La empleabilidad de los jóvenes en Castilla y León

Documento técnico*

COORDINADORA DE LA INVESTIGACIÓN

Dña. Susana Rodríguez Escanciano

AUTORES

Dña. Beatriz Agra Viforcos

Dña. Henar Álvarez Cuesta

Dña. Cristina Álvarez Folgueras

Dña. Germán Barreiro González

D. Juan José Fernández Domínguez

D. Roberto Fernández Fernández

Dña. Mª De Los Reyes Martínez Barroso

Dña. Susana Rodríguez Escanciano

*Documento cerrado a 2 de febrero de 2012.

Las opiniones expresadas en el documento técnico corresponden a sus autores y su publicación no significa que el Consejo Económico y Social se identifique necesariamente con las mismas.

Parte II

DOCUMENTO TÉCNICO

LA EMPLEABILIDAD DE LOS JÓVENES EN CASTILLA Y LEÓN

PARTE I. **EL MERCADO DE TRABAJO DE CASTILLA Y LEÓN EN CIFRAS. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LA EMPLEABILIDAD JUVENIL** **1**

I. El Mercado de Trabajo de los Jóvenes en Castilla y León **1**

1.1. Introducción. Definición de joven. Ámbito temporal 1

1.1.1 Universo poblacional joven de Castilla y León 1

1.2. Población activa. Tasa de actividad. Análisis por franjas de edad (16-19, 20-24, 25-34). Análisis por sexos. Análisis por provincias 6

1.3. Población ocupada. Tasa de ocupación. Análisis por franjas de edad (16-19, 20-24, 25-34). Análisis por sexos. Análisis por provincias 16

1.4. Población asalariada (16-19, 20-24 y 25-34). Tasa de asalarización. Análisis por franjas de edad (16-19, 20-24, 25-34). Análisis por tipo de contrato 26

1.5. Población desempleada. Tasa de Paro. Análisis por franjas de edad (16-19, 20-24, 25-34). Análisis por sexos. Análisis según el Tiempo de inscripción en los servicios de empleo. Análisis por provincias 32

1.6. Análisis sectorial. Población activa. Población ocupada. Demandantes de empleo 45

1.7. Caracterización formativa. Población activa. Población ocupada. Demandantes de empleo 50

II. El entorno exterior **57**

2.1. Comparación con la situación nacional y europea. Tasas de actividad, ocupación y desempleo. Tendencia mundial 57

2.2. Recomendaciones internacionales 64

III Epílogo **64**

IV. Bibliografía **71**

PARTE II. **LA FORMACIÓN COMO MECANISMO PARA FOMENTAR LA CUALIFICACIÓN Y EMPLEABILIDAD DE LOS JÓVENES** **72**

I. Introducción **72**

II. Formación en el Sistema Educativo **78**

1 Las primeras etapas del proceso educativo: la Educación Infantil 82

2 La Educación Básica 85

2.1 Educación Primaria 86

2.2 Enseñanza Secundaria Obligatoria 88

3 Bachillerato 93

4 Formación Profesional 97

4.1 La Formación Profesional como sistema complejo 99

4.2 La Formación Profesional en el sistema educativo 102

4.2.1 Programas de cualificación profesional inicial 106

4.2.2 Ciclos formativos de grado medio y de grado superior 109

4.2.3 Cursos de especialización 121

4.2.4 Programas formativos para mayores sin cualificación 122

5 Enseñanzas universitarias 122

5.1 El proceso de Bolonia 122

5.2 El proceso de Bolonia en España 126

5.3 Oferta de titulaciones en Castilla y León 130

6 Enseñanzas artísticas 141

6.1 Enseñanzas elementales de música y danza 143

6.2 Enseñanzas profesionales de música y danza 143

6.3 Enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño 146

6.4 Enseñanzas artísticas superiores 148

7 Enseñanzas deportivas 154

8 Enseñanzas de idiomas 159
III. **Formación para el Empleo** **162**
1 Antecedentes: formación ocupacional y formación continua 162
2 Situación actual 166
3 La formación profesional para el empleo en la negociación colectiva 175
3.1 El IV Acuerdo Nacional de Formación 176
3.2 El Plan Regional de Empleo 2011 y el Plan de Formación Profesional 2011 182
3.3 La formación profesional en la negociación colectiva sectorial castellano y leonesa 185
IV **Un Colofón Necesario: El Aprendizaje a lo largo de la vida** **197**
V **Bibliografía** **209**

