc suponga un aumento neto de la plantilla.</p> <p>Los beneficiarios de la Rdc que inicien una <u>actividad laboral por cuenta propia</u> dentro de los 12 primeros meses de beneficiarse de la prestación, tendrán derecho al reconocimiento en un solo pago del beneficio económico adicional equivalente a 6 meses de la Rdc con el límite máximo de 780€/mes.</p>
---	--

Fuente: *Elaboración propia*

La principal diferencia entre ambas rentas, con independencia de las existentes en los pormenores del régimen jurídico, es que la Rdc italiana es un instrumento de política de empleo pensado para ayudar económicamente a las familias más necesitadas a la vez que procura, de manera clara, un espacio para la inserción laboral de sus integrantes que se vean fuera del mercado de trabajo. Y no solo por el compromiso al que se deben sus beneficiarios con respecto a adoptar una actitud activa a favor de su propia empleabilidad, sino que también arquitecta una serie de medidas que incentivan a los empleadores privados a la contratación de dichos beneficiarios.

En este sentido, la duración de la renta se plantea por un máximo de tiempo (con posibilidad de renovación si persisten las circunstancias) con el objeto de que las acciones de empleabilidad y las medidas de incentivos a la contratación procuren el efecto deseado. Por su parte, el régimen jurídico del ingreso mínimo vital carece de todo aspecto de empleabilidad y junto con su duración indeterminada siempre que perduren las circunstancias que han dado lugar al nacimiento del derecho, se convierte en una subvención a fondo perdido que no reportará ningún aspecto positivo a la mejora del mercado de trabajo nacional (debiendo hacer la salvedad con respecto a las ayudas que, recientemente, ha regulado el RD 818/2021, de 28 de septiembre para incentivar la contratación o el mantenimiento del empleo de las personas en riesgo o en situación de

exclusión social, que tienen como beneficiarias, entre otras, aquellas que estén percibiendo el IMV).

3.3. El subsidio para la recolocación (AdR)¹²⁵⁵

Aquellas personas beneficiarias de una Rdc y que hayan firmado un “Pacto por el empleo” con el centro de empleo correspondiente podrán obtener el subsidio para la recolocación, hasta el 31 de diciembre de 2021, con el fin de obtener un servicio de asistencia intensiva en la búsqueda de empleo. El beneficiario de la Rdc, transcurridos 30 días desde la firma del “Pacto por el empleo” recibirá del ANPAL¹²⁵⁶ el AdR que, de conformidad con el art. 23 del Decreto Legislativo N.º 150, se otorgará en función del perfil personal y de empleabilidad que presente la persona beneficiaria. En definitiva, la AdR es una prestación económica que recibe el beneficiario de la Rdc para gastarla, de manera expresa, en centros de empleo o en entidades acreditadas de conformidad con el art. 12 del Decreto Legislativo N.º 150 (art. 9.1 Decreto-Ley de 2019, N.º 4), que deberá elegir aquel, con el objeto de intensificar los servicios prestados por estas entidades y organismos para la empleabilidad del beneficiario. El servicio tiene una duración de 6 meses que podrá ser prorrogado por otros 6 meses más, si quedase parte del importe sin gastar (art. 9.1 y 2).

3.4. La política de empleo a favor de la inserción laboral de los jóvenes. El contrato de aprendizaje y la formación dual

El ordenamiento jurídico laboral italiano considera máxima, la importancia que asume la formación profesional para la actualización y ampliación de competencias en los trabajadores jóvenes, por lo que establece la figura jurídica de un contrato laboral cuya causa es el intercambio del desempeño laboral retribuido con la obligación de ofrecer al trabajador joven, por parte del empresario, la formación debida (en España los denominamos contratos formativos). Es en esta línea en la que se integra el contrato de aprendizaje configurándose como el principal tipo de contrato para incentivar la contratación juvenil.

El contrato de aprendizaje es un tipo de contrato de carácter indefinido cuyo objetivo se orienta hacia la formación y el empleo de los jóvenes (art. 41.1 del Decreto Legislativo 2015, N.º 81¹²⁵⁷). El contrato de aprendizaje se utiliza en los siguientes supuestos (art. 41.2):

1. Para la obtención de un título formación profesional, del título de educación secundaria superior o del certificado de especialización técnica superior¹²⁵⁸.
2. Para la obtención de una calificación o certificación profesional¹²⁵⁹, es decir, para el aprendizaje de una profesión.

¹²⁵⁵ *Assegno di ricollocazione (AdR).*

¹²⁵⁶ *Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (ANPAL).*

¹²⁵⁷ *Decreto Legislativo 15 giugno 2015, N.º 81, Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, N.º 183. (15G00095) (GU N.º 144 del 24/06/2015. Suplemento Ordinario N.º 34).*

¹²⁵⁸ Todas estas acreditaciones y títulos se refieren al sistema educativo italiano.

¹²⁵⁹ Para estos casos se utiliza el contrato de aprendizaje profesionalizado (*Contratto di apprendistato professionalizzante*).

3. Para la formación avanzada e investigación (obtención de títulos universitarios y de formación superior incluidos los doctorados de investigación y diplomas relacionados con los cursos de institutos técnicos superiores).

La utilización del contrato de aprendizaje para obtener un título de formación profesional, el título de educación secundaria superior, el certificado de especialización técnica superior o, bien para la obtención de un título universitario o un doctorado en investigación, se integra, de manera orgánica, en el denominado sistema de formación dual en el que se alternan trabajo con formación académica en función de las calificaciones establecidas por el sistema educativo y por las calificaciones profesionales contenidas en el Directorio Nacional al que se refiere el art. 8 del Decreto Legislativo de 16 de enero de 2013, N.º 13¹²⁶⁰ (art. 41.3).

3.4.1. Aspectos generales del contrato de aprendizaje

El contrato de aprendizaje debe formalizarse por escrito y contener, de manera resumida, el plan individual de aprendizaje conforme a las estipulaciones recogidas por la negociación colectiva o por las entidades bilaterales¹²⁶¹.

Cuando se utilice el contrato de aprendizaje con objeto de obtener una titulación o diploma profesional, diploma de educación secundaria superior, el certificado de especialización técnica superior o la titulación universitaria y de investigación, el plan de formación individual deberá ser preparado por la institución de formación con la implicación correspondiente de la empresa (art. 42.2 Decreto Legislativo 2015, N.º 81).

El contrato de aprendizaje va a tener una duración mínima, en principio, de 6 meses¹²⁶² (art. 42.2), sin perjuicio de lo establecido para las situaciones en las que se utilice dentro del sistema de formación dual. A pesar de aplicarse sanciones durante el contrato de aprendizaje ante situaciones de despido ilícito, para aquellas situaciones donde la utilización del contrato de aprendizaje sea para la obtención de una titulación o diploma profesional, diploma de educación secundaria superior y certificado de especialización técnica superior, la no consecución de los objetivos educativos certificados por la institución educativa será motivo de despido justificado (art. 42.3). Al término del periodo de aprendizaje, las partes podrán desistir del contrato mediante el correspondiente preaviso (según establece el Código Civil¹²⁶³ en su art. 2118), sin embargo, si ninguna de las partes opta por desistirse, la relación laboral continuará de manera indefinida (art. 42.4).

¹²⁶⁰ Decreto Legislativo 16 gennaio 2013, N.º 13, *Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'articolo 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, N.º 92. (13G00043)* (GU, N.º 39 de 15/02/2013).

¹²⁶¹ *Enti bilaterali*: organismos creados por iniciativa de una o más asociaciones de empresarios o de trabajadores que ostente una mayor representatividad para la regulación del mercado de trabajo (art. 2.1 h) del Decreto Legislativo 10 settembre 2003, N.º 276. *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui all'á legge 14 febbraio 2003, N.º 30* (GU N.º 235, del 09/10/2003. Suplemento Ordinario N.º 159).

¹²⁶² Para las situaciones descritas en los arts. 43.8 y 44.5 del Decreto Legislativo 2015, N.º 81, habrá que estar a lo establecido en los mismos (art. 42.2).

¹²⁶³ GU, N.º 79 de 04/04/1942).

Sin perjuicio de lo establecido hasta aquí, el régimen jurídico de los contratos de aprendizaje se establece mediante los acuerdos interconfederales y mediante los convenios colectivos establecidos por los sindicatos más representativos a nivel nacional en cumplimiento, entre otros, de los siguientes principios (art. 42.5):

1. Se prohíbe el pago a destajo.
2. Con respecto al pago del salario, el ordenamiento jurídico italiano posibilita dos opciones: la primera, encuadrar al trabajador hasta dos niveles funcionales inferiores a los establecidos en el convenio colectivo para la cualificación que se pretenda alcanzar por el trabajador; la segunda, establecer la retribución del aprendiz aplicando el correspondiente porcentaje proporcional a la prestación efectiva del servicio, es decir, descontando el tiempo en formación que no se dedica al trabajo.
3. La presencia de la figura de un tutor, por parte de la empresa.

Los aprendices tendrán derecho a las siguientes coberturas sociales obligatorias: seguro contra accidente de trabajo y enfermedad profesional, seguro de invalidez y vejez, maternidad, subsidio familiar o seguro social de empleo (art. 42.6).

3.4.2. Los contratos de aprendizaje para la obtención de un título profesional. El contrato de aprendizaje profesionalizado¹²⁶⁴

Mediante el contrato de aprendizaje profesionalizado puede contratarse, en cualquier sector de actividad tanto pública como privada, a jóvenes de entre 18 y 29 años con el objeto de proveerlos de la correspondiente certificación profesional, que será determinada por las partes contratantes sobre la base de los perfiles o cualificaciones profesionales proporcionados para el sector de referencia por los sistemas de clasificación personal a los que se refieran los convenios colectivos suscritos por los sindicatos más representativos a nivel nacional. Aquellos jóvenes que se encuentren en posesión de un título profesional obtenido bajo lo establecido en el Decreto Legislativo de 2005, N.º 226¹²⁶⁵, podrán suscribir un contrato de aprendizaje profesionalizado a partir de los 17 años. (art. 44.1 Decreto Legislativo 2015, N.º 81).

Los acuerdos interconfederales y los convenios colectivos nacionales participados por los sindicatos más representativos a nivel nacional establecerán, en función del tipo de cualificación profesional que se pretenda lograr, la duración y la modalidad de la formación para la adquisición de las competencias técnico-profesionales, así como la duración mínima del periodo de aprendizaje que no podrá ser superior a 3 años, o 5, para los perfiles profesionales que caracterizan la figura del artesano (art. 44.2).

La formación profesional, realizada bajo la responsabilidad del empleador, quedará sujeta a los límites que presente la disponibilidad anual de la oferta pública de formación¹²⁶⁶. Dicha formación estará destinada a la adquisición de habilidades básicas y transversales por un máximo de 120 horas durante un periodo de 3 años y se llevará a cabo previa

¹²⁶⁴ *Contratto di apprendistato professionalizzante.*

¹²⁶⁵ *Decreto Legislativo 17 ottobre 2005, N.º 226, Norme generali e livelle essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, N.º 53 (GU N.º 257 de 04/11/2005. Supplemento Ordinario N.º 175).*

¹²⁶⁶ La regulación de dicha oferta pública quedará en manos de las regiones y de las provincias autónomas de Trento y Bolzano.

consulta a los interlocutores sociales y teniendo en cuenta los estudios alcanzados y las habilidades profesionales que posea el aprendiz (art. 44.3). La región comunicará al empleador, dentro de los 45 días siguientes a la comunicación del contrato de trabajo, las modalidades para desarrollar la formación pública, de conformidad también con la planificación de las actividades a realizar por el aprendiz en la empresa (art. 44.3).

Sin perjuicio de que convenios colectivos nacionales, acordados por los sindicatos que ostenten una mayor representatividad a nivel nacional, establezcan límites distintos y con exclusividad sobre aquellos empleadores cuyas plantillas estén conformadas con 50 trabajadores o más, la contratación de nuevos aprendices mediante el contrato de aprendizaje profesionalizado obliga al mantenimiento, por tiempo indefinido, de al menos el 20% de aquellos aprendices cuya relación laboral haya finalizado en los 36 meses anteriores a las nuevas contrataciones, excluyéndose de este cómputo las relaciones terminadas por desistimiento, durante el periodo de prueba, renuncia o despido por causa justa. Cuando se viole, por parte del empresario, estas prerrogativas los aprendices contratados se considerarán empleados ordinarios contratados indefinidamente a partir de la fecha en la que se estableció la relación laboral (art. 42.8).

A pesar de que, tanto la FP Dual como el contrato de aprendizaje profesionalizado, se lleven a cabo mediante la suscripción del *Contratto di apprendistato*, el ordenamiento jurídico italiano ha tenido claro que el papel de la FP Dual debía estar dirigido a la consecución de títulos académicos reglados, con perfiles profesionales, lo que hace que se relacione directamente con el sistema educativo italiano. Por su parte, para la consecución de un título profesional, o lo que denominamos en España un certificado de profesionalidad, mediante la alternancia entre trabajo y formación ligada y relacionada con el desempeño funcional y laboral en la empresa, el ordenamiento jurídico italiano utiliza la figura del *Contratto di apprendistato professionalizzante*, cuyo papel vendría a ser el proporcionar al alumno-trabajador una formación profesional complementaria, con la diferencia de que en Italia no se exige que el trabajador carezca de titulación alguna. Por tanto, en base a los paralelismos existentes en torno al objeto o causa del contrato de aprendizaje profesionalizado y del contrato para la formación y el aprendizaje (obtener una certificación profesional dentro de un entorno laboral), entendemos que resulta pertinente realizar el siguiente marco comparativo entre ambas figuras contractuales.

Tabla N.º VI.9. Marco comparativo entre el contrato para la formación y el aprendizaje y el *contratto di apprendistato professionalizzante*

CONTRATO PARA LA FORMACIÓN Y EL APRENDIZAJE	CONTRATTO DI APPRENDISTATO PROFESSIONALIZZANTE
<u>Concepto</u> : contrato de trabajo formativo, de duración determinada, que permite, a una persona joven adquirir formación mediante la ejecución de acciones formativas al mismo tiempo que desarrolla la correspondiente prestación laboral, por cuenta ajena.	<u>Concepto</u> : contrato de trabajo con fines formativos, de carácter indefinido, que permite a una persona joven la obtención del correspondiente título profesional mientras realiza una prestación laboral.
<u>Beneficiarios</u> : mayores de 16 años y menores de 25 carentes de la cualificación necesaria para contratar en prácticas, salvo que se traten de jóvenes con discapacidad o de jóvenes	<u>Beneficiarios</u> : jóvenes de entre 18 y 29 años , salvo aquellos en posesión de un título profesional que podrán suscribir un contrato de aprendizaje profesionalizado a partir de los 17 años .

<p>pertenecientes al colectivo en situación de exclusión social, en cuyo caso, el límite de edad no será de aplicación.</p>	
FORMACIÓN	
<p><u>Impartición de la formación:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Podrá ser impartida, de manera directa, por centros de formación profesional tanto públicos como privados, centros de formación profesional pertenecientes al sistema educativo, Centros de Referencia Nacional o centros públicos o privados acreditados del SNE que oferten formación profesional para el empleo. 2. Podrá ser impartida por la propia empresa contratante, siempre y cuando se disponga de las instalaciones adecuadas y personal con formación técnica y didáctica adecuada a los efectos de la acreditación correspondiente. 	<p><u>Impartición de la formación:</u> deberá ser impartida bajo la responsabilidad de la empresa.</p>
<p><u>Duración:</u> mínima de 1 año y máxima de 3.</p> <p><u>Tiempo para la formación:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 1^{er} año: no inferior al 25% de la jornada máxima establecida en convenio colectivo o, en su defecto, la máxima prevista legalmente. 2. 2^o y 3^{er} año: no inferior al 15% de la jornada máxima establecida en convenio colectivo o, en su defecto, la máxima prevista legalmente. 	<p><u>Duración:</u> los acuerdos interconfederales y los convenios colectivos de ámbito nacional establecerán la duración y la modalidad de la formación, cuya duración mínima no podrá ser superior a 3 años o 5 para los perfiles profesionales que caracterizan la figura del artesano.</p> <p><u>Tiempo para la formación:</u> La formación profesional realizada bajo la responsabilidad del empleador tendrá una duración máxima de 120 horas durante el periodo de los 3 años.</p>
<p><u>Contenido:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La formación impartida deberá de ser la suficiente y adecuada para la consecución de un título de formación profesional de los establecidos en el sistema educativo, de un certificado profesional, de una acreditación parcial acumulable o de una certificación académica. 2. No existe control ni regulación que implique la necesaria vinculación entre el contenido 	<p><u>Contenido:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La formación estará determinada sobre la base de los perfiles o cualificaciones profesionales proporcionados para el sector de referencia por los sistemas de clasificación personal determinados por los convenios colectivos de ámbito nacional suscritos por los sindicatos más representativos a nivel nacional. 2. La formación profesional también deberá estar destinada a la adquisición de habilidades

<p>formativo y el desempeño laboral.</p> <p>3. Posibilidad de que las actividades y acciones formativas puedan incluir formación complementaria que no esté incluida en el Catálogo Nacional de Cualificaciones para los casos en que sea necesaria la adaptación a las necesidades formativas tanto de los trabajadores como de las empresas.</p>	<p>básicas y transversales cuya regulación queda en manos de las regiones y de las provincias autónomas de Trento y Bolzano, previa consulta a los interlocutores sociales, y teniendo en cuenta el título de estudios alcanzado y las habilidades profesionales del aprendiz.</p>
PRERROGATIVAS DE LA CONTRATACIÓN	
<p>Una vez expirada la duración del contrato, el trabajador no podrá ser contratado, bajo esta modalidad contractual, por ninguna empresa más, salvo que la formación inherente al nuevo contrato tenga por objeto la consecución de una nueva y distinta cualificación profesional.</p>	<p>La contratación de nuevos aprendices mediante el contrato de aprendizaje profesionalizado obliga al mantenimiento, por tiempo indefinido, de al menos un 20% del total de aprendices cuya relación laboral hubiese finalizado en los 36 meses anteriores a las nuevas contrataciones, excluyéndose de este cómputo las relaciones terminadas por desistimiento, durante el periodo de prueba, renuncia o despido por causa justa.</p> <p>Si se viola, por parte del empresario, esta prerrogativa, los aprendices se considerarán empleados ordinarios contratados indefinidamente a partir de la fecha en la que se establezca la relación laboral.</p>

Fuente: Elaboración propia

Básicamente, cuando observamos ambas figuras contractuales desde un plano general, lo que llama la atención es que el *contratto di apprendistato professionalizzante* tiene un mayor carácter formativo que el contrato para la formación y el aprendizaje por su especial vinculación entre la formación recibida por el alumno-trabajador y la actividad de la empresa, desde el momento en que la negociación colectiva va a marcar las pautas de la formación pertinente respecto de las funciones a desarrollar en la empresa en función de la actividad y del sector de actividad al que esta pertenezca. En este sentido, será la negociación colectiva la que establezca tanto la duración (dentro de los límites establecidos legalmente) como la modalidad de formación y el contenido de la misma. Por el contrario, en España, la concreción de la formación se lleva a cabo entre trabajador y empleador con la sola exigencia, por parte de la norma reguladora, de que exista una relación entre formación y desarrollo de la actividad laboral. Este papel principal que asume la negociación colectiva a la hora de establecer tanto la duración, la modalidad como el contenido de la formación, conllevará necesariamente un mayor control sobre la causa y los objetivos a alcanzar con el contrato y una mayor garantía de respeto hacia los derechos laborales de los alumnos-trabajadores.

Con respecto al ámbito subjetivo, podemos observar que el régimen jurídico del *contratto di apprendistato professionalizzante* amplía la edad de los beneficiarios suscriptores del contrato hasta los 29 años, con lo que se amplía también el número de jóvenes beneficiarios (propuesta que se planteaba al analizar el contrato para la formación y el aprendizaje).

Otra diferencia importante que debemos destacar entre las dos figuras contractuales es la propia naturaleza de los contratos que, en Italia, se propone indefinida, mientras que en España tiene una naturaleza temporal. Por tanto, debiendo respetar el *contratto di apprendistato professionalizzante* la duración de la formación ofrecida al alumno-trabajador y, a pesar de poderse extinguir la relación laboral una vez acabada la formación por las circunstancias que legalmente se contemplen en el Derecho Laboral italiano, el *contratto di apprendistato* nace con la idea de que el alumno-trabajador pueda quedarse en la empresa de manera indefinida, lo que lo convierte no solo en un instrumento de empleabilidad, sino también de inserción laboral directa. En España, el contrato de trabajo para la formación y el aprendizaje nace con la idea de incentivar la contratación barata de jóvenes en formación. Debido a este error de objetivos, al legislador español no le ha quedado otra que poner límites a la continuidad contractual, precisamente por el riesgo que existe de precarización laboral de los alumnos-trabajadores, debido a la cortedad de miras laborales con las que se ha imbuido a dicha figura jurídica, observándose claramente una dirección, diametralmente opuesta, a la que presenta la figura jurídica italiana.

3.4.3. El sistema de formación dual para la consecución de titulaciones de educación superior incluyendo la formación de doctorados mediante el contrato de aprendizaje

Los jóvenes de entre 18 y 29 años podrán suscribir, en cualquier sector de actividad y tanto en el ámbito público como en el privado, contratos de aprendizaje para la consecución de titulaciones universitarias y de educación superior, incluyendo las titulaciones de doctorado y actividades de investigación, siempre que se encuentren en posesión de un título de educación secundaria superior o de un título de formación profesional complementado con un certificado de especialización técnica superior o de un título de escuela secundaria profesional (art. 45.1 Decreto Legislativo 2005, N.º 81).

El empresario que quiera celebrar un contrato de aprendizaje en estos términos, deberá firmar un acuerdo con la institución educativa en la que el estudiante se encuentre matriculado o con la institución de investigación correspondiente, en el que se establezcan la duración y modalidad del contrato, la formación que sea responsabilidad del empleador y el número de créditos formativos a realizar en la empresa y reconocibles a cada estudiante. La formación fuera de la empresa se realizará en la institución en la que el alumno se encuentre matriculado o en las entidades donde realice su labor investigadora sin que pueda, por regla general, exceder del 60% del tiempo ordinario (art. 45.2).

Por las horas de formación realizadas en la institución formadora, el empleador quedará exento de cualquier obligación de pago. Por las horas de formación en la empresa el empleador deberá pagar un salario al aprendiz equivalente al 10% de lo que le correspondería por derecho en las previsiones de los convenios colectivos (art. 45.3).

La regulación y duración del período de aprendizaje para las actividades de investigación y para cursos de formación superior está encomendada a las regiones y a las provincias autónomas de Trento y Bolzano, teniendo en cuenta las propuestas de las asociaciones de

empresarios y trabajadores más representativas a nivel nacional, de las universidades, institutos superiores técnicos u otras instituciones de investigación. En ausencia de esta regulación autonómica, la formación se regirá por lo establecido en el art. 46.1 del Decreto Legislativo de 2015, N.º 81 (art. 45.4).

3.4.4. El sistema de formación dual para obtener una titulación profesional, el título de educación secundaria superior y el certificado de especialización técnica superior mediante la suscripción de un contrato de aprendizaje

El contrato de aprendizaje para la obtención del título de formación profesional, de educación secundaria superior o el certificado de especialización técnica superior persigue el objetivo de combinar la formación que se realiza en la empresa con la llevada a cabo por las instituciones del sistema educativo correspondientes a dichas titulaciones (art. 43.1 Decreto Legislativo de 2015, N.º 81).

Para este tipo de formación podrán ser contratados, en cualquier sector de actividad, los jóvenes de entre 15 y 25 años, ambos inclusive. La duración del contrato se determinará en función de la titulación a alcanzar por el aprendiz sin que, en ningún caso, pueda exceder de 3 años, o de 4 años, para los casos en los que la titulación de formación profesional tenga dicha duración (art. 43.2).

Hay que decir que la competencia reguladora para la formación y la obtención de la titulación de formación profesional o del certificado de especialización técnica superior, está en manos de las regiones y de las provincias autónomas de Trento y Bolzano. En caso de que se produjese una falta de regulación, por parte de las regiones o de las provincias autónomas, serán regulados dichas enseñanzas por el Ministerio de Trabajo (art. 43.3).

El empleador deberá firmar un acuerdo con la institución educativa, en la que esté matriculado el aprendiz, y que será la que establezca el contenido y la duración de las obligaciones formativas del empleador, según el esquema definido por el art. 46.1 del Decreto Legislativo N.º 81 de 2015. En dicho acuerdo deberá reflejarse los requisitos que debe reunir la empresa, el número máximo de horas de escolarización que se pueden realizar, así como el número máximo de horas a realizar en la empresa. La formación realizada en la institución educativa no podrá superar el 60% del tiempo ordinario para el segundo año de contrato y el 50% para el tercer y cuarto año (art. 43.6).

Por las horas de formación realizadas en la institución formadora, el empleador estará exento de la obligación de remunerar al estudiante. Sin embargo, por las horas de formación en la empresa, se le reconoce al trabajador un salario equivalente al 10% de lo que tendría derecho a recibir en función del convenio colectivo (art. 43.7).

Tras la finalización de la formación dual y la obtención del título correspondiente, será posible la transformación del contrato de aprendizaje en un contrato de aprendizaje profesionalizado. En este caso, la duración total máxima de los 2 periodos formativos no podrá exceder del establecido en la negociación colectiva a la que hace referencia el art. 42.5 del Decreto Legislativo N.º 81 de 2015 (art. 43.9).

3.4.5. Comparativa de los principales rasgos entre la formación profesional dual del sistema educativo español y el sistema de FP Dual italiano

En primer lugar, al igual que en Francia, el sistema italiano permite la consecución de títulos correspondientes a las enseñanzas superiores (universidad, másteres y doctorado). Sin embargo, el legislador italiano parece haber adoptado un sistema particular donde el diseño, la ordenación y la regulación de los proyectos formativos nace, al igual que en España, desde las propias regiones y de las provincias autónomas de Trento y Bolzano, teniendo en cuenta, eso sí, las propuestas de las organizaciones de representantes de los trabajadores y de empresarios más representativas a nivel nacional y de los centros e instituciones de educación, formación e investigación del sistema educativo, en los que se imparte la formación teórica y donde el papel de la empresa queda relegado a un mero ofertante del centro de trabajo para la formación del alumno y a presentar su disposición de contratar mediante dicha modalidad contractual lo que parece dejar en manos de los centros formativos y de las administraciones correspondientes la responsabilidad de organizar tanto la formación teórica como la práctica.

CONCLUSIONES

Como conclusión general debemos constatar la confirmación de la hipótesis planteada al inicio del trabajo. Además, la complejidad de la obra requiere una mayor concreción de los pormenores estudiados por lo que a continuación se muestran dichas conclusiones junto con una serie de propuestas de mejora respecto a algunas de las medidas estudiadas que entendemos que adolecen de ciertos desajustes provocadores de su escasa efectividad.

Unas consideraciones previas:

En nuestra sociedad actual, la institución del trabajo se consagra como el elemento fundamental para la realización personal y profesional de los individuos, a la vez que se constituye como la vía más directa de integración social. Además, se muestra como el elemento prioritario y necesario para el mantenimiento de un Estado de Bienestar fuerte y protector de las capas sociales más débiles, cuyo derrumbe puede poner en peligro las bases sobre las que se consagra nuestro Estado social y democrático de derecho, que (al menos, en teoría) intenta procurar que todos los ciudadanos ostentemos un estatus de trato igualitario ante la Ley, y de libertad necesaria para desarrollarnos como ciudadanos y como personas sociables, en cualquier región de la nación y bajo cualquier circunstancia de tipo económico, político o social. En este sentido, la importancia que asume el factor empleo en la construcción y constitución del Estado de Bienestar es notable porque, de su suficiencia, dependerá el grado de participación y de integración social de los individuos que formen parte de él y que, por tanto, contribuyan a su mantenimiento.

Sin embargo, la crisis del empleo que se viene padeciendo, desde los años setenta del siglo pasado, ha venido mermando la capacidad protectora de los Estados de Bienestar europeos y, en concreto, el español, provocando altos porcentajes de desempleo, no solo de carácter coyuntural propio de las fases depresivas de los ciclos económicos, sino también de carácter estructural, como consecuencia de la falta de adaptación a los cambios tecnológicos y económicos de los propios Estados. Pues bien, esta crisis del empleo va tener un reflejo inmediato en las personas situadas o insertas en los colectivos sociales más desfavorecidos y que asumen un mayor riesgo de exclusión, quedando desprotegidas y acabando, no solo siendo víctimas de situaciones discriminatorias y desigualitarias, sino también, situándose fuera de los límites sociales.

Partiendo de la convicción firme de que, una de las circunstancias que van a permitir un Estado de Bienestar fuerte y sólido, será procurar una sociedad inclusiva e integrada por el mayor número de efectivos posibles, hemos realizado este trabajo de investigación sobre el Derecho del Empleo y la política de empleo en favor de la integración sociolaboral de todas aquellas personas cuyas circunstancias, tanto personales como sociales, las han situado dentro de alguno de los colectivos vulnerables estudiados en este trabajo y que, irremediamente, sufren un mayor riesgo de quedarse fuera de los márgenes sociales si las circunstancias socioeconómicas no mejoran y la política de empleo no se muestra lo suficientemente efectiva.

Efectivamente, la inserción sociolaboral de los individuos, en general, y de los colectivos vulnerables, en particular, no solo va a depender del diseño y de la puesta en marcha de una adecuada política de empleo. En este sentido, debemos tener en cuenta (sin querer entrar en mayores apreciaciones ya que no ha sido ámbito de estudio de esta tesis doctoral) que España muestra una serie de carencias importantes en su modelo económico que hacen

necesaria una revisión de determinados aspectos fundamentales como la composición del tejido productivo o las características de los motores económicos que permiten el desarrollo de un país y, por tanto, el de sus ciudadanos, a través de una oferta de empleo suficiente. Por ello, las decisiones políticas dirigidas a mejorar nuestro mercado de trabajo basadas, casi de manera exclusiva, en profundas reformas laborales¹²⁶⁷ sin tener en cuenta otros aspectos de la realidad económica, están destinadas a perder efectividad y a no terminar por plasmar la totalidad de sus efectos positivos en la población en general y, en concreto, en los colectivos vulnerables. Por lo tanto, lejos de querer ejemplarizar una situación y un problema tan complejo como es la reforma de nuestro modelo de producción, los resultados que ha arrojado el mercado de trabajo en la última década, muestran la evidencia clara de que la política de empleo, por sí sola, no tiene capacidad suficiente para generar todas las oportunidades de empleo de calidad deseables, si el mercado de trabajo no se configura previamente, para ello. Bajo estas circunstancias serán los colectivos vulnerables los más afectados ya que, bien por sus condiciones personales, bien por su situación social, disponen de un número menor de herramientas para hacer frente a la escasez de ofertas de empleo.

A pesar de la consideración anterior, la política de empleo debe constituirse como el instrumento fundamental que ayude y facilite la inserción laboral de la población activa siempre que sus disposiciones no se opongan o contradigan a las circunstancias económicas y laborales que se desprendan del mercado de trabajo¹²⁶⁸. Por lo tanto, si la política de empleo se va a convertir en un instrumento prioritario de inserción laboral para la población general o “normalizada”, la acción concreta sobre aquellos individuos, socialmente más desfavorecidos, deberá resultar, si cabe, más clara, acuciante y efectiva por las dificultades que puedan presentar y plantear a la hora de insertarse en el mercado de trabajo.

Para conseguir dicho objetivo general resulta clave llevar a cabo acciones preventivas contra el desempleo donde, por un lado, habrá que destacar la importancia que ocupan las acciones de intermediación laboral y las distintas acciones de políticas activas de empleo (como la formación profesional, los incentivos a la contratación laboral, vías de inserción laboral específicas, etc.). Por otro lado, el papel de la política pasiva de empleo (prestaciones por desempleo tanto en su carácter contributivo como asistencial), deberá ser desarrollado en coordinación con medidas de activación del empleo y con los distintos entes implicados en su ejecución y en su gestión.

Sin embargo, debemos señalar que, a pesar de que el gasto que viene realizando España en políticas de empleo, durante la última década, es uno de los más altos de los Estados miembros de la UE, los datos muestran una correlación negativa entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos, lo que permite afirmar que la política de empleo española, como instrumento de empleabilidad y de inserción laboral, ha estado mal diseñada o mal ejecutada, o ambas posibilidades a la vez. En este sentido, España ha venido apostando por un modelo de financiación de políticas de empleo desequilibrado por cuanto

¹²⁶⁷ En este sentido, si además la cuestión de fondo que subyace en dichas decisiones puede radicar, no en un análisis real de la situación socioeconómica nacional, sino en un ímpetu de revancha política frente a gobiernos anteriores de ideología contraria, con el objeto de contentar a una parte del electorado, la escasa eficacia de la medida está garantizada.

¹²⁶⁸ Esta idea se ha venido adoptando por la UE desde las últimas orientaciones (orientaciones integradas) para el empleo que contempló la extinta Estrategia Europea de Empleo, a partir de la cuáles se pretendió diseñar una política de empleo acorde con las circunstancias económicas que presentaban los Estados miembros de la UE.

la inversión en políticas pasivas de empleo ha sido mucho mayor que la inversión realizada en políticas de activación para el empleo. Lo que indica que, amén de las distintas estrategias, planes y programas puestos en marcha para procurar la empleabilidad de sus beneficiarios y que, en muchos casos, no pasan de ser meras declaraciones de intenciones, la utilización de los recursos para hacer efectivas las políticas de empleo ha demostrado carecer de la eficacia necesaria.

Antes de dar comienzo con las conclusiones concretas de cada capítulo, nos gustaría establecer las características más generales que ofrece el actual marco socioeconómico en el que España, como Estado miembro de la UE, está inserto, y en el que, como podrán comprobar, la política de empleo deberá de ofrecer respuesta a los desajustes que muestra con respecto a la mejora de nuestro mercado de trabajo y sus consecuencias con respecto a las personas insertas en los colectivos vulnerables, estudiados en esta tesis.

En primer lugar, compartimos la idea de que la tecnología es el eje vertebrador sin el cual resultaría imposible llevar a cabo un adecuado desarrollo económico en una sociedad occidental, moderna y desarrollada. La velocidad con la que se producen los avances tecnológicos exige a las sociedades adoptar las medidas necesarias para que sus activos puedan conocer dichos avances y los utilicen de manera correcta, no solo en sus quehaceres diarios, sino también, en el desarrollo de sus respectivas actividades laborales y profesionales. Cuando esto no ocurre, u ocurre a un ritmo mucho menor del que debiera, se produce un desfase entre conocimiento y realidad tecnológica cuya consecuencia más inmediata va a ser la expulsión de aquellos individuos que se consideren desfasados o poco cualificados tecnológicamente para unos mercados económicos globalizados y basados (e incluso fundamentados) en la tecnología de la comunicación y de la información. En este sentido, los individuos pertenecientes a los colectivos más vulnerables van a sufrir, con mayor dureza, este desfase tecnológico por tener mayores dificultades para acceder a dicho conocimiento (personas con discapacidad, personas mayores que se vean de repente fuera del mercado de trabajo, personas en situación de exclusión social, etc.). La misión de la política de empleo, desplegada por cualquier Estado, deberá ser la de procurar eliminar o minimizar, en lo posible, este desfase formativo procurando y poniendo en marcha aquellas acciones, medidas e instrumentos posibles para adaptar las cualificaciones profesionales de los ciudadanos a las demandas de los mercados económicos, haciendo especial hincapié en las dificultades que presenten los ciudadanos integrantes de los colectivos más desfavorecidos para acceder a dicha formación y adquirirla en condiciones óptimas.