PARTE III. **LA GESTIÓN DE LA COLOCACIÓN DE LOS JÓVENES. AGENTES INTERVINIENTES** **219**
I. **Planteamiento. La Necesidad de garantizar unos Servicios de Empleo eficaces para la Inserción Laboral de los Jóvenes Castellano y Leoneses** **219**
II. **El Sistema Nacional de Empleo (Servicio Estatal y Servicios Autonómicos)** **222**
III. **El Estatuto de Autonomía de Castilla y León: previsiones en materia de colocación y juventud** **225**
IV. **Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Análisis desde la Ley de empleo** **228**
1 Posibilidades 228
2 Principales hitos de evolución 229
3 Políticas activas de empleo 232
3.1 Legislación estatal 232
3.2 Planes regionales 234
4 Fomento de la ocupación 236
5 Inserción y orientación individualizada. El Plan personal de orientación y empleo de Castilla y León 239
6 Intermediación 241
6.1 Actuaciones a observar por los trabajadores 242
6.2 Obligaciones empresariales. La Orden EYE 298/2011 243
7 Formación profesional 247
8 Autorización de las agencias privadas de colocación (remisión) 253
9 Asistencia social en materia de empleo 253
V. **El servicio público de empleo de Castilla y León (Ecyl)** **255**
1 Antecedentes 255
2 La Ley 10/2003, de 8 de abril 256
3 Competencias 257
4 Estructura 259
5 El Observatorio Regional de Empleo 261
6 Propuestas de futuro **261**
VI. **El servicio público de empleo estatal** **262**
1 Cometidos 262
2 Personalidad jurídica 267
3 De Entidad Gestora a Organismo Autónomo 268
4 Organización 271
VII. **La administración local** **273**
1 El principio de proximidad y el Servicio de Fomento del Empleo en el ámbito local 273
2 Los agentes de empleo y desarrollo local 275
3 La dimensión local de la política de empleo 277
VIII. **La Red Eures** **281**
IX. **Agencias privadas de colocación** **284**
1 Régimen jurídico tras las últimas reformas 284
2 Ámbito de actuación 286
3 Agencias de Recolocación 289
X. **Empresas de trabajo temporal** **295**
1 La eliminación de algunos obstáculos al funcionamiento como operadores en el mercado de trabajo 296
2 La reducción del elenco de actividades prohibidas. 300

XI. **La posibilidad de acceso al trabajo al margen de los intermediarios oficiales** **303**
1 Gabinetes de selección. Especial referencia a los "head-hunters" 303
2 Portales de Internet 307
XII. **Organizaciones y agentes sociales** **311**
XIII. **Bibliografía** **316**

PARTE IV. **EL TRABAJO DE LOS JÓVENES POR CUENTA AJENA** **337**
Capítulo I **Contrato de trabajo en prácticas y para la formación** **337**
I. **Introducción** **337**
II. **El contrato de trabajo en prácticas** **337**
1 Causa y finalidad del contrato. 338
2 Requisitos para la contratación en prácticas. 339
2.1 Aspectos formales. 339
2.2 El título habilitante 340
2.3 El plazo para la suscripción del contrato 342
3 Dinámica de la relación laboral 342
3.1 Duración. 342
3.2 Período de prueba. 343
3.3 Jornada. 344
3.4 Salario. 344
3.5 Pacto de permanencia en la empresa. 344
3.6 Antigüedad 345
4 Extinción. 345
III. **El "nuevo" contrato para la formación y el aprendizaje** **346**
1 Causa o finalidad del contrato 346
2 Requisitos subjetivos del contrato. 346
2.1 La ausencia de cualificación profesional 347
2.2 Edad del trabajador 348
3 Requisitos objetivos. 348
3.1 La cualificación para el puesto y oficio 349
3.2 La obligación formativa 349
3.2.1 La formación teórica 349
3.2.2 La formación práctica. La figura del tutor. 352
3.2.3 Certificación de la formación. 353
4 La formalización del contrato. 354
5 Condiciones de trabajo 355
5.1 Período de prueba 355
5.2 Duración del contrato 355
5.3 Jornada 356
5.4 Salario. 356
5.5 Antigüedad. 357
6 Extinción de contrato 357
7 Reducción de las cuotas de la Seguridad Social 358
IV. **Los contratos formativos en las universidades públicas, organismos públicos de investigación y organismos de investigación de otras administraciones públicas. La vis expansiva del investigador en formación en la nueva normativa de 2011.** **358**
1 Los contratos formativos en la Universidad a partir de lo previsto en la LOU 359
1.1 El Ayudante 361
1.2 El Profesor Ayudante Doctor 362
1.3 Regulación común al Ayudante y Profesor Ayudante Doctor en las Universidades Públicas de Castilla y León. 363
1.3.1 Selección de Ayudantes y Profesores Ayudantes Doctores. 364
1.3.2 Forma y duración de los contratos. 365
1.3.3 Tiempo de trabajo 365
A Jornada y horario 365
B Vacaciones. 366
C Permisos y licencias 366
1.3.4 Suspensión y excedencias 370
1.3.5 Estabilidad y promoción 371
1.3.6 Régimen salarial 372

1.3.7 Régimen disciplinario. 373
1.3.8 Seguridad y salud en el trabajo. 374
1.3.9 Asistencia y acción social. 374

2 Los contratos laborales de aplicación a jóvenes investigadores al servicio de las Administraciones Públicas (y de aplicación también al personal investigador en formación de otras entidades). 375