En segundo lugar, el fenómeno de la globalización, junto con el avance tecnológico, han sido dos de las principales razones por las que la antigua organización industrial fordista (mastodóntica y rígidamente jerarquizada), a partir de la década de los años 70 del siglo anterior, comienza a desaparecer, dando paso a una nueva organización industrial mucho más ligera y flexible que desarrolla una mayor capacidad de adaptación y una mayor rapidez de reacción ante los vaivenes del mercado, con el objeto de poder sobrevivir en un ambiente mercantil, altamente competitivo, digitalizado y de dimensiones mundiales. Esta flexibilidad, además de apreciarse en la propia organización de la empresa, necesariamente, se verá también reflejada en las condiciones laborales de sus trabajadores, produciéndose un giro en el comportamiento del Derecho del Trabajo flexibilizando las rigideces con las que había que encorsetar a la gran empresa fordista. En este sentido, las organizaciones industriales se liberan de peso, se hacen más flexibles, el trabajo se moviliza, se hace inestable y disperso, se desarrollan espacios productivos sin fronteras y la organización empresarial, tan solo es capaz de definirse de manera difusa. Todo ello se traduce en una

expulsión del mercado de trabajo de un número importante de trabajadores asalariados, apareciendo nuevas figuras que están suplantando y difuminando al trabajador por cuenta ajena como van a ser el trabajador autónomo económicamente dependientes (TRADE), el trabajador por cuenta propia, los *freelance*, el *outsourcing*, etc. De nuevo, ante estos nuevos cambios, los trabajadores pertenecientes a los colectivos más vulnerables serán los más afectados y los que incurran en un mayor riesgo de exclusión laboral y social.

Para hacer frente a este nuevo paradigma, el principio de flexiguridad europeo se presentaba como el nuevo instrumento rector de las relaciones de trabajo en los distintos Estados miembros, con el objetivo de conseguir un funcionamiento más eficiente y equitativo para el nuevo mercado de trabajo. Sin embargo, hay que decir que la transposición del principio de flexiguridad al sistema de relaciones laborales español ha padecido la incursión de dos circunstancias verdaderamente nefastas. La primera, tiene que ver con el pensamiento erróneo de que lo que funciona en unos Estados de la UE, vaya a funcionar en el resto de Estados miembros, sin la necesidad de alterar la propia dimensión socioeconómica de estos últimos o, al menos, sin llevar a cabo determinados ajustes que faciliten la compleja trasposición de los modelos o de las prácticas que han resultado exitosos en los Estados de procedencia, cuestión que, al hilo de la argumentación que venimos defendiendo, no será suficiente, tan solo, con la realización de una serie de reformas que afecten, exclusivamente, al ámbito laboral. La segunda circunstancia que se produce, es la incorrecta transposición del principio de flexiguridad que se ha llevado a cabo en España, configurándose, en su lugar, un modelo de relaciones laborales en el que las medidas de flexibilidad sobre el ente empresarial, han superado con creces, tanto cuantitativa como cualitativamente, las medidas de seguridad articuladas sobre el trabajador. Prueba de ello se obtiene de la evidencia que han mostrado las medidas y acciones de política de empleo nacional y de las distintas reformas laborales llevadas a cabo durante la última década.

Sin embargo, entendemos que sería un error de concepto o de base, la articulación de una política de empleo que evitase diseñar medidas de flexibilización empresarial o intentar que las medidas de flexibilidad no afectasen, de manera negativa, a los trabajadores. Primero porque las rigideces que el ordenamiento jurídico laboral tradicional, venía articulando en favor de la protección del trabajador como parte débil de la relación laboral, estaban diseñadas para enfrentarse a la situación de enorme poder que desprendían unas entidades empresariales mucho más estables y por tanto mucho más fuertes y poderosas que las actuales. Segundo, porque no aplicar una flexibilización en la regulación laboral en favor de las empresas es mandar a su desaparición a todas aquellas pequeñas empresas y microempresas cuya supremacía en la relación laboral ya no es tan aplastante y cuya fragilidad y debilidad en los mercados se hace manifiesta. Por tanto, la única opción viable y que entendemos posible en un mercado de trabajo español dominado por PYMES y microempresas es que la política de empleo se sitúe en la línea de articular todas aquellas acciones y medidas posibles que procuren la seguridad del empleo al trabajador.

En este sentido, una persona que acumula suficientes herramientas de empleabilidad (formación, cualificación adaptada, prácticas laborales, experiencia laboral, etc.) va a permanecer en situación de desempleo, mucho menor tiempo, que aquella otra desprovista de dichas herramientas. Por lo tanto, la política de empleo deberá de proveer, a los trabajadores, de todos los instrumentos necesarios y eficaces que les permitan adquirir dicha empleabilidad. Pero no solo, la seguridad laboral se debe de entender, exclusivamente, como empleabilidad del trabajador, sino que la política de empleo también

deberá articular mecanismos eficaces de intermediación, colocación, asesoramiento, orientación, etc., para hacer posible que la estancia en la situación de desempleo sea lo más corta posible para la persona que lo viene sufriendo. En este sentido, tanto los SSPPE como las agencias de colocación que colaboran con aquellos han quedado huérfanos de medidas o mecanismos reguladores, aportados por la política de empleo nacional, para prestar servicios especializados a las personas integrantes de los colectivos vulnerables. Por último, también se deberá diseñar una política de empleo eficaz basada en la prestación económica que supla la falta de ingresos o de rentas provenientes del trabajo. Para que estas medidas alcancen una consideración de inversión social y, por tanto, se conviertan en un gasto eficaz y eficiente, las prestaciones económicas no solo deberán dedicarse a proveer recursos económicos a quién carezca de los mismos, sino que deberán estar provistas de los instrumentos y mecanismos necesarios para procurar la inserción laboral de la persona desempleada y beneficiaria de la prestación, lo más rápidamente posible. Es decir, la conjunción de prestaciones económicas con medidas de activación del empleo, se hace necesaria desde el momento en que las medidas de acción pasiva no son suficientes, por sí solas, para reparar las diversas situaciones de desempleo, mostrándose como medidas paliatorias de un mal mayor (lo que implicaría reequilibrar el gasto entre políticas activas y pasivas de empleo). Así, la política de empleo deberá tomar todas las medidas posibles para tratar de eliminar o de mitigar aquellas barreras y obstáculos que dificultasen o impidiesen, a las personas vulnerables e integrantes de los colectivos desfavorecidos, el acceso a esta empleabilidad y seguridad laboral. Incluso, deberá de adoptar medidas de acción positiva cuando, las diseñadas de manera convencional, sigan sin mostrar una capacidad de inserción laboral efectiva y real sobre los trabajadores vulnerables.

Otro aspecto importante que va a influir en el ámbito socioeconómico nacional, afectando al mercado de trabajo y a su relación con los colectivos vulnerables, va a ser el envejecimiento poblacional. La idea de la que se parte es la siguiente: existe una relación directa entre el aumento de edad en la población y el aumento del número de personas integrantes de algunos de los colectivos vulnerables, sobre todo en países donde escasea el empleo, como es el caso de España. Es decir, con la edad aumenta el número de situaciones de enfermedades degenerativas y de carácter crónico o, incluso, el riesgo de sufrir una enfermedad o accidente que provoque alguna disfunción corporal física, psíquica o sensorial, de carácter permanente. En este sentido, hay que tener en cuenta que los datos revelan un aumento anual y progresivo de la tasa de personas con discapacidad. Otra consecuencia directa es la proliferación de personas trabajadoras con una edad superior a los 45 años. Ambas situaciones, dentro de un contexto socioeconómico de precariedad laboral, pueden llevar a buena parte de los integrantes de ambos colectivos, a los límites de la exclusión social.

Uno de los aspectos más conflictivos que se va a dar, sobre todo, en el ámbito privado y que hay que tener en cuenta cuando se trata de intentar procurar la inserción laboral de personas pertenecientes a cualquiera de los colectivos vulnerables y con especiales dificultades de inserción laboral, va a ser la colisión entre los ámbitos de actuación de dos principios fundamentales amparados por nuestro marco constitucional: el principio de igualdad ante la ley y no discriminación de las personas en general, y de los trabajadores en particular (art. 14 CE) y el principio del derecho de libertad empresarial (art. 38 CE). Siendo conscientes de que en última instancia será el empresario el encargado de tomar la decisión final para prescindir, en determinados momentos, de los servicios laborales o de la contratación de aquellas personas que no respondan a las expectativas empresariales, la

política de empleo deberá de actuar de manera “viva”, adoptando posturas conciliadoras de ambos intereses.

Por último, otra cuestión de suma importancia que debemos reflejar en el dibujo de este marco socioeconómico en el que se debe de desenvolver la política de empleo, es que a pesar de lo que supone para su propia efectividad, su puesta en marcha desde todos los ámbitos competenciales (europeo, nacional, regional o local), hay que hacer hincapié en el papel que deben asumir los servicios públicos de empleo, como órganos ejecutorios de las políticas establecidas, en cuanto a su función de intermediación laboral y su configuración como vía de inserción laboral clara, desde el ámbito local. En este sentido, estos organismos se muestran deficientes en cuanto a efectividad de resultados, no siendo un lugar preferido por las empresas españolas para acudir a la contratación de personal. Por lo tanto, teniendo en cuenta la capacidad que tienen estos organismos de procurar seguridad (empleabilidad) al trabajador, la mejora de los servicios públicos para la intermediación laboral y la asunción de un mayor protagonismo por parte de los SSPPE como órganos de inserción laboral resultan cuestiones de imperiosa urgencia tratar y trabajar sobre ello para conseguir un mayor grado de integración sociolaboral de las personas en situación de desempleo, en general y de los integrantes de los colectivos desfavorecidos, en particular.

Por lo tanto, tras este primer esbozo del panorama general español en el que se viene desarrollando la política de empleo nacional, debemos recordar que, con independencia de las conclusiones y propuestas de mejora que se ponen de manifiesto en los siguientes apartados, la política de empleo no crea empleo, sino que su cometido es favorecer la inserción laboral de sus destinatarios. Lo que significa que, para lograr una efectividad máxima en sus medidas y acciones, debe de darse un escenario en el que existan posibilidades de empleabilidad, es decir, el mercado de trabajo debe mostrar capacidad suficiente de inserción. De lo contrario, por mucho que se intenten depurar las medidas propuestas o vigentes, la efectividad de estas no logrará alcanzar las cotas deseadas.

La problemática que presentan los colectivos estudiados:

El colectivo de personas con discapacidad:

Las personas con discapacidad, han tenido que enfrentarse, no solo a sus propias limitaciones físicas, psíquicas o sensoriales, sino también a las barreras que, una sociedad concebida y construida sobre la base de una población “normalizada”, ha venido interponiendo y que le ha dificultado e impedido su acceso al mercado de trabajo. A pesar de la supuesta apertura al nuevo modelo social que perseguía tanto el texto de la Convención Internacional como la Decisión del Consejo 2010/48/CE y las resoluciones del TJUE, nuestro legislador ha desvirtuado dicha pretensión al hacinarse en mantener un criterio de graduación mínima para considerar discapacitada a una persona, establecido en función de percepciones subjetivas de un órgano administrativo que puede saber poco o nada de las dificultades a las que, dicha persona, tiene que enfrentarse diariamente a la hora de desempeñar sus funciones en el puesto de trabajo. En la práctica, se traduce, en una restricción del concepto establecido por la Convención Internacional de la ONU y por el TJUE y un retroceso hacia paradigmas, supuestamente superados, como el modelo médico-rehabilitador. Por tanto, la calificación, por parte de nuestro legislador, de persona con discapacidad a toda aquella que sufriese algún tipo de disfuncionalidad, cuando al menos tuviese un pronóstico de duración permanente, debería ser un hecho irrefutable para que,

en función del grado de afectación a la capacidad de trabajar, pudiera ser objeto de una adecuada protección social, tanto en lo concerniente al derecho de adaptación del puesto de trabajo o de las condiciones de trabajo, como a la aplicación de políticas de empleo.

En este sentido abogamos porque el ordenamiento jurídico nacional considere discapacitado a toda persona que padezca algún tipo de disfunción, ostente el grado que ostente, cuando, al menos, laboralmente le impida desarrollar sus funciones con total normalidad. Esta idea solo pretende que la persona que va a encontrar dificultades en el desarrollo normal de sus funciones laborales pueda optar a recibir un tratamiento especializado, desde el Derecho del Empleo, dirigido a poder subsanar la dificultad que le reporta su disfuncionalidad.

El colectivo de personas en situación de exclusión social:

Uno de los mayores peligros que corren, hoy en día, las sociedades occidentales y, en concreto, la sociedad española, es que se “democraticen” las situaciones de exclusión social. El “trabajador pobre” está volviendo a asumir un papel protagonista en el ámbito socioeconómico, como hemos podido comprobar durante toda esta última década a raíz de la crisis económica de 2008; esto significa que la precarización de las condiciones laborales de los trabajadores está afectando a la “gran masa media” de población, grupo social que venía disfrutando de unas condiciones laborales aceptables y suficientes para participar en el mantenimiento del Estado de Bienestar. El progresivo dismantamiento del Estado de Bienestar, junto al establecimiento de políticas direccionadas a la restricción del gasto social para controlar el inmenso déficit público están dando pie a que cada vez, un número mayor de estos “nuevos trabajadores pobres” se sitúen en zonas de riesgo o de exclusión social. La proliferación de estas situaciones dará paso a la salida de gran parte de la clase media social y, por lo tanto, al derrumbe total de lo que hasta ahora veníamos conociendo como Estado de Bienestar, e incluso, a la desaparición del estado social y democrático de derecho, tal y como lo entendemos hoy en día.

El carácter multidimensional de la exclusión social (política, económica y social) hace que salir de dicha situación no dependa de la concentración de medidas aplicativas en un solo ámbito lo que necesariamente conlleva a que los Estados deban asumir una carga de responsabilidad importante, sobre todo, en el área relacionada con la política de empleo y sus medidas de inserción sociolaboral. El propio concepto de exclusión social no solo señala una situación de pobreza económica, sino que también implica que las personas han pasado por todo un proceso de pérdida progresiva de satisfacción de necesidades básicas, de oportunidades de desarrollo personal, de privación de derechos y libertades básicos que los sitúa en un escenario totalmente desfavorable con respecto a conseguir un primer paso de inserción laboral y, posteriormente, la inserción social. Las situaciones de exclusión social no solo conllevan una pérdida de oportunidades laborales sino también la descualificación progresiva del individuo y la pérdida de hábitos laborales como la organización, el sentido de la responsabilidad, la diligencia, etc., cuestiones estas que hacen necesarias unas medidas de carácter específico para lograr la inserción laboral de los individuos.

Los colectivos de personas mayores de 45 años y desempleados de larga duración:

En un contexto de envejecimiento progresivo de la población, la salida del mercado de trabajadores de edad avanzada, o las situaciones de desempleo permanentes y cronificadas

van a suponer, además de situaciones desfavorables que producirán un quebranto en los proyectos tanto personales como familiares de los afectados, una pérdida importante de capital intelectual y de valor añadido atesorado durante toda una carrera profesional. Y ello, porque, al principal problema al que se pueden enfrentar ambos colectivos es que sus circunstancias y características se interrelacionen y retroalimenten de manera negativa dificultándoles el acceso al mercado de trabajo, en la medida en la que una persona de edad avanzada, al situarse fuera del mercado de trabajo, las posibilidades de perpetuarse en la situación de desempleo, van a aumentar. En la mayoría de las ocasiones, también dicha situación se verá retroalimentada por la propia desmotivación del trabajador que le impedirá adoptar una postura más positivista que le permita ir encaminando su vuelta al mercado de trabajo. Ello no solo provocará el alejamiento del mundo laboral y la no reafirmación en un rol social determinado, sino que también, en el caso de personas de edad avanzada, acabará afectando a un futuro nivel de vida procurado por una mermada pensión de jubilación, cuando alcance la edad ordinaria establecida a tal efecto.

La menor versatilidad en funciones y en aptitudes (tanto para el desempeño laboral, como para la búsqueda de empleo) que desarrolla una persona que lleva tiempo situada en una posición, laboralmente estable o en situación prolongada de desempleo, el desfase con respecto al avance tecnológico en el que pueda incurrir una persona de edad avanzada o largo tiempo desempleada, la cercanía a la edad de jubilación (de hecho, muchas de las decisiones extintivas que realizan las empresas, sobre todo en procesos de reestructuración, se basan en la cercanía a la edad de jubilación, por parte de los candidatos) o la posibilidad de pagar un salario menor a quién presenta una menor carga de responsabilidades familiares, escasa experiencia laboral, etc., son aspectos que hacen aumentar las reticencias empresariales en la contratación laboral de individuos pertenecientes a ambos colectivos, justificándose dichas decisiones en principios de rentabilidad económica.

Por su parte, las situaciones prolongadas de desempleo contribuyen a la descualificación profesional de los individuos, sobre todo del conocimiento específico, en la medida que se pierde más rápidamente que el general. Por ello, una de las especificidades que deberán aportar los servicios de intermediación y de colocación será proporcionar herramientas para proveer de dicho conocimiento específico en función de las cualificaciones profesionales que presente el individuo y del sector profesional al que desee dirigir sus pretensiones laborales.

Con respecto al colectivo de trabajadores mayores de 45 años, el hecho de que un recurso humano disponga de una prolongada carrera profesional y, por tanto, de un nivel de experiencia alto, parecería una circunstancia que, desde un punto de vista laboral, pudiera tener consecuencias positivas, sobre todo, en aquellas cuestiones referentes al aporte de conocimiento y experiencia en el desarrollo, tanto del trabajo como de la propia organización del trabajo. Sin embargo, la tendencia del mercado español no se sitúa en la dirección de valorar dichas cualidades, sino que, por el contrario, se muestra reticente a la contratación de personas con una edad avanzada

El colectivo de personas jóvenes:

En España, la situación laboral de nuestros jóvenes se materializa en altas tasas de desempleo juvenil y en condiciones precarias de trabajo. El origen de dicha situación podemos encontrarlo en la incapacidad que muestra nuestro tejido productivo para absorber la cantidad de jóvenes que atesoran altas cualificaciones profesionales. Las consecuencias

más visibles de esta precarización laboral en los jóvenes se van a materializar en 3 circunstancias concretas:

1. Procesos de emigración (en su mayoría egresados universitarios) donde, lamentablemente como ocurrió en los años 50 y 60 del siglo pasado, España vuelve a convertirse en una fuente de abastecimiento de mano de obra para Europa. La gravedad de los procesos de emigración de jóvenes reside en la más que posible pérdida de una parte importante de individuos que no integrarán las generaciones futuras sobre las que seguir construyendo una determinada sociedad.
2. Pérdida de autoestima y aparición de sentimientos de frustración y de decepción generalizados, bajo las premisas de un tejido productivo que ofrece escasas y precarias oportunidades de empleo y que impide un desarrollo tanto personal como profesional del individuo.
3. Límites a la independencia de los jóvenes y al desarrollo de sus proyectos personales, cuyas consecuencias más inmediatas serán la aparición de situaciones de precariedad vital y proyectos tardíos de vida familiar. El impedimento del desarrollo vital de los jóvenes españoles no solo afectará, de manera directa, al bienestar de los propios jóvenes, sino que además está haciendo que España presente una media de primera fecundidad, de las más tardías de Europa, facilitando el envejecimiento poblacional y provocando que el mantenimiento del Estado de Bienestar sea cada vez más inviable.

La situación socioeconómica de los colectivos con respecto al mercado de trabajo:

El estudio que de los datos del mercado de trabajo se ha llevado a cabo en este trabajo abarca el periodo de entre crisis, es decir, la serie estudiada en la mayoría de los colectivos, salvo en el de personas con discapacidad en el que los datos obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística solo estaban disponibles a partir de 2014, se ha comenzado en 2008 hasta el segundo trimestre del año 2021, por lo que los resultados obtenidos han mostrado la explosión de la crisis económica de 2008, la lenta pero paulatina recuperación del mercado a partir de 2014 y de nuevo la crisis sanitaria de 2020. Durante todo ese periodo, la tónica dominante ha sido el desempleo masivo de las personas pertenecientes a los colectivos desfavorecidos, lo que indica, aparte de la más que posible confluencia de otras connotaciones no estudiadas en este trabajo, la escasa efectividad de la política de empleo en la mayoría de sus propuestas dedicadas específicamente a los colectivos vulnerables.

El colectivo de personas con discapacidad:

Con respecto a la discapacidad, hay que tener en cuenta que en España es una circunstancia que afecta cada vez más a más personas, entre otras cuestiones, por el propio envejecimiento de la población. Esta circunstancia cobra mayor importancia cuando se detecta el alto grado de prevalencia que ostenta la discapacidad severa entre la población con disfunciones corporales.

En cuanto a los datos del mercado de trabajo, los resultados dan una tasa de actividad baja (promedio de la serie de 34,7%) y, como contrapunto, una elevada tasa de desempleo (promedio de la serie del 27,9%). Por su parte, los índices mayores de ocupación se presentan en los ciudadanos que ostentan un mayor nivel de formación y educación.

El colectivo de personas en situación de exclusión social:

En relación al colectivo de personas en situación de exclusión social, lo primero que hay que destacar son las altas tasas AROPE que presenta España frente a la UE y frente al resto de Estados miembros. De entre los colectivos analizados, la mayor tasa AROPE la presentan aquellos que poseen un menor nivel educativo o formativo, los desempleados o inactivos, los más jóvenes o las personas con discapacidad, es decir, la mayoría de los colectivos denominados vulnerables, lo que indica que sus características los sitúan en posiciones cercanas a la exclusión social.

Los colectivos de personas mayores de 45 años y desempleados de larga duración:

Con respecto a los trabajadores mayores de 45 años, cada vez ocupan un peso mayor en la población activa, lo que significa que los activos laborales españoles van envejeciendo. Los trabajadores mayores de 45 años suponen un peso importante de la masa desempleada de este país, acercándose a la mitad de los efectivos nacionales. Por su parte, el incremento paulatino del número de parados de larga duración entre los trabajadores de 45 a 64 años, vienen a confirmar tanto la vulnerabilidad del colectivo como la relación tan estrecha que experimentan el desempleo de larga duración y los trabajadores de edad más avanzada. Por lo tanto, si la población activa envejece y un porcentaje importante forma parte de la masa desempleada, permaneciendo además largos periodos sin actividad laboral, resulta evidente que las medidas y acciones de política de empleo no está resultando efectiva para ambos colectivos lo que significa que se necesitan articular medidas, con carácter inmediato, para conseguir que un alto porcentaje de la población activa, mayor de 45 años, permanezca en el mercado de trabajo.

El colectivo de personas jóvenes:

La tasa de actividad promedio que presentan los jóvenes es de 53,20%, situándose, ligeramente, por debajo de la media nacional (59,33%). Sin embargo, resultan preocupantes dos datos: primero, que la tendencia que presenta la serie tenga un desarrollo descendiente y, segundo, que exista una tasa promedio de “ni-nis” de un 15,53% de entre los jóvenes que no se encontraban realizando ninguna actividad. Junto con esto, debemos de destacar la tasa promedio de desempleo que presenta la serie de 41,86%, alcanzando una cota máxima del 53,03% en 2013. También resulta clara la relación que existe entre desempleo juvenil y el bajo nivel de estudios, arrojando tasas de desempleo promedio (2011-2014) superiores al 50% para los jóvenes con estudios primarios o inferiores, cercanas al 50% para los jóvenes con estudios hasta la primera etapa de la ESO. Teniendo en cuenta los datos anteriores no resulta extraño que la tasa de ocupación promedio para el colectivo de jóvenes presente un escaso 11,72% cuando la tasa de ocupación nacional, tomando datos del 4T de cada año, arroja una tasa promedio del 80,25%.

En cuanto a las condiciones de trabajo, suponen otro hándicap al que se van a tener que enfrentar los jóvenes cuando logren insertarse en el mercado de trabajo. Cabría salvar el número mayor de contratos indefinidos que se firman en nuestro país en favor de personas con edades comprendidas entre los 25 y los 29 años, entrando dentro de una lógica empresarial puesto que supone el inicio de las carreras profesionales de los trabajadores, siéndole interesante a las empresas optar por este tipo de contrataciones, tras un periodo previo temporal. También resulta clarificador el hecho de que actividades como el comercio y la hostelería sean los destinos laborales predominantes de nuestros jóvenes en lugar de ser las actividades técnicas, científicas y tecnológicas, explicándose la

problemática de la sobre cualificación de nuestros jóvenes y de la temporalidad de las contrataciones. En lo que respecta a la parcialidad laboral, diríamos que tiene un comportamiento más o menos normal durante la etapa de formación del joven (de 16 a 24 años) como motivo de la coexistencia durante un mismo periodo de tiempo de trabajo y estudios, sacrificando el trabajo y primando el tiempo dedicado a la formación. Desde nuestro punto de vista, la parcialidad resulta una barrera importante cuando aparece en aquellos jóvenes que no la desean porque intentan comenzar con fuerza sus trayectorias profesionales. En este sentido, el porcentaje promedio de jóvenes con edades comprendidas entre 25 y 29 años que involuntariamente optan por la jornada parcial de trabajo supone un 67,98%, es decir, más de dos terceras partes de los jóvenes con edades que sobrepasan el periodo formativo, realizan un trabajo a jornada parcial de manera involuntaria, cuestión en la que sí que habría que incidir para aminorar las tasas. En cuanto al salario medio mensual que ganan los jóvenes, resulta escaso y lo curioso es que ha seguido una tendencia de descenso, a lo largo de la serie, hasta 2017 año en el que comienza a experimentar una ligera subida. Por otra parte, el sueldo medio de los jóvenes entre 25 y 29 años (franja de edad en la que se supone que la alternancia trabajo-formación va a ser menor) resulta, en cualquier caso, bajo con respecto al sueldo medio nacional.

La política de empleo europea:

El primer rasgo que habría que recordar sobre la política de empleo europea es la incompetencia de las instituciones europeas para desarrollar políticas aplicativas vinculantemente preceptivas en materia de empleo en los Estados miembros. Esta circunstancia obliga a que la labor de las instancias europeas quede relegada a la creación de meras intenciones, orientaciones o principios que los Estados estarán obligados a seguir en la medida que “puedan”. Sin duda este carácter va a impedir, en muchos casos, alcanzar la efectividad deseada en las medidas propuestas desde la UE, en materia de política de empleo.

Al entrar a analizar la política de empleo europea, debemos constatar el evidente fracaso que han supuesto las dos principales estrategias de empleo puestas en funcionamiento (la Estrategia Europea de Empleo y la Estrategia Europa 2020), en términos generales y con la salvedad de algún que otro programa que ha ofrecido mayores posibilidades de empleo al colectivo correspondiente. Prueba fehaciente de ello ha sido la incapacidad que han mostrado, ambas estrategias, de alcanzar los objetivos propuestos y de provocar grandes cambios en favor de la empleabilidad de los colectivos más desfavorecidos.

El colectivo de personas con discapacidad:

La escasa conciencia que, sobre la problemática de las personas con discapacidad, mostraba la sociedad europea hizo que, durante toda la EEE, la mayoría de las propuestas que se hicieron en favor de este colectivo, estuviesen encaminadas en establecer, en primer lugar, una conciencia social para defender la igualdad de oportunidades y de evitar situaciones de discriminación, hecho que sin duda impidió que siguiera aumentando la brecha de empleo entre personas con discapacidad y el resto de población normalizada, pero que resultó insuficiente a la hora de alcanzar los objetivos planteados de empleabilidad.

No fue hasta 2010 cuando la UE asume el modelo social que propuso la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad. Con esta nueva

concepción, se llega también a la idea de adoptar políticas basadas en acciones más directas como el fomento a la contratación laboral, el refuerzo en la educación y formación o el apoyo de las empresas de la economía social y políticas de sensibilización en favor de las personas con discapacidad. Sin embargo, en 2017, el CESE vuelve a reivindicar, en su correspondiente Dictamen, las situaciones de discriminación y la escasa consideración que la política de empleo ha mantenido sobre el colectivo de personas con discapacidad, línea que se ha mantenido hasta la actualidad.

De manera paralela a la política de empleo desplegada en favor de las personas con discapacidad, las instituciones europeas han puesto en marcha una serie de planes y de estrategias con el objeto de favorecer a las personas con discapacidad y de proteger sus derechos. Sin embargo, tanto los propósitos como los efectos y los objetivos conseguidos, han tenido, igualmente, escaso alcance, siguiendo trayectorias paralelas a las medidas propuestas por las estrategias de empleo. La última, la *Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030*, vuelve a replantearse los mismos objetivos propuestos que aparecían en el documento de la Convención de 2010 de Naciones Unidas, lo que confirma el evidente fracaso de la política de empleo europea y del sistema empleado para llevarla a cabo.

El colectivo de personas en situación de exclusión social:

La irrupción del nuevo concepto de “exclusión social” en el ámbito europeo no se produce hasta la cumbre de Lisboa celebrada en el año 2000, donde el Consejo Europeo dio la voz de alarma sobre la insostenible situación provocada por el número inaceptable de personas que vivían en la UE, por debajo del umbral de pobreza establecido, y excluidas del ámbito social. El Consejo Europeo entendió que para resolver dicha situación era necesario poner en marcha un cambio en la economía europea que debía estar fundamentado en el paso a una economía basada en el conocimiento y vinculada a la tecnología y a la información, en modernizar el modelo social europeo y en la constitución de un estado activo de bienestar. Sin embargo, el papel que ostentó la EEE, no paso de ser un marco definitorio de una serie de actuaciones que lamentablemente carecieron de la efectividad esperada para alcanzar los resultados con los que se pretendía erradicar la pobreza y la lucha contra la exclusión, entre otras cosas, porque le faltó el establecimiento de objetivos concretos y reales con los que ir alcanzando metas más a corto plazo hasta lograr alcanzar los resultados esperados. Prueba irrefutable de la ineficacia de la EEE, en materia de exclusión social, fue la proclamación de 2010, como año europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión social, por parte del Consejo y del Parlamento Europeo y la inclusión dentro de EE2020 de una iniciativa emblemática diseñada a combatir la pobreza y las situaciones de exclusión social como fue la *Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social*.

Con anterioridad a esta fecha, el tratamiento de las situaciones de personas, tanto social como económicamente menos favorecidas, fue llevado a cabo desde un espectro puramente economicista, poniéndose en marcha una serie de programas que, debido, entre otras razones, a la falta de incompetencia normativa de las instituciones europeas para luchar contra la pobreza o la exclusión social, carecieron de la efectividad suficiente para empezar a dar solución a las situaciones desfavorables que parte de la ciudadanía europea estaba sufriendo.

EE2020 nace con una fuerza renovada y con el establecimiento de una serie de objetivos determinados con los que reducir la pobreza en Europa. Para ello, la política de empleo

debe de convertirse en un instrumento clave de la lucha contra la exclusión social. Entre las iniciativas emblemáticas, la *Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social* pretendía crear un compromiso aunando esfuerzos entre los Estados miembros, instituciones europeas y entidades claves para garantizar la cohesión social y territorial y una vida digna para las personas en situación de pobreza o de exclusión social. Sin embargo y a pesar de este nuevo espíritu renovador que prometía una nueva etapa de mejoras y de prosperidad, las orientaciones de empleo que se pusieron en marcha entre 2010 y 2020 carecieron de dicho carisma y, si en el ámbito del empleo destacaron por su escasa aportación, en el ámbito social se mantuvieron en la misma línea, destacando alguna aportación como fue la inversión en capital humano y el establecimiento de una renta mínima adecuada, medida esta última que también adquirió protagonismo dentro del *Pilar Europeo de Derechos Sociales*, presentado por la Comisión Europea.

Los colectivos de personas mayores de 45 años y desempleados de larga duración:

En referencia al colectivo de mayores de 45 años y a los desempleados de larga duración, la parquedad de las orientaciones europeas en cuanto a establecer medidas con la suficiente ambición para conseguir los logros de los objetivos planteados fue evidente. La EEE no fue proclive en el establecimiento de importantes e innovadoras propuestas en las que enmarcarse las medidas que debieran haber puesto en marcha los diferentes Estados miembros con el objeto de fomentar la inserción laboral de desempleados de larga duración y de trabajadores de mayor edad. Sus directrices resultaron de escasa imaginación y poco efectivas a lo largo del periodo acontecido. Con el objeto de provocar la inserción en el mercado de trabajo de desempleados de larga duración la EEE confió en establecer directrices basadas en fórmulas de planificación preventiva fundadas en la determinación precoz de las necesidades de los trabajadores y ayudadas por unos sistemas prestacionales de seguridad social que fomentasen activamente la inserción laboral del desempleado, cuestión esta última que no ha dado el resultado esperado. En lo referente al colectivo de trabajadores de mayor edad, las directrices se han basado en fórmulas de promoción de la formación continua a lo largo de toda la vida profesional, medida claramente insuficiente para conseguir la inserción laboral de quien se sitúa ya en una edad avanzada.

Tanto la EE2020 como las orientaciones de empleo siguientes, podríamos decir que degeneran en dos problemas principales que se relacionaron íntimamente; el primero, su falta de entusiasmo y de imaginación a la hora de establecer un marco regulador que asegure la efectividad de las medidas tomadas por los Estados miembros; el segundo, deriva del primero en tanto y en cuanto los Estados miembros no establecieron medidas que asegurasen unos niveles de efectividad aceptables. En definitiva, EE2020 no planteó ni una sola propuesta para ambos colectivos salvo la contemplación de una vejez activa para los trabajadores mayores. Con respecto a los desempleados de larga duración, no fue hasta 2014 cuando se suceden las primeras directrices en torno a la misma vieja idea de la EEE que consistiría en el refuerzo entre las políticas activas y las políticas pasivas de empleo. Demostrada la escasa repercusión y efectividad de las orientaciones de empleo sobre este colectivo, en 2018 se hace hincapié en la necesidad de una asistencia personalizada y una evaluación individual por parte de los servicios de intermediación laboral, quizá esta una pieza clave para empezar a dar soluciones efectivas a los problemas de las personas cuyas dificultades de inserción laboral pasan, además de por dar solución a las carencias que puedan presentar el común de los trabajadores, de acontecerles especificidades relacionadas con sus propias características como colectivos desfavorecidos.

El colectivo de personas jóvenes:

Como venimos diciendo, las altas tasas de desempleo en los jóvenes en el ámbito de la UE, ha sido un problema latente desde la década de los años setenta del S. XX. Las principales acciones puestas en marcha para evitar esta problemática han estado dirigidas, tradicionalmente, hacia la mejora de la capacitación y de la formación profesional de los jóvenes, poniendo de manifiesto la necesidad de que dicha formación se ofreciese de manera adecuada y adaptada a las exigencias demandadas por los mercados y hacia la promoción de la movilidad y de los intercambios transnacionales de los jóvenes hacia otros Estados miembros, con el objeto de acumular experiencias distintas, aprendizajes de idiomas o de satisfacer la demanda de mano de obra en aquellos Estados carentes de la misma.

Sin embargo, llama la atención como ya, desde sus primeras orientaciones de empleo, la EEE trató de inocular a los Estados miembros una propuesta, de efecto directo, para mejorar la empleabilidad de los jóvenes, consistente en ofrecer una serie de opciones alternativas como participar en una acción formativa, en unas prácticas laborales, en un empleo o en cualquier otra acción que favoreciese la inserción laboral, dentro de un periodo no superior a 6 meses desde que el joven adquiere la condición de desempleado, y que acabaría convirtiéndose en el eje vertebrador de las propuestas de lo que, con posterioridad, se conocería como Garantía Juvenil.

También, desde las primeras orientaciones de empleo, la promoción de los programas transfronterizos de empleo para jóvenes y la institución de programas direccionados a promover su movilización hacia otros Estados miembros, con el objeto de ocupar los puestos de trabajo que no se lograban cubrir con la propia oferta de trabajo, ha venido siendo una constante en todas las estrategias de empleo europeas convirtiéndose en una idea casi obsesiva y puesta de manifiesto mediante iniciativas como el *Pacto Europeo para el Empleo* o con la iniciativa emblemática *Juventud en movimiento* de EE2020. Esta estrategia se entiende y cobra sentido desde un punto de vista economicista y desde la eficacia de la utilización de los recursos humanos europeos, sin embargo, la necesidad de movilización juvenil entre los Estados miembros pone de manifiesto la Europa de las diferentes velocidades donde los desajustes y desequilibrios de desarrollo económico existentes entre los Estados miembros del sur, que presentan grandes tasas de desempleo juvenil, y los Estados miembros del norte que presentan una amplia demanda de fuerza de trabajo joven, impiden la existencia de una equiparación real de oportunidades y provoca que se produzca un abastecimiento continuo de mano de obra joven por parte de los países del sur de Europa a los países del norte, con el consiguiente peligro y desfavorecimiento que ello supone para las economías sureñas¹²⁶⁹. En este sentido, la teoría de la movilidad europea sería interesante y positiva si dicha movilidad no resultase una obligatoriedad para poder encontrar un trabajo, sino una opción voluntaria de conocer nuevas culturas, lenguas o ideas.

A pesar de que, entre las iniciativas europeas de la EEE, se había puesto el foco de atención sobre la formación y la capacitación profesional como instrumentos favorecedores de la

¹²⁶⁹ Véase SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL *Informe de Actividades de la RED EURES ESPAÑA Periodo Enero-Diciembre 2015*, págs. 19 y ss. Los países con mayor número de colocaciones eran Reino Unido, Alemania y Holanda. En la campaña del 2015 España fue el país que mayor número de jóvenes aportó al programa de formación profesional dual de Alemania. Consultado el 25/09/2021 en: [file:///C:/Users/Javi/Downloads/Informe_anual_2015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Javi/Downloads/Informe_anual_2015%20(1).pdf).

empleabilidad de los jóvenes, los datos que EE2020 puso de manifiesto sobre el comportamiento de la juventud europea con respecto a su formación quedaban lejos de los objetivos previstos alcanzar:

1. La cuarta parte de los alumnos leían con dificultad.
2. 1 de cada 7 jóvenes abandonaban la enseñanza y la formación de manera prematura.
3. Solo el 50% de los jóvenes alcanzaban un nivel medio de cualificación. Además, estas cualificaciones no resultaban tampoco adaptadas a las demandas de los mercados económicos.
4. Menos de 1 de cada 3 personas, entre 25 y 34 años, tenían un título universitario.

Todo ello hace pensar que los esfuerzos desplegados por la EEE fueron insuficientes o no fueron escuchados ni seguidos con la debida diligencia por parte de los Estados miembros. De ahí que EE2020 volviera a tener muy presente el aspecto formativo introduciendo dos objetivos fundamentales que se marcó alcanzar en 2020: reducir el abandono escolar por debajo del 10% y que, al menos, el 40% de la generación más joven debiera tener estudios superiores completos. Para ello EE2020 creó, como una de sus iniciativas emblemáticas, la denominada *Juventud en movimiento* donde se planteaba sistemas modernos de educación y formación, promover la formación en estudios superiores, desarrollar aún más la movilidad transnacional y la creación de un marco regulador en el que se articulasen medidas de conexión entre el mercado de trabajo y la finalización de los estudios. En este contexto nace la *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos* que, junto con *Juventud en movimiento*, formarán el tándem principal de acción, en este ámbito, junto con otras iniciativas de la UE.

A partir del año 2012 las instituciones europeas vuelven a focalizar su atención sobre los aspectos formativos, en este caso, sobre la capacidad de empleabilidad que tenía la formación en alternancia (formación dual, formación en prácticas, etc.). En este sentido, se detectan que los periodos de las prácticas formativas carecían de los requisitos de calidad necesarios, provocando situaciones de precariedad laboral, también en parte, por la desfavorable situación económica por la que atravesaron los mercados de trabajo en los años posteriores a la crisis económica de 2008. En este contexto, nace en 2014, el *Marco europeo de calidad para los periodos en prácticas laborales*.

No solo generó dudas de efectividad la formación en alternancia, sino que, tras años de incidir en mejorar la calidad de la empleabilidad de los jóvenes a través de la formación, en 2015, el *Proyecto de informe conjunto sobre el empleo de la Comisión y del Consejo* reflejaba una serie de cuestiones preocupantes:

1. El gasto público de los Estados miembros dedicado a la formación había disminuido.
2. Las tasas de actividad, entre la población más joven, estaban disminuyendo.
3. Las tasas de abandono escolar prematuro, aunque se habían disminuido, marcaban valores especialmente altos en los países del sur, al igual que ocurría con el desempleo.

En el desarrollo de las posteriores orientaciones para el empleo, la principal característica es la escasez de novedades con respecto a los programas y planes propuestos, destacando, casi con exclusividad, la directriz número 6 de las orientaciones de 2015 donde se incidía en la conveniencia y utilización de los sistemas de FP Dual.

Entre las iniciativas y programas configurados de manera paralela a las orientaciones sobre el empleo a los Estados miembros podríamos decir que la más destacada por la materialización de sus efectos y por el mayor grado de afectación que ha tenido y está teniendo en el colectivo de jóvenes ha sido la *Garantía Juvenil* que se comenzó a implantar en los Estados miembros a partir del año 2012 y que, a pesar de sus bondades (cargada de un espíritu de intervención directa y positiva), no hace más que reflejar la incapacidad política de la que han hecho gala las instituciones europeas ya que las acciones que viene efectuando la Garantía Juvenil, como hemos dicho al principio de este apartado, ya habían sido propuestas al inicio de la EEE, sin encontrar los resultados esperados. Dichos resultados no llegaron hasta que, en 2011, no se articula un instrumento financiero que permite a los Estados miembros poner en marcha esta iniciativa de manera efectiva, lo que deja de manifiesto la enorme lentitud para tomar decisiones claves que ofrezcan soluciones efectiva, por parte de las instituciones europeas.

Por último, destacar que la nueva *Estrategia Europea para la Juventud (2019-2027)* no hace más que poner de manifiesto las dificultades que tiene la UE para hacer efectivas en los Estados miembros los programas, iniciativas y directrices de empleo en favor de la inserción laboral de los jóvenes donde, tras 20 años de estrategia de empleo europea, el colectivo de jóvenes sigue presentando evidentes carencias para su empleabilidad hasta el punto de peligrar las condiciones de vida futuras del colectivo.

Conclusiones generales:

En definitiva, tras el análisis realizado al conjunto de propuestas y estrategias de política de empleo europeas diseñadas para los colectivos estudiados, podemos concretar la siguiente conclusión general: con independencia del número de propuestas realizadas en favor de cada colectivo, la sensación general es que tanto la materialización de las propuestas europeas en los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros como su efectividad real en los mercados de trabajo, han carecido de la contundencia necesaria para lograr cumplir con los objetivos propuestos desde las propias instancias europeas. Entendemos que ello puede deberse a tres motivos fundamentales, derivados del sistema de gobernanza, que la propia UE se ha autoimpuesto, por falta de competencia en la materia:

1. Falta de un carácter preceptivo por parte de las propuestas de política de empleo, con la que asegurarse que los todos los Estados miembros cumplen, de manera fehaciente, con las obligaciones europeas en materia de empleo.
2. Falta, en muchas ocasiones, del instrumento financiero necesario para llevar a la práctica determinadas acciones o medidas de política de empleo.
3. Error en la creencia de que las prácticas exitosas, puestas en funcionamiento en determinados países, puedan lograr alcanzar cotas de éxito similares sin tener en cuenta las diferencias que pueda presentar los diferentes contextos socioeconómicos.

Programas, Planes y Estrategias nacionales:

Una vez analizada las orientaciones y actuaciones de política de empleo europea en favor de los colectivos vulnerables, toca concluir con el análisis realizado sobre los programas, planes y estrategias nacionales que, con carácter general, el Gobierno ha llevado a cabo como instrumentos favorecedores de la inserción laboral de los individuos y, en concreto,

de las personas integrantes de los colectivos estudiados y que, en ocasiones, han dado pie a medidas concretas de política activa de empleo. En general, estos programas y estrategias han seguido los derroteros que la política de empleo europea ha venido indicando, obteniendo unos resultados, igualmente alejados de los propósitos establecidos.

El colectivo de personas con discapacidad:

En cuanto al colectivo de personas con discapacidad, lo primero que habría que destacar sería la sobresaliente oferta de proposiciones y medidas que llevaron a cabo tanto los PNAE como por los primeros PNR referentes a incentivos a la contratación, a la regulación de los enclaves laborales, a la participación prioritaria en programas de formación y empleo, etc., frente a la parquedad de medidas con que se mostró la EEE con respecto a este colectivo. Sin embargo, esta dinámica cambia a raíz de la entrada en escena de la EE2020, donde lo destacable de los siguientes PNR, fue la carencia de medidas en favor de la inserción laboral del colectivo.

Por su parte, también los PNAIS resultaron unos instrumentos muy activos a la hora de proponer medidas y acciones para evitar la exclusión social de las personas con discapacidad. Entre sus objetivos más claros y determinantes se encontraban el fortalecimiento de la dimensión territorial para actuar con el colectivo, una mayor participación de las organizaciones representantes de las personas con discapacidad en el diseño de medidas y en la articulación de acciones o la movilización de los agentes sociales para lograr una mejor atención integral, favorecedora para su inserción o adaptación.

En referencia a las estrategias de empleo españolas, la dedicación y repercusión que ha tenido sobre el colectivo de personas con discapacidad ha sido escasa, a pesar de que la correspondiente a los años 2012-2014 pusiera de manifiesto que se mostraba como uno de los colectivos que presentaba un mayor riesgo de exclusión social, teniendo en cuenta los esfuerzos realizados en la esfera normativa-laboral para promover el acceso y su mantenimiento al mercado de trabajo.

De manera paralela, el Gobierno ha venido poniendo en marcha, desde finales de los años noventa, una serie de planes y estrategias consensuadas entre Gobierno, CCAA, organizaciones representantes de las personas con discapacidad, agentes sociales, etc., que han servido como impulsores de las medidas y acciones establecidas en los PNAE y PNR, de manera más pormenorizada. Destacar, en este sentido, el realizado en 2007, dedicado de manera completa a las mujeres, poniendo énfasis en las especiales dificultades que la discapacidad muestra ante este colectivo.

El colectivo de personas en situación de exclusión social:

Siendo una circunstancia que afecta a un número importante de personas y cuyos efectos son devastadores, tanto para estas y sus familias como para la sociedad en su conjunto, sorprende que el legislador no haya provisto de una regulación específica para procurar la inserción sociolaboral del colectivo, a pesar de que en el PNAE del año 2004 ya se propuso la impulsión de una Ley de Inserción Sociolaboral que nunca llegó a materializarse. Así, el colectivo se ha visto huérfano de norma reguladora específica encargada de intentar dar solución a las distintas situaciones que provoca la exclusión social, en general, y concretamente, en el ámbito de las relaciones laborales.

Tampoco, el tratamiento que desde un primer momento dio la política de empleo nacional para el acomodamiento a las directrices europeas, resultó efectivo ya que, la mayoría de las medidas que se propusieron, mantuvieron el mismo carácter preventivo que las directrices europeas y sin llegar a focalizar sus objetivos en sacar, de la situación de exclusión social, a aquellas personas ya inmersas.

En lo referente al papel desempeñado tanto por los PNAE como por los PNR, lo más destacable fueron dos cuestiones. Por un lado, su escasez de propuestas derivada de una insuficiente consideración que, por parte de las estrategias europeas de empleo EEE, dedicaron al colectivo. Por otro lado, y a pesar de esta escasez de propuestas, destacar un aspecto de gran significación como fue el impulso que dio el PNR de 2005 en favor de una regulación nacional para las empresas de inserción que, hasta ese momento, solo había sido puesta en práctica por algunas CCAA. En los años posteriores al inicio de EE2020, las propuestas de los PNR fueron prácticamente nulas y con escasa repercusión como la del PNR de 2017 que anunciaba la puesta en marcha de una nueva estrategia para luchar contra la pobreza y que finalmente se concretaría en la Estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión 2019-2023.

En cuanto a los PNAIS, debemos reconocer que su específica dedicación a la inclusión social de las personas ha hecho posible que sus propuestas hayan incidido, de manera más clara y concreta, en aspectos claves como han sido el desarrollo de una intermediación laboral más eficaz, el impulso de políticas de incentivación a la contratación laboral, la flexibilización de los requisitos de acceso a determinadas prestaciones sociales como la RAI o el favorecimiento de la contratación pública de empresas que emplearan a trabajadores calificados en situación de exclusión social. El último PNAIS intentó aplicar una visión integrada de la problemática tratando de combinar políticas en favor de la inserción laboral con medidas de protección social. Sobre este planteamiento, dicho plan articuló 3 ejes de actuación: la procuración de políticas activas de empleo, la asistencia mediante unas políticas de rentas mínimas que asegurasen la cobertura de las necesidades más básicas y el acceso a unos servicios públicos de calidad, poniendo en valor el papel de la educación y de la formación de las personas.

Las distintas estrategias españolas de empleo rescatarían algunas de las propuestas más destacadas ya realizadas por los distintos PNAIS como fueron el estímulo de la contratación de personas en situación de exclusión social, el fomento de las empresas de inserción o la modernización de los SSPPE.

Entre las estrategias de empleo diseñadas por el Gobierno nacional podríamos destacar la *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2019-2023)* donde la propuesta del establecimiento de un Ingreso Mínimo Vital de carácter estatal, (materializado a través del RD-Ley 20/2020, de 29 de mayo) y la decisión de apostar por el fomento de un sistema educativo inclusivo fueron los ítems más importantes. También se pusieron en marcha estrategias para combatir el sinhogarismo que apostaba por programas de reincorporación social mediante el empleo, y estrategias en favor de la inclusión social de la población gitana donde, la referencia por la apuesta de medidas de inserción laboral, resultó escasa.

Los colectivos de trabajadores mayores de 45 años y desempleados de larga duración:

Durante, prácticamente, todo el periplo de emisión tanto de los PNAE como de los PNR, el Estado español basó su estrategia de inserción laboral de los trabajadores mayores de 45 años y de los desempleados de larga duración, principalmente en dos instrumentos de política de empleo: la formación continua y el incentivo económico a la contratación que, como se ha podido comprobar, siendo elementos que pueden llegar a tener gran repercusión, en nuestro contexto socioeconómico, se han mostrado claramente insuficientes para evitar las situaciones desfavorables que presentan ambos colectivos. Si bien es cierto que ha habido momentos en los que la mejora de la intermediación laboral hacia una atención más personalizada ha hecho tímidamente acto de presencia en las medidas propuestas, debería de haberse solidificado como un tercer pilar base, junto con la formación y los incentivos a la contratación, sobre los que sostener una verdadera estrategia de empleabilidad de estos dos colectivos.

En lo referente a las diferentes estrategias españolas para el empleo, podemos constatar que asumen un mero papel de marco generalizador de acciones superfluas que al no incidir de manera especial en cuestiones concretas y específicas que marquen de manera decisiva el devenir de los colectivos afectados los efectos que provocan son escasos, parcos e inocuos a la vista de los resultados que arroja el mercado de trabajo en cuanto a los trabajadores mayores de 45 años y desempleados de larga duración.

Entre las estrategias nacionales diseñadas concretamente para los colectivos estudiados, debemos destacar dos, principalmente, la *Estrategia 55 y más* y el *Plan Reincorpora-T*. La *Estrategia* tuvo como objetivos principales fomentar los incentivos y las ayudas económicas para favorecer la inserción laboral de las personas trabajadoras con edad avanzada y preocuparse por la salud y las condiciones de trabajo de los trabajadores de mayor edad. Sin embargo, contemplaba al mismo tiempo la reducción de la jornada de trabajo, cuestión contraproducente con la propia política de empleo, además de medidas carentes de sentido¹²⁷⁰ como la formación continua para los trabajadores mayores o medidas tan extrañas como el fomento de aceptación de trabajos de peor cualificación. En nuestra opinión, la *Estrategia 55 y más* queda bastante lejos de ser una propuesta estudiada y adaptada a las verdaderas necesidades que presentan las personas que se quedan sin empleo a una edad próxima a la finalización de una carrera profesional.

Con respecto al *Plan Reincorpora-T 2019-2021*, este divide sus acciones hacia dos direcciones distintas. Una primera, que podríamos denominar de corte preventivo o proactivo, donde se insertaban medidas que contemplasen la puesta en marcha de todos aquellos mecanismos posibles para lograr configurar un nuevo perfil profesional que permitiese, no solo la inserción laboral del desempleado, sino también, su permanencia y estabilidad en el mercado de trabajo, adoptándolas con la suficiente antelación para evitar que el desempleo se convirtiese en larga duración. El éxito de esta iniciativa dependerá del grado de especialización que hayan mostrado los servicios de intermediación y orientación profesional en el tratamiento de colectivos vulnerables, en este caso, los desempleados de larga duración, cuestión esta última que parecía contemplar el Plan, al menos en teoría. En segundo lugar, tenemos las medidas de corte curativo utilizadas una y otra vez por el legislador y consistentes en favorecer e incentivar la contratación de los desempleados de

¹²⁷⁰ Con respecto a esta cuestión, la formación continua tiene sentido a lo largo de la carrera profesional del trabajador. Si esa práctica no se ha llevado a cabo en estos términos, en los años últimos de carrera profesional tendría más sentido la adquisición de una formación más específica y concreta en función de las posibilidades que ofrece el mercado de trabajo y las capacidades adquiridas y demostrables del trabajador.

larga duración mediante bonificaciones o reducciones a las cuotas de la Seguridad Social, o fomentando el espíritu emprendedor de los mismos, cuestiones ambas que plantean serias dudas sobre su verdadera efectividad, si su utilización no se lleva a cabo en compañía de otras acciones de apoyo, colocación, orientación, etc., máxime cuando estamos ante personas que se ven avocadas a una situación, permanentemente, desfavorable.

El colectivo de personas jóvenes:

Las medidas propuestas y recogidas en los primeros PNAE y PNR, en favor del colectivo de jóvenes, fueron escasas, como escaso fue también su seguimiento de las orientaciones de empleo europeas. Entre las más destacables podemos señalar las siguientes:

1. El fomento de los programas de movilización juvenil y de intercambio transnacionales que tanto interesaba su puesta en funcionamiento, por los Estados miembros, a las instituciones europeas.
2. El fomento del espíritu emprendedor que, si bien resulta una vía interesante por lo que supone inocular a una generación joven la perspectiva emprendedora en sus proyectos de futuro, sus adeptos fueron los menos por lo evidente de una situación en la que predomina la falta de recursos, la falta de experiencia laboral, etc.
3. La necesaria colaboración entre el mundo empresarial y el mundo educativo. Sin embargo, las propuestas se moverían en lo referente a las prácticas curriculares de los títulos académicos, cuando el fomento y el impulso de la formación en alternancia (formación profesional dual) era una opción que estaba proporcionando éxito de resultados en aquellos países de la UE que la venían poniendo en práctica.

El abandono escolar prematuro también era uno de los grandes problemas a los que se tenía que enfrentar el mercado de trabajo nacional y, por tanto, la política de empleo. Así, en cuanto a la mejora de la educación y la formación (cuestión que habría que poner en serias dudas) o la evitación del abandono prematuro del sistema educativo, se empezó a fomentar entre otras las siguientes medidas:

1. Una política de becas.
2. La flexibilización del acceso desde la FP o del bachillerato a la universidad. Cuestión sobre la que habría que tomar las correspondientes cautelas, sobre todo, en lo referente a aspectos de calidad en la formación de los estudiantes.

En cuanto al ámbito de la contratación, destacamos el fomento del contrato para la formación y la utilización de las bonificaciones a las cotizaciones de la Seguridad Social en favor de la contratación juvenil.

Debido al despliegue de efectos nocivos que para el mercado de trabajo y, en concreto, para los jóvenes, trajo la crisis económica de 2008, la dinámica de las propuestas de los PNR siguientes cambiaría radicalmente con respecto a sus antecesores en la medida en que se produjo un despliegue de acciones y medidas en favor del empleo y de la empleabilidad de los jóvenes, como deriva de la implantación de las reformas laborales, que acaecieron durante los primeros años de la nueva década. En este sentido, y con respecto a mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes se implementaron medidas en favor de las bonificaciones a la contratación de los jóvenes, la mejora de la regulación de los contratos formativos en favor de incentivar su utilización y favorecer así su utilización en los jóvenes, la inclusión en la Ley de Empleo de colectivo prioritario junto con el resto de colectivos desfavorecidos o el fomento de los periodos de prácticas.

También se implantó el *Sistema de Garantía Juvenil* y la *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016* que impulsó de manera importante la contratación juvenil, cuya continuación se plasmaría en la siguiente *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2017-2020*.

Con respecto a la formación se flexibilizó el tránsito de la educación secundaria a la superior para elevar el número de población con estudios terciarios y se fomentó la formación profesional con la creación de un nuevo título de FP Básica, con la introducción de la FP Dual en el sistema educativo y con la implantación del *I Plan Estratégico de Formación Profesional del Sistema Educativo 2019-2022*.

Las estrategias nacionales para el empleo también tuvieron en alta consideración al colectivo de jóvenes. En este caso, pusieron especial atención al ámbito de la intermediación laboral de aquellos jóvenes más desprovistos de instrumentos de empleabilidad mediante el uso y el fomento del sistema de Garantía Juvenil, y de la adaptación de los SSPPE para poder dar cumplimiento al sistema de Garantía Juvenil o la incentivación de programas de formación profesional tanto en el ámbito educativo como en el ámbito laboral. Además, también se contemplarían medidas que llegaron a formar parte de las reformas acaecidas como la bonificación a las cuotas de la Seguridad Social, el fomento e impulso de la formación en alternancia, el fomento de la capacidad emprendedora o el fomento de la movilidad transnacional de los jóvenes por los Estados miembros de la UE.

Entre las iniciativas nacionales impulsadas por los distintos gobiernos decir que el *Plan de Choque para la Empleabilidad 2011-2012* puso en marcha una serie de programas y acciones que fomentaron tanto la contratación como la empleabilidad juvenil. Una de las cuestiones de mayor calado a nivel estructural que puso de manifiesto el *Plan*, como consecuencia de la evidencia latente que mostraron los efectos de la crisis económica de 2008, fue la necesidad de realizar un cambio de modelo productivo que permitiese a nuestra economía alcanzar un desarrollo próspero y fuerte. Sin embargo, todo quedó en una declaración vacía de intenciones que no tuvo, en ningún momento, el ánimo suficiente para poner en marcha la necesaria reforma estructural encaminada a alcanzar dicho objetivo. Esta cuestión resulta crucial para que las medidas, las acciones o los programas de política de empleo logren alcanzar un grado de efectividad máximo.

Desde nuestro punto de vista, quizá la *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016* haya sido el instrumento que ha desplegado mayores efectos positivos sobre el empleo de los jóvenes, quizá también porque fue fruto del diálogo social entre interlocutores sociales y Gobierno y por su carácter abierto a la participación y colaboración de cualquier tipo de entidad. Así, la *Estrategia* intentó impulsar:

1. El autoempleo y el emprendimiento juvenil mediante una serie de medidas de corte económico que actuarían en el ahorro del gasto social como las bonificaciones a las cotizaciones sociales del propio emprendedor.
2. La contratación de los jóvenes mediante la creación de una serie de figuras contractuales diseñadas para incentivar, tanto su contratación por las empresas como para mejorar la empleabilidad del trabajador. La propia naturaleza extraordinaria y de emergencia de las medidas y su finalidad específica de dar solución de manera inmediata y a corto plazo al problema del desempleo juvenil hizo que su vigencia tuviera una limitación temporal concreta, en función del desarrollo de la tasa de desempleo general.

3. Las entidades pertenecientes a la economía social, en especial a las empresas de inserción y a las cooperativas y a las sociedades laborales.
4. También se contempló proveer de medidas favorecedoras de la empleabilidad de los jóvenes que actuaron en el ámbito de la formación profesional para el empleo y en el ámbito del sistema educativo teniendo un papel protagonista la extensión de la FP Dual.

Al igual que ocurrió con el Plan de Choque de 2011, el Gobierno vuelve a poner de manifiesto, de manera repetida, las carencias del modelo productivo nacional, en el nuevo *Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021*. Salvando la articulación de alguna que otra medida cuya implantación correcta producirá los consecuentes efectos positivos, el Gobierno nos presenta un documento en el que, con algún matiz referencial hacia las nuevas tecnologías, las energías renovables e imbuido, en muchas ocasiones, de una retórica ilusionista sobre la empleabilidad del joven y un futuro prometedor, se vuelven a proponer una serie de medidas que, en su mayoría, son las mismas que ya se habían venido adoptando en antiguos planes y programas anteriores.

Las medidas de política de empleo nacional. La intermediación y las medidas de política activa y pasiva de empleo:

Tras el análisis de los planes y programas nacionales es hora de estudiar las medidas concretas que el legislador nacional ha puesto en funcionamiento para favorecer la empleabilidad y el empleo de los colectivos vulnerables.

La intermediación laboral:

Debemos entender que, junto con las propias dificultades que reporte la situación de desempleo en cualquier trabajador, los individuos de los colectivos vulnerables van a presentar otras series de dificultades, específicas de su condición, y que dificultarán, aún más, su acceso al mercado de trabajo, si en la fase de intermediación dichas barreras no se tratan con la debida determinación.

Sin embargo, a pesar de que el RD 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, junto con la Orden ESS/381/2018, de 10 de abril, establecen y determinan cuáles van a ser los servicios prestados por los servicios públicos de empleo (bien directamente o a través de entidades colaboradoras) que formen parte del conjunto de acciones que van a definir lo que conocemos como intermediación laboral (orientación laboral, colocación, asesoramiento, formación y cualificación, etc.), el tratamiento diferenciado por pertenecer o formar parte de alguno de los colectivos vulnerables no ha sido nunca cuestión que haya movido el ánimo del legislador para su regulación, con el objeto de adaptar los servicios de manera particular a las circunstancias específicas que van a presentar los beneficiarios pertenecientes a los colectivos estudiados. Ello implica una no especialización del sistema en el tratamiento de personas con especiales dificultades de inserción laboral y, por lo tanto, una más que presumible falta de eficacia en la consecución de los objetivos. Esta falta de especialización no solo afectará al trato de las personas que acudan al servicio como usuarios beneficiarios, sino que también va a provocar una falta de confianza, por parte de las entidades empleadoras, hacia los propios servicios, a la hora de acudir a ellos para la contratación de trabajadores pertenecientes a algún colectivo vulnerable.

Si bien, en el caso del colectivo de personas con discapacidad, la falta de la prestación de un servicio especializado de la intermediación laboral, podría verse suplida por los servicios de empleo con apoyo, sin embargo, estos se restringen a aquellas personas que presentan una discapacidad de tipo más severo, por lo que la gran parte de las personas que sufren algún tipo de discapacidad, se quedan fuera en el beneficio de estos servicios.

En el ámbito de los jóvenes, la implantación del *Sistema Nacional de Garantía Juvenil*, a pesar de su tardía implantación, resulta un instrumento de gran relevancia que, al menos en la teoría, debiera aportar un alto valor a la empleabilidad de una parte importante de los jóvenes, no solo por la oportunidad de medidas o de acciones que se ponen a disponibilidad del joven, sino también, por la enorme capacidad que puede desarrollar para configurarse como un instrumento motivador para la adopción de posturas más activas y proactivas con respecto al mercado de trabajo. En lo referente a su proceso o procedimiento para la inscripción y la participación del joven en el *SNGJ*, entendemos que ofrece una atención personalizada y específica a cada usuario detectando tanto sus carencias como sus fortalezas profesionales y ofreciéndole como resultado la acción más adecuada, lo que debe implicar una garantía de mejora de su empleabilidad. Sin embargo, a pesar de todas estas bondades que, en teoría debían de producirse y reflejar sus efectos positivos en el mercado de trabajo de los jóvenes, tanto el informe de la Comisión Europea emitido en 2016, como el informe del Tribunal de Cuentas Europeo emitido en 2017 y el informe emitido por la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social emitido en 2020 arrojan una serie de datos y de conclusiones donde se constataba una escasa efectividad del *SNGJ*.

Propuestas de mejora:

1. Hacer efectivo y eficaz el sistema existente, es decir, la mejora incondicional del funcionamiento de los servicios públicos de empleo como órganos especialistas en la intermediación laboral, con independencia de la existencia de otras entidades de carácter privado como las agencias de colocación o las ETT. En este sentido, habría que superar una primera fase de mejora general, logrando una mayor eficacia y efectividad del propio sistema y, posteriormente, introducir los resortes necesarios para que se pudiera ofrecer una atención especializada de calidad a los individuos pertenecientes a los colectivos vulnerables. El hecho de convertir a los servicios públicos de empleo en un referente de importancia (por no decir en un primer referente) para las distintas entidades empleadoras a la hora de buscar la mejor opción para sus intereses no solo facilitaría las acciones de selección de personal y contratación por parte de las empresas, sino que también abarataría los costes de selección de estas y aumentarían las oportunidades de colocación de los trabajadores desempleados ya que tendrían un referente claro al que acudir desde el mismo momento que se produjese la salida del mercado de trabajo (y no solo con pretensiones económicas) y aumentaría la participación de estos en las distintas acciones de empleabilidad propuestas por los distintos servicios. No hay que olvidar que, tratándose de colectivos vulnerables, las propias barreras con las que se encuentran a la hora de poder acceder al mercado laboral pueden convertirse también en un elemento no atractivo para aquellas entidades privadas dedicadas a la colocación de trabajadores desempleados, de ahí la necesidad de articular un servicio eficiente, desde el ámbito público.
2. Permitir que el servicio de empleo con apoyo sea prestado no solo a aquellas personas que presentan un mayor grado de discapacidad sino a todo aquel que

debido a las diversas dificultades que presente para realizar su inserción laboral, requiera de un ayuda especializada, con independencia del grado de discapacidad que atesore o de las circunstancias que provoquen su disfuncionalidad. Derivado del ordenamiento jurídico francés¹²⁷¹, rescatamos un aspecto que nos ha resultado enormemente interesante y que se trata de ofrecer la posibilidad, al propio empleador, de poder solicitar el servicio de empleo con apoyo para su propio asesoramiento sobre la mejora de las condiciones o adaptaciones laborales que precise el trabajador con discapacidad.

3. Revisión y vigilancia del desarrollo y ejecución del nuevo Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027, con el objeto de garantizar y de plasmar, su máxima efectividad, en el mercado de trabajo.

Las políticas activas de empleo:

El colectivo de personas con discapacidad:

Si existe un colectivo necesitado de medidas específicas para la **educación reglada**, para la formación profesional y para la readaptación o reeducación profesional este es el de discapacitados, sobre todo en aquellos casos donde las deficiencias funcionales, sensoriales o psíquicas se presentan con un grado alto de discapacidad. Los datos del mercado de trabajo nos muestran una mayor tasa de desempleo en la población con menor nivel formativo y educacional. Por ello, para generar verdaderas posibilidades de inclusión laboral, la máxima preparación formativa deberá ser la meta a alcanzar, para conseguir la inserción laboral, no solo en el mercado protegido, sino también, en el mercado ordinario. Para ello será necesario que tanto los recursos humanos como los materiales deban adaptarse a las características necesarias para lograr el mayor nivel de formación posible.

A pesar de que la Ley Orgánica de Educación establece una serie de prerrogativas en favor de la inclusión social en materia educativa de los alumnos y alumnas con discapacidad, los datos de matriculación ofrecen un panorama desolador donde el abandono del sistema educativo reglado, tras la etapa obligatoria de la ESO, alcanza niveles promedio del 94,85% para bachillerato y del 92,93% para la formación profesional. Estos datos ponen de manifiesto la ineficacia de las medidas establecidas.

A pesar de que los porcentajes de participación en la **formación profesional para el empleo** y sus efectos positivos en el mercado de trabajo podríamos considerarlos aceptables para tratarse de un colectivo tan especial como el de las personas con discapacidad (promedio del 61,73% de personas que acceden a una FPE y promedio del 69,21% de personas que logran tener una ocupación tras acceder a una FPE), sin embargo, la mejora de los resultados debe ser un objetivo prioritario para la política de empleo.

Y es que, tampoco desde el subsistema de Formación Profesional para el Empleo, existe un planteamiento claro con medidas concretas que favorezcan la procuración de una formación profesional especialmente adaptada a las necesidades de las personas con discapacidad, resultando igual de importante que se respete el principio de igualdad y no discriminación en cuanto al acceso a la formación. Hay que advertir que la regulación se decanta, en mayor medida, por fomentar la FPE de las personas desempleadas, dedicando poco espacio a los trabajadores ya ocupados, olvidando si cabe la importancia de seguir

¹²⁷¹ *L'emploi accompagné*

formando a quién ocupa un puesto de trabajo para mejorar sus expectativas futuras o, incluso, de los trabajadores a los que les sobreviene una discapacidad, siendo fundamental la formación profesional a la hora de su posible recolocación en otro puesto de trabajo. En definitiva, se echa en falta un modelo de formación profesional especialmente adaptado y diseñado para las personas con discapacidad, en el sistema de FPE.