2.1 Antecedentes inmediatos de las figuras vinculadas a proyectos de investigación. Mención al Estatuto del Personal Investigador en Formación regulado en el RD 63/2006, de 27 de enero. 375
2.2 El nuevo modelo de contratación del personal investigador de carácter laboral en la Ley 14/2011, de 1 de julio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. 376
2.2.1 El "Estatuto" común al personal al servicio de las Universidades públicas, de los Organismos Públicos de Investigación y de los Organismos de Investigación de otras Administraciones Públicas 376
2.2.2 La contratación del personal investigador de carácter laboral por la Administración (u otras entidades contempladas en la Ley de 2011). 383
A El contrato predoctoral 385
B El contrato de acceso al Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación 388

V. Bibliografía 391

Capítulo II Otras modalidades de acceso al trabajo Especialidades para los jóvenes **395**

I. Contratación temporal a tiempo parcial frente a contratación indefinida a jornada completa **395**
1 Jóvenes y contrato temporal 396
2 Trabajo a tiempo parcial 401
II. Relaciones laborales comunes con especialidades **403**
1 Trabajo de menores de dieciocho años 403
1.1 Capacidad para contratar y limitación de la edad de acceso al trabajo 404
1.1.1 Edad mínima de acceso al trabajo 404
1.1.2 Capacidad para contratar 405
1.2 Peculiaridades en las condiciones de trabajo de los menores: en especial la jornada laboral 406
1.2.1 El tiempo de trabajo 406
1.2.2 Otras condiciones laborales 408
1.3 Seguridad y salud en el trabajo 409
1.3.1 Trabajos prohibidos a menores 409
1.3.2 Medidas especiales para la protección de la seguridad y salud en el trabajo de los trabajadores menores 411
1.4 Responsabilidad administrativa por infracción de las normas sobre trabajo de menores 413
2 Período de prueba 413
3 Teletrabajo 417
3.1 Presupuestos básicos y definición 419
3.2 Modalidades de teletrabajo 420
3.3 Ventajas e inconvenientes 421
3.3.1 Ventajas 421
3.3.2 Inconvenientes 423
3.4 Régimen jurídico aplicable al teletrabajo. Especial referencia al desarrollado por cuenta ajena 424
3.4.1 El Acuerdo Marco Europeo relativo al teletrabajo 425
3.4.2 Situación española 426
3.5 Jóvenes y teletrabajo 428
III. Relaciones laborales especiales **430**
IV. Becas **434**
V. Bibliografía **442**

Capítulo III El acceso al empleo público de los jóvenes **448**

I. Competencias autonómicas **448**
II. El principio de mérito y capacidad. **449**
1 Su aplicación a funcionarios. 450
2 Su aplicación a trabajadores. 452
III. Oferta de empleo público **454**
IV. Procedimiento selectivo **456**
1 Publicidad de las convocatorias y de sus bases. 457
2 Transparencia 459

3 Imparcialidad y profesionalidad de los miembros del órgano de selección. 459
4 Independencia y discrecionalidad técnica. 462
5 Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las tareas y funciones a desarrollar. 464
6 Agilidad. 466
7 Libre concurrencia. 467
V. Cupo de reserva para personas discapacitadas. 468
VI. Requisitos generales para el acceso. 474
1 Nacionalidad española. 475
2 Capacidad funcional. 478
3 Edad. 479
4 No haber sido separado disciplinariamente del servicio ni inhabilitado por sentencia judicial 481
5 Titulación. 482
6 Otros requisitos. 483
VII. Bolsas de trabajo 484
VIII. Bibliografía. 487

PARTE V. FOMENTO DEL EMPLEO, AUTOEMPLEO Y ECONOMÍA SOCIAL 491
Capítulo I Fomento del empleo y del autoempleo como mecanismos de inserción profesional de jóvenes en Castilla y León 491
I. Programas nacionales y autonómicos de fomento del empleo juvenil. 491
1 El problema del "empleo" y su atención desde el punto de vista institucional. 491
2 Breve sinopsis histórica de la política de empleo hasta la "Estrategia europea 2020". 493
3 Evolución de la ocupación y datos de desempleo en Castilla y León. 496
4 Una larga trayectoria de fomento de la contratación estable. 500
5 La lucha contra el paro y la exclusión social. Sustitución de medidas pasivas por políticas activas de empleo ex 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. 507
6 Las últimas manifestaciones de la política de empleo, a partir de la aprobación del RD-Ley 1/2011, de 11 de febrero. 511
6.1 Programa excepcional de empleo para la transición hacia la contratación estable. 513
6.2 Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. 514
6.3 Acciones de mejora de la empleabilidad que combinan actuaciones de orientación profesional y formación para el empleo. 515
7 Dudosa eficacia de las reducciones y bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social. 515
7.1 La perspectiva de género en la política de empleo. 517
7.2 Incentivos a la contratación de jóvenes. 521
8 Las subvenciones públicas como técnica de fomento de empleo 523
9 Régimen específico de Castilla y León. Consideraciones generales a partir del Plan Regional de Empleo 2011. 526
9.1 Fomento del empleo por cuenta ajena en Castilla y León. Medidas generales y específicas para jóvenes. 528
9.2 Desempleo e inserción laboral: el Plan regional de Integración y Empleo (PIE) de Castilla y León. 531
10 Fomento del empleo en el ámbito local. 533
II. La importancia del trabajo autónomo como elemento dinamizador de la economía castellano y leonesa. 535
1 El fomento del emprendimiento y el espíritu empresarial en todos los niveles de la educación. En especial, en el ámbito universitario 535
1.1 Los nuevos objetivos del sistema universitario en un contexto de economía sostenible. 536
1.2 La estrategia de aprendizaje permanente (Life long learning) y el refuerzo de la formación profesional para el empleo. 540
2 Fomento y promoción del autoempleo. Consideraciones generales. 546
3 Políticas de fomento del trabajo autónomo dirigidas al establecimiento y desarrollo de iniciativas económicas y profesionales por cuenta propia en el Estatuto de Trabajo Autónomo. 548
4 Promoción del autoempleo de los jóvenes. Bonificación de la cotización a la Seguridad Social aplicable a los incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos 554