La **cuota de reserva de puestos de trabajo** para las personas con discapacidad ha sido una de las medidas más utilizadas por parte de los países de nuestro entorno para procurar la inserción laboral de las personas con discapacidad. No es una medida incentivadora de la colocación de individuos, sino que se trata de una medida de acción directa que, bajo el paraguas del cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades establecido en el art. 14 CE, “obliga” a que el 2% de la totalidad de la plantilla empresarial sean personas con discapacidad en aquellas empresas que logren alcanzar el número límite de 50 o más empleados. Sin embargo, el legislador no ha evitado que la norma adolezca de ciertas cuestiones que pueden desvirtuar dicha razón de ser y cuyo origen va a ser doble:

1. Por una parte, y derivado del propio régimen jurídico de la obligación, la equiparación tácita que realiza el legislador entre jornada de trabajo completa y jornada parcial a la hora de computar los trabajadores integrantes del cupo de reserva.
2. Por otra parte, la puesta a disposición del empresario de una serie de medidas alternativas cuya utilización, bajo la aparición de circunstancias “excepcionales”, plantea serias dudas sobre el alcance del objetivo final, la inserción del 2%, sin que tampoco el legislador haya dispuesto excesivas trabas sobre el cumplimiento de las causas que justifican la utilización de las medidas alternativas.

En el ámbito de la Función Pública, también existe la reserva de la cuota de puestos de trabajo para las personas con discapacidad, sin embargo, la cuota no se va a establecer en función del número de trabajadores que conformen la plantilla de la empresa u organismo público, sino que va a estar en función de las vacantes que se oferten en la correspondiente oferta pública de empleo. A pesar de esta cuestión, la Función Pública tiene como objetivo global, la ocupación del 2% del total de sus puestos de trabajo, con personas con discapacidad. Este objetivo no se ha llegado a cubrir, produciéndose a lo largo de la evolución de la regulación correspondiente, continuas subidas del porcentaje de cuota de reserva (del 2% originario al 7% actual) lo que puede hacer pensar que la eficacia de las medidas que regulan la cuota de reserva en la Función Pública no haya logrado alcanzar el éxito esperado. En este sentido, se explica en el apartado una serie de incertidumbres y de déficits legales que, junto con la complejidad que supone lograr la cobertura de los puestos de trabajo en la Función Pública y la propia complejidad que pueden presentar la organización administrativa de los distintos entes públicos, hacen que la falta de eficacia se muestre de manera real para alcanzar la cuota de reserva deseada.

Los **estímulos a la contratación** de personas con discapacidad es una de las herramientas o medidas que puede llegar a tener un mayor poder de afectación sobre la inserción laboral del colectivo, ya sea mediante la utilización de contratos específicos para la contratación de personas con discapacidad, ya sea mediante la aplicación de fórmulas que bonifiquen o reduzcan los gastos sociales derivados del pago de las cotizaciones sociales o mediante la dación de subvenciones o ayudas económicas. Estas medidas de bonificación y reducción a las cotizaciones sociales pueden ser efectivas siempre y cuando no se muestren confusas, complejas o incluso, en algunos casos, contradictorias para los empresarios y entidades contratantes, situaciones que sin duda provocarán un efecto contraproducente al esperado.

Uno de los aspectos más importantes de crear figuras contractuales específicas (en este caso para la contratación de personas con discapacidad) radica en poder evitar la causalidad que se exige para el resto de figuras contractuales que regula el ordenamiento jurídico laboral, concretándose la causa, en este caso, en el hecho de que el sujeto contratado sea una persona con discapacidad. En lo que respecta a la política de subvenciones y ayudas a la contratación de personas con discapacidad, cuando la ayuda queda ligada al tipo de contrato de trabajo más que a la condición de discapacidad del sujeto contratado puede ocurrir que la medida pierda fuerza efectiva en tanto y cuanto la empresa o entidad contratante no encuentre adecuada la modalidad contractual que se pretende incentivar. En este sentido, debemos recordar que una política adecuada de ayudas económicas y subvenciones puede sofocar los rigores producidos por los costes económicos y de recursos que generará la adaptación del puesto de trabajo.

Los **CEE** son una especie de empresas adaptadas que se van a constituir en una fórmula adecuada para poner en práctica la inserción laboral de las personas con discapacidad. Para que dicha fórmula muestre sus efectos positivos, los CEE deben ser ayudados y apoyados por las instituciones públicas con el fin de que cumplan con la mayor efectividad posible su objeto social. Los CEE deben ser ayudados y apoyados por parte de las instituciones públicas con el fin de que cumplan con la mayor efectividad posible su objeto social. Este apoyo debe afectar tanto al ámbito de las relaciones laborales, adaptándolas a la excepcionalidad de la situación, como al ámbito de la colaboración que deben prestar determinados organismos como los servicios de apoyo sociales, los SSPPE o las agencias de colocación que colaboren con estos, para la contratación de los trabajadores con discapacidad. Por su parte, la figura del **enclave laboral**, muestra escasa efectividad en sus propósitos lo que nos hace pensar que necesita mejoras legislativas que vayan encaminadas a sufragar los intereses de las tres partes: CEE, trabajadores con discapacidad y empresa usuaria.

Con respecto al **trabajo autónomo**, esta ha sido una opción que tradicionalmente ha sido alentada por el legislador utilizando como acción estrella la bonificación de cuotas a la Seguridad Social.

Propuestas de mejora:

En referencia al acceso y al mantenimiento del alumnado en el sistema educativo reglado:

1. Para alcanzar un nivel alto de participación, de acceso y de formación en el sistema reglado de educación se necesita una serie de métodos formativos y educacionales especialmente preparados y adaptados para asumir e integrar cualquier tipo de discapacidad. En este sentido hay que valorar tanto las medidas como los métodos que se están poniendo en marcha, en la actualidad y encontrar las razones que provocan el abandono de los alumnos con discapacidad tras su paso por la ESO, justo antes de pasar a la etapa de formación más relacionada con la salida profesional.

En referencia al acceso y al mantenimiento de la FPE:

1. En cuanto a la FPE, sería interesante diseñar un canal propio para la formación de personas con discapacidad, sobre todo para aquellas que presenten mayores dificultades de acceso. Es decir, entidades de formación especializadas en impartir las materias requeridas, con accesos, instrumentos, materiales, tecnología y

profesionales especializados en procurar un tratamiento adecuado y adaptado a las necesidades que requiera cada una de los formatos en que puede presentarse la discapacidad en las personas, con independencia de que los canales actuales sigan favoreciendo el acceso a la formación de las personas con discapacidad.

2. Se echa en falta un desarrollo normativo para el favorecimiento de la formación profesional programada por las empresas que regulase todos los aspectos claves para asegurar la adquisición de una FPE de calidad. Del mismo modo, se advierte la misma falta de previsión en la normativa que regula las prácticas no profesionales en las empresas.
3. Por su parte, se podría plantear la posibilidad de incentivar al empleador de ofrecer formación continua al trabajador con discapacidad o al trabajador al que le sobrevenga una discapacidad, mediante el sufragio de los costes, en los que, en su caso, incurriese dicha formación.

En referencia a la cuota de reserva:

1. Para que la medida estuviese cargada de un nivel de efectividad alto y con garantías, habría que plantearse la necesidad de que los trabajadores con discapacidad, contratados a jornada parcial, computasen a efectos del 2%, en función de las horas trabajadas. Es decir, solo se deberían computar jornadas a tiempo completo, con lo que sería necesario que la empresa utilizara varios trabajadores a tiempo parcial, hasta completar una jornada de trabajo a tiempo completo, con el objeto de que contase como un trabajador, a efectos de cubrir el 2% del cupo de reserva.
2. Por su parte, el régimen regulador de las medidas alternativas debería de contener una mayor carga de requisitos que justificasen, la verdadera situación de excepcionalidad y un mayor control y seguimiento de todo el proceso, por parte de las entidades públicas. En este sentido el legislador italiano resulta mucho más exigente que el español:
 - a. La emisión de informes, por parte de la empresa hacia las entidades públicas que corroboren y justifiquen la declarada situación.
 - b. Establecimiento de un tiempo mínimo de permanencia de la oferta de empleo publicada.
 - c. Conveniencia de tener que ofertar otro puesto de trabajo, si con el primero no se consigue encontrar candidato adecuado.
 - d. Una regulación más exhaustiva sobre cuándo se producirán las situaciones en las que aparezcan motivos de producción, organizativos, técnicos o económicos que justifiquen la toma de medidas alternativas.
3. La adopción de medidas alternativas que pudieran tener una mayor repercusión real en la efectiva colocación de las personas con discapacidad. A este respecto, la propuesta francesa de la OETH ofrece una papel de mayor repercusión a la negociación colectiva a la hora de negociar, con el empleador, un plan alternativo que se asemeje lo máximo a la propuesta en la norma.

En referencia a las medidas de bonificación de las cuotas a la seguridad social como medida incentivadora de la contratación:

1. Se debe de simplificar las múltiples posibilidades que propone el legislador para bonificar la ingente cantidad de contratos posibles porque, en la mayoría de los casos, resultan confusas para sus beneficiarios, las entidades contratantes, incluso contradictorias. Se debería de optar por una bonificación generalizada para la contratación de cualquier persona con discapacidad, con independencia de que se

podiera ofrecer una mejora en determinadas circunstancias especiales, como la discapacidad severa.

En referencia al mercado protegido:

1. Entendemos que existe una necesidad de apoyar y fomentar la creación de empresas o entidades pertenecientes al mercado de trabajo protegido desde la plena convicción de que un mercado paralelo no es sinónimo de exclusión, sino que por el contrario, ofrece una oportunidad de competir, entre sí, a los iguales, lo que entendemos como una verdadera respuesta hacia la creación de una sociedad inclusiva, máxime en los casos en los que una discapacidad severa se constituya como una verdadera barrera hacia la inserción laboral en el mercado normalizado. La necesidad del apoyo a un mercado protegido nos parece una medida fundamental para lograr una máxima efectividad de inserción laboral de las personas con discapacidad. Este fomento del empleo protegido debe de concentrarse en favorecer la creación de nuevos CEE y también se propone poner en práctica la creación de otras experiencias como podría ser empresas o centros de inserción laboral especializados en personas con discapacidad en las que su cometido fuese captar personas con discapacidad, proveerlas de habilidades laborales (a través de la contratación laboral, la formación, el asesoramiento, etc.) con el objeto de colocarlos bien en el mercado ordinario, bien en el mercado protegido. En este sentido téngase en cuenta el papel de las empresas adaptadas francesas.
2. Proveer de mayores garantías a la reserva del puesto de trabajo en un CEE, en los casos en los que un trabajador integrante de un enclave laboral sea contratado por una empresa ordinaria y, posteriormente, viera extinguida su relación laboral.
3. En referencia al enclave laboral, entendemos que es una figura jurídica que el legislador la ha atribuido de demasiados encorsetamientos normativos (duración del enclave, número de trabajadores que formen parte del enclave, tipo de trabajador en función de la discapacidad, etc.) cuando lo fundamental sería que se incentivase su utilización, sin limitaciones normativas y que las condiciones laborales se acordaran en función de las necesidades del servicio u obra objeto de la contratación, contando, eso sí, con la presencia de los agentes sociales.

En referencia al trabajo autónomo:

1. Se necesitaría un mayor apoyo de las instituciones, no solo a nivel económico, sino también de medios, asesoramiento, apoyo logístico, etc., para encontrar como una vía factible y real, la promoción del emprendimiento y del empleo autónomo entre las personas con discapacidad.

El colectivo de personas en situación de exclusión social:

Con respecto a la **formación profesional para el empleo**, el legislador tampoco ha dispuesto medidas o acciones de especial dedicación a conseguir la empleabilidad de las personas en situación de exclusión social, salvo las intenciones o declaraciones de considerar a este colectivo, especial en su tratamiento.

Las **empresas de inserción** constituyen un pilar fundamental como vía de inserción sociolaboral de las personas en situación de exclusión social por la enorme capacidad que pueden llegar a desplegar para mejorar de manera efectiva y eficiente la empleabilidad de las personas en situación de exclusión social. Y en este sentido, debemos destacar la importancia que tiene el hecho de que los poderes públicos apoyen tanto el nacimiento,

como el desarrollo y el mantenimiento de las EEI en los mercados. La participación tanto de los servicios sociales como de los servicios públicos de empleo en el itinerario de inserción personalizado y en otros aspectos de la relación laboral se configura como una garantía de derechos de los trabajadores en inserción.

La compleja realidad económica que muestran los mercados de servicios y productos cada día es suficiente razón para comprobar las enormes dificultades a las que tiene que enfrentarse una empresa en su quehacer diario para lograr sus objetivos económicos. Si, además, la empresa en cuestión pretende llevar a cabo una función social como es la inserción laboral de personas en situación de exclusión social, la problemática se multiplica tanto en el frente económico como en lo referente a la organización de la empresa. Esta reflexión nos puede llevar a pensar que quizá no todas las personas que se encuentren en situación de exclusión social puedan encajar o formar parte de la plantilla de una empresa de inserción, debido a que la empresa necesite personas con unas capacidades o habilidades mínimas para poder formar parte o participar en el proceso de inserción con garantías de éxito tanto personales (para el trabajador) como empresariales (rendimiento productivo). Teniendo en cuenta la posibilidad de esta situación, podría ser interesante que desde las administraciones públicas se creasen centros de integración donde el objeto primordial fuese proveer de dichas capacidades y habilidades mínimas a las personas en situación de exclusión social que careciesen de ellas en un momento previo a su contratación por una EI. Así, el proceso de inserción en una EI tendría una mayor garantía de éxito y las propias empresas ganarían en confianza a la hora de llevar a cabo su objeto social.

A pesar de las dudas que genera en no pocas ocasiones la **política de bonificaciones a la contratación laboral**, entendemos que el apoyo a la contratación laboral de personas en situación de exclusión social, tiene que ser una medida que debe de encontrarse, permanentemente, dentro del elenco de medidas y acciones que conformen la política de empleo nacional en favor de las personas en situación de exclusión social.

Propuestas de mejora:

1. Promulgación de una Ley sobre la inserción social de las personas en situación de exclusión social que regule todos los ámbitos de la vida, especialmente el laboral, a través de la cual se implementaran las herramientas e instrumentos necesarios para procurar la inserción sociolaboral de sus beneficiarios.
2. Desarrollo reglamentario que determine los aspectos menos regulados por la LEEI como ciertas cuestiones relacionadas con los itinerarios de inserción personalizados.
3. La creación de otro tipo de experiencias como los centros sociales de integración con el objeto de facilitar la inserción laboral de las personas en situación de exclusión social en el mercado ordinario. Esta propuesta, plantea que las personas en situación de exclusión social pasaran por tres etapas: a) una primera, desarrollada en centros de integración donde a la persona, mediante formación, se le provea de unos conocimientos básicos mínimos, y mediante actividades prácticas, de hábitos laborales y de comportamientos relacionales básicos para el desarrollo de una actividad laboral en cualquier empresa; b) la segunda etapa sería el paso por la EI y el desarrollo tanto personal como profesional del trabajador; c) la tercera etapa sería la transición al mercado de trabajo ordinario, donde el trabajador necesita un apoyo y un acompañamiento fuerte, por parte de las instituciones públicas. En esta tercera etapa, el objetivo primordial debe ser proveerle de las herramientas

necesarias mediante la formación, el asesoramiento, la orientación, etc., para poder autoemplearse y desarrollar un proyecto de emprendimiento empresarial o para buscar y encontrar un trabajo adecuado.

Los colectivos de trabajadores mayores de 45 años y desempleados de larga duración:

La primera cuestión que hay que resaltar es que la política de empleo dirigida al colectivo de mayores de 45 años y de desempleados de larga duración se ha prodigado escasamente en su vertiente activa, habiéndose articulado la mayor parte de las medidas, en su vertiente pasiva.

El *Informe de prospección y detección de necesidades formativas, 2019*, mostraba como los mayores de 45 años, a pesar de ser personal cualificado, en situación de desempleo de larga duración, presentaban cuadros de mayores dificultades de reinserción laboral que otros colectivos, debido a la falta de actualización o renovación de sus competencias. Sin embargo, el **subsistema de Formación Profesional para el Empleo** ni contempla, ni ha contemplado medidas o acciones destinadas a prestar especial dedicación al colectivo de mayores o a todas aquellas personas situadas de manera prolongada en las situaciones de desempleo.

Los **Talleres de Empleo** venían prestando una especial atención a aquellos individuos que presentaban especiales dificultades de inserción laboral, y de manera explícita a los desempleados de larga duración o a los trabajadores mayores de 45 años a los que se les preveía la organización de programas específicos de formación básica y profesional para aquellos trabajadores que no hubiesen logrado alcanzar los objetivos establecidos para la educación secundaria obligatoria, y que les permitiera incorporarse a la vida activa o proseguir con los estudios del sistema educativo.

La medida reina elegida por nuestro legislador nacional para incentivar la contratación de las personas integrantes de los colectivos vulnerables viene siendo la **bonificación o la reducción de cuotas empresariales a la seguridad social**. Sin embargo, de los dos colectivos estudiados en este capítulo, solo los mayores de 45 años, encontraron hueco en el articulado de esta medida hasta que la DD Única, apartado 1 a) del RD-Ley 10/2010, derogó la medida dejando sin posibilidad de aplicar medidas de bonificación o de reducción de costes sociales por la contratación de estos trabajadores. Con respecto a los desempleados de larga duración, no fue hasta el año 2019 cuando el legislador decide establecer una reducción de costes sociales para incentivar la contratación indefinida de los trabajadores integrantes de este colectivo. Sobre este planteamiento encontramos la discrepancia de dejar fuera de incentivos a los contratos temporales. La incentivación exclusiva a los contratos indefinidos parece no tener demasiado efecto cuando las ofertas que manan del mercado de trabajo se configuran como necesidades temporales de contratación.

En lo concerniente al colectivo de mayores de 45 años y a su **incentivación de la contratación**, la única medida que en la actualidad rige es la que permite a los mayores de 52 años, inscritos en las oficinas de empleo y beneficiarios de alguno de los diferentes subsidios por desempleo, compatibilizar dicho subsidio con la realización de un trabajo por cuenta ajena. Sin embargo, no contempla la iniciativa emprendedora como opción para poder compatibilizar el subsidio. La medida tiene, además, una serie de limitaciones como son la exclusiva incentivación a la jornada laboral completa y exigir una mínima duración del contrato de trabajo de 3 meses, sin encontrar una justificación razonada por la que se

excluye del incentivo tanto a trabajadores que pudieran ser contratados a jornada parcial como a aquellos en los que la obra o el servicio pudiera durar menos de 3 meses.

En lo referente a la articulación de medidas específicas para la **incentivación del autoempleo** o el emprendimiento de las personas mayores de edad o de los desempleados de larga duración, debemos destacar el enorme déficit que presenta nuestro ordenamiento jurídico y que, sin duda, debe ser un aspecto a tener en cuenta, sobre todo por lo que al colectivo de trabajadores mayores de 45 años respecta, en cuanto que se dispone de un capital humano que puede atesorar una valiosa experiencia profesional que pudiera ser valioso para proporcionar viabilidad a proyectos empresariales.

Propuestas de mejora:

1. Establecer programas propios de formación para la alfabetización digital, la formación en TIC y la aplicación de las TIC para la búsqueda activa de empleo en cualquiera de sus facetas, destinado a trabajadores mayores de 45 años, a personas desempleadas mayores de 45 años y a personas desempleadas de larga duración.
2. Tras la desaparición de los *Programas Talleres de Empleo*, cabría articular programas específicos de formación básica y profesional para los desempleados de larga duración o los trabajadores mayores de 45 años que no hubiesen logrado alcanzar los objetivos establecidos por el sistema educativo para la educación secundaria obligatoria, y que les permitiera incorporarse a la vida activa o proseguir con los estudios.
3. Establecer incentivos económicos a la contratación de personas mayores de 45 años.
4. Establecer programas de recualificación y de reinserción laboral explícitamente definidos para aquellas personas mayores de 45 años, que pierden su puesto de trabajo en los últimos años de su vida profesional y que necesitan de atención específica para poder volverse a insertarse en el mercado de trabajo.
5. Establecer programas de recualificación y de reinserción laboral explícitamente definidos para las personas desempleadas de larga duración, con especial focalización en acciones de cualificación profesional y de búsqueda activa de empleo.

El colectivo de personas jóvenes

Tiene un reconocimiento general el planteamiento de asumir que tanto la **educación** como la **formación** son instrumentos de imperiosa necesidad para garantizar la empleabilidad de los ciudadanos en una sociedad desarrollada como la nuestra. Tampoco alberga excesivas discusiones el hecho de que dicha educación y formación deberán adaptarse a las cambiantes exigencias de los mercados para proveer de las más adecuadas cualificaciones a los ciudadanos, en este caso, los jóvenes. Sin embargo, nuestro sistema educativo ofrece varios problemas en relación con el mercado de trabajo:

1. El primero, y aunque no se trate de manera específica en el capítulo por ser una cuestión más del ámbito educacional que del laboral, es la más que probable falta de adaptación y de conexión entre las materias que se imparten en el sistema educativo en general y, en concreto, en los módulos de FP, con los nuevos desarrollos tecnológicos y las exigencias sobre cualificación profesional que vienen experimentando y demandando los mercados.
2. Un segundo problema es la alta tasa que España sufre de abandono escolar prematuro, una cuestión sobre la que se viene poniendo el foco de atención desde las primeras directrices de empleo europeas y que, tras más de 20 años de

estrategias, planes, programas y políticas de empleo, sigue sin resolverse o, al menos, sin situarse en niveles más aceptables.

3. El tercer problema del que hace gala nuestro sistema educativo con respecto al mercado laboral es la dificultad o la falta de generar mecanismos eficaces y directos de trasvase desde la “escuela” a la “empresa”.

Conforme a este último asunto, tratamos el tema de la **FP Dual del sistema educativo** que debería de estar ocupando un lugar principal como herramienta eficaz de trasvase al mercado de trabajo y, sin embargo, debido a una serie de cuestiones como su confusa y escasa regulación nacional o el hecho de relegar su desarrollo regulatorio y ejecución al ámbito autonómico la han convertido en un instrumento carente de una verdadera efectividad, resultando poco conocida y poco demandada entre los jóvenes y que genera escasa confianza entre las empresas, entre otras cuestiones, porque la falta de una proyección reguladora estatal ha imposibilitado la creación del espacio necesario para que los agentes sociales pudieran participar tanto en la creación de su normativa reguladora como también en la creación de los proyectos formativos para establecer sus demandas y sus exigencias a la hora de adaptar el sistema de FP Dual al tejido productivo.

Desde el ámbito laboral, la formación adquiere importancia con respecto a la empleabilidad del joven, desde su vertiente de alternancia con el desarrollo de una actividad laboral. Esta formación profesional en alternancia se llevará a cabo mediante una serie de figuras jurídicas donde no todas ellas van a conseguir alcanzar los objetivos de empleabilidad deseados, ni tampoco van a ofrecer unas condiciones de laboralidad óptimas a sus usuarios, en este caso, los jóvenes.

La primera figura a destacar sería el **contrato para la formación y el aprendizaje** cuya segunda naturaleza como instrumento incentivador de la contratación juvenil, ha provocado que se convierta en una figura bastante desvirtuada con respecto a la causa perseguida, provocando con ello una utilización fraudulenta y una mala praxis donde se ha venido ante poniendo el deseo empresarial de contratar barato al objetivo causal del contrato de formar de manera adecuada y de acuerdo con las exigencias del mercado a sus jóvenes suscriptores, lo que ha contribuido a la precarización de las condiciones laborales y a no garantizar la mejora de la empleabilidad de los jóvenes usuarios.

En referencia a los programas de formación y empleo de *Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo*, hay que decir que desde sus inicios se han configurado como programas de éxito conforme a los objetivos perseguidos de empleabilidad de sus beneficiarios. Persiguen ayudar a un perfil de persona joven desempleada y con grandes dificultades de inserción laboral, en buena parte debido a la falta de una formación profesional o educación reglada mínima. De hecho, la figura contractual que se establece adecuada es el contrato para la formación y el aprendizaje, relegado a aquellas personas (no hablamos de jóvenes en referencia a la DA2ª de la LET) carentes de cualquier titulación (reglada o no reglada) para contratar mediante un contrato en prácticas. Es en este punto donde entendemos que la proyección de estos programas debería de haberse puesto en mayor concordancia con la nueva realidad ya que hoy en día existe una ingente cantidad de jóvenes titulados en cualquiera de los ámbitos del sistema educativo y del sistema de formación profesional para el empleo que presentan dificultades de inserción laboral o escasas posibilidades de inserción laboral en sus entornos vitales y que, en principio, no tendrían cabida en los extintos programas públicos de formación y empleo. Esperemos que los nuevos *programas públicos mixtos de empleo-formación* puestos en marcha por el RD

818/2021, de 28 de septiembre, alcancen los parámetros esperados de éxito y de empleabilidad en sus destinatarios que los que lograron sus antecesores.

Con respecto a la **incentivación a la contratación de jóvenes**, no existe una clara política de empleo que se dedique a incentivar al colectivo en sí, o por lo menos a aquellos individuos pertenecientes al colectivo que presenten mayores necesidades de inserción laboral, sin contemplar más aspectos que el hecho de ser jóvenes. En su caso, el actual conglomerado de medidas de política activa de empleo que intentan incidir en este ámbito, se centra en el fomento de la utilización, por parte de las empresas, de una serie de figuras contractuales que de alguna forma sesgan o limitan la posibilidad de que cualquier joven con problemas de inserción tenga acogida dentro de las acciones y medidas que se encargan de incentivar su contratación. Además, el hecho de destinar el incentivo sobre una figura contractual, en lugar de hacerlo sobre la figura del joven, con independencia de las características de este, conlleva el riesgo de que no se adecúe a las pretensiones o necesidades de la organización empresarial lo que se traducirá en una limitación de la consecución de los efectos positivos pretendidos. En este sentido, y al igual que pasa con otros colectivos, el fomento de la contratación mediante el **sistema de bonificaciones y reducciones** a las cotizaciones del sistema de Seguridad Social se plantea en unos términos demasiados complejos y confusos para el usuario o el destinatario de dichas medidas que suele ser los empresarios, en su mayoría microempresas que suelen huir, en primer lugar, de los complejos trámites administrativos y en segundo lugar de las complicaciones legislativas. Como prueba de ello, en el caso del colectivo de jóvenes se confrontan dos medidas que pretenden fomentar un mismo hecho: la utilización del contrato para la formación y el aprendizaje en el que dos disposiciones normativas regulan un mismo hecho con efectos distintos.

Con respecto al fomento del **autoempleo juvenil**, la conclusión resulta obvia ante la falta de interés y de medidas planteadas desde el legislativo. El legislador rompe con la tradición que venía manteniendo sobre el apoyo a los jóvenes emprendedores, en el ámbito laboral, a través de la Ley 27/2011 o la Ley 11/2013, no solo en el beneficio a las cotizaciones sino también en cuestiones como ampliar las posibilidades de suspender el percibo de la prestación o la capitalización de la prestación de desempleo con el objeto de comenzar una actividad por cuenta propia. Los datos así lo confirman, las afiliaciones al sistema de seguridad social tanto en el RETA como en el Régimen Espacial del Mar (por cuenta propia) experimentaron un crecimiento a partir del año 2012 y 2013 alcanzando su cota máxima en el año 2017 con un promedio anual de 330.066 afiliados, a partir del cual el descenso del número de afiliados es notable, registrándose un promedio anual para 2019 de 211.249 afiliados. Si bien es cierto que este tipo de incentivos se ha generalizado para todo el colectivo de trabajadores por cuenta propia, se echa en falta un apoyo más contundente a una faceta crítica para el mercado económico y laboral español que es el mantenimiento de un tejido productivo de PYMES y microempresas fuerte, cuyo fundamento debe de evitar la disminución del número de jóvenes emprendedores.

La realización de **los periodos de prácticas**, sobre el papel, debe exigirnos adoptar una postura de férrea defensa para la aplicación de este tipo de medidas tanto en su vertiente laboral, como en su vertiente “no laboral” o formativa si se prefiere, por lo que representa poder ofrecer a los jóvenes una primera experiencia laboral, ya sea como experiencia propia, ya sea como tarjeta de presentación en futuras candidaturas a puestos de trabajo. Sin embargo, la realidad nos devuelve un escenario donde, en no pocas ocasiones, la falta de rigurosidad normativa para vigilar la no precarización de las situaciones de los jóvenes

becarios ha hecho que las empresas hayan aprovechado este *affair* normativo en pos de sus propios intereses y relegando a la precariedad “laboral” a los becarios, lo que a su vez conduce a aumentar el desapego y la desconfianza de la población juvenil, en el mercado de trabajo español.

Propuestas de mejoras:

1. Tanto el RD 1529/2012 como el texto del nuevo proyecto de Ley Orgánica presentan evidentes carencias reguladoras, con lo que se sigue echando en falta una ley propia que regule la FP Dual de manera autónoma y completa, aunando tanto las materias del ámbito educativo como las del ámbito laboral, sin perjuicio del correspondiente posterior desarrollo reglamentario.
2. Se hace necesaria una revisión del régimen jurídico del contrato para la formación y el aprendizaje con el objeto de intentar eliminar o transformar cualquier disposición que dé pie a conseguir ciertos objetivos que puedan materializarse en precariedad laboral hacia el trabajador joven.
3. Simplificación del régimen de bonificaciones y reducciones al colectivo de jóvenes, debiéndose hacer hincapié en el hecho de que el foco del incentivo económico debiera recaer en el joven y no en otros aspectos como el tipo de contrato, que entendemos que complica el marco regulador, mostrándose complejo a los presuntos beneficiarios, perdiendo, la medida, gran parte de efectividad.
4. Se hace necesario también un plan que incentive y fomente el emprendimiento de los jóvenes con miras a la creación de una nueva generación de empresarios que sostengan el crecimiento económico del país. En este sentido, sería interesante la creación de centros de emprendimiento, donde los jóvenes pudieran encontrar un lugar físico en el que poder iniciar, junto con técnicos, preparadores, asesores, etc., el correspondiente proyecto de emprendimiento. Dicho plan debería de contemplar el necesario apoyo económico mediante bonificaciones o reducciones a los gastos sociales o mediante la prestación, de todas las facilidades posibles, a la hora de financiar los proyectos empresariales.
5. En relación a los periodos de prácticas de carácter no laboral, entendemos la necesidad de modificar el actual régimen jurídico hacia otro de carácter más restrictivo, cuyo objetivo fundamental sea garantizar la formación adecuada del joven y que contemple un mayor seguimiento y control por parte de los SSPPE correspondientes, mediante la presentación, por parte de la empresa, de informes del desarrollo de la actividad laboral y formativa del joven, visitas al centro de trabajo, etc.

Las medidas de políticas pasivas de empleo:

El colectivo de personas con discapacidad:

La política pasiva de empleo, entendida como medida económica que intenta suplir la falta de ingresos de las personas con discapacidad por no desarrollar ninguna actividad laboral va a resultar de máxima importancia para evitar su exclusión social.

En lo referente a las **pensiones contributivas** del Sistema de Seguridad Social por incapacidad permanente, el aspecto más polémico de la cuestión quizá resida en la problemática conceptual que suscita la diferencia entre dos situaciones aparentemente similares por ser, la segunda, consecuencia de la primera (la aparición de disfunciones

corporales y la incapacidad de trabajar derivada o como consecuencia de dichas disfunciones) y en la necesidad de seguir percibiendo una prestación económica por incapacidad permanente cuando la persona podría realizar otra actividad laboral.

Por su parte, las **pensiones no contributivas** del sistema de seguridad social por incapacidad permanente y la pensión de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad de los pensionistas de clases pasivas, no presentan problemas determinantes.

Los colectivos de trabajadores mayores de 45 años y desempleados de larga duración:

El incremento del desempleo de larga duración y su persistencia en algunos grupos vulnerables, como el de mayores de 45 años, se han convertido en uno de los principales problemas que viene padeciendo nuestra sociedad en los últimos años, manifestándose de manera más virulenta a raíz del inicio de la crisis económica de 2008. De ahí que dicha preocupación se haya convertido en una prioridad para Gobierno e interlocutores sociales, quiénes han puesto en marcha una serie de instrumentos pasivos de la política de empleo, principalmente en forma de renta asistencial, para las personas que no consiguieron reincorporarse al mercado de trabajo.

El nivel de protección social que despliega el Estado español hacia los trabajadores que se quedan en situación de desempleo se articula, fundamentalmente, a través de dos niveles: el contributivo y el asistencial. A través del nivel contributivo, el trabajador accede a la prestación por desempleo tras un periodo de cotización mínimo. Sin embargo, el nivel asistencial, actúa como complemento del nivel contributivo, proporcionando cobertura social a los trabajadores, no en función de lo cotizado sino en función de su situación y circunstancias personales. Por tanto, como beneficiarios de la asistencia social vamos a ver, de manera habitual, a personas que han agotado la prestación por desempleo o que no han logrado acceder a ella por falta de periodo cotizado, lo que significa que en su mayoría van a ser trabajadores pertenecientes al colectivo de desempleados de larga duración, apareciendo también, de manera habitual, la figura del trabajador de edad avanzada que habiendo sido objeto de decisiones extintivas, quedó fuera de los límites de inclusividad laboral y cuyas posibilidades de reinserción se manifiestan verdaderamente escasas a pesar de que, en muchos casos, el periodo de tiempo restante hasta alcanzar la edad ordinaria de jubilación puede llegar a ser considerable. El incremento de los beneficiarios de las prestaciones y subsidios asistenciales, consideramos que es consecuencia de una mala gestión del desempleo y cuyos efectos pueden ser perniciosos para la viabilidad de las coberturas sociales en general.

Como instrumento de protección social propio del colectivo de mayores de 45 años nos encontramos con el **subsidio para mayores de 52 años**, prestación de carácter económico (80% IPREM vigente) cuyo percibo, siempre que se cumplan los requisitos de acceso, podrá llevarse a cabo hasta que su beneficiario alcance la edad ordinaria para causar la pensión contributiva de jubilación, lo que la convierte a falta de una vocación de reinserción laboral de su beneficiario, en una prejubilación, sin perjuicio de colectivos que puedan presentar dificultades específicas para su reinserción laboral derivadas de la deriva degenerativa funcional que pueda provocar la edad. Su configuración actual se percibe como una escasa prejubilación pero que, junto con el percibo de cualquier otra renta, por pequeña que sea, o con los ingresos que puedan acumular el resto de las integrantes de la unidad familiar, pueden provocar la salida definitiva del mercado de trabajo del individuo. La temprana edad de 52 años va a reportar un número excesivo de personas fuera del

sistema contributivo de la seguridad social, para los cuáles la vida laboral queda extinguida 13 o 15 años antes de lo correspondiente.

El **subsidio extraordinario por desempleo** se postuló como solución a la atención de los parados de larga duración paliando, con ello, la no renovación de las prórrogas que venían dando vigencia tanto al Programa PREPARA como al PAE y, por tanto, su extinción como instrumentos, de naturaleza asistencial, paliativos de las situaciones de desempleo de larga duración. En este caso, la solicitud del subsidio extraordinario por desempleo implicaba la correspondiente suscripción del compromiso de actividad.

La **Renta Activa de Inclusión** se configura como el último recurso al que acudir la persona que se encuentra en situación de desempleo de larga duración y con especiales necesidades económicas cuando no tiene posibilidad de acceder a ninguna otra ayuda de carácter económico. Es una medida del sistema nacional de Seguridad Social que consiste en una prestación económica que conlleva un compromiso de actividad para el beneficiario.

Las medidas que hoy en día se están adoptando en los compromisos de actividad son acciones de escasa incidencia en la empleabilidad del individuo y que así son percibidas por los desempleados, es decir, como meros trámites obligatorios que deben llevar a cabo si quieren acceder y mantener la ayuda económica pero que no se conciben con la importancia e intencionalidad que se debiera y desde luego no logran conseguir el efecto inserción que en teoría se pretende. Además, su diseño se ha hecho de manera general, es decir, no se han tenido en cuenta el hecho de que las acciones deben ser distintas o específicas conforme a las necesidades y situaciones que presenten cada colectivo, sino que la norma prevé unos mismos trámites para el conjunto de individuos.

En otro orden de cosas, queremos hacer mención a la regulación del concepto de “colocación adecuada” que lleva a cabo el art. 301 del TRLGSS que, como elemento indisoluble de las prestaciones y subsidios por desempleo, debemos analizar. En este sentido, entendemos que hace falta una referencia en la redacción del precepto a la constatación de que las condiciones de trabajo que ofrezca la oferta de empleo deban ser óptimas y no impliquen una sobreexplotación del trabajador o una falta de adaptación manifiesta a las condiciones personales del trabajador. Sobre este tema, la única alusión que encontramos en el art. 301 TRLGSS, es sobre el salario, donde en un primer momento llega a hacer una referencia totalmente inocua y vacía de contenido: “dicha colocación para entenderse adecuada deberá implicar un salario equivalente al aplicable al puesto de trabajo que se ofrezca (...)”, con lo que el precepto no proporciona seguridad jurídica alguna. En un segundo momento sí lleva a cabo una mayor concreción en sus postulaciones al afirmar que “el salario correspondiente a la colocación para que esta sea considerada adecuada no podrá, en ningún caso, ser inferior al salario mínimo interprofesional una vez descontados de aquel los gastos de desplazamiento”. Sin embargo, las condiciones laborales no solo dependen del salario a percibir, sino que existen un conjunto de condicionantes en la aceptación del trabajo (n.º de horas, tipo de jornada, turnos, nocturnidad, adecuación del puesto de trabajo, ...) que abarcan más facetas de la relación laboral, que no contempla el artículo en cuestión y que deberán evaluarse para comprobar si se ajustan o no a las circunstancias del colectivo y de la persona desempleada.

Propuestas de mejoras:

1. Sin perjuicio de aquellas personas que pudieran tener verdaderas dificultades para seguir ejerciendo su profesión habitual por motivos físicos o de cualquier otra índole, o de poder ejercer cualquier otro tipo de profesión por una excesiva descualificación profesional, el subsidio para mayores de 52 años debería de incorporar una serie de acciones específicamente diseñadas para lograr la reinserción de las personas mayores en áreas en las que su experiencia profesional les fuera útil. Por tanto, el subsidio adolece de una vocación clara de buscar la reinserción laboral del beneficiario; cuando esta situación se produce en una sociedad cada vez más vieja quizá no sea la mejor forma de solucionar la salida del mercado de los trabajadores de más edad ni se esté contribuyendo al mantenimiento del Estado del Bienestar, máxime cuando, en otro orden de cosas, la edad para optar a la prestación contributiva de jubilación se está retardando y fomentando la vejez activa.
2. En referencia a la RAI, entendemos que debieran modificarse ciertos aspectos. En cuanto a su dinámica, parece que no tener mucho sentido que, en el caso de agotar el programa sin conseguir la reinserción laboral y tener que optar de nuevo a una nueva RAI, interrumpir tanto el programa como el itinerario de inserción por un año para luego diseñar otro nuevo. En este sentido, apostamos por un programa que realice un seguimiento más exhaustivo sobre el trabajador y su búsqueda activa de empleo, poniendo a su servicio todas las acciones y medidas pertinentes que le ayuden a encontrar un empleo adecuado y que dicho programa no se interrumpa hasta que se produzca la inserción laboral.
3. Como método para incentivar al beneficiario de la RAI a encontrar un empleo, el programa contempla el percibo de una ayuda económica equivalente al 25% de la cuantía de la RAI, durante un máximo de 180 días, cuando el beneficiario comencese a realizar un trabajo por cuenta propia o ajena y a tiempo completo. En nuestra opinión, más que aportar una cantidad económica que, en muchos casos, sería innecesaria, el programa debería de mantenerse en suspenso durante, al menos, el tiempo restante del programa, permitiendo ser retomado en caso de que el trabajador quedase de nuevo fuera del mercado de trabajo, siempre que fuese por motivos involuntario.
4. La continua creación de subsidios y programas asistenciales y la extinción de los anteriores pone de manifiesto una clara intención, por parte del legislador, de intentar procurar la ayuda social necesaria a aquellos que más la necesitan, sin embargo, el enrevesado, complejo y excesivamente variado sistema de programas y ayudas establecidos no son más que la prueba viva de la escasa efectividad mostrada por los mismos y del fracaso de una política pasiva de empleo cuyo objetivo principal queda relegado al sufragio económico que comporta la percepción de una exigua ayuda, donde una vez finalizado el periodo máxima establecido para su disfrute, el trabajador vuelve a situarse en una situación de desamparo total y donde el Estado se ve obligado a volver a poner en marcha nuevos instrumentos que siguen adoleciendo de seguir manteniendo la misma deriva de objetivos, errónea, que sus predecesores. Por lo tanto, debemos de tender a un sistema que convierta a los desempleados en empleados. La política pasiva de empleo, sin la correspondiente complicidad y complementación de las acciones y medidas de corte activo resultan ineficaces entre otras cuestiones, porque el fracasado diseño de la misma no proyecta el objetivo de la reinserción, lo que provoca que la tendencia natural de los beneficiarios vaya a ser la de aprovecharse de una ayuda económica, sin pensar que la naturaleza de dicha ayuda debe ser la reinserción y no la asistencia. En nuestra opinión, entendemos que el problema

debería ser afrontado desde la simplicidad que supone el diseño de una sola fórmula en la que el objetivo principal fuese la reinserción del trabajador en el mercado de trabajo, en el menor tiempo posible, complementada con el percibo de una renta con la que poder mantener un nivel de vida digno, mientras dure el proceso. Lo que proponemos desde nuestro análisis es el diseño de un único instrumento asistencial que se inicie una vez terminada la prestación contributiva y que prolongue o continúe las acciones y programas de inserción que se iniciaron durante el percibo de la prestación contributiva. No tiene sentido desvincular ambas prestaciones, cuando el objetivo perseguido debe ser el mismo, la reinserción del desempleado. Este programa de reinserción debe proyectarse bajo un prisma claro de reinserción laboral lo que conllevará de manera irremediable la puesta en marcha de todo un mecanismo de acciones, medidas y programas adaptados a las necesidades formativas, aptitudes, capacidades y circunstancias personales que presente el beneficiario. Para garantizar el éxito de dicha empresa se necesita evaluar, analizar y estudiar al individuo en concreto para ofrecerle aquellas herramientas más efectivas para la mejora de su empleabilidad.

La política de empleo francesa:

El Estado francés ha sido proclive en desarrollar una amplia gama de medidas de política de empleo direccionadas a favorecer la inserción laboral de los trabajadores con mayores dificultades. En este sentido, el ordenamiento jurídico no hace una demarcación definitiva de medidas específicas de cada uno de los colectivos estudiados, pero sí que ciertos colectivos como jóvenes, personas con discapacidad y personas en situación de exclusión social han visto desarrolladas una serie de medidas y de planes especialmente dedicados a solventar el problema del desempleo entre sus beneficiarios.

Colectivo de personas en riesgo o en situación de exclusión social

Con el objeto de procurar la inserción laboral a todas aquellas personas desempleadas que presentan dificultades sociales y dificultades especiales de inserción laboral, el ordenamiento jurídico francés ha creado una serie de figuras jurídicas, u “organizaciones específicas” englobadas en el término *Structures d’insertion par l’activité économique (SIAE)* que mediante la realización de una actividad económica van a llevar a cabo contrataciones laborales con la que procurar la integración profesional de estas personas ofreciendo, además, un apoyo reforzado a sus beneficiarios. Dentro de este abanico de entidades especializadas para la integración a través de la actividad económica, podemos encontrarnos con las siguientes:

1. *Ateliers et Chantiers d’Insertion (ACI)*: son estructuras patrocinadas por el Estado, que pueden ser creadas *ad hoc* o de manera permanente por organismos tanto privados como públicos o sin ánimo de lucro y cuyo objeto va a consistir en facilitar, a desempleados que presentan especiales dificultades de inserción laboral, una integración social e inserción laboral duradera mediante la puesta a disposición de una serie de acciones colectivas de empleabilidad.
2. *Associations Intermédiaires (AI)*: son asociaciones sin ánimo de lucro cuya finalidad es la contratación de personas en situación de desempleo con dificultades especiales tanto sociales como de inserción laboral, con el fin de facilitar su integración laboral poniéndola a disposición de cualquier tipo de empleador.

3. ***Entreprises d'Insertion (EI)***: se trata de empresas que operan en el mercado económico pero cuyo objeto social es tratar de ofrecer a las personas en dificultad una actividad productiva acompañada de diversos servicios definidos según las necesidades del interesado (readaptación al trabajo, formación, acompañamiento social, etc.), con el objeto de diseñar un itinerario de inserción sociolaboral sostenible.
4. ***Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI)***: son empresas de trabajo temporal que tienen la singularidad de que su actividad se va a centrar en la inserción laboral de las personas que presentan especiales dificultades de entrada al mercado de trabajo
5. ***Entreprises d'insertion par le Travail indépendant (EITI)***: permiten y facilita, a las personas desempleadas que se encuentran con especiales dificultades sociales y profesionales, ejercer una actividad profesional por cuenta propia ofreciéndoles tanto un servicio de puesta en contacto con los futuros clientes como un servicio de apoyo.

Como podemos observar, el ordenamiento jurídico francés realiza una apuesta fuerte por fomentar la intermediación laboral, es decir, pone a disposición de sus ciudadanos más vulnerables, una serie de estructuras que acogen a los trabajadores desempleados, les proporcionan una serie de herramientas y de acciones que les permiten optar a un puesto de trabajo y los llevan de la mano hasta conseguirlo. Esta apuesta clara por fortalecer los organismos dedicados a la intermediación laboral o de crear otros nuevos que complementen o colaboren con los ya existentes, entendemos que debe ser una de las claves importantes que se debe poner en marcha desde la política de empleo nacional, para evitar una salida excesiva del mercado de trabajo, de trabajadores pertenecientes a los colectivos más vulnerables.

Colectivo de personas con discapacidad

Lo primero que habría que destacar sería la concepción abierta que de la discapacidad ofrece el Código de Trabajo francés. En este sentido, se establece como trabajador discapacitado a cualquier persona cuyas posibilidades de obtener o mantener un trabajo se reducen efectivamente como resultado de la discapacidad de una o más funciones físicas, sensoriales o psíquicas. Al contrario de lo establecido en nuestro ordenamiento jurídico, no existe limitación alguna con respecto a alcanzar un determinado grado de disfunción corporal.

Para este colectivo, las medidas analizadas han sido las siguientes:

1. ***Aide à la Mobilisation des Employeurs par l'Embauche des Travailleurs Handicapés (AMEETH)***: se trata de una ayuda económica destinada a los empresarios con el objeto de incentivar la contratación de personas con una discapacidad reconocida. Los empleadores que pueden optar a este beneficio serán todas las empresas y asociaciones, sin límite de tamaño, salvo las administraciones públicas, las empresas públicas o semipúblicas. En este caso, el ordenamiento francés simplifica las opciones de incentivos a la contratación a una ayuda concreta, sin perjuicio de que los empresarios puedan optar a otras ayudas o subvenciones para satisfacer los gastos que conlleve la contratación de trabajadores con discapacidad.
2. ***Obligation d'Emploi en faveur des Travailleurs Handicapés (OETH)***: obligación de las empresas, con 20 o más empleados, de contratar a trabajadores con

discapacidad. Al establecer el correspondiente paralelismo con el caso español, la medida francesa ofrece un planteamiento más amplio en cuanto a que abre el tipo de beneficiario más allá de la persona con una discapacidad reconocida, establece un límite menor del número de trabajadores en plantilla con lo que se amplía el número de empresas obligadas al cumplimiento de la OETH y establece un cupo de contrataciones mayor. Por su parte, a pesar de contemplar también medidas alternativas a la obligación de contratar, las opciones se simplifican mucho más que en el ordenamiento jurídico español. La simplificación siempre genera un número menor de dudas a los usuarios y un mayor grado de seguridad jurídica. Además, entendemos que la OETH intenta centrar sus pretensiones en el hecho de aumentar el número de contrataciones lo que denota un carácter más restrictivo que el cupo de reserva español.

3. ***Les entreprises adaptées (EA)***: son una especie de CEE cuyo objeto social va a ser la contratación de trabajadores reconocidos como discapacitados, en situación de desempleo o que corren el riesgo de perder su empleo por razón de su discapacidad, permitiendo así a sus empleados disfrutar de un entorno laboral adaptado a sus posibilidades. Al hacer el correspondiente paralelismo con los CEE, la propuesta francesa contiene un carácter integrador mucho más marcado, pudiéndolas definir como una empresa de inserción para trabajadores con discapacidad. En este sentido, no establecen cortapisas sobre el tipo de trabajador con discapacidad o el límite de trabajadores a contratar por la empresa ordinaria. Además, han desarrollado dos figuras jurídicas como son el contrato trampolín y las EATT diseñadas para facilitar la inserción laboral en el mercado ordinario de los trabajadores con discapacidad, entendiendo, desde el análisis que se ha llevado a cabo en este trabajo, que pueden llegar a ser mucho más efectivas que los enclaves laborales españoles.
 - a. ***Le contrat à durée déterminée "tremplin"***: el objetivo de estos contratos es permitir que, de manera voluntaria, las personas con discapacidad insertas en una EA puedan beneficiarse de una experiencia profesional en otra empresa, así como de una formación cualificada o de un apoyo reforzado e individualizado.
 - b. ***L'entreprise adaptée de travail temporaire***: son empresas adaptadas ya existentes, que crean una nueva empresa de trabajo temporal (con personalidad jurídica diferente) exclusivamente dedicada a la colocación de personas con discapacidad.
4. ***L'emploi accompagné***: los trabajadores con una discapacidad reconocida podrán beneficiarse de un régimen de apoyo destinado con el objeto de permitirles obtener (a los desempleados inscritos como demandantes de empleo) y mantener (a las personas con discapacidad que se encuentran empleados) un empleo remunerado en el mercado laboral ordinario. Su implementación incluye acciones de apoyo médico-social y de apoyo a la integración profesional. En su paralelismo con el caso español, podemos destacar la existencia de dos diferencias relevantes. En primer lugar, el servicio de empleo con apoyo español focaliza sus objetivos en ayudar a las personas con discapacidad severa, en este caso no solo a insertarse en el mercado ordinario sino también en el protegido; mientras que el francés la focalización del objetivo la centra en la incorporación de trabajadores discapacitados al mercado ordinario con independencia de cuál sea el grado de disfunción. En segundo lugar, en el caso francés, se opta por una regulación que escasamente limita la acción entre las partes implicadas, apostándose por el control de un tercero junto con la firma de un acuerdo tripartito donde se van a establecer las cuestiones relevantes sobre la prestación del servicio en función de las

necesidades de la persona con discapacidad, la entidad que gestione la prestación del servicio y, en su caso, la empresa contratante. En el caso español, las garantías establecidas para el trabajador discapacitado suponen limitaciones y restricciones que pueden afectar la contratación del trabajador.

El colectivo de jóvenes

Dentro del colectivo de jóvenes destacamos las siguientes medidas:

1. ***Parcours Contractualisé d'accompagnement vers l'Emploi et l'Atunomie (PACEA)***: es una vía de apoyo a la inserción laboral de los jóvenes, única y adaptable a las necesidades específicas de cada beneficiario y que se enmarca en el plan de recuperación *1 jeune 1 solution*.
2. ***La formation en alternance***: se podría equiparar a lo que el legislador español ha denominado formación profesional dual. En España, también se distinguen dos modalidades, la formación inherente al contrato para la formación y el aprendizaje y la que se ofrece mediante el sistema educativo.
 - a. ***Le contrat de professionnalisation***: es un contrato de trabajo que permite combinar la formación teórica impartida en un centro de formación con el desarrollo de una actividad laboral en un centro de trabajo, procurando a sus beneficiarios la adquisición, en el marco de la formación continua, de una de las cualificaciones previstas en el art. L6314-1 CT. La formación impartida debe ser personalizada en función del conocimiento y la experiencia del beneficiario. Junto con la formación, el trabajador será también beneficiario de acciones de posicionamiento, apoyo y evaluación. En el examen comparativo con el contrato para la formación y el aprendizaje, las dos figuras contractuales buscan alcanzar un mismo fin: formar a jóvenes mediante la utilización de un sistema de alternancia entre la formación teórica y la formación práctica y que se concreta en la suscripción de un contrato de trabajo de carácter eminentemente, formativo. Sin embargo, las diferencias de la puesta en práctica y del régimen jurídico tanto del contrato como de la acción o actividad formativa son cuantiosas y evidentemente claras. Por parte de la figura francesa:
 - i. Mayor vocación formativa.
 - ii. Mayor participación de la negociación colectiva en el desarrollo de las acciones formativas.
 - iii. Mayor control, por parte de las instituciones, sobre el seguimiento de la formación en la empresa.
 - iv. Se amplía el ámbito subjetivo a cualquier joven que desee alcanzar un nivel formativo o completarlo.
 - v. La duración del contrato vendrá dictada en función del tipo de formación y el periodo destinado a impartirla tendrá un carácter marcadamente flexible que deberá moverse entre un máximo (25% de la jornada) y un mínimo (15% de la jornada).
 - b. ***Le contrat d'apprentissage***: el aprendizaje se concibe en Francia como una forma de educación alternativa que no solo contribuye a alcanzar los objetivos educativos del sistema nacional, sino que también pretende facilitar la integración profesional de los estudiantes en el mercado de trabajo. En este sentido, el contrato de aprendizaje es un tipo de contrato de trabajo especial celebrado entre un aprendiz, o su representante legal, y un empleador, donde el empleador se compromete, además del pago del

correspondiente salario, a proporcionar al trabajador una formación profesional impartida parte en la empresa y parte en un CFA o sección de aprendizaje. Por su parte, el aprendiz se compromete a trabajar para el empleador durante la duración del contrato y a seguir la formación propuesta. Esta segunda forma de formación en alternancia podría equipararse con el sistema dual de formación profesional español del sistema educativo, aunque también presenta claras diferencias:

- i. Los alumnos pueden acceder a ella, una vez superado la educación obligatoria.
- ii. La educación teórica se imparte en centros especiales de formación (CFA). A pesar de asumir tanto la responsabilidad educativa como administrativa de los cursos, no solo se constituyen como centros educativos o formativos, sino que también realizan funciones de asesoramiento y orientación laboral colaborando, para ello, con las misiones locales
- iii. A las empresas se les exige el cumplimiento de ciertos requisitos que garanticen la adecuada formación del alumno y de la preparación de los tutores propuestos por estas.
- iv. Posibilidad de suscribir un contrato de trabajo de carácter indefinido.
- v. Los jóvenes podrán suscribir sucesivos contratos de aprendizaje con el objetivo de conseguir diferentes titulaciones.
- vi. El contrato de aprendizaje permite obtener tanto titulaciones correspondientes a la educación secundaria como a la educación superior (universitaria, másteres y doctorados). También permite obtener certificados de profesionalidad de los registrados en el RNCP.

La política de empleo italiana:

La política de empleo italiana presenta una menor presencia en la escena jurídica, aunque en los últimos años, impulsada también por las situaciones de crisis de empleo por las que están pasando los Estados miembros de la UE, está adquiriendo un papel más protagonista. En el trabajo se ha hecho referencia a la establecida en favor de la inserción laboral de tres colectivos vulnerables: personas con discapacidad, personas en situación de exclusión social o en situación de precariedad económica y el colectivo de jóvenes.

El colectivo de personas con discapacidad:

La primer cuestión a destacar es que, a diferencia del ordenamiento jurídico español y en similares términos al francés, el legislador italiano amplía el ámbito subjetivo de los efectos de las medidas de política de empleo, no solo a las personas que tengan reconocido un grado disfuncionalidad superior al 33%, sino también a todas aquellas que puedan tener la capacidad de trabajar mermada, con lo cual, la adaptación al marco regulador del concepto de discapacidad establecido por la Convención de la ONU y ratificado por la UE, entendemos que es más correcto que el que se lleva a cabo en España.

Dentro de las medidas de política de empleo destinadas a este colectivo hemos analizado las siguientes:

1. **Quote di riserva:** obligación de las empresas de establecer una cuota mínima de reserva de puestos de trabajo para las personas con discapacidad en función de la dimensión de la plantilla de la empresa. En este caso, el paralelismo se puede hacer con la cuota de reserva española donde existen significativas diferencias. La primera, es la huida del ordenamiento jurídico laboral italiano del “café para todos”, con respecto al número o porcentaje de trabajadores que van a formar parte de la cuota de reserva, articulando un sistema modulador en función del tamaño del ente obligado, lo que supone que la exigencia, para las empresas con 50 o más trabajadores sea mayor, obligando del mismo modo a las empresas de tamaño inferior a asumir una parte de la responsabilidad social menor y liberando de dicha responsabilidad a aquellas con menos de 15 trabajadores, es decir, solo a las microempresas. Por otro lado, encontramos un reequilibrio de la situación anterior al producirse un cómputo de la plantilla mucho más exhaustivo y selecto, por parte de la regulación italiana. En cuanto a las situaciones de excepcionalidad y de no cumplimiento con la obligación de la cuota de reserva de puestos de trabajo, el ordenamiento jurídico italiano no resulta tan benévolo con los posibles intereses empresariales ya que la exclusión vendrá establecida legalmente sobre aquellas situaciones que presenten determinadas complejidades en el desarrollo de las funciones en los puestos de trabajo que se lleven a cabo en determinados sectores económicos. Por último, hacer destacar dos cuestiones. Una primera referida al mayor apoyo institucional que parece que, al menos sobre el papel, se contempla por parte del legislador italiano y una segunda que conlleva un mayor control, por parte de las instituciones italianas, no solo sobre las empresas empleadoras sino también sobre los trabajadores implicados en la cuota de reserva para hacer cumplir las prerrogativas legales y con ello garantizar un mínimo de efectividad.
2. **Incentivos a la contratación:** los empleadores que contraten a personas con discapacidad podrán optar a una serie de incentivos económicos, que se sufragan en las cotizaciones al sistema de seguridad social y que varían en función del grado de discapacidad que presenten. Existe una preferencia sobre la contratación indefinida pero también se destina un incentivo económico en los casos en los que se produzca una contratación temporal. Por su parte, las Regiones disponen de instrumentos financieros al servicio de los empleadores de personas con discapacidad con destino a sufragar los gastos que se deriven de la adaptación del puesto de trabajo, del derribo de barreras arquitectónicas, etc. Al compararlo con el sistema español de incentivos económicos a la contratación, debemos decir que, por un lado, se produce una simplificación de las medidas lo que facilita enormemente la comprensión de sus beneficiarios. Es decir, solamente existen tres tipos de bonificaciones que se reparten en función del grado de discapacidad. Sin embargo, por otro lado, vemos que el límite más bajo del grado de discapacidad que contemplan los incentivos económicos es de un 45% lo que restringe mucho más las condiciones de acceso al mercado de trabajo de las personas con discapacidad.

El colectivo de personas en situación de exclusión social:

La política de empleo italiana en favor de la inclusión social de aquellas personas y sus familias situadas en los límites sociales se ha centrado, principalmente, en procurar el correspondiente apoyo económico con el objetivo final de lograr la conquista de la autonomía de las personas.

Entre las medidas adoptadas por el Estado italiano de apoyo a las rentas familiares podemos destacar la actual *Reddito di cittadinanza*, cuyo objetivo es dar apoyo económico a sus beneficiarios para complementar los ingresos familiares, quedando asociado a una vía de reinserción laboral y de inclusión social. Como en España no disponemos de una medida de política de empleo propia de las personas en situación de exclusión social, la equiparación más plausible será la que se lleve a cabo con el IMV español. Sin embargo, la diferencia principal que rige entre ambas rentas, con independencia de los pormenores del régimen jurídico, es que la renta italiana es un instrumento de política de empleo pensado no solo para ayudar económicamente a las familias más necesitadas sino también para procurar, a la vez, un espacio para la inserción laboral de sus integrantes que se vean fuera del mercado de trabajo. En este sentido, la duración de la renta se plantea por un máximo de tiempo (con posibilidad de renovación si persisten las circunstancias) con el objeto de que las acciones de empleabilidad y las medidas de incentivos a la contratación procuren el efecto deseado. Como ya dijimos en su apartado, el IMV, como tal, carece de todo aspecto de empleabilidad y junto con su duración indeterminada siempre que perduren las circunstancias que dieron lugar al nacimiento del derecho, se convierte en una subvención a fondo perdido que no reportará ningún aspecto positivo a la mejora del mercado de trabajo nacional.

Por su parte, los beneficiarios de una Rdc podrán percibir el *assegno di ricollocazione* (*AdR*) que consiste en una prestación económica para ser gastada, de manera expresa, en centros de empleo o en entidades acreditadas con el objeto de intensificar y complementar los servicios prestados por los organismos correspondientes para la empleabilidad del beneficiario.

El colectivo de jóvenes:

Dentro de las medidas destinadas a la inserción laboral de los jóvenes destacamos el *contratto di apprendistato*, contrato de trabajo de carácter indefinido y cuyo objetivo se orienta a procurar formación y empleo a los jóvenes, utilizándose en los siguientes supuestos:

1. Para la obtención de la cualificación y el título profesional, el título de educación secundaria superior y el certificado de especialización técnica superior.
2. Para la obtención de una calificación o certificación profesional.
3. Para la obtención de títulos universitarios y formación superior incluidos los doctorados de investigación y diplomas relacionados con los cursos de institutos técnicos superiores.

La utilización del *contratto di apprendistato* para obtener la cualificación y el título profesional, el título de educación secundaria superior, el certificado de especialización técnica superior o, bien para la obtención de un título universitario o un doctorado de investigación, se integra, de manera orgánica, en el denominado **sistema de formación dual** en el que se alternan trabajo con formación académica, equiparándose a la formación profesional dual del sistema educativo español. Podemos observar como el ordenamiento jurídico italiano ha tenido claro que el papel de la FP Dual debía estar dirigido a la consecución de títulos académicos reglados, con perfiles profesionales, contemplando, al mismo tiempo, igual que en el caso francés la posibilidad de la obtención de títulos correspondientes tanto a la enseñanza secundaria como a la superior. El sistema italiano parece haber adoptado un sistema particular donde el diseño, la ordenación y la regulación de los proyectos formativos nace desde las propias regiones y de las provincias autónomas

de Trento y Bolzano, teniendo en cuenta, eso sí, las propuestas de las organizaciones de representantes de los trabajadores y de empresarios más representativas a nivel nacional y de los centros e instituciones de educación, formación e investigación del sistema educativo, en los que se imparte la formación teórica. En este sentido encontramos similitudes con el sistema español donde la regulación y la ejecución de los programas y proyectos formativos han quedado en manos de las CCAA. Sin embargo, en Italia, el papel de la empresa queda relegado a un mero ofertante del centro del trabajo para la formación del alumno y a presentar su disposición de contratar mediante el *contratto di apprendistato* lo que parece dejar en manos de los centros formativos y de las administraciones correspondientes la responsabilidad de organizar tanto la formación teórica como la práctica.

Para los casos en los que se pretenda obtener una certificación profesional, la contratación se llevará a cabo mediante el *contratto di apprendistato professionalizzante*, cuyo objetivo vendría a ser el permitir que el alumno-trabajador obtuviese una formación profesional (práctica), de carácter complementario, en la empresa. Dicha formación estará destinada a jóvenes de entre 18 y 29 años, o a jóvenes, a partir de los 17 años, cuando se encuentren en posesión de un título profesional.

Si por sus características lo comparamos con el contrato para la formación y el aprendizaje español, una primera diferencia es que el contrato italiano no exige que el trabajador carezca de titulación alguna. Un segundo aspecto importante que lo diferencia de la modalidad española es su naturaleza indefinida que, debiendo respetar la duración de la formación ofrecida al alumno-trabajador, y a pesar de poder extinguir la relación laboral una vez acabada esta por las circunstancias que legalmente se contemplen en el Derecho Laboral italiano, el contrato nace con la idea de que el suscriptor pueda quedarse en la empresa de manera indefinida. Un tercer aspecto a destacar es que, en Italia, la negociación colectiva asume un papel principal a la hora de establecer tanto la duración como la modalidad de la formación, lo que implica establecer un control sobre la esencialidad del contrato y una garantía de respeto hacia los derechos laborales de los alumnos-trabajadores.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (2009). *La exclusión social en Andalucía. El empleo como factor de inclusión social*. Conserjería de Empleo, Sevilla.

AA.VV. (2010). *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa. Volumen I. XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Colección Informes y Estudios. Serie Relaciones Laborales. N.º 97.

AA.VV. (2011). *Manual de política y derecho del empleo (Instituciones, Relaciones de Empleo, Marco Legal de las Políticas Públicas y Derecho Social del Empleo)*. Tecnos, Madrid.

AA.VV. (2015). *Crisis económica y medidas ante el desempleo*. Tirant lo Blanch, Valencia.

AA.VV. ALEMÁN BRACHO, C. (Coord.). (2009). *Políticas sociales*. Thomson Reuters. Cizur Menor. Reimpresión primera edición.

AA.VV. CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (Dir.). (2004). *Colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo y políticas activas de empleo*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Colección Informes y Estudios, N.º 21.

AA.VV. CARDONA, M.B. (Dir.) y CORDERO, V. (Coord.) (2017). *Cambio laboral y políticas inclusivas*. Universidad de Valencia, Valencia.

AA.VV. DÍAZ, M.D. y SANTANA, D.M. (Coord.). *Marco Jurídico y Social de las personas mayores y de las personas con discapacidad*. Reus, Madrid.

AA.VV., ESTEBAN, R. y PÉREZ, F. (Dir.), SOLÁ, X. (Coord.). (2009). *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*. Tirant lo Blanch, Valencia.

AA.VV. GONZÁLEZ ORTEGA, S. (Coord.). *Monografías de Temas Laborales. El nuevo escenario en materia de tiempo de trabajo. XXXVIII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, N.º 62, Sevilla.

AA.VV. HERRERA-GUTIÉRREZ, M.R y JARAÍZ, G. (2017). *Pactar el futuro: debates para un nuevo consenso en torno al bienestar social*. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.

AA.VV. MONEREO PÉREZ, J.L. (Coord.). (2014). *Retos del Derecho del Trabajo frente el desempleo juvenil. XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla.

AA.VV. MONEREO, J.L., FERNÁNDEZ, J.A. y LÓPEZ, B. del M. (Dir.). (2015). *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*. Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra).

AA.VV. MONEREO, J.L. y MÁRQUEZ, A. (Dir.). (2016). *La política y el Derecho del Empleo en la nueva sociedad del Trabajo. Liber amicorum en honor de la profesora Rosa Quesada Segura*. Monografías de Temas Laborales. Consejo Andaluz de relaciones Laborales.

AA.VV. NAVARRO, F. y COSTA, A. (Coord.). (2021). *Presente y futuro de las políticas de empleo en España*. Bomarzo, Albacete.

AA.VV. OJEDA AVILÉS, A (coord.). (2003). *Modalidades del contrato de trabajo*. Tecnos, Madrid.

AA.VV. PÉREZ, L.C y ÁLVAREZ, G.E. (Coord.). 2003-2012: *10 años de legislación sobre no discriminación de personas con discapacidad en España: estudios en homenaje a Miguel Ángel Cabra de Luna*. Cinca. Madrid.

AA.VV. RAMÍREZ BENDALA, M.D. (Coord.) (2015). *Buenas prácticas jurídico-procesales para reducir el gasto social (III)*. Laborum, Murcia.

AA.VV. RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.C. (Dir.), CALVO, F.J. y MORALES, J.M. (Coord.). (2006). *Lecciones de Derecho del Empleo*. Tecnos. Madrid. 2ª Edición.

AA.VV. ROMERO RODENAS, M.J. (Coord.). (2003). *Trabajo y protección social del discapacitado*. Bomarzo, Albacete.

AA.VV. SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C (Coord.) ... *et alia*. (2010). *La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico*. Dykinson, Madrid.

AA.VV. SUBIRATS HUME, J (Dir.). (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Colección de Estudios Sociales. N.º 16. Fundación “la Caixa”.

AA.VV. VILA, F. (Dir.) y ÁLVAREZ, J.C. (Coord.). (2017). *El empleo en el ámbito local*. Comares. Granada.

AGUILAR, M. y ARRIBA, A. (2019). “Crisis económica y transformaciones de la política de garantía de ingresos mínimos para la población activa. *Panorama Social*. N.º 20, pág. 91-103.

ALBERT EMBUENA, V.L. (2013). “La delimitación conceptual de la incapacidad permanente”. *Revista de Información Laboral*. N.º 2, pág. 5 y *La incapacidad permanente contributiva. Aspectos sustantivos y procesales*. Tirant lo Blanch, Valencia.

ALEMÁN PÁEZ, F. (2018). “El empleo y el emprendimiento juvenil y sus tribulaciones estructurales: notas críticas al hilo de la obra *el emprendimiento para fomentar y promover la inclusión social y laboral de la juventud*”. *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*. N.º 206, págs. 191-213.

ALUJAS RUIZ, J.A. (2005). “Los Programas de formación/empleo: medida singular del eje de formación de las políticas activas de mercado de trabajo en España”. *Trabajo: Revista iberoamericana de relaciones laborales*, N.º 16, págs. 189-208.

ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (2020). “La protección de las personas a través de rentas mínimas y rentas básicas en la distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas”. *Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*. Vol. 38, págs. 5-27.

ÁLVAREZ CUESTA, H. (2015). “Políticas de empleo en la Unión Europea y desplazamiento de trabajadores”. *Unión Europea Aranzadi*. N.º 11-12, págs. 73-98.

APARICIO, J. y OLMO, A.M. (2007). *La edad como factor de tratamientos desiguales en el trabajo*. Bomarzo. Albacete.

ARAGÓN MEDINA, J. (2002). “La estrategia europea de empleo: aportaciones y contradicciones”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 20. N.º 1, págs. 15-56.