5 Medidas estatales de fomento del empleo autónomo. 555
5.1 Disposiciones generales 557
5.1.1 Objeto y beneficiarios 557
5.1.2 Subvención dineraria de establecimiento. 558
5.1.3 Subvención financiera. 558
5.1.4 Subvención para asistencia técnica. 559
5.1.5 Subvención para formación. 559
5.1.6 Obligaciones de los beneficiarios. 559
5.2 Capitalización de la prestación por desempleo 560
5.3 Pago único de la prestación por cese de actividad. 566
6 Otras medidas de fomento del trabajo por cuenta propia. 567
6.1 Autónomos sustituidos mediante contrato de interinidad. 567
6.2 Asesoramiento técnico en empresas de menos de diez trabajadores. 568
6.3 Trabajadores autónomos de Ceuta y Melilla. 568
7 La diversidad territorial de programas de fomento del autoempleo. Análisis particular de la promoción del autoempleo de los jóvenes y fomento de la cultura emprendedora en Castilla y León. 568
8 El acceso de los autónomos a la formación como mecanismo para paliar los efectos negativos de la crisis. 571
III. Elementos de contexto en la protección social de los jóvenes autónomos. 572
1 El trabajo familiar: problemas de encuadramiento en la Seguridad Social 572
1.1 Planteamiento de partida 572
1.2 La edad como elemento configurador de acceso al RETA 573
2 El encuadramiento del menor emancipado 573
3 El carácter personal y directo de la actividad por cuenta propia y la problemática del encuadramiento de los familiares asalariados y familiares colaboradores. 575
4 La tradicional exclusión del Régimen General de los parientes del empresario ex art. 7 LGSS. 577
5 El trabajo familiar en el seno de la empresa con forma jurídica societaria. 579
6 Ampliación de los supuestos de laboralidad de determinados familiares del empresario tras la aprobación del Estatuto del Trabajo Autónomo. 580
7 La contratación laboral de los hijos menores de treinta años o mayores "con especiales dificultades para su inserción laboral 582
7.1 Ventajas de la laboralidad del trabajo familiar y conductas fraudulentas más frecuentes. 583
8 La exclusión de la cobertura por desempleo de los hijos contratados en la empresa familiar. 584
8.1 Elementos de contexto a propósito de la función social y económica de dicha cobertura tanto en el trabajo por cuenta propia como en el subordinado 584
8.2 El ánimo fraudulento como premisa de partida para negar la protección por desempleo a los hijos menores de 30 años. 587
8.3 Interpretación de la "convivencia" y dependencia económica ("estar a cargo"). 588
8.4 Consideración final a modo de lege ferenda. 590
IV. Bibliografía 592
Capítulo II Los nuevos yacimientos de empleo y las empresas de economía social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León 607
I. La economía social como motor de empleo para los jóvenes de Castilla y León. 607
1 Concepto de empresa de inserción en las normas estatal y autonómica 613
1.1 Los trabajadores en inserción. 619
1.2 Relación laboral en una empresa de inserción 625
1.2.1 Duración del contrato. 628
1.2.2 Contrato a tiempo parcial 629
1.2.3 Contrato temporal de fomento de empleo. 629
1.2.4 Permisos especiales. 630
1.2.5 Extinción del contrato 630
1.3 Infracciones y sanciones de las empresas de inserción 632
1.4 Subvenciones a las empresas de inserción en Castilla y León. 633
2 Sociedades cooperativas. 636
2.1 Cooperativas en Castilla y León 639
2.2 Cooperativas de trabajo o de trabajo asociado. 641
2.3 Trabajadores al servicio de cooperativas de trabajo o de trabajo asociado. 643
3 Sociedades laborales. 644
3.1 Subvenciones aplicables a cooperativas de trabajo asociado y a sociedades laborales. 646