ASQUERINO LAMPARERO, M.J. (2021). “La formación dual universitaria: impresiones iniciales”. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*. N.º 156, págs. 187-216.

ASSUSA, G. (2019). “Ni jóvenes, ni desempleados, ni peligrosos, ni novedosos. Una crítica sociológica del concepto de “jóvenes nini” en torno los casos de España, México y Argentina”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 37. N.º 1, pág. 91-111.

BASCÓN MARÍN, J. (2019). “Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado) 1949 (núm. 96)”. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*. Vol. 7, número especial de conmemoración del centenario de la OIT, págs. 841-862.

BASCÓN MARÍN, J. (2021). “Las carencias del concepto legal de “discapacidad” y sus implicaciones en los trabajadores españoles con disfunciones corporales”. *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, págs. 129-182.

BALLESTER PASTOR, M.A. (2000). *El contrato de formación y otras formas de contratación laboral en alternancia*. Tirant lo Blanch. Valencia.

BARBERÍA, J.L. (2009). “Generación *nini*: ni estudia ni trabaja”. *Diario el País*
https://elpais.com/diario/2009/06/22/sociedad/1245621601_850215.html

BAVIERA PUIG, I. (2017). “Perspectivas del empleo de los jóvenes en el marco de la Estrategia Europa 2020”. *Revista Española de Derecho del Trabajo*. N.º 195., págs. 165-192.

BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I. (2010). “Acceso al programa de renta activa de inserción: parámetros de cálculo de la carencia de rentas”. *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*. N.º 19, págs. 23-30.

BENTOLILA, S., GARCÍA-PÉREZ, J.I. y JANSSEN, M. (2018). “El paro de larga duración de los mayores de 45 años”. *Papeles de Economía Española*. N.º 156, págs. 30-46.

BLÁZQUE AGUDO, E.M. (2013). “Nuevas tendencias en la contratación: las herramientas de fomento de la celebración de contratos”. *Justicia Laboral: revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. N.º 54, págs. 37-73.

BOLLAIN, J. y RAVENTÓS, D. (2018). “La renta básica incondicional ante las limitaciones de las rentas mínimas”. *Lan Harremanak*. N.º 40.

BRUGUÉ, Q., GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (2002). “De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas”. *Revista Internacional de Sociología*. Vol. 60. N.º 3, págs. 7-45.

CABRA DE LUNA, M.A. (2004). “Discapacidad y aspectos sociales: la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal como ejes de una nueva política a favor de las personas con discapacidad y sus familias. Algunas consideraciones en materia de protección social”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. N.º 50, págs. 21-46.

CABERO MORÁN, E. (2018). “El subsidio extraordinario por desempleo y la reordenación de la protección de los parados de larga duración”. *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*. N.º 47, págs. 112-116.

CARDENAL, M., e HIERRO, F.J. (2008). “Nuevos caminos hacia la integración sociolaboral y la igualdad y no discriminación en el empleo de las personas con discapacidad: Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012”. *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*. Vol. 1. N.º 17, págs. 11-35.

CASADO PÉREZ, D. (2004). “Conocimiento y gestión del empleo de las personas con discapacidad”. *Revista del Ministerio*. N.º 50, págs. 47-72.

CASAS BAHAMONDE, M.E. (1992). “Formación y empleo: los contratos formativos y su reforma”. *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*. N.º 2, págs. 75-85.

CASTELLS OLIVÁN, M. (2001). *La era de la información. Fin del milenio*. Vol. 3, Alianza Editorial, Madrid.

CHABANNES, M (2020). “Un nuevo derecho para la ciudadanía: el ingreso mínimo vital”. *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*. N.º 1, pág. 282.

CORDERO GORDILLO, V. (2012). *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*. Tirant lo Blanch. Valencia.

COSTA REYES, A. (2014). “El modelo español de formación profesional dual”. *Revista de Derecho Social*. N.º 68, págs. 13-38.

CRISTÓBAL RONCERO, R. (2001). “Políticas de empleo en la Unión Europea”. *Revista del Ministerio de trabajo e Inmigración*, N.º 33, págs. 33-60.

CUBERO MARCOS, J.I. (2020). “Las llamadas cláusulas sociales en los contratos del sector público: cuestiones competenciales y libre concurrencia para la fijación de

condiciones salariales”. *Revista General de Derecho Administrativo*, N.º 53. Consulta on line (RI §422297).

DAVISTER, C., DEFOURNY, J y GREGOIRE, O. (2004). “Les entreprises sociales d'insertion dans l'Union Européenne”. *RECMA. Revue Internationale de l'économie sociale*. N.º 293. Consulta on line: https://www.researchgate.net/publication/271299053_Les_entreprises_sociales_d'insertion_dans_l'union_europeenne_un_aperçu_general

DE NIEVES NIETO, N. (2020). “Ingreso mínimo vital y Renta Activa de Inserción”. *Revista Española de Derecho del Trabajo*. N.º 236, págs. 113-148.

DÍAZ de ATAURI, P. G. (2014). “La situación de los jóvenes en el mercado de trabajo y la iniciativa de garantía juvenil”. *Revista de Información Laboral*. N.º 6, págs. 541-554.

DÍAZ MORDILLO, M.A. (2020). “El Ingreso Mínimo Vital como reto social: una visión práctica”. *E-Revista Internacional de la Protección Social*. Vol. V, N.º 2, págs. 35-59.

DÍEZ, A., ARISTEGUI, I. y SILVESTRE, M. (2017). “Afrontamiento ante el impacto del desempleo de larga duración en Bizkaia: relatos de incertidumbre e inseguridad”. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria = Revista de servicios sociales*. N.º 64, págs. 125-139.

DOMÉNECH, R., GARCÍA, J.R. y ULLOA, C. (2018). “Hacia un mercado de trabajo más flexible y seguro”. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*. N.º Extra, págs. 15-44.

EGEA, C. y SARABIA, A. (2001). “Clasificaciones de la OMS sobre discapacidad”. *Boletín del Real Patronato sobre Discapacidad*. N.º 50, págs. 15-30.

ESCRIBANO GUTIÉRREZ, J. (2007). “Enfermedad, discapacidad y discriminación desde las perspectivas nacional y comunitaria”. *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*. N.º 1, págs. 1143-1157.

ESPLUGA, J., BALTIÉRREZ, J. y LEMKOW, L. (2004). “Relaciones entre la salud, el desempleo de larga duración y la exclusión social de los jóvenes en España”. *Cuadernos de Trabajo Social*. N.º. 17, págs. 45-62.

ESTEBAN LEGARRETA, R. (2003). “Un análisis en perspectiva jurídica del II Acuerdo MTAS-CERMI”. *Boletín del Real Patronato sobre Discapacidad*. N.º 56, págs. 21-28.

ESTIVILL PASCUAL, J. (2003). *La lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias*. OIT, Ginebra.

FELGUEROSO, F. (2018). *Estudios sobre la economía española-2018/11. Población especialmente vulnerable ante el empleo en España en el año 2018*. FEDEA. <http://documentos.fedea.net/#year/2018>

FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ, J. (2015). “Pobreza y exclusión social en el derecho comunitario y comparado” en ÁLVAREZ, H. (Coord.), RODRÍGUEZ, S. y MARTÍNEZ,

M.R. *La inserción laboral de las mujeres en riesgo de exclusión social*. Tirant lo Blanch, León, págs. 49-63.

FERNÁNDEZ, R. y ÁLVAREZ, H. (2013). *Políticas Sociolaborales. Materiales adaptados al EEES*. EOLAS ediciones, 2ª ed. León.

GABRIEL, C. y HERRANZ, D. (2019). *Estudio sobre la percepción de la discriminación por edad en el empleo* [recurso electrónico].
<http://www.inmujer.gob.es/centroDocMujer/abnetcl.exe/O7003/ID5f8603ab/NT2>.

GALA DURÁN, C. (2020). “El nuevo ingreso mínimo vital estatal: régimen jurídico y retos pendientes”. *Trabajo, persona, Derecho, Mercado: Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social*. N.º 1, págs. 111-155.

GALA DURÁN, C. (2020). “Los desafíos del nuevo ingreso mínimo vital”. *Iuslabor*. N.º 2. Consulta on line. <https://raco.cat/index.php/IUSLabor/article/view/372602>

GARCÍA BLANCO, J.M. (2012). “La exclusión social en la teoría social de Niklas Luhmann”. *Século XXI. Revista de Ciências Sociais*. Vol. 2. N.º 1., págs. 43-71.

GARCÍA GARCÍA, J.M. (2003). “¿Es la renta activa de inserción el tercer nivel de protección por desempleo?”. *Información Laboral*. N.º 30, págs. 17-25.

GARCÍA PIÑEIRO, N.P. (2018). “El nuevo modelo de políticas activas de empleo”. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*. N.º Extra, 135, págs. 295-337.

GARCÍA-ROMERO DE TEJADA, C.F. “Selección de personal y discapacidad. Especial referencia a las personas con trastorno mental grave”. *Nueva revista española de derecho del trabajo*. N.º 185. 2016, pág. 155-192.

GIL, H. y RENDUELES, C. (2019). “Entre el victimismo meritocrático y la resignación. Dos percepciones antagónicas de la precariedad juvenil en España”. *Cuaderno de Relaciones Laborales*. Vol. 37. N.º 1, págs. 31-48.

GIL Y GIL, J.L. (2012). “Protección jurídica-laboral de las personas con discapacidad mental”. *Anuario Facultad de Derecho- Universidad de Alcalá*. N.º 5, págs. 17-52.

GONZÁLEZ DÍAZ, F.A. (2015). “La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?”. *Revista Española de Derecho del Trabajo*. N.º 181, págs. 209-238.

GUERRERO, M.J. y LÓPEZ, P. (Dir. y Coord.). (2009). *La exclusión social en Andalucía. El empleo como factor de inclusión social*. Consejería de Empleo. Sevilla.

GUTIÉRREZ COLOMINAS, D. (2015). “El tratamiento de la actividad formativa en el contrato para la formación y el aprendizaje, el contrato a tiempo parcial con vinculación formativa y el contrato de primer empleo joven ¿Nuevas tendencias par la formación y el empleo? *Documentación Laboral*. N.º 105. Vol. III, págs. 37-48.

HERNÁNDEZ DE LUZ, J.L. (2017). “Becarios y prácticas no laborales en empresas”. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*. N.º 128, págs. 209-226.

HERNÁNDEZ PEDREÑO, M. (2010). “El estudio de la pobreza y la exclusión social. Aproximación cuantitativa y cualitativa”. *Revista interuniversitaria de formación del profesorado*. N.º 69, págs. 25-46.

HERNÁNDEZ RÍOS, M.I. (2015). “El concepto de discapacidad: de la enfermedad al enfoque de Derechos”. *Revista CES Derecho*. Vol. 6, N.º 2., págs. 46-59.

HERNANZ, V. y JIMENO, J.F. (2018). “Inestabilidad laboral en el empleo, duración del desempleo y depreciación del capital humano”. *Cuadernos económicos del ICE*. N.º 95, págs. 33-56.

HERRADOR BUENDÍA, F.M. (2002). “Aproximación teórica al fenómeno del desempleo: el caso del desempleo de larga duración”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. N.º 35, págs. 121-144.

HERRERA CUESTA, D. (2017). “Empleabilidad versus sobrecualificación. Desajuste entre formación y empleo en las trayectorias laborales de los jóvenes titulados en España”. *Sociología del Trabajo*. N.º 89, págs. 29-52.

HERRERA, S., VÁZQUEZ, J.L. y GAITE, L. (2008). “La Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF)”. *Revista de la Sociedad Española de Rehabilitación y Medicina Física*. Vol. 42, N.º 6, págs. 269-275.

HERZOG, B. (2011). “Exclusión discursiva. Hacia un nuevo concepto de exclusión social”. *Revista Internacional de Sociología*. Vol. 69. N.º 3, págs. 607-626.

JIMÉNEZ RAMÍREZ, M. (2008). “Aproximación teórica de la exclusión social: complejidad e imprecisión del término. Consecuencias para el ámbito educativo”. *Estudios Pedagógicos*. N.º 1, págs., 173-186.

JIMÉNEZ VARGAS, P.J. (2017). “El desempleo juvenil en España”. *Revista de Información Laboral*. N.º 3, págs. 35-49.

LASARTE ÁLVAREZ, C. (2014). *La nueva posición del tutor en la legislación y en la realidad actual*. Aranzadi (Thomson Reuters), Cizur Menor (Navarra).

LLANO SÁNCHEZ, M. (2004). “El enclave laboral”. *Actualidad Laboral*. N.º 22, págs. 2682-2698.

LÓPEZ-ARANGUREN MARCOS, L. M.^a. (2002). *Las empresas de inserción en España. Un marco de aprendizaje para la inserción laboral*. Consejo Económico y Social. Madrid.

LÓPEZ, B. del M. y MONEREO, J.L. (2015). “Una política europea de empleo para el trabajo en el siglo XXI”. *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*. N.º 173, págs. 147-178.

LÓPEZ GANDÍA, J. (2008). *Las relaciones laborales especiales*. Bomarzo. Albacete.

MANZANERA-ROMÁN, S., ORTÍZ, P. y HERNÁNDEZ, M. (2016). “Crisis del factor trabajo como vía de integración social”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 34. N.º 1, págs. 15-35.

MARTÍN, A., LOPE, A., CARRASQUER, P., y MOLINA, O. (2019). “Aprendizaje basado en el trabajo: trayectorias laborales discontinuas”. *Cuaderno de Relaciones Laborales*. Vol. 37. N.º 1, pág. 203-229.

MARTÍN JIMÉNEZ, R. (2003). “La prestación de servicios en las escuelas taller: Convenio aplicable y extinción del contrato. Comentario a las Sentencias del TSJ de Asturias de 10 de enero de 2003 (AS 2003, 1563) y de Galicia, de 28 de diciembre de 2002 (AS 2003, 1746)”. *Aranzadi Social*, N.º 2, págs. 2931-2934.

MARTÍN, A. y GARCÍA, J. (Dir. y Coord.). (2002). *Tratado Práctico de Derecho del Trabajo*. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

MARTÍNEZ VIRTO, L. (2019). “Nueva pobreza, precariedad y rentas mínimas, respuestas para incentivar el empleo en el actual contexto laboral”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 37, N.º 1, pág. 155-175.

MELLA MÉNDEZ, L. (2014). “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*. N.º 36, págs. 65-102.

MENDOZA MORENO, D. (2010). *Situación actual y retos del régimen jurídico del trabajo de personas en situación de exclusión social y con discapacidad en España*. Fundación Aequitas, Madrid.

MICHEL, S. (2016). “Les incertitudes liées à la nouvelle durée de la période d’essai applicable au contrat d’apprentissage”. *Le Droit Ouvrier*, N.º 811, págs. 66-69

MOLDES FARELO, R. (2020). “¿Por qué el Contrato para la Formación y el Aprendizaje no mejora la empleabilidad de los jóvenes? Aproximación cualitativa a las dificultades para implantar el sistema de Formación Profesional Dual en España”. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*. Vol. 8. N.º 2, págs. 68-91.

MOLINA, C. y VALLECILLO, M.R. (2007). “El régimen de estabilidad de “la renta activa de inserción” como subsidio no contributivo de la Seguridad Social: ¿realidad o pretensión? (Impacto jurídico y social del RD 1369/2006, de 24 de noviembre)”. *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social*. N.º 286, págs. 107-160.

MONEREO ATIENZA, C. (2009). “Sobre el tratamiento jurídico de la discapacidad”. *Tribuna Social: Revista de Seguridad Social y laboral*. N.º 224-225, págs. 12-29.

MONEREO, PÉREZ, J.L. (2011). *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*. Bomarzo, Albacete.

MONEREO PÉREZ, J.L. (2015). “Desempleo de larga duración y medidas activas de “empleabilidad” e inserción laboral. A propósito del Acuerdo político-social de 15 de diciembre de 2014 y del RDL 16/2014, de 19 de diciembre, sobre el Programa

Extraordinario de Activación para el Empleo”. *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*. N.º 3, págs. 15-35.

MONEREO, J.L. y RODRÍGUEZ, G. (2020). “El Derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital”. *Revista de Derecho de la Seguridad Social*. N.º 24, págs. 13-35.

MONTOYA MELGAR, A. (1998). “El contrato de trabajo en prácticas”. *Anuario Jurídico de la Rioja*. N.º 4, pág. 269-286.

MORENO DE TORO, C. (1998). “La sentencia Marshall: una nueva perspectiva del TJUE sobre las medidas de acción positiva”. *Derecho y opinión*. N.º 6, págs. 337-342.

MORENO GENÉ, J. (2012). “La regulación de las prácticas no laborales en empresas en el Real Decreto 1543/2011: ¿un sucedáneo de contrato en prácticas? *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*. N.º 347, págs. 77-118.

MORENO GENÉ, J. (2021). “El contrato para la formación dual universitaria: una primera aproximación a la espera de su imprescindible desarrollo reglamentario”. *E-Revista Internacional de la Protección Social*. Vol. VI, N.º 1, págs. 188-234.

MORENO DOMÍNGUEZ, M. (2003). *La protección pública no contributiva frente a la exclusión social. Análisis jurídico-económico*. Monografías de Temas Laborales, CARL, Sevilla.

MUÑOZ MOLINA, J. (2007). “La renta activa de inserción”. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*. N.º 90, págs. 77-106.

NAVARRO, F., y COSTA, A. (2013). “Introducción crítica al marco jurídico de las políticas de empleo en España”. *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*. Vol. 5. N.º 9, págs. 163-198.

NAVARRO NIETO, F. (2000). *El tratamiento de la política de empleo en la Unión Europea*. Consejo Económico y Social, Madrid.

NAVARRO NIETO, F. (2008). “Empleo, inmigración y marco autonómico de relaciones laborales”. *Aranzadi social: Revista doctrinal*, págs. 63-95.

NAVARRO NIETO, F. (2012). “Reformas laborales y políticas de empleo”. *Revista de Derecho Social*, n.º 60, págs. 13-32.

NAVARRO NIETO, F. (2019). “El Estado autonómico en materia laboral y de empleo: un balance a la luz de la doctrina constitucional”. *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*. N.º 55-56, págs. 15-31.

NIETO ROJAS, P. (2014). “La formación dual como política activa de empleo. La escasa empleabilidad de los jóvenes sin cualificación como telón de fondo”. *Revista de Información Laboral*. N.º 2, págs. 169-187.

OJEDA, A y GUTIÉRREZ, M. (2016). *Buenas prácticas de empleo en Europa*. Aranzadi, Cizur Menor

OJEDA AVILÉS, A. (2001). “Negociación colectiva europea y empleo”. *IUS ET VERITAS: Revista de Asociación IUS ET VERITAS*. N.º 22, págs. 158-163.

OLARTE ENCABO, S. (2017). “Brecha digital, pobreza y exclusión social”. *Temas laborales. Revista andaluza de trabajo y bienestar social*. N.º 138, págs. 285-313.

OLIVIERI, A. (2015). “La política de empleo italiana entre idea e ideología”. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*. Vol. 3, N.º 1. Consultada on line.

OLMOS, P., SANAHUJA, J.M. y PÉREZ, F. (2017). “La formación como medida de retención y reincorporación en el mercado de trabajo de los trabajadores de edad y su contribución a las políticas de envejecimiento activo”. *Documentación Laboral*. N.º 112, pág. 123-141.

ORDÓÑEZ PASCUA, N. (2011). *Políticas de empleo en la UE*. Tesis doctoral <http://buleria.unileon.es/xmlui/handle/10612/3186>

ORTIZ LALLANA, M.C. (2000). “Autoempleo y fomento del espíritu empresarial en la Unión Europea”. *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*. Tomo I, págs. 399-428.

PALACIOS, A. y BARIFFI, F.J. (2007). *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos: una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Cinca, Madrid.

PALACIOS, A y ROMANÑACH, J. (2008). “El modelo de la diversidad: una nueva visión de la bioética desde la perspectiva de las personas con diversidad funcional (Discapacidad)”. *Intersticios: Revista sociológica de pensamiento crítico*. Vol. 2, N.º 2, págs. 37-47.

PALOMINO SAURINA, P. (2015). “La garantía Juvenil”. *Revista de Información Laboral*. N.º 6, págs. 61-72.

PÉREZ AMORÓS, F. (2017). “Configuración y significación de los trabajadores de edad: notas introductorias”. *Documentación Laboral*. N.º 112. Vol. IV, págs. 17-27.

PÉREZ ANAYA, R.M. (2015). “La obesidad como causa de despido: desde la perspectiva comunitaria”. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*. Vol. 3. N.º 1. Consulta on line, Dialnet.

PÉREZ CAMPOS, A.I. (2014). “Política comunitaria europea de empleo juvenil”. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*. N.º 113, págs. 13-38.

PÉREZ DEL PRADO, D. (2014). “Desempleo juvenil y formación en Europa: el problema de los Ninis”. *Información Laboral*. N.º 2, págs. 249-264.

PÉREZ, M., SÁEZ, H., y TRUJILLO, M. (2002). *Pobreza y exclusión social en Andalucía*. Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA), Córdoba.

PÉREZ PÉREZ, J. (2012). “La cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad: una visión crítica de la regulación de las medidas alternativas a su cumplimiento”. *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*. Vol. 5. N.º 4, págs. 135-136.

POLONIO de DIOS, G. (2015). *La discapacidad desde la perspectiva del estado social*. Tesis doctoral. Repositorio Helvia.

POQUET CATALÀ, R. (2013). “La actividad formativa en el contrato para la formación y el aprendizaje tras las últimas reformas”. *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*. N.º 6, págs. 71-86.

POQUET CATALÀ, R. (2016). “Zona gris entre la relación de becario y la relación laboral común y protección social actual”. *Revista española de Derecho del Trabajo*. N.º 192, págs. 47-76.

RAYA DÍEZ, E. (2006). *Indicadores de exclusión social. Una aproximación aplicada al estudio de la exclusión social*. Universidad de Bilbao, Bilbao.

REDONDO TORONJO, D. (2008). “Las políticas activas de inclusión social: ¿nuevas regulaciones?” *XI Jornadas de Economía Crítica*, 27, págs. 1-27.

RODRÍGUEZ COPÉ, M.L. (2017). “Medidas de política de empleo dirigidas a colectivos específicos en la etapa de ¿recuperación económica? La inclusión activa como paradigma”. *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*. N.º 137, págs. 127-162.

RODRÍGUEZ CRESPO, M.J. (2015). “La política europea de inclusión social”. *Unión Europea Aranzadi*. N.º 6, págs. 29-41.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (2010). “La promoción de los cupos de reserva a favor de las personas con discapacidad en el nuevo contexto normativo sobre empleo público”. *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*. Vol. 3, N.º 4, págs. 81-113.

RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., VALDÉS, F. Y CASAS, M.E. (2014). “El Real Decreto-Ley 8/2014: Garantía Juvenil y nuevo marco territorial de las políticas de empleo”. *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*. N.º 9, págs. 1-32.

RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (2000). “Centros Especiales de Empleo y cuota de reserva para trabajadores con minusvalía”. *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*. N.º 1, págs. 51-62.

RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (2003). “Seguridad Social y asistencia social en el Estado de las Autonomías”. *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*. N.º 1, pág. 105-118.

RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M (2013). “Contrato de aprendizaje y formación dual. El Real Decreto 1529/2012”. *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*. N.º 1, págs. 1-20.

ROMERO GALLARDO, A. (2013). “2013, El año de la futura refundición de textos legales sobre discapacidad en España”. *Revista Aranzadi Doctrinal*. N.º 1, págs. 205-210.

ROMERO, M.J. y GARCÍA, J.L. (2017). “La garantía juvenil: el difícil camino de la inserción laboral juvenil”. *Revista Española de Derecho del Trabajo*. N.º 199, págs. 135-162.

RUBIO ARRIBAS, F.J. (2013). “Tengo 50 años ¿y qué? Dificultades y estrategias en el retorno al mercado de trabajo”. *Nómadas. Critical journal of Social and Juridical Sciences*. N.º 40.

RUIZ CASTILLO, M.^a del M. (2010). *Igualdad y no discriminación. La proyección sobre el tratamiento laboral de la discapacidad*. Bomarzo. Alicante.

SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. (2021). “El ingreso mínimo vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de seguridad social vigentes en España”. *Cuadernos de Derecho Transnacional*. Vol. 13, N.º 1, págs. 629-656.

SÁNCHEZ TORRES, E. (2002). “El contrato para la formación: ¿Contrato formativo en alternancia o contrato de inserción?”. *Revista española de Derecho del Trabajo*. N.º 110, págs. 251-280.

SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y. (2005). “Excluidos sociales: empleo y protección social”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*. N.º 59, pág., 171-190.

SANTOS, A. y MUÑOZ, D. (2017). “Más allá de la precariedad laboral. Los nuevos rasgos de la precariedad juvenil”. *Gaceta sindical: reflexión y debate*. N.º 29, pág. 235-252.

SELMA PENALVA, A. (2013). *Marco normativo de las políticas sociolaborales. La protección jurídico-social de los colectivos especialmente vulnerables*. Universidad de Murcia, Murcia.

SELMA PENALVA, A. (2016). “Aspectos prácticos, perspectivas de futuro y cuestiones controvertidas de la renta activa de inserción”. *Revista de Información Laboral*. N.º 9, págs. 41-67.

SEMPERE, A.V., CANO, Y., CHARRO, P., y SAN MARTÍN C. (2003). *Políticas Sociolaborales*. Laborum, Murcia, 1ª Edición.

SEMPERE NAVARRO, A.V. (2012). “Cuestiones prácticas del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual”. *Revista Aranzadi Doctrinal*. N.º 8, págs. 55-61.

SEVILLANO MONJE, V (2017). “Las empresas de inserción como salida laboral para las personas en riesgo de exclusión social”. *Cuestiones pedagógicas. Revista de ciencias de la educación*. N.º 26, págs. 131-144.

TOBES PORTILLO, P. (2002). “El desarrollo de las políticas activas en España: un análisis de los planes de acción para el empleo”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*. N.º 36, págs. 15-44.

TODOLÍ SIGNES, A. (2015). “La compleja e insatisfactoria regulación de las prácticas y las becas de trabajo”. *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*. N.º 6, págs. 61-80.

TUSET DEL PINO, P. (2008). “La definición legal de persona con discapacidad y su proyección en el ámbito de las relaciones laborales”. *Información laboral. Jurisprudencia*. N.º 15, págs. 2-24.

VALLE MUÑOZ, F.A. (2016). “El contrato en prácticas incentivado como mecanismo de inserción laboral”. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. N.º 42, págs. 110-142.

VALLECILLO, M.R. y MOLINA, C. (2008). *Empresas de inserción y mercado de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*. Comares. Granada.

VICENTE, PACHÉS, F. (2011). “El contrato de trabajo en prácticas tras la Ley 35/2010, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo”. *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, N.º 20, págs. 89-124.

VICENTE PALACIO, A. (2014). “Tránsitos y conexiones entre el empleo y la Seguridad Social: especial referencial al subsidio de desempleo para mayores de 55 años”. Trabajo: Revista iberoamericana de relaciones laborales. N.º 30, págs. 53-77.

VIDAL PRADO, C. “Sistemas de protección social frente a la exclusión social: la Renta Mínima de Inserción”, en TEROL BECERRA, M.J. (Dir.). (2009). *II Foro Andaluz de los Derechos Sociales. Pobreza y Exclusión*. Tirant lo Blanch, Valencia.

VINCIERI, M. (2020). “Spunti critici sui reddito di cittadinanza”. *Diritto delle Relazioni Industriali*. N.º 1/XXX, págs. 36-60.

DOCUMENTACIÓN INSTITUCIONAL

ACUERDO MARCO CON AGENCIAS DE COLOCACIÓN PARA LA COLABORACIÓN CON SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN LA INSERCIÓN EN EL MERCADO LABORAL DE PERSONAS DESEMPLEADAS. Expediente: P. Abierto 17/13 (BOE N.º 153, de 24/06/2014).

ACUERDO MTAS-CERMI. (1997). *Plan de Medidas Urgentes para la Promoción del Empleo de las Personas con Discapacidad*
<http://sid.usal.es/docs/F8/8.4.1-5472/8.4.1-5472.pdf>

ACUERDO PARA LA MEJORA DEL CRECIMIENTO Y DEL EMPLEO (2006)
<https://personal.us.es/jesusacruz/Acuerdo%20reforma%202006.pdf>

ACUERDO SOCIAL Y ECONÓMICO PARA EL CRECIMIENTO, EL EMPLEO Y LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES

<https://www.ccoo.es/7d6fa511bc3bd5c38caed0a838071a8b000001.pdf>

AERES y FAEDEI. (2014). *El acompañamiento en las empresas de inserción*. <http://www.faedei.org/images/docs/documento49.pdf>

ANEXO DE LA PROPUESTA DE DECISIÓN DEL CONSEJO, *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros* [COM (2017) 677 final, Bruselas, 22/11/2017].

ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU. (1975). *Declaración de los Derechos de los Impedidos*. Resolución 3447 (XXX).

CARTA COMUNITARIA DE LOS DERECHOS SOCIALES FUNDAMENTALES DE LOS TRABAJADORES (Estrasburgo, 9 de diciembre de 1989).

<http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/europa/CDSFT/1989-CDSFT.htm>

CEOE. (2017). *Libro Blanco sobre el sistema de formación en el trabajo*.

<https://www.ceoe.es/es/publicaciones/formacion/libro-blanco-sobre-el-sistema-de-formacion-en-el-trabajo>

CÍRCULO DE EMPRESARIOS. (2018). *Jóvenes ilusionados con su futuro*. Consulta on line

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS *Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008)* incluidas una RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN *relativa a las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad (en virtud del art. 99 del Tratado CE)* y una propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO *relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (en virtud del art. 128 del Tratado CE)* (presentada por la Comisión) [COM (2005) 141 final, Bruselas, 12/04/2005].

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *documento de trabajo de la Comisión. Consulta sobre la futura Estrategia “UE 2020”* [COM (2009) 647 final, Bruselas 24/11/2009].

COMISIÓN EUROPEA *Proyecto de Informe conjunto sobre el empleo de 2001* [COM (2001) 438 final, Bruselas 12/09/2001].

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. *Accompanying the document. Proposal for a Council Recommendation on Establishing a Youth Guarantee* [SWD (2012) 409 final, Bruselas 05/12/2012].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN. *El Libro Blanco Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Boletín de las Comunidades Europeas. Suplemento 6/93.

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4e6ecfb6-471e-4108-9c7d-90cb1c3096af/language-es>

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN *Programa de acción a medio plazo para luchar contra la exclusión social y promover la solidaridad: nuevo programa para apoyar y fomentar la innovación (1994-1999) e informe sobre la aplicación del programa para la integración económica y social de los grupos menos favorecidos (1989-1994)* [COM (93) 435 final, Bruselas 22/09/1993].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN *sobre la igualdad de oportunidades de las personas con minusvalía. Una nueva estrategia comunitaria en materia de minusvalía* [COM (96) 406 final, Bruselas, 30/07/1996].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN *Hacia una Europa para todas las edades. Fomentar la prosperidad y la solidaridad entre las generaciones* [COM (1999) 221 final, Bruselas, 21/05/1999].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN *Propuesta de directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros en 1999* [COM (1998) 574 final, Bruselas de 14/10/1998].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN, *Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008), incluidas una RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN, relativa a las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad (en virtud del artículo 99 del Tratado CE) y una propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (en virtud del artículo 128 del Tratado CE)* [COM (2005) 141 final, Bruselas 12/04/2005].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN, *EE2020 una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* [COM (2010) 2020 final, Bruselas 03/03/2010].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO de 4 de noviembre de 1981. *La inserción social de los minusválidos. Líneas directrices de una acción comunitaria* (DOCE C 347/14, de 31/12/1981).

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, *relativa a las políticas europeas en el ámbito de la juventud. Responder a las expectativas de los jóvenes en Europa-aplicación del Pacto europeo para la juventud y promoción e la ciudadanía activa* [COM (2005) 206 final, Bruselas, 30/05/2005].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO EUROPEO DE PRIMAVERA, *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Comunicado del Presidente Barroso de común acuerdo con el vicepresidente Verheugen* [COM (2005) 24 final, Bruselas 02/02/2005].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. *Agenda de política social* [COM (2000) 379 final, Bruselas de 28/06/2000].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo* [COM (2002) 416 final, Bruselas 17/07/2002].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *relativa a la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: un plan de acción europeo* [COM (2003) 650 final, Bruselas, 30/10/2003].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Modernización de la protección social para crear más y mejores empleos: un enfoque general que contribuya a hacer que trabajar sea rentable* [COM (2003) 842 final, Bruselas de 30/12/2003].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo* [COM (2004) 146 final, Bruselas, 03/03/2004]

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Situación de las personas con discapacidad en la Unión Europea ampliada: el plan de acción europeo 2006-2007* [COM (2005) 604 final, Bruselas 28/11/2005].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad* [COM (2007) 359 final, Bruselas 27/06/2007].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral* [COM (2007) 620 final, Bruselas de 17/10/2007].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *situación de las personas con discapacidad en la Unión Europea: el Plan de Acción europeo 2008-2009* [COM (2007) 738 final, Bruselas, 26/11/2007].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. *Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social (2009)* [COM (2009) 58 final, Bruselas 13/02/2009].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Juventud en Movimiento. Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea* [COM (2010) 477 final, Bruselas 15/09/2010].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS

REGIONES, *Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras* [COM (2010) 636 final, de 15/11/2010].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo* [COM (2010) 682 final, Bruselas 23/11/2010].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, de 16 de diciembre de 2010, *La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial* [COM (2010) 758 final, Bruselas 16/12/2010].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES *Iniciativa de Oportunidades para la Juventud* [COM (2011) 933 final, Bruselas, 20/12/2011].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Hacia una recuperación generadora de empleo* [COM (2012) 173 final, Bruselas 18/04/2012].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Promover el empleo juvenil* [COM (2012) 727 final, Bruselas 05/12/2012].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. *Hacia un Marco de Calidad para los Periodos de Prácticas. Segunda fase de la consulta de los interlocutores sociales a escala europea con arreglo al artículo 154 del TFUE* [COM (2012) 728 final, Bruselas 05/12/2012].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. *Plan de Acción sobre el emprendimiento 2020. Relanzar el espíritu emprendedor en Europa* [COM (2012) 795 final, Bruselas 09/01/2013].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES *Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020* [COM (2013) 83 final, Bruselas 20/02/2013].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Iniciativa sobre Empleo Juvenil* [COM (2013) 144 final, de 12/03/2013].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL CONSEJO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. *Trabajar juntos por los jóvenes europeos. Un llamamiento a la acción contra el desempleo juvenil* [COM (2013) 447 final, Bruselas, 19/06/2013].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Una vida digna para todos: de la visión a la acción protectora* [COM (2014) 335 final, Bruselas 02/06/2014].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. *La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años* [COM (2016) 646 final, Bruselas 04/10/2016].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación* [COM (2020) 276 final, Bruselas, 01/07/2020].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030* [COM (2021) 101 final, Bruselas, 03/03/2021].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Hacia una Europa de la solidaridad. Intensificación de la lucha contra la exclusión social y promoción de la integración* [COM (92) 542 final, Bruselas de 23/12/1992].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI* (Boletín de las Comunidades Europeas. Suplemento 6/93).

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS *Modernización y mejora de la protección social en la Unión Europea* [COM (97) 102 final, Bruselas 12/03/1997].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Una Estrategia concertada para modernizar la protección social* [COM (99) 347 final].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS sobre *la Agenda Social* [COM (2005) 33 final, Bruselas 09/02/2005].

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS *Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008)*, incluidas una RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN, *relativa a las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad (en virtud del artículo 99 del Tratado CE)* y una propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO, *relativa a las*

directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (en virtud del artículo 128 del Tratado CE) [COM (2005) 141 final, Bruselas 12/04/2005].

COMUNICACIÓN DEL CONSEJO, *Educación y formación 2010. Urgen las reformas para coronar con éxito la estrategia de Lisboa*. Informe intermedio conjunto del Consejo y la Comisión sobre la ejecución del programa de trabajo detallado relativo al seguimiento de los objetivos de los sistemas de educación y formación en Europa (DOUE C 104/1, de 30/04/2004).

CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA del Consejo Europeo, reunido los días 9 y 10 de diciembre de 1994, en Essen.

CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA del Consejo Europeo, reunido los días 15 y 16 de junio de 1998, en Cardiff.

CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA del Consejo Europeo reunido los días 3 y 4 de junio de 1999, en Colonia.

CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA del Consejo Europeo reunido los días 23 y 24 de marzo de 2000, en Lisboa.

CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA del Consejo Europeo reunido los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, en Niza.

CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA del Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo, reunido los días 20 y 21 de noviembre de 1997, en Luxemburgo.

CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA del Consejo Europeo, reunido los días 15 y 16 de marzo de 2002, en Barcelona.

CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA del Consejo Europeo, reunido el día 23 de marzo de 2005, en Bruselas, Anexo I.

CONCLUSIONES DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LOS REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS, *sobre el acceso al deporte de las personas con discapacidad* (DOUE C 192/18 de 07/06/2019).

CONCLUSIONES DEL CONSEJO, sobre el papel de la educación y la formación en la aplicación de EE2020 (DOUE C 70/1 de 04/03/2011).

CONCLUSIONES DEL CONSEJO, de 26 de noviembre de 2012, *sobre la educación y la formación en Europa 2020 – La contribución de la educación y la formación a la recuperación económica, al crecimiento y al empleo* (DOUE C 393/5, de 19/12/2012).

CONCLUSIONES DEL CONSEJO, *Mejorar el empleo de las personas en situación de vulnerabilidad en el mercado laboral* (ST 14520/19 + COR 1, Bruselas, 05/12/2019).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 11838/11 SOC 583 JEUN 36 ECOFIN 443 EDUC 206, Bruselas de 20/06/2011.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 14086/13 SOC 734 ECOFIN 832 EDUC 360 JEUN 84, Bruselas, 07/10/2013.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL Informe N.º 02/2020 *Jóvenes y mercado de trabajo en España*. <http://www.ces.es/informes>

CONSEJO EUROPEO EUCO 37/13 CO EUR 5 CONCL 3, Bruselas de 08/02/2013.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA ONU

<https://www.un.org/development/desa/disabilities-es/convencion-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-2.html>

DECISIÓN DEL CONSEJO, de 2 de abril de 1963, *por la que se establecen los principios generales para la elaboración de una política común sobre formación profesional* (DOCE de 20/04/1963, 63/266/CEE).

DECLARACIÓN DEL CONSEJO, *sobre el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social: trabajar juntos para luchar contra la pobreza en 2010 y después* (DOUE C 333/08, 10/12/2010).

DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL *sobre los aspectos económicos y financieros del Libro Blanco: Crecimiento, competitividad, empleo* (DOCE C 295/38, de 22/10/1994).

DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO *sobre la “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la puesta en práctica, los resultados y la evaluación general del Año Europeo de las personas con discapacidad 2003”* (DOUE C 88/22, de 11/04/2006).

DICTAMEN 6/2007 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *sobre el anteproyecto de la Ley 44/2007*. <http://www.ces.es/dictamenes>

DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO *sobre el tema Personas con discapacidad: Empleo y accesibilidad por etapas para las personas con discapacidad en la UE. Estrategia de Lisboa posterior a 2010* (Dictamen exploratorio) (DOUE C 354/8, de 28/12/2010).

DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO *Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros* [COM (2017) 677 final – 2017/0305 (NLE)]. SOC/558, de 10/06/2019.

DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, *Configuración de la agenda de la UE sobre los derechos de las personas con discapacidad para el período 2020-2030* (SOC/616-CESE-2019).

DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO sobre el tema “Trabajo y pobreza: hacia un enfoque global indispensable” (Dictamen de iniciativa) (DOUE C 318/52, de 23/12/2009).

DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO sobre *El empleo para los jóvenes, las cualificaciones técnicas y la movilidad* (DOUE C 68/11, de 06/03/2012).

DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO sobre *la renta mínima europea e indicadores de pobreza* (DOUE C 170/23, de 05/06/2014).

DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, *Lucha contra la pobreza (dictamen exploratorio)* (DOUE C 133/03, de 14/04/2016).

DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO sobre el tema *Principios para unos sistemas de prestaciones sociales eficaces y fiables* (DOUE C 13/40, de 15/01/2016).

DICTAMEN DEL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES, 117º Pleno, 7 y 8 de abril de 2016, *Seguimiento del Informe de los cinco presidentes “Realizar la unión económica y monetaria europea”* (DOUE C 240/01, de 01/07/2016).

DICTAMEN DEL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES, *La desinstitucionalización de los sistemas de asistencia a escala local y regional* (NAT-VI/024, 126º Pleno, 30 de noviembre - 1 de diciembre de 2017).

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN *Marco de calidad para los periodos de prácticas* que acompaña al documento COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES *Hacia una recuperación generadora de empleo* [SWD (2012) 99 final, Estrasburgo, 18/04/2012].

EAPN 8º INFORME 2018. *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2017.*

EAPN 9º INFORME 2019. *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2018.*

EAPN 10º INFORME 2020. *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019.*

EAPN INFORME (2021). *El estado de la pobreza en España 2021. Avances de resultados, julio 2021.*

ESTRATEGIA ESPAÑOLA SOBRE DISCAPACIDAD 2012-2020
<https://sid-inico.usal.es/documentacion/estrategia-espanola-sobre-discapacidad-2012-2020/>

ESTUDIO ECONÓMICO DE LA OCDE SOBRE ESPAÑA (2018). *Conseguir que el crecimiento beneficie a todos.* Madrid.
<http://www.oecd.org/economy/spain-economic-snapshot/>

FUNDACIÓN FOESSA *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España (2019)*. <https://www.foessa.es/viii-informe/>

FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO (2019). *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza*. <https://www.gitanos.org>

GUIDE RELATIF À LA MISE EN OEUVRE DU PACEA,
<https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/mesures-jeunes/article/instruction-pour-la-mise-en-oeuvre-du-parcours-contractualise-d-accompagnement>

I INFORME NACIONAL DE ESTRATEGIAS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LA INCLUSIÓN SOCIAL DEL REINO DE ESPAÑA (2006-2008)
https://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/spain_es.pdf

I PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DEL REINO DE ESPAÑA (2001-2003) <http://sid.usal.es/idocs/F8/8.4.1-3247/8.4.1-3247.pdf>

II PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DEL REINO DE ESPAÑA (2003-2005)
http://www.mitramiss.gob.es/uafse_2000-2006/equal/descargas/II_PNAin.pdf

III PLAN DE ACCIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD 2009-2012
<https://sid-inico.usal.es/documentacion/iii-plan-de-accion-para-las-personas-con-discapacidad-2009-2012/>

III PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DEL REINO DE ESPAÑA (2005-2006)
https://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2005/es_es.pdf

INFORMACIÓN PROCEDENTE DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA. CONSEJO *Conclusiones del Consejo sobre el apoyo a la aplicación de la estrategia europea sobre discapacidad 2010-2020* (DOUE C 300/2, de 11/10/2011).

INFORME AL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN, de 9 de mayo de 2010, elaborado por Mario Monti, y titulado *Una nueva estrategia para el mercado único -Al servicio de la economía y la sociedad de Europa-*. <http://cecumadrid.org/index.php/172-documentos-para-la-reflexion/analisis-y-datos-relavantes/322-nueva-estrategia-para-el-mercado-unico>.

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO *sobre la ejecución, los resultados y la evaluación general del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010)* [COM (2012) 107 final, Bruselas 15/03/2012].

INFORME DE LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Informe Final sobre la aplicación del Programa Comunitario para la Integración Económica y Social de los Grupos menos Favorecidos "POBREZA 3" (1989-1994)*. Decisión 89/457/CEE del Consejo, de 18 de julio de 1989 (DOCE L 224, de 02/08/1989) [COM (95) 94 final, Bruselas 27/03/1995].

INFORME DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2014). *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad.*

LIBRO BLANCO DE LA COMISIÓN EUROPEA, *Un nuevo impulso para la juventud europea* [COM (2001) 681 final, Bruselas 21/11/2001].

LIBRO BLANCO DE LA COMISIÓN *Sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025* [COM (2017) 2025 final, Bruselas 01/03/2017].

LIBRO VERDE DE LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI* [COM (2006) 708 final, Bruselas 22/11/2006].

MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030. *Informe de Rentas Mínimas de Inserción, año 2019*
<https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas.htm>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE Y CONFERENCIA DE CONSEJOS SOCIALES DE UNIVERSIDADES. *Inserción laboral de los egresados universitarios. La perspectiva de la afiliación a la Seguridad Social. Primer Informe.*
<https://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/universitaria/informes-copia/informe-insercion.html>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2019. Informe español.*
<https://www.educacionyfp.gob.es/inee/indicadores/indicadores-internacionales/ocde/2019.html>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2020. Informe español.*
<https://www.educacionyfp.gob.es/inee/indicadores/indicadores-internacionales/ocde.html>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2021. Informe español.*
<https://www.educacionyfp.gob.es/inee/indicadores/indicadores-internacionales/ocde.html>

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. (2013). *Estrategia de Emprendimiento y Empleo joven 2013/2016.*
http://www.mites.gob.es/ficheros/rse/documentos/eeej/eeej_documento.pdf

MINISTERIO DE SANIDAD, MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030 Y MINISTERIO DE CONSUMO. *Plan de Acción de la Estrategia Española sobre Discapacidad 2014-2020.*

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. *Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012*

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL. *Informe Jóvenes y mercado de trabajo. Septiembre-2019.*
https://www.mites.gob.es/es/sec_trabajo/analisis-mercado-trabajo/jovenes/index.htm

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2006). *Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo*. http://www.mitramiss.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Sala_de_comunicaciones/Noticias/2006/adj_not_200605_3.pdf

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *Plan de acción para las mujeres con discapacidad 2007*.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *II Plan de acción para las personas con discapacidad 2003-2007*.

OBSERVATORIO DE LAS OCUPACIONES. *Informe de prospección y detección de necesidades formativas, 2019*.

<https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/observatorio/necesidades-formativas/ver-resultados.html?documentType=prospecciones&>

OIT, *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2017*.

https://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/WCMS_598679/lang--es/index.htm

OIT, *Tendencias Mundiales del empleo juvenil 2020: La tecnología y el futuro de los empleos*.

https://www.ilo.org/global/publications/WCMS_737662/lang--es/index.htm

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. (1980). *International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps*. Resolución WHA29.35 de la 29ª Asamblea Mundial de la Salud, mayo 1976.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. (2001). *International Classification of Functioning, Disability and Health*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría General de Asuntos Sociales. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).

PARLAMENTO EUROPEO, CONSEJO Y COMISIÓN EUROPEA, *Proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales* (DOUE C 428/09, de 13/12/2017).

PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es

PLAN 1 JEUNE 1 SOLUTION

<https://www.1jeune1solution.gouv.fr/>

PLAN ANUAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD, IMPACTO, EFICACIA Y EFICIENCIA DEL CONJUNTO DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO 2015-2016: INFORME DE EJECUCIÓN https://www.sistemanacionalempleo.es/evaluacion_formacion.html.

PLAN DE ACCIÓN DE LA *ESTRATEGIA ESPAÑOLA SOBRE DISCAPACIDAD 2014-2020*

<https://www.mscbs.gob.es/ssi/discapacidad/informacion/planAccionEstrategiaEspanolaDiscapacidad.htm>

PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA EL EMPLEO DEL REINO DE ESPAÑA 2003
file:///C:/Users/Javi/Downloads/nap_spain_es_2003.pdf

PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA EL EMPLEO DEL REINO DE ESPAÑA 2004
https://www.mites.gob.es/uafse_2000-2006/es/PNAE.pdf

PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DEL REINO DE ESPAÑA (2006-2008)
https://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/spain_es.pdf

PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DEL REINO DE ESPAÑA (2008-2010) <https://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2018/10/plan-nacional-de-accion-para-la-inclusion-social-del-reino-de-espana-20082010-1.pdf>

PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DEL REINO DE ESPAÑA 2013-2016
https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusionSocial_2013_2016.pdf

PLAN NACIONAL DE IMPLANTACIÓN DE LA GARANTÍA JUVENIL EN ESPAÑA (2013) file:///C:/Users/Javi/Downloads/plannacionalgarantiajuvenil_es.pdf

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA. 2005

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA. 2006

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA. 2007

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA. 2008

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA. 2009

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA. 2010

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS. ESPAÑA 2011.

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS. REINO DE ESPAÑA 2012.

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS. REINO DE ESPAÑA 2013.

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS. REINO DE ESPAÑA 2014.

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS. REINO DE ESPAÑA 2015.

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS. REINO DE ESPAÑA 2016.

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS. REINO DE ESPAÑA 2017.

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS. REINO DE ESPAÑA 2018.

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS. REINO DE ESPAÑA 2019.

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS. REINO DE ESPAÑA 2020.

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS. REINO DE ESPAÑA 2021.

PROPUESTA DE DECISIÓN DEL CONSEJO *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros* [COM (2019) 151 final, Bruselas, 27/02/2019].

PROPUESTA DE DECISIÓN DEL CONSEJO *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros* [COM (2021) 282 final, Bruselas, 02/06/2021].

PROPUESTA DE RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO *sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil* [SWD (2012) 409 final] [COM (2012) 729 final, Bruselas 05/12/2012].

PROYECTO DE COMUNICACIÓN A LOS ESTADOS MIEMBROS *por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos/subvenciones globales para proyectos piloto que los Estados miembros están invitados a elaborar en el marco de una iniciativa comunitaria referente a los minusválidos y a ciertos grupos desfavorecidos. INICIATIVA "HORIZON"* (DOCE C 327/9, de 29/12/1990).

PROYECTO DE INFORME CONJUNTO SOBRE EL EMPLEO DE LA COMISIÓN Y DEL CONSEJO *que acompaña a la Comunicación de la Comisión relativa al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016* [COM (2015) 700 final, Bruselas 26/11/2015].

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO, de 28 de junio de 2011, *relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro* (DOUE C 191/01, de 01/07/2011).

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO, de 22 de abril de 2013, *sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil* (DOUE C 120/1, de 26/04/2013).

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO, de 10 de marzo de 2014, *sobre un marco de calidad para los períodos de prácticas* (DOUE C 88/1, de 27/03/2014).

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO, de 8 de julio de 2014, *relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2014* (DOUE C 247/35, de 29/07/2014).

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO, de 15 de febrero de 2016, *sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral* (DOUE C 67/1, de 20/02/2016).

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO, de 15 de marzo de 2018, relativa al Marco Europeo para una formación de Aprendices de Calidad y Eficaz (DOUE C 153/1, de 02/05/2018).

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO de 13 de julio de 2018, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España (DOUE C 320/33, DE 10/09/2018).

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO *relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España* [COM (2019) 509 final, Bruselas 05/06/2019].

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO, de 30 de octubre de 2020, *relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil* (DOUE C 372/1, de 04/11/2020).

RECOMENDACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 18 de junio de 2009, *sobre el establecimiento de un Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales* (DOUE C 155/1, de 08/07/2009).

RESOLUCIÓN 217 A (III), de la Asamblea General de las Naciones Unidas, París 10 de diciembre de 1948. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO, de 21 de enero de 1974, *relativa a un programa de acción social* (DOCE C 13/1, de 12/02/1974).

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO, de 27 de junio de 1974, *relativa al establecimiento del primer programa de acción comunitaria para la readaptación profesional de los minusválidos* (DOCE C 80/30, de 09/07/1974).

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO de 15 de diciembre de 1997 *sobre las Directrices para el empleo en 1998* (DOCE C 30/1, de 28/01/1998).

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO, de 22 de febrero de 1999, *sobre las Directrices para el empleo en 1999* (DOCE C 69/2, de 12/03/1999).

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO, de 15 de julio de 2003, *sobre el fomento del empleo y de la inclusión social de las personas con discapacidad* (DOUE C 175/1, de 24/07/2003).

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, REUNIDOS EN EL CONSEJO, *sobre un marco para la cooperación europea en el ámbito de la juventud: la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027* (DOUE C 456/1, de 18/12/2018).

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO Y DE LOS MINISTROS DE EDUCACIÓN, reunidos en el seno del Consejo, de 13 de diciembre de 1976, *relativa a las medidas que hay que tomar*

para mejorar la preparación de los jóvenes para la actividad profesional y facilitarles el paso de la educación a la vida activa (DOCE C 308/1, de 30/12/1976).

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO Y DE LOS MINISTROS DE EDUCACIÓN, reunidos en el seno del Consejo, de 12 de julio de 1982, *sobre las medidas que hay que tomar con el fin de mejorar la preparación de los jóvenes para la actividad profesional y facilitarles el paso de la educación a la vida activa* (DOCE C 193/1 de 28/07/1982).

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO Y DE LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, REUNIDOS EN EL SENO DEL CONSEJO, de 20 de diciembre de 1996, sobre la igualdad de oportunidades de las personas con minusvalías (DOCE C 12/1, de 13/01/1997)

RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 12 de marzo de 1981, *sobre las actividades de la juventud* (DOCE N.º C 77/58, de 06/04/1981).

RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 16 de junio de 2010, *sobre la Estrategia UE 2020* (DOUE C 236 E/57, de 12/08/2011).

RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 20 de diciembre de 2010, *sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa* (DOUE 2012/C 70 E/02, de 08/03/2012).

SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL *Informe de Actividades de la RED EURES ESPAÑA. Periodo Enero-Diciembre 2015*. Consulta on line.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2015). *Garantía juvenil de la UE: se han dado los primeros pasos, pero la aplicación del programa presenta riesgos*. Informe especial. N.º 3. <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=31500>

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. Informe especial N.º 5/2017 *¿Han sido determinantes las políticas de la UE en cuanto al desempleo juvenil? Evaluación de la Garantía Juvenil y de la Iniciativa de Empleo Juvenil*. <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/BrowsePublications.aspx?k=&ty=Special%20Report&y=2017&top=&start1=20>

UNESCO. (2209). *Directrices sobre políticas de inclusión en la educación* https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000177849_spa

DISPOSICIONES NORMATIVAS

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

C111-CONVENIO SOBRE LA DISCRIMINACIÓN (EMPLEO Y OCUPACIÓN), 1958.

C122- CONVENIO SOBRE LA POLÍTICA DE EMPLEO, 1964.

C138- CONVENIO SOBRE LA EDAD MÍNIMA, 1973.

C159-CONVENIO SOBRE LA READAPTACIÓN PROFESIONAL Y EL EMPLEO (PERSONAS INVÁLIDAS), 1983

C168-CONVENIO SOBRE EL FOMENTO DEL EMPLEO Y LA PROTECCIÓN CONTRA EL DESEMPLEO, 1988.

C181-CONVENIO SOBRE LAS AGENCIAS DE EMPLEO PRIVADAS, 1997.

DECLARACIÓN ADOPTADA POR LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN SU 86ª REUNIÓN. (1988). *Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo*. OIT, Ginebra.

<https://www.ilo.org/declaration/lang--es/index.htm>

R090-RECOMENDACIÓN SOBRE IGUALDAD DE REMUNERACIÓN, 1951.

R111-RECOMENDACIÓN SOBRE LA DISCRIMINACIÓN (EMPLEO Y OCUPACIÓN), 1958.

R122-RECOMENDACIÓN SOBRE LA POLÍTICA DEL EMPLEO, 1964.

R169-RECOMENDACIÓN SOBRE LA POLÍTICA DEL EMPLEO (disposiciones complementarias), 1984.

RESOLUCIÓN ADOPTADA POR LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN SU 93.ª REUNIÓN. (2005). *Resolución relativa al empleo de los jóvenes*. OIT, Ginebra.

<https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/93rdSession/lang--es/index.htm>

RESOLUCIÓN Y CONCLUSIONES DE LA 101.ª REUNIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2012). *La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción*. OIT, Ginebra.

https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/101stSession/texts-adopted/WCMS_187080/lang--es/index.htm

UNIÓN EUROPEA

Derecho originario

CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA (DOUE C 202/389, de 07/06/2016).

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA (1957)
<https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-founding.html>

TRATADO DE ÁMSTERDAM por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (DOCE C 340/1, de 10/11/1997).

TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA (versión consolidada) (DOUE C 202/01, de 7/06/2016).

TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (DOCE C 191/01, de 29/07/1992).

TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (versión consolidada) (DOUE C 202/01, de 7/06/2016).

TRATADO DE LISBOA por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (DOUE C 306/1, de 17/12/2007).

TRATADO DE NIZA, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Niza el 26 de febrero de 2001 (DOCE C 80/1, de 10/03/2001).

Derecho derivado

DECISIÓN 50/2002/CE DEL PARLAMENTO Y DEL CONSEJO, de 7 de diciembre de 2001, *por la que se aprueba un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social* (DOCE L 10/1, de 12/01/2002).

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DE LA COMISIÓN, de 26 de noviembre de 2012, *relativa a la aplicación del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la puesta en relación y la compensación de las ofertas y demandas de empleo y el restablecimiento de EURES [notificada con el número C (2012) 8548]* (DOUE L 328/21, de 28/11/2012).

DECISIÓN DEL CONSEJO, del 22 de julio de 1975, *relativa al programa de proyecto y de estudio piloto de lucha contra la pobreza* (DOCE L 199/34, de 30/07/1975).

DECISIÓN DEL CONSEJO, de 19 de diciembre de 1984, *relativa a una acción comunitaria específica de lucha contra la pobreza* (DOCE L 2/24, de 03/01/1985)

DECISIÓN DEL CONSEJO, de 18 de abril de 1988, *por la que se adopta un segundo programa de acción de la Comunidad en favor de los minusválidos (HELIOS)* (DOCE L 104/38, de 23/04/1988).

DECISIÓN DEL CONSEJO, de 16 de junio de 1988, *por la que se establece un programa de acción “La Juventud con Europa” para el fomento de intercambios de jóvenes en la Comunidad* (DOCE, N.º L 158/42, de 25/06/1988).

DECISIÓN DEL CONSEJO, de 18 de julio de 1989, *relativa a la implantación de un programa a medio plazo de medidas para la integración económica y social de las categorías de personas económica y socialmente menos favorecidas* (DOCE L 224/10, de 02/08/89).

DECISIÓN DEL CONSEJO, de 29 de julio de 1991, *por la que se adopta el programa “La Juventud con Europa” (segunda fase)* (DOCE N.º L 217/25, de 06/08/1991).

DECISIÓN DEL CONSEJO, de 25 de febrero de 1993, *por la que se aprueba el tercer programa de acción comunitaria para las personas minusválidas (HELIOS II 1993-1996)* (DOCE L 56/30, de 09/03/1993).

DECISIÓN DEL CONSEJO, de 13 de marzo de 2000 *relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2000* (DOCE L 72/15, de 21/03/2000).

DECISIÓN DEL CONSEJO, de 19 de enero de 2001, *relativa a las directrices para la política de empleo de los Estados miembros para 2001* (DOCE L 22/18, de 24 de enero de 2001).

DECISIÓN DEL CONSEJO, de 3 de diciembre de 2001, *sobre el Año Europeo de las personas con discapacidad 2003* (DOCE L 335/15, de 19/12/2001).

DECISIÓN DEL CONSEJO, de 18 de febrero de 2002, *relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002* (DOCE L 60/60, de 01/03/2002).

DECISIÓN DEL CONSEJO, de 22 de julio de 2003, *relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros* (DOUE L 197/13, de 05/08/2003).

DECISIÓN DEL CONSEJO, de 15 de julio de 2008, *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros* (DOUE L 198/47, de 26/07/2008).

DECISIÓN DEL CONSEJO, de 26 de noviembre de 2009, *relativa a la celebración por parte de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad* (DOUE L 23/35, de 21/01/2010).

DECISIÓN DEL CONSEJO, de 21 de octubre de 2010, *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros* (DOUE L 308/46, de 24/11/2010).

DECISIÓN (UE) 2015/1848 DEL CONSEJO, de 5 de octubre de 2015, *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros para 2015* (DOUE L 268/28 de 15/10/2015).

DECISIÓN (UE) 2016/1838 DEL CONSEJO, de 13 de octubre de 2016, *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros en 2016* (DOUE L 280/30, de 18/10/2016).

DECISIÓN (UE) 2018/1215 DEL CONSEJO de 16 de julio de 2018, *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros* (DOUE L 224/4, de 05/09/2018).

DECISIÓN (UE) 2019/1181 DEL CONSEJO, de 8 de julio de 2019, *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros* (DOUE L 185/44, de 11/07/2019).

DECISIÓN (UE) 2020/1512 DEL CONSEJO, de 13 de octubre de 2020, *relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los estados miembros* (DOUE L 344/22, de 19/10/2020).

DIRECTIVA 68/360/CEE, DEL CONSEJO, de 15 de octubre de 1968, *sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados Miembros y de sus familias dentro de la Comunidad* (DOCE L 257/13, de 19/10/1968).

DIRECTIVA 76/207/CEE DEL CONSEJO, de 9 de febrero de 1976, *relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo* (DOCE L 39/40, de 14/02/1976).

DIRECTIVA 2000/43/CE DEL CONSEJO, de 29 de junio de 2000, *relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico* (DOCE L 180/22, de 19/07/2000).

DIRECTIVA 2000/78/CE DEL CONSEJO, de 27 de noviembre de 2000, *relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación* (DOCE L 303/16 de 02/12/2000).

DIRECTIVA 2014/23/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 26 de febrero de 2014, *relativa a la adjudicación de contratos de concesión* (DOUE L 94/1, de 28/03/2014).

DIRECTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 26 de febrero de 2014, *sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE* (DOUE L 94/65, de 28/03/2014).

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN, de 6 de julio de 1977, a los Estados miembros *relativa a la preparación profesional de los jóvenes en paro o amenazados de perder su empleo* (DOCE n.º L 180/18, de 20/07/1977, 77/464/CEE).

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN, de 3 de octubre de 2008, *sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral* (DOUE L 307/11, de 18/11/2008).

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO, de 24 de julio de 1986, *sobre el empleo de los minusválidos en la Comunidad* (DOCE L 225/43, de 12/08/1986).

REGLAMENTO (CEE) N.º 1612/68 DEL CONSEJO, de 15 de octubre de 1968, *relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad* (DOCE, L 257/2 de 19/10/1968).

REGLAMENTO (UE) N.º 223/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 11 de marzo de 2014, *relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas* (DOUE L 72/1, de 12/03/2014)

REGLAMENTO (UE) 2021/1057 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 24 de junio de 2021, *por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) N.º 1296/2013* (DOUE L 231/21, de 30/06/2021)

REGLAMENTO (UE) 2021/1060 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 24 de junio de 2021, *por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados* (DOUE L 231/159, de 30/06/2021).

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 17 de junio de 2008, *sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social* (2010) [COM (2007)0797 – C6-0469/2007 – 2007/0278 (COD)]. DOUE 2009/C 286 E/38.

RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 18 de junio de 2020, *sobre la Estrategia Europea sobre Discapacidad posterior a 2020* [2019/2975 (RSP)]. P9_TA (2020) 0156.

ESPAÑA

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

INSTRUMENTO DE RATIFICACIÓN, de 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea, hecha en Turín el 18 de octubre de 1961 (BOE n.º 153, de 26 de junio de 1980).

INSTRUMENTO DE RATIFICACIÓN de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 (BOE N.º 96, de 21/04/2008).

LEY ORGÁNICA 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (BOE N.º 159, de 04/07/1985).

LEY ORGÁNICA 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (BOE N.º 238, de 04/10/1990).

LEY ORGÁNICA 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (BOE N.º 278, de 21/11/1995).

LEY ORGÁNICA 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, (BOE N.º 147, de 20/06/2002).

LEY ORGÁNICA 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (BOE N.º 307, de 24/10/2002).

LEY ORGÁNICA 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE N.º 106, de 04/05/2006).

LEY ORGÁNICA 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (BOE N.º 295, de 10/12/2013).

LEY ORGÁNICA 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación (BOE N.º 340, de 30/12/2020).

LEY de contrato de aprendizaje, de 17 de julio de 1911 (Gaceta de Madrid, N.º 200, de 19/07/1911).

LEY de 25 de agosto de 1939, sobre provisión de plazas de la Administración del Estado con mutilados, excombatientes y excautivos (BOE N.º 244, de 01/09/1939).

LEY 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social (BOE n.º 312, de 30/12/1963).

LEY 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores (BOE N.º 64, de 14/03/1980).

LEY 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo (BOE n.º 250, de 17/10/1980).

LEY 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (BOE N.º 103, de 30/04/1982).

LEY 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (BOE N.º 185, de 03/08/1984).

LEY 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE N.º 80, de 03/04/1985).

LEY 23/1988, de 28 de julio, de modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (BOE N.º 181, de 29/07/1988).

LEY 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal (BOE N.º 131, de 02/06/1994).

LEY 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE n.º 90, de 15/04/1997).

LEY 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE n.º 313, de 31/12/1997)

LEY 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de carácter social (BOE n.º 312, de 30 de diciembre de 1999).

LEY 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad (BOE N.º 298, de 13/12/2002).

LEY 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (BOE N.º 289, de 03/12/2003).

LEY 53/2003, de 10 de diciembre, sobre empleo público de discapacitados (BOE N.º 296, de 11/12/2003).

LEY 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (BOE N.º 301, de 17/12/2003).

LEY 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE N.º 313, de 31/12/2003).

LEY 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE N.º 299, de 15/12/2006).

LEY 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo (BOE n.º 312, de 30 de diciembre de 2006).

LEY 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE N.º 89, de 13/04/2007).

LEY 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo (BOE N.º 166, de 12/07/2007).

LEY 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción (BOE N.º 299, de 14/12/2007).

LEY 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (BOE N.º 310, de 27/12/2007).

LEY 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas (BOE N.º 315, de 31/12/2009).

LEY 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (BOE n.º 76, de 30 de marzo de 2011).

LEY 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (BOE N.º 184, de 02/08/2011).

LEY 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (BOE N.º 162, de 07/07/2012).

LEY 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (BOE N.º 179, de 27/07/2013).

LEY 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social (BOE N.º 52, de 01/03/2014),

LEY 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (BOE n.º 252, de 17/10/2014).

LEY 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto de Sociedades (BOE N.º 288, de 28/11/2014.)

LEY 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 (BOE n.º 315, de 30/12/2014).

LEY 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social (BOE n.º 180, de 29/07/2015).

LEY 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral (BOE N.º 217, de 10/09/2015)

LEY 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social (BOE n.º 217, de 10/09/2015).

LEY 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo (BOE N.º 257, de 25/10/2017).

LEY 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (BOE N.º 272, de 09/11/2017).

LEY 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (BOE n.º 161, de 4 de julio de 2018).

LEY 1/2020, de 15 de julio, por la que se deroga el despido objetivo por faltas de asistencia al trabajo establecido en el artículo 52. d) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (BOE N.º 194, de 16/07/2020).

LEY 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (BOE N.º 341, de 31/12/2020).

LEY 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia (BOE N.º 164, de 10/07/2021).

REAL DECRETO-LEY 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas (BOE n.º 57, de 07/03/2009).

REAL DECRETO-LEY 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción (BOE N.º 197, de 15/08/2009).

REAL DECRETO-LEY 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (BOE n.º 147, de 17/06/2010).

REAL DECRETO-LEY 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas (BOE n.º 37, de 12/02/2011).

REAL DECRETO-LEY 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo (BOE n.º 43, de 19/02/2011).

REAL DECRETO-LEY 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento

del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (BOE N.º 208, de 30/08/2011).

REAL DECRETO-LEY 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE n.º 168, de 14 de julio de 2012)

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 (BOE n.º 47, de 23/02/2013).

REAL DECRETO-LEY 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficacia (BOE n.º 163, de 05/07/2014).

REAL DECRETO-LEY 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo (BOE N.º 307, de 20/12/2014).

REAL DECRETO-LEY 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (BOE n.º 310, de 24/12/2016).

REAL DECRETO-LEY 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo (BOE n.º 102, de 29 de abril de 2017).

REAL DECRETO-LEY 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo (BOE n.º 314, de 29/12/2018).

REAL DECRETO-LEY 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo (BOE n.º 61, de 12/03/2019).

REAL DECRETO-LEY 4/2020, de 18 de febrero, por el que se deroga el despido objetivo por faltas de asistencia al trabajo establecido en el artículo 52. D) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (BOE N.º 43, de 19/02/2020).

REAL DECRETO-LEY 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (BOE N.º 154, de 01/06/2020).

REAL DECRETO-LEY 32/2020, de 3 de noviembre, por el que se aprobaban una serie de medidas complementarias a la protección por desempleo y de apoyo al sector cultural (BOE N.º 291, de 04/11/2020).

REAL DECRETO-LEY 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo (BOE N.º 23, de 27/01/2021).

REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE N.º 154, de 29/06/1994).

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 (BOE N.º 75, de 29/03/1995).

REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (BOE n.º 161, de 3 de julio de 2010).

REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (BOE N.º 289, de 03/12/2013).

REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (BOE N.º 255, de 24/10/2015).

REAL DECRETO LEGISLATIVO 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (BOE N.º 255, DE 24/10/2015).

REAL DECRETO LEGISLATIVO 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE N.º 261, de 31/10/2015).

REAL DECRETO LEGISLATIVO 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE N.º 261, de 31/10/2015).

DECRETO para el ingreso en el Cuerpo de inválidos militares de los jefes militares de la armada declarados inútiles (Gaceta de Madrid, N.º 139, de 15/05/1931).

DECRETO para la creación del Patronato Nacional de Cultura, de los Deficientes (Gaceta de Madrid, N.º 96, de 06/04/1934).