4 Centros especiales de empleo 650
4.1 Sujetos de la relación laboral 652
4.1.1 Trabajadores discapacitados 652
4.1.2 Centros Especiales de Empleo. 653
4.2 Los equipos multiprofesionales 654
4.3 Contenido de la relación laboral 655
4.3.1 Acceso al empleo 655
4.3.2 Modalidades contractuales. 656
4.3.3 Remuneración. 657
4.3.4 Jornada. 658
4.3.5 Vicisitudes de la prestación de servicios. 659
4.3.6 Extinción del contrato. 659
4.3.7 Los enclaves laborales. 659
4.3.8 Los enclaves laborales 661
4.4 Medidas autonómicas de fomento de los centros especiales de empleo 663
5 Fundaciones 665
5.1 Fundaciones laborales 667
5.2 Beneficios fiscales 668
II. El voluntariado en Castilla y León. 670
1 Regulación estatal y autonómica. 673
2 Las entidades voluntarias. 674
3 Derechos y deberes de los voluntarios. 676
4 Experiencia en el voluntariado y proyección en el empleo. 678
5 Cooperación al desarrollo 681
III. Las prestaciones de servicios vinculadas a la dependencia en Castilla y León. 684
IV. Los nuevos yacimientos de empleo vinculados al deporte, al ocio, la cultura y el medioambiente. 690
1 El ocio y tiempo libre: monitores y animadores 692
2 La explotación de la cultura como yacimiento de empleo especialmente para jóvenes. 693
3 Los deportistas profesionales y amateurs en la Comunidad Autónoma 694
3.1 Jóvenes amateurs. 695
3.2 Deportistas profesionales 697
3.3 Deportistas de alto nivel 699
4 El desarrollo del mundo rural y la protección del medio ambiente en Castilla y León como yacimientos de empleo para jóvenes 700
4.1 Protección del medio ambiente como sector emergente 701
4.2 El sector agropecuario, en particular el ecológico, en Castilla y León y su explotación a través de empresas de economía social. 703
4.3 El desarrollo del mundo rural a través de la innovación tecnológica. 710
V. El Trabajo informal en Castilla y León. 713
1 Definición de trabajo informal o sumergido y su incidencia en la juventud de Castilla y León. 713
2 Consecuencias legales del trabajo informal. 716
3 Vías de incorporación del trabajo sumergido a la economía. 721
4 El trabajo de los jóvenes extranjeros sin autorización de trabajo y de residencia. 723
VI. Dificultades y propuestas para la inserción laboral de los jóvenes provenientes de centros de internamiento 724
VII. Bibliografía 727
ABREVIATURAS 732

Parte I.- El mercado de trabajo de Castilla y León en cifras. Análisis de la situación de la empleabilidad juvenil

Cristina Álvarez Folgueras

Profesora Colaboradora de Economía Aplicada
Universidad de León

1.1.- Introducción.

Son los jóvenes de una sociedad quienes aseguran su supervivencia, quienes disponen (o deberían disponer) de las mejores cualificaciones relativas y, por lo tanto, quienes están en mejor disposición de aportar, con los apoyos y respaldos adecuados, las mayores innovaciones científicas, técnicas y económicas a esa sociedad. Por lo tanto, un aprovechamiento integral de estos recursos aseguraría el crecimiento sostenible a largo plazo de la comunidad, mientras que su inactividad resultaría del todo ineficiente y antieconómica. Pero precisamente esto último es lo que está ocurriendo en el marco de la profunda y larga crisis económica actual, en la que el desempleo afecta de manera especialmente cruenta a la población juvenil. En el presente trabajo pretendemos analizar cómo ha cambiado el mercado de trabajo juvenil en la Comunidad de Castilla y León en los últimos años para facilitar la búsqueda de las razones específicas que expliquen la situación actual y así se puedan diseñar mejores políticas para superarla.

Definición de joven.

En primer lugar, deberíamos consensuar qué es un joven y qué es un joven cuando hablamos de empleabilidad o de mercado de trabajo.

En función del organismo que lo defina, un joven es una persona menor de, en algunos casos, 25 años, en otros 30 años y en otros 35 años. La utilización de diferentes fuentes estadísticas de información nos ha obligado a utilizar los tres límites en este trabajo. La Encuesta de Población Activa, la mayor base de datos sobre mercado laboral en España, utiliza tramos de edad que finalizan en 19, 24 y35 años y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo finalizan sus análisis juveniles en la población menor de 25 o de 30 años. Aunque sería fácil finalizar el estudio en la población de 25 años, creemos que a esa edad muchas personas aún están finalizando su etapa formativa superior y no se han incorporado plenamente al mercado laboral, por lo que cuando sea posible extenderemos el análisis a la población menor de 35 años.

Por razones relacionadas con la posibilidad legal en España de desarrollar relaciones laborales, el límite inferior está fijado en 16 años, aunque cuando se utilicen estadísticas europeas, será necesario reducirlo hasta los 15 años.