DECRETO 2431/1966, de 13 de agosto, sobre el empleo de los trabajadores de edad madura (BOE n.º 233, de 29/09/1966).

DECRETO 3158/1966, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General que determina la cuantía de las prestaciones económicas del Régimen General de la Seguridad Social y condiciones para el derecho a las mismas (BOE n.º 312, de 30/12/1966).

DECRETO 2530/1970, de 20 de agosto, por el que se regula el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos (BOE n.º 221, de 15/09/1970).

DECRETO 2531/1970, de 22 de agosto, sobre empleo de trabajadores minusválidos (BOE N.º 221, de 15/09/1970).

DECRETO 298/1973, de 8 de febrero, sobre actualización del Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón, de acuerdo con la Ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento del Régimen General de la Seguridad Social (BOE N.º 50, de 27/02/1973).

REAL DECRETO que crea el Patronato Nacional de Sordomudos, Ciegos y Anormales (Gaceta de Madrid, N.º 24, de 24/01/1910).

REAL DECRETO 1723/1981, de 24 de julio, sobre reconocimiento, declaración y calificación de las condiciones de subnormal y minusválido (BOE N.º 190, de 10/08/1981).

REAL DECRETO 1451/1983, de 11 de mayo, por el que en cumplimiento de lo previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, se regula el empleo selectivo o las medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos (BOE n.º 133, de 04/06/1983).

REAL DECRETO 383/1984, de 1 de febrero, por el que se establece y regula el sistema especial de prestaciones sociales y económicas previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (BOE N.º 49, de 27/02/1984).

REAL DECRETO 152/1985, de 6 de febrero, por el que se aprueba la oferta de empleo público para 1985 (BOE N.º 35, de 09/02/1985).

REAL DECRETO 1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los Centros Especiales de Empleo (BOE n.º 189 de 08/08/1985).

REAL DECRETO 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo definidos en el artículo 42 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido (BOE n.º 294, de 09/12/1985).

REAL DECRETO 348/1986, de 10 de febrero, por el que se sustituyen los términos subnormalidad y subnormal contenido en las disposiciones reglamentarias vigentes, hasta ese momento (BOE, N.º 45, de 21/02/1986).

REAL DECRETO Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado (BOE n.º 126, de 27/05/1987).

REAL DECRETO 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de pensiones no contributivas, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas (BOE n.º 69, de 21/03/1991).

REAL DECRETO 488/1998, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el art. 11 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos formativos (BOE N.º 85, de 09/04/1998).

REAL DECRETO 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada (BOE N.º 7, de 08/01/1999).

REAL DECRETO 282/1999, de 22 de febrero, por el que se establece el programa de talleres de empleo (BOE N.º 46, de 23/02/1999).

REAL DECRETO 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía (BOE N.º 22, de 26/01/2000).

REAL DECRETO 236/2000, de 18 de febrero, por el que se regula un programa, para el año 2000, de inserción laboral para los trabajadores desempleados de larga duración, en situación de necesidad, mayores de cuarenta y cinco años (BOE n.º 60, de 10 de marzo, de 2000).

REAL DECRETO 781/2001, de 6 de julio, por el que se regula un programa para el año 2001 de renta activa de inserción para trabajadores desempleados de larga duración mayores de cuarenta y cinco años (BOE N.º 162, de 07/07/2001).

REAL DECRETO 945/2003, de 18 de julio, por el que se regula para el año 2003 el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo (BOE N.º 187, de 06/08/2003).

REAL DECRETO 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (BOE N.º 223, de 17/09/2003).

REAL DECRETO 3/2004, de 9 de enero, por el que se prorroga para el año 2004 el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, regulado por el Real Decreto 945/2003, de 18 de julio (BOE N.º 9, DE 10/01/2004).

REAL DECRETO 170/2004, de 30 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, por el que en cumplimiento de lo previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, se regula el empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos (BOE N.º 27, de 31/01/2004).

REAL DECRETO 290/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad (BOE n.º 45, de 21/02/2004).

REAL DECRETO 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad (BOE N.º 303, de 17/12/2004).

REAL DECRETO 205/2005, de 25 de febrero, por el que se regula para el año 2005 el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo (BOE N.º 49, de 26/02/2005).

REAL DECRETO 364/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad (BOE N.º 94, de 20/04/2005).

REAL DECRETO 365/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad (BOE n.º 94, de 20/04/2005).

REAL DECRETO 393/2006, de 31 de marzo, por el que se prorroga para el año 2006 el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, regulado por el Real Decreto 205/2005, de 25 de febrero (BOE N.º 94, de 20/04/2006).

REAL DECRETO 469/2006, de 21 de abril, por el que se regulan las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los Centros Especiales de Empleo (BOE n.º 96, de 22/04/2006).

REAL DECRETO 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo (BOE N.º 290, de 05/12/2006).

REAL DECRETO 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de personas en situación de dependencia (BOE N.º 114, de 12/05/2007).

REAL DECRETO 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo (BOE N.º 168, de 14/07/2007).

REAL DECRETO 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales (BOE N.º 260, de 30/10/2007)

REAL DECRETO 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad (BOE N.º 27, de 31/01/2008).

REAL DECRETO 229/2008, de 15 de febrero, por el que se regulan los Centros de Referencia Nacional en el ámbito de la formación profesional (BOE N.º 48, de 25/02/2008).

REAL DECRETO 542/2009, de 7 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales (BOE N.º 85, de 07/04/2009)

REAL DECRETO 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario (BOE N.º 318, de 31/12/2010).

REAL DECRETO 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación (BOE n.º 318, de 31/12/2010).

REAL DECRETO 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo (BOE N.º 182, de 30/07/2011).

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 Seguridad Social (BOE N.º 259, de 27/10/2011).

REAL DECRETO 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas (BOE N.º 278, de 18/11/2011).

REAL DECRETO 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 (BOE n.º 279, de 19/11/2011).

REAL DECRETO 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual (BOE N.º 270, de 09/11/2012).

REAL DECRETO 592/2014, de 11 de julio, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios (BOE N.º 184, de 30/07/2014).

REAL DECRETO 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 (BOE n.º 231, de 23/09/2014).

REAL DECRETO 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo (BOE N.º 31, de 05/02/2015).

REAL DECRETO 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral (BOE N.º 159, de 05/07/2017).

REAL DECRETO 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 (BOE n.º 305, de 16/12/2017).

REAL DECRETO 1079/2017, de 29 de diciembre, sobre revalorización de pensiones de Clases Pasivas, de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2018 (BOE N.º 317, de 30/12/2017).

REAL DECRETO 211/2019, de 29 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2019 (BOE N.º 79, de 02/04/2019.)

REAL DECRETO 231/2020, de 4 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2020 (BOE N.º 31, de 05/02/2020).

REAL DECRETO 368/2021, de 25 de mayo, sobre medidas de acción positiva para promover el acceso al empleo de personas con capacidad intelectual límite (BOE N.º 125, de 26/05/2021).

REAL DECRETO 817/2021, de 28 de septiembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2021 (BOE N.º 233, de 29/09/2021).

REAL DECRETO 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo (BOE N.º 233, de 29/09/2021)

ORDEN de 14 de diciembre de 1959, del Ministerio de la Gobernación, por la que se aprueban los Estatutos por que ha de regirse la Asociación Nacional de Inválidos Civiles (BOE N.º 307, de 24/12/1959).

ORDEN por la que se aprueba el texto refundido de los Decretos 2421/1968, de 20 de septiembre y 1076/1970, de 9 de abril, por los que se establece y regula la asistencia en la Seguridad Social a los subnormales (BOE, N.º 121, de 21/05/1970).

ORDEN de 7 de noviembre de 1968 por la que se concedían ayudas a Centros de Empleo Protegido para Trabajadores Minusválidos (BOE N.º 288, de 30/11/1968)

ORDEN de 11 de enero de 1974 sobre empleo de trabajadores minusválidos y mayores de cuarenta años por las Entidades Gestoras, Servicios Comunes de la Seguridad Social y Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo (BOE N.º 14, de 16/01/1974).

ORDEN de 8 de marzo de 1984 por la que se establece el baremo para la determinación del grado de minusvalía y la valoración de diferentes situaciones exigidas para tener derecho a las prestaciones y subsidios previstos en el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero (BOE N.º 65, de 16/03/1984).

ORDEN, de 29 de marzo de 1988 por la que se regulan los programas de Escuelas-Taller y Casas de Oficios (BOE N.º 77, de 30/03/1988).

ORDEN, de 3 de agosto de 1994 por la que se regulan los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios, las Unidades de Promoción y Desarrollo y los Centros de Iniciativa Empresarial y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dichos programas (BOE N.º 191, de 11/08/1994).

ORDEN de 16 de octubre de 1998 por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas y subvenciones públicas destinadas al fomento de la integración laboral de los minusválidos en centros especiales de empleo y trabajo autónomo (BOE n.º 279, de 21/11/1998).

ORDEN, de 9 de marzo de 1999 por la que se desarrolla el Real Decreto 282/1999, de 22 de febrero, por el que se establece el programa de Talleres de Empleo, y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dicho programa (BOE N.º 70, de 23/03/1999).

ORDEN de 24 de julio de 2000 por la que se regula el procedimiento administrativo referente a las medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 en favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores, reguladas por el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero (BOE n.º 190, de 9 de agosto de 2000).

ORDEN, de 14 de noviembre de 2001 por la que se regulan el programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios y las Unidades de Promoción y Desarrollo y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dichos programas BOE N.º 279, de 21/11/2001.

ORDEN de 14 de noviembre de 2001 por la que se desarrolla el Real Decreto 282/1999, de 22 de febrero, por el que se establece el Programa de Talleres de Empleo y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dicho Programa (BOE N.º 279, de 21/11/2001).

ORDEN TAS/2307/2007, de 27 de julio, por la que se desarrolla parcialmente el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo en materia de formación de demanda y su financiación, y se crea el correspondiente sistema telemático, así como los ficheros de datos personales de titularidad del Servicio Público de Empleo Estatal (BOE n.º 182, de 31 de julio de 2007).

ORDEN APU/3416/2007, de 14 de noviembre, por la que se establecen las bases comunes que regirán los procesos selectivos para el ingreso o el acceso en cuerpos o escalas de la Administración General del Estado (BOE n.º 284, de 27/11/2007)

ORDEN ESS/2518/2013, de 26 de diciembre, por la que se regulan los aspectos formativos del contrato para la formación y el aprendizaje, en desarrollo del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual (BOE N.º 10, de 11/01/2014).

ORDEN TMS/368/2019, de 28 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, en relación con la oferta formativa de las administraciones competentes y su financiación, y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación (BOE n.º 78, de 01/04/2019).

ORDEN TMS/369/2019, de 28 de marzo, por la que se regula el Registro Estatal de Entidades de Formación del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, así como los procesos comunes de acreditación e inscripción de las entidades de formación para impartir especialidades formativas incluidas en el Catálogo de Especialidades Formativas (BOE n.º 78, de 1 de abril de 2019).

RESOLUCIÓN de 3 de marzo de 2006, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el registro y publicación del IV Acuerdo Nacional de Formación (BOE n.º 73, de 27 de marzo de 2006).

RESOLUCIÓN de 14 de noviembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de octubre de 2011, por el que se aprueba la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 (Estrategia 55 y más) (BOE n.º 283, de 24/11/2011).

RESOLUCIÓN, de 7 de diciembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 (BOE n.º 296, de 08/12/2018).

RESOLUCIÓN de 8 de abril de 2019, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan Reincorpora-t, Plan trienal para prevenir y reducir el Desempleo de Larga Duración 2019-2021 (BOE n.º 85, de 09/04/2019).

RESOLUCIÓN de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 8 de junio de 2021, por el que se aprueba el *Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027* de trabajo digno para las personas jóvenes (BOE N.º 151, de 25/06/2021).

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

ORDEN de 20 de marzo de 2018, por la que se convocan proyectos de Formación Profesional Dual para el curso académico 2018/2019 (BOJA N.º 64, de 04/04/2018).

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

RESOLUCIÓN de 26 de febrero de 2021, del Director General de Innovación y Formación Profesional, por la que se establecen instrucciones para la organización de proyectos experimentales de formación profesional dual con comienzo en el curso 2021/2022, por centros docentes públicos y privados concertados que impartan formación profesional del sistema educativo en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA N.º 57, de 16/03/2021).

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

RESOLUCIÓN de 10 de febrero de 2021, de la Dirección General de Formación Profesional y Educación de Adultos, por la que se dictan instrucciones para la convocatoria de autorización de proyectos de formación profesional dual en la Comunidad Autónoma de Canarias del curso académico 2021/2022 (BOC N.º 34, de 18/02/2021).

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

ORDEN ECD/20/2017 de 23 de febrero, que regula el desarrollo de Proyectos de Formación Profesional Dual del sistema educativo en la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOCT N.º 45, de 06/03/2017).

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA LA-MANCHA

ORDEN de 25/05/2016, de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, por la que se establecen las características que deben reunir los proyectos de Formación Profesional dual a desarrollar por los centros educativos de Castilla-La Mancha, que impartan enseñanzas de Formación Profesional del sistema educativo, y se convoca el procedimiento de autorización de los proyectos de Formación Profesional Dual a iniciar en el curso académico 2016/2017 (DOCM N.º 115, de 14/06/2016).

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

DECRETO 2/2017, de 12 de enero, por el que se regula la Formación Profesional Dual del Sistema Educativo en la Comunidad de Castilla y León (BOCYL N.º 9, de 16/01/2017).

ORDEN EDU/398/2017, de 24 de mayo, por la que se desarrolla el Decreto 2/2017, de 12 de enero, por el que se regula la formación profesional dual del sistema educativo en la Comunidad de Castilla y León (BOCYL N.º 104, de 02/06/2017).

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

RESOLUCIÓN ENS/1204/2012, de 25 de mayo, de organización de la formación en alternancia en las enseñanzas de formación profesional inicial (DOGC N.º 6155, de 22/06/2012)

RESOLUCIÓN EDU/2085/2020, de 20 de agosto, por la que se actualiza la organización de la formación en alternancia en las enseñanzas de formación profesional inicial (DOGC N.º 8210, de 26/08/2020).

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

DECRETO 100/2014, de 3 de junio, por el que se regula el marco para el desarrollo de proyectos de formación profesional dual del sistema educativo en la Comunidad Autónoma de Extremadura, se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones para dichos proyectos, se regulan las becas al estudio y se aprueban sus primeras convocatorias (DOE N.º 109, de 09/06/2014).

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

ORDEN de 14 de junio de 2018 por la que se autorizan proyectos experimentales de formación profesional dual de ciclos formativos de formación profesional en centros educativos, en colaboración con diversas entidades (DOG N.º 119, de 22/06/2018).

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ISLAS BALEARES

RESOLUCIÓN del Consejero de Educación, Universidad e Investigación, de 22 de julio de 2020, por la que se aprueban las instrucciones para la organización y el funcionamiento de los programas formativos de formación profesional del sistema educativo que se impartirán durante el curso 2020-2021 en la modalidad de alternancia con la actividad en la empresa, denominada formación profesional dual (BOIB N.º 132, de 28/07/2020).

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA

RESOLUCIÓN de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud 16/2021, de 16 de junio, de la Dirección General de Formación Profesional Integrada, por la que se autorizan proyectos de Formación Profesional Dual en distintos centros educativos de la Rioja y se dictan instrucciones de funcionamiento para su inicio en el curso 2021/2022 (BOR N.º 118, de 18/06/2021).

RESOLUCIÓN de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud 17/2021, de 16 de junio, de la Dirección General de Formación Profesional Integrada, por la que se autorizan proyectos de Formación Profesional Dual Mixta en distintos centros educativos de la Rioja y se dictan instrucciones de funcionamiento para el curso 2021/2022 (BOR N.º 118, de 18/06/2021).

COMUNIDAD AUTÓNOMA REGIÓN DE MURCIA

RESOLUCIÓN de 12 de febrero de 2015, de la Dirección General de Formación Profesional, por la que se establece el procedimiento que han de seguir los centros que imparten Formación Profesional del Sistema Educativo en la Región de Murcia para

adherirse a la Formación Profesional Dual, en su modalidad de Profundización, para aquellos ciclos formativos cuyas enseñanzas tienen autorizadas (BORM N.º 52, de 04/03/2015),

RESOLUCIÓN de 6 de abril de 2015, de la Dirección General de Formación Profesional por la que se dictan instrucciones para el funcionamiento del programa experimental de formación profesional dual en la Región de Murcia (BORM N.º 107, de 12/05/2015),

RESOLUCIÓN de la Dirección General de Evaluación Educativa y Formación Profesional, por la que se establece la convocatoria para la solicitud de proyectos de Formación Profesional Dual para el curso 2021/2022 por parte de centros privados que imparten Formación Profesional del sistema educativo en la Región de Murcia
[http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=68040&IDTIPO=100&RASTRO=c816\\$m17010,67996](http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=68040&IDTIPO=100&RASTRO=c816$m17010,67996)

RESOLUCIÓN de la Dirección General de Evaluación Educativa y Formación Profesional, por la que se establece la convocatoria para la solicitud de proyectos, en modalidad dual, para ciclos de Formación Profesional del sistema educativo impartidos en centros públicos de la Región de Murcia en el curso 2021/2022
[http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=68040&IDTIPO=100&RASTRO=c816\\$m17010,67996](http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=68040&IDTIPO=100&RASTRO=c816$m17010,67996)

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

INSTRUCCIONES PARA LA APLICACIÓN Y DESARROLLO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL DUAL CURSO 2019/2020.
<https://www.educacion.navarra.es/web/dpto/fp-dual>

RESOLUCIÓN 344/2017, de 1 de agosto, del Director General de Educación que regula el procedimiento para la implantación de la nueva oferta de formación profesional dual en la Comunidad Foral de Navarra en el curso 2017/2018.
<https://www.educacion.navarra.es/web/dpto/fp-dual>

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

DECRETO 305/2000, de 26 de diciembre, por el que se regula la calificación de las empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y se crea el registro de empresas de inserción (BOPV N.º 24, de 02/02/2001).

DECRETO 83/2015, de 2 de junio, por el que se establece la Formación Profesional Dual en Régimen de Alternancia en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV N.º 105, de 08/06/2015).

COMUNIDAD AUTÓNOMA VALENCIANA

DECRETO 74/2013, de 14 de junio, del consejero de Educación, Cultura y Deporte, por el que se regula la Formación Profesional Dual del sistema educativo en la Comunidad Valenciana (DOCV N.º 7048, de 18/06/2013).

ORDEN 2/2014, de 13 de enero, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, por la que se regulan determinados aspectos de la ordenación de la Formación Profesional dual del sistema educativo en la Comunidad Valenciana (DOCV N.º 7197, de 17/01/2014).

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

RESOLUCIÓN de 24 de febrero de 2021, de la Consejería de Educación, por la que se regula el Séptimo Programa de Formación Profesional Dual del Sistema Educativo en el Principado de Asturias, a desarrollar durante los años académicos 2020/2021 y 2021/2022 (BOPA N.º 45, de 08/03/2021).

FRANCIA

CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES.

CODE DU TRAVAIL.

LOI N.º 91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service.

LOI N.º 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale (1) (JORF N.º 0055 de 6 de marzo de 2014).

LOI N.º 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi (1) (JORF n.º 0189, de 18 de agosto de 2015).

LOI N.º 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (1) (JORF N.º 0184 de 9 de agosto de 2016)

LOI N.º 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (1) (JORF N.º 0205 de 6 de septiembre de 2018).

LOI N.º 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (1) (JORF N.º 0187, de 31 de julio de 2020).

DÉCRET N.º 2016-1899 du 27 décembre 2016 relatif à la mise en oeuvre du dispositif d'emploi accompagné et au financement du compte personnel de formation des travailleurs handicapés (JORF N.º 0302 de 29 de diciembre de 2016, texto N.º 33).

DÉCRET N.º 2018-990 du 14 novembre 2018 relatif à l'expérimentation par les entreprises adaptées d'un accompagnement des transitions professionnelles des travailleurs handicapés vers les autres employeurs (JORF n.º 0264, de 15 de noviembre de 2018).

DÉCRET N.° 2018-1198 du 20 décembre 2018 relatif à l'expérimentation de l'élargissement des formes d'insertion par l'activité économique au travail indépendant (JORF N.° 0296 de 22 de diciembre de 2018).

DÉCRET N.° 2018-1347 du 28 décembre 2018 relatif à la rémunération des apprentis (JORF N.° 0302 de 30 de diciembre de 2018. Texto N.° 76).

DÉCRET N.° 2019-39 du janvier 2019 relatif à la détermination des proportions minimale et maximale de travailleurs reconnus handicapés dans l'effectif salarié des entreprises adaptées, à la mise à disposition de ces travailleurs dans une autre entreprise (JORF n.° 0021, de 25 de enero de 2019).

DÉCRET N.° 2019-360 du 24 avril 2019 relatif à l'expérimentation des entreprises adaptées de travail temporaire portant modalités de mise en oeuvre, de financement et d'évaluation (JORF n.° 0097, de 25 de abril de 2019).

DÉCRET N.° 2020-1084 du 24 août 2020 relatif à l'aide aux employeurs de salariés bénéficiaires d'un contrat de professionnalisation prévue à l'article 76 de la loi N.° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (JORF N.° 0207, de 25 de agosto de 2020. Texto N.° 14).

DÉCRET N.° 2020-1085 du 24 août 2020 relatif à l'aide aux employeurs d'apprentis prévue à l'article 76 de la loi N.° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (JORF N.° 0207, de 25 de agosto de 2020. Texto N.° 15).

DÉCRET N.° 2020-1223 du 6 de octobre 2020 instituant une aide à l'embauche des travailleurs (JORF n.° 0244, de 7 de octubre de 2020. Texto n.° 16).

ARRÊTÉ du 6 février 2019 fixant les montants des aides financières susceptibles d'être attribuées aux entreprises adaptées hors expérimentation (JORF N.° 0040, del 16 de febrero de 2019. Texto n.° 13).

CIRCULAIRE DGEFP-DGT N.° 2007-04 du 24 janvier 2007 relative à la rémunération applicable aux apprentis. NOR: SOCF0710623C (Texto no publicado en el Boletín Oficial).

CIRCULAIRE DGEFP N.° 2012-15, du 19 juillet 2012, relative à la mise en oeuvre du contrat de professionnalisation. NOR: ETSD123045C (Texto no publicado en el Diario Oficial).

ITALIA

LEGGE 20 maggio 1970, N.° 300, Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento (GU N.° 131 del 27/05/1970).

LEGGE 21 dicembre 1978, N.° 845 Legge-quadro in materia di formazione professionale (GU N.° 362 de 30/12/1978).

LEGGE 11 maggio 1990, N.º 108, Disciplina dei licenziamenti individuali (GU N.º 108 de 11/05/1990)

LEGGE 23 luglio 1991, N.º 223, Norme in materia di casa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avvio al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro (GU N.º 175 de 27/07/1991).

LEGGE 8 novembre 1991, N.º 381, Disciplina delle cooperative sociali (GU N.º 283 del 03/12/1991).

LEGGE 5 febbraio 1992, N.º 104, legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate (GU N.º 39 de 17/02/1992 – Supplemento ordinario N.º 30).

LEGGE 12 marzo 1999, N.º 68, norme per il diritto al lavoro dei disabili (GU N.º 68, del 23/03/1999 – Supplemento ordinario N.º 57).

LEGGE 19 dicembre 1984, N.º 863 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 ottobre 1984, N.º 726, recante misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali (GU N.º 351 de 22/12/1984).

LEGGE 18 ottobre 2001, N.º 383, primi interventi per il rilancio dell'economia (GU N.º 248, de 24 de octubre de 2001).

DECRETO-LEGGE 25 giugno 2008, N.º 112, Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria (GU N.º 147, del 25/06/2008, Supplemento Ordinario N.º 152).

DECRETO LEGISLATIVO 23 dicembre 1997, N.º 469, Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, N.º 59 settembre 2015, N.º 150 (GU N.º 5 del 08/01/1998),

DECRETO LEGISLATIVO, 28 febbraio 2000, N.º 81, Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 45, comma 2, della legge 17 maggio 1999, N.º 144 (GU N.º 82 del 7 de abril de 2000). Su art. 7 regola una serie de incentivos económicos para los empleadores.

DECRETO LEGISLATIVO 14 settembre 2015, N.º 150, Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, N.º 183. (15G00162) (GU N.º 221 de 23/09/2015 – Supplemento Ordinario N.º 53).

DECRETO LEGISLATIVO 3 luglio 2017, N.º 112, Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, (la norma dell'articolo 1), comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, N.º 106. (17G00124) (GU N.º 167 de 19/07/2017).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 24 luglio 1977, N.º 616, Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, N.º 382 (GU N.º 234 de 29/08/1977 – Supplemento ordinario).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 23 dicembre 1978, N.º 915, Testo único delle norme in materia di pensioni di guerra (GU N.º 28 de 29/01/1979 – Suplemento ordinario).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 10 ottobre 2000, N.º 333, Regolamento di esecuzione della legge 12 marzo 1999, N.º 68, recante norme per il diritto al lavoro dei disabili (GU N.º 270 de 18/11/2000).

JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

STJCE, de 30 de abril de 1974, asunto 181/73, *Haegeman*
STJCE, de 17 de octubre de 1995, asunto C-450/93, *Kalanke*.
STJCE, de 11 de noviembre de 1997, asunto C-409/95, *Marshall*.
STJCE, de 28 de marzo de 2000, asunto C-158/97, *Badeck*
STJUE, de 11 de julio de 2006, asunto C-13/05, Chacón Navas
STJUE, de 30 de septiembre de 2010, asunto C-104/09, Roca Álvarez
STJUE, de 21 de diciembre de 2011, asunto C-360/10, *Air Transport Association of America* y otros
STJUE, de 22 de noviembre de 2012, Asuntos acumulados C-320/11, C-330/11, C-382/11 y C-383/11, *Digitalnet* y otros
STJUE, de 11 de abril de 2013, asuntos acumulados C-335/11 y C-337/11, *HK Danmark*, entre otras.
STJUE, de 18 de marzo de 2014, asunto C-363/12, *Z*
STJUE, de 22 de mayo de 2014, asunto C-356/12, *Glatzel*.
STJUE, de 18 de diciembre de 2014, asunto C-354/13, *FOA*.
STJUE, de 1 de diciembre de 2016, asunto C-395/15, *Daouidi*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

STC 22/1981, de 2 de julio (BOE N.º 172, de 20/06/1981).
STC 77/1985, de 27 de junio (BOE N.º 170, de 17/06/1985).
STC 19/1989, de 31 de enero (BOE N.º 50, de 28/02/1989).
STC 20/1991, de 31 de enero (BOE N.º 48, de 25/02/1991).
STC 269/1994, de 3 de octubre (BOE N.º 267, de 08/11/1994.)
STC 195/1996, de 28 de noviembre (BOE N.º 3, suplemento, de 03/01/1997).
STC 197/1996, de 28 de noviembre (BOE N.º 3, DE 03/01/1997).
STC 95/2002, de 25 de abril (BOE N.º 122, de 22/05/2002).
STC 32/2006, de 1 de febrero (BOE N.º 51, de 01/03/2006)
STC 342/2006, de 11 de diciembre (BOE N.º 14, de 06/01/2007).
STC 68/2007, de 28 de marzo (BOE N.º 100, de 26/04/2007).
STC 74/2008, de 23 de junio (BOE N.º 178, de 24/07/2008).
STC 184/2012, de 17 de octubre (BOE N.º 274, de 14/11/2012).
STC 194/2012, de 31 de octubre (BOE N.º 286, de 28/11/2012).
STC 27/2014, de 13 de febrero (BOE N.º 60, de 11/03/2014).
STC 88/2014, de 9 de junio (BOE N.º 162, de 04/07/2014).

STC 68/2021, de 18 de marzo (BOE N.º 97, de 23/04/2021).

TRIBUNAL SUPREMO

STS 14555/1988, de 13 de junio de 1988.
STS 4565/1996, de 22 de julio de 1996.
STS 1945/1997, de 17 de marzo de 1997.
STS 6379/1999, de 14 de octubre de 1999.
STS 9327/2000, de 18 de diciembre de 2000.
STS 9331/2000, de 18 de diciembre de 2000.
STS 9405/2000, de 19 de diciembre de 2000.
STS 3433/2004, de 19 de mayo de 2004.
STS 741/2005, de 9 de febrero de 2005.
STS 7355/2005, de 22 de noviembre de 2005.
STS 7364/2005, de 31 de octubre de 2005.
STS 1283/2006, de 8 de febrero de 2006.
STS 2416/2006, de 4 de abril de 2006.
STS 3047/2006, de 17 de mayo de 2006.
STS 2449/2007, de 29 de marzo de 2007.
STS 3358/2007 de 21 de marzo de 2007.
STS 820/2008, de 21 de febrero de 2008.
STS 3467/2008, de 29 de mayo de 2008.
STS 5440/2008, de 30 de septiembre de 2008.
STS 5515/2008, de 29 de septiembre de 2008.
STS 7204/2008, de 09 de diciembre de 2008.
STS 6232/2010, de 28 de octubre de 2010.
STS 1094/2014, de 3 de marzo de 2014.
STS 2252/2016, de 7 de abril de 2016.
STS 2351/2016, de 3 de mayo de 2016.
STS 1747/2017, de 6 de abril de 2017.
STS 757/2018, de 22 de febrero de 2018.
STS 1244/2018, de 15 de marzo de 2018.
STS 4446/2018, de 29 de noviembre de 2018.
STS 4475/2018, de 29 de noviembre de 2018.
STS 4517/2018, de 29 de noviembre de 2018.
STS 1285/2019, de 20 de marzo de 2019.
STS 844/2020, de 19 de febrero de 2020.
STS 1196/2020, de 12 de mayo de 2020.
STS 1401/2020, de 12 de mayo de 2020.
STS 1437/2020, de 12 de mayo de 2020.
STS 1636/2020, de 12 de mayo de 2020.
STS 1637/2020, de 12 de mayo de 2020.
STS 1836/2020 de 12 de mayo de 2020.
STS 1849/2020, de 12 de mayo de 2020.
STS 2566/2020, de 1 de julio de 2020.

RESOLUCIONES JUDICIALES DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

STSJ de Andalucía, de 2 de diciembre de 2003 (ROJ: AND 15743/2003).
STSJ del Principado de Asturias, de 31 de marzo de 2006 (ROJ: AS 3644/2006)
STSJ de Cantabria, de 5 de agosto de 2002 (ROJ: CANT 1547/2002).
STSJ de Cantabria, de 24 de abril de 2002 (ROJ: CANT 788/2002).
STSJ de Cantabria, de 9 de septiembre de 2002 (ROJ: CANT 1594/2002).
STSJ de Castilla-La Mancha, de 27 de abril de 2006 (ROJ: CLM 1408/2006).
STSJ de Cataluña, de 20 de noviembre de 2003 (ROJ: CAT 11647/2003).
STSJ de Extremadura, de 13 de septiembre de 2000 (ROJ: EXT 1810/2000).
STSJ de Galicia, de 23 de octubre de 2000 (ROJ: GAL 8222/2000).
STSJ de Navarra, de 29 de junio de 2007 (ROJ: NA 250/2007).

WEBGRAFÍA

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE RECUPERADORES DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA (AERESS)
[http://www.aerness.org/Documentacion/Informes-y-estudios/\(offset\)/10](http://www.aerness.org/Documentacion/Informes-y-estudios/(offset)/10).

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO:
<https://www.boe.es/>

COMISIÓN EUROPEA. EMPLEO ASUNTOS SOCIALES E INCLUSIÓN.
https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/explore/all/lmp?lang=en&subtheme=lmp_expend&display=card&sort=category

COMITÉ ECONÓMICO SOCIAL EUROPEO (CESE):
<https://www.eesc.europa.eu/en>

COMITÉ ESPAÑOL DE REPRESENTANTES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD (CERMI):
<https://www.cermi.es/>

COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES:
<https://cor.europa.eu/es>

CONCLUSIONES DEL CONSEJO EUROPEO
<https://www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/>

CONFEDERACIÓN EMPRESARIAL ESPAÑOLA DE LA ECONOMÍA SOCIAL (CEPES)
https://www.cepes.es/principal/bienvenida_presidente

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA
<https://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/>

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (CENDOJ):

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Centro-de-Documentacion-Judicial--CENDOJ-/>

EAPN

<https://www.eapn.es/estadodepobreza/descargas.php>

EURLEX

<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es>

EUROSTAT

<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP):

<http://www.femp.es/>

FSC INSERTA:

<https://www.insertaempleo.es/>

FUNDACIÓN FOESSA:

<https://www.foessa.es/>

FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO

https://www.gitanos.org/la_comunidad_gitana/ciudadania_y_futuro.html.es

GAZZETA UFFICIALE:

<https://www.gazzettaufficiale.it/>

INDICADOR PÚBLICO DE RENTA DE EFECTOS MÚLTIPLES (IPREM):

<http://www.iprem.com.es/>

INE

<https://www.ine.es/>

LÈGIFRANCE. LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFUSIÓN DU DROIT:

<https://www.legifrance.gouv.fr/>

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION

<https://travail-emploi.gouv.fr/>

MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL

<https://www.mites.gob.es/index.htm>

MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL. PROGRAMAS NACIONALES DE REFORMAS 2005-2020

https://www.mites.gob.es/es/sec_trabajo/analisis-mercado-trabajo/pnr/archivos/pnr_annos_anteriores.htm

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y DE FORMACIÓN PROFESIONAL

<https://www.todofp.es/inicio.html>

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

<https://www.lavoro.gov.it/Pagine/default.aspx>

NACIONES UNIDAS – Personas con discapacidad:

<https://www.un.org/development/desa/disabilities-es/>

OBSERVATORIO ESTATAL DE LA DISCAPACIDAD

<https://www.observatoriodeladiscapacidad.info/>

OBSERVATORIO SOBRE DISCAPACIDAD Y MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA (ODISMET)

<https://www.odismet.es/informes-publicaciones>

OIT NORMLEX

<https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000:::NO::>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD:

<http://apps.who.int/iris/handle/10665/41003>

PÁGINA WEB DE LA FP DUAL DE LAS CCAA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL

<https://www.todofp.es/sobre-fp/informacion-general/formacion-profesional-dual/proyectos-fp-dual-espana.html>.

PORTAL INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE HACIENDA. PROGRAMAS NACIONALES DE REFORMAS:

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstrategiaPoliticaFiscal/ProgramaNacionalReformas.aspx>

RED DE INCLUSIÓN SOCIAL

<http://redinclusion-social.es/que-es-la-ris/>

SEGURIDAD SOCIAL

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Inicio>

SERVICIO DE INFORMACIÓN SOBRE DISCAPACIDAD DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN:

<https://sid-inico.usal.es/>

SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL

<https://www.sepe.es/HomeSepe/>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:

<https://www.tribunalconstitucional.es/es/Paginas/default.aspx>