Ámbito temporal

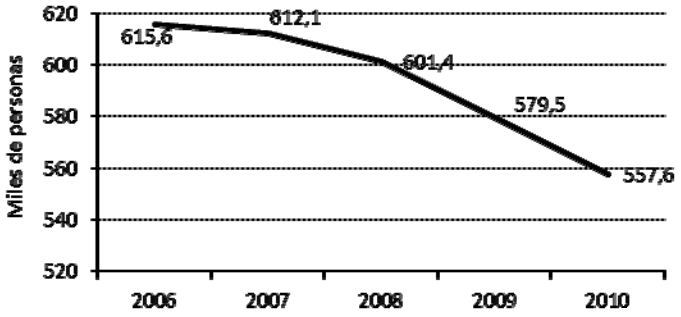
La mayor parte de los datos analizados en este estudio está referida al periodo temporal comprendido entre 2006 y 2010. Varias son las razones que justifican esta restricción: en primer lugar, la propia naturaleza del análisis de datos, enmarcado en un estudio de ámbito mucho más amplio y compartido con otros enfoques no específicamente económicos y en segundo lugar, el cambio en la metodología seguida por el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, que harían difícilmente comparables los datos procedentes de esta fuente y relativos a años anteriores. En cualquier caso, el quinquenio resulta suficientemente significativo pues recoge en toda su extensión los cambios producido en el mercado de trabajo debido a la crisis económica actual, que se debería dejar notar, especialmente entre 2008 y 2010.

1.1.1.- Universo poblacional joven de Castilla y León.

La población entre 16 y 34 años de Castilla y León en 2010 ascendía a 557.600 personas, que representan el 22,63% de la población total de la Comunidad Autónoma, resultado de un proceso de pérdida de población joven ha sido especialmente acusado en los últimos tres años, con tasas de variación negativas (véase cuadro 1.1) superiores tanto a las del conjunto de jóvenes españoles como a las que presenta la población total de la Comunidad Autónoma, que únicamente ha disminuido los dos últimos años del periodo analizado y en menos de un 0,5% anual. Entre 2006 y 2010 la población joven de Castilla y León ha disminuido en 58.000 personas, un 9,42% de los efectivos que había al principio del periodo. Esta

disminución de población joven no puede ser consecuencia de los cambios económicos producidos en un plazo tan corto de tiempo como el que estamos analizando, sino que responde a factores demográficos más generales como la reducción de las tasas de natalidad y el aumento de la edad media de la población total que afecta a todos los países desarrollados desde finales del pasado siglo.

Gráfico 1.1.- Población entre 16 y 34 años. Castilla y León. 2006-2010.



Fuente: EPA

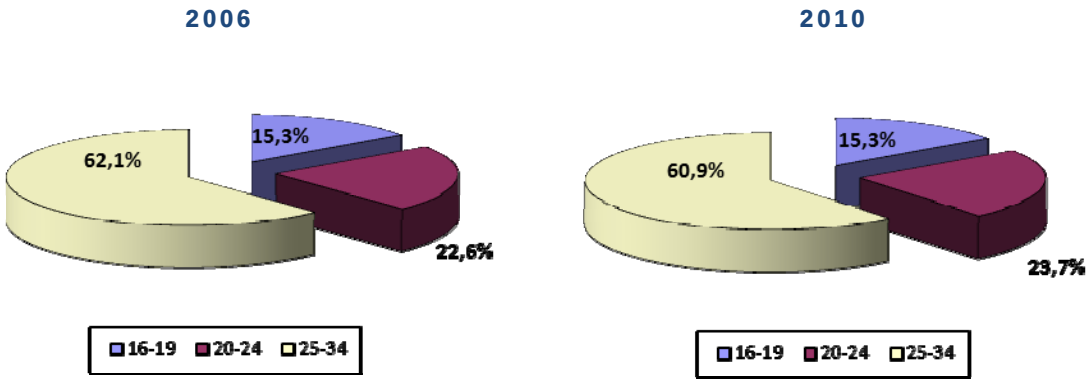
Cuadro 1.1.- Población. España y Castilla y León. 2006-2010.
Tasas de variación anual. Porcentajes

	2006	2007	2008	2009	2010
Castilla y León Jóvenes		-0,57	-1,75	-3,64	-3,78
Castilla y León Total		0,61	0,42	-0,37	-0,33
España Jóvenes		0,33	-0,79	-2,70	-3,02

Fuente: EPA y elaboración propia

Como podemos deducir del gráfico 1.2, en promedio para todo el periodo, el 61,7% de la población joven castellano y leonesa se concentra en la franja de 25 a 34 años, con un mayor número de efectivos que las otras dos franjas juntas, lo cual es un indicio del proceso de envejecimiento que está sufriendo la población de la Comunidad Autónoma.

Gráfico 1.2. -
Distribución de la Población joven por franjas de edad. Castilla y León. 2006 y 2010. Porcentajes.



Fuente: EPA

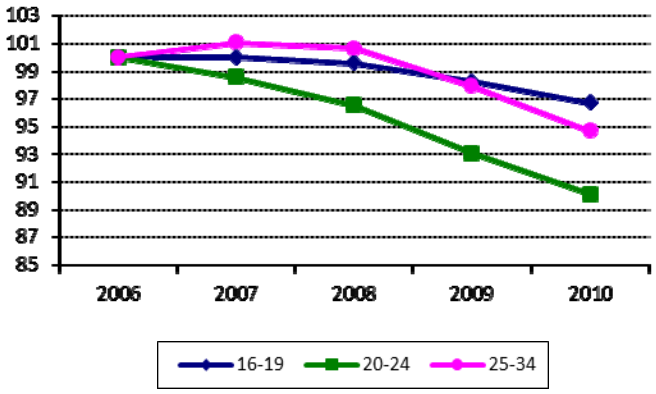
La reducción poblacional ha afectado a las tres franjas de población joven, si bien lo ha hecho con mayor intensidad en la franja intermedia (20 a 24 años), que corresponde a la población nacida entre 1982 y 1990 (véase cuadro 1.2 y gráfico 1.3).

Cuadro 1.2.- Población joven por franjas de edad. Castilla y León. 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Miles de personas					
16-19 años	94,4	92,5	90,6	88,0	85,5
20-24 años	146,1	142,8	138,4	131,7	125,8
25-34 años	375,1	376,8	372,4	359,8	346,3
Tasas de variación anual					
16-19 años		-2,01	-2,05	-2,87	-2,84
20-24 años		-2,26	-3,08	-4,84	-4,48
25-34 años		0,45	-1,17	-3,38	-3,75

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

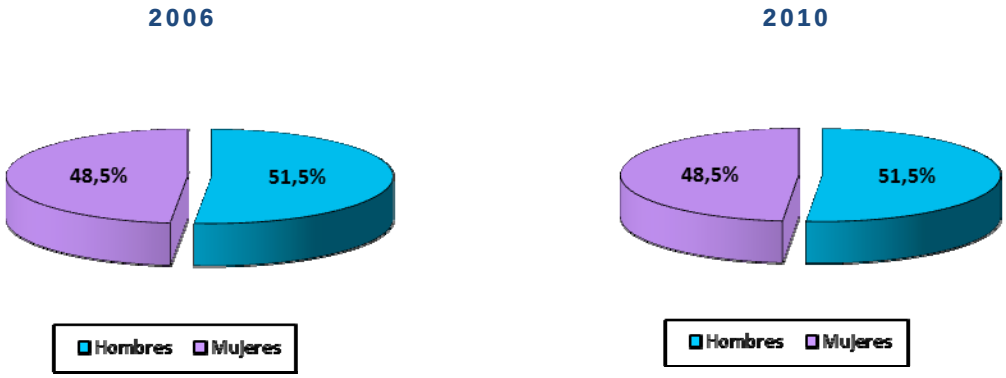
Gráfico 1.3.- Población joven por franjas de edad. Castilla y León. 2006-2010. Números índice 2006=100.



Fuente: EPA y elaboración propia.

El 48,5% de la población joven son mujeres y el resto hombres, distribución que no ha variado a lo largo del periodo.

Gráfico 1.4.- Distribución de la Población joven de Castilla y León según sexos. 2006 y 2010. Porcentajes.



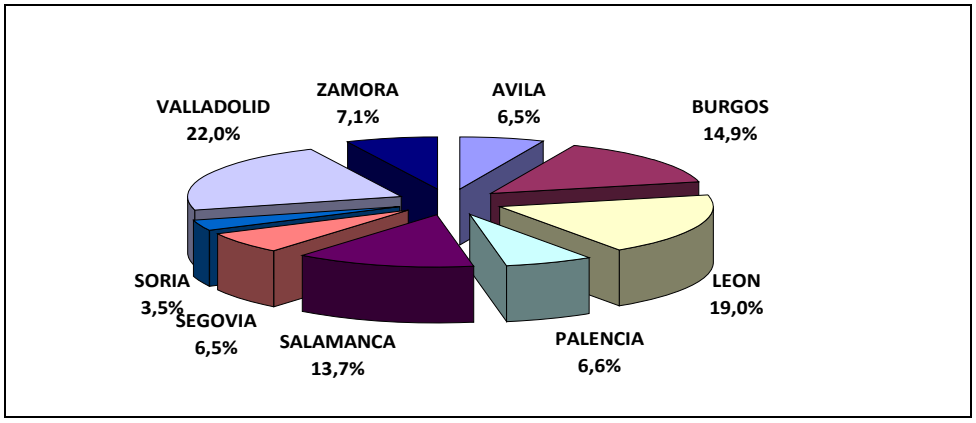
Fuente: EPA

El gráfico 1.5 refleja el promedio para el periodo 2006-2010 de la distribución provincial de la población joven castellano y leonesa por franjas de edad. De forma muy similar a lo que ocurre con la población total, Valladolid y León concentran la mayor parte de la población joven de Castilla y León, un 22,0% y 19,0% del total, respectivamente. Les siguen Burgos (14,9%), Salamanca (13,7%) y con más diferencia Zamora (7,1%), Palencia (6,6%), Segovia (6,5%), Ávila (6,5%) y Soria (3,5%).

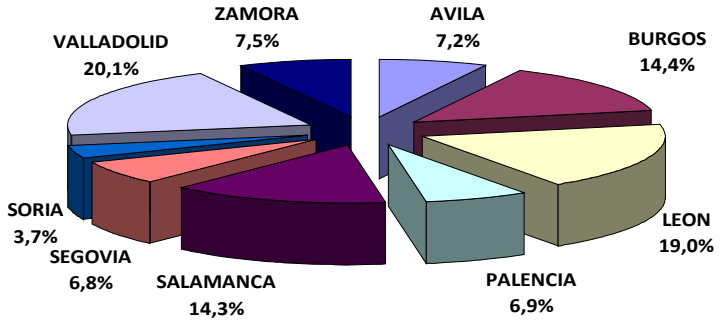
Si observamos los cambios que sufre esta distribución en las distintas franjas de edad, resulta curioso resaltar que las provincias de Burgos y Valladolid pierden peso relativo a medida que la población se va rejuveneciendo y, por el contrario aunque de forma mucho más leve, Ávila, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria y Zamora, lo van aumentando. En caso de la provincia de León no muestra variaciones significativas.

Gráfico 1.5.- Distribución de la Población joven de Castilla y León por franjas de edad y provincias. Promedio 2006-2010. Porcentajes.

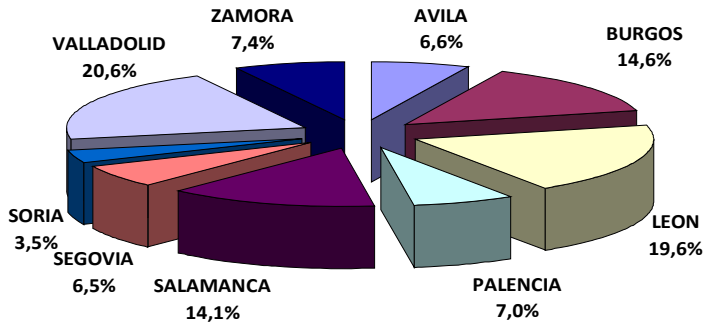
Entre 16 y 34 años



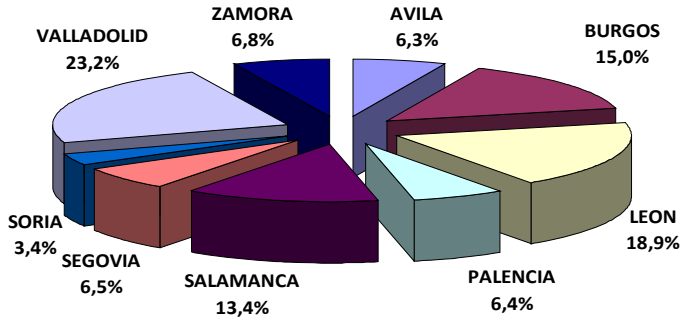
Entre 16 y 19 años



Entre 20 y 24 años.



Entre 25 y 34 años.

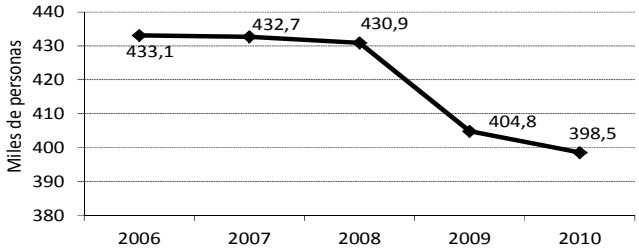


Fuente: SIE

1.2.- Población activa

En diciembre de 2010 había 398.500 jóvenes activos en Castilla y León, casi 34.600 menos que a finales de 2006, lo que supone una reducción del 7,99%. Especialmente acusada ha sido la reducción de 2009, con una tasa de variación negativa respecto al año anterior del 6,0%, lo cual equivale a 26.100 personas, el 75,4% de la pérdida total de población joven del periodo. Es necesario anotar, no obstante, que durante los años previos a la crisis, la población activa joven había crecido anormalmente debido al aumento de la oferta de empleo de baja cualificación (especialmente en el sector de la construcción) que promovió el abandono escolar temprano de muchos jóvenes para incorporarse al mercado laboral.

Gráfico 1.6.- Población Activa joven de Castilla y León. 2006-2010.



Fuente: EPA

Cuadro 1.3.- Población Activa joven de Castilla y León. 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Miles de personas					
Total ambos sexos	433,1	432,7	430,9	404,8	398,5
Tasas de variación anual					
Total ambos sexos		-1,56	-6,06	-0,42	-0,09

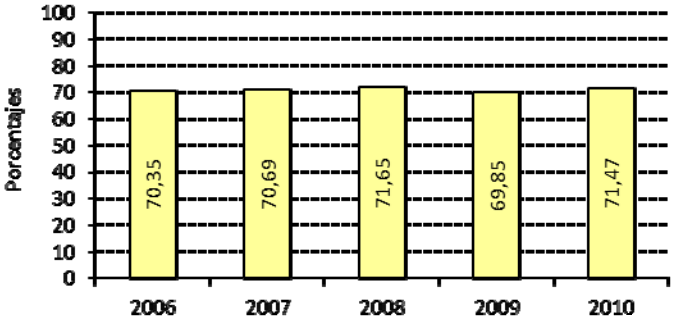
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

Tasa de actividad

Como el universo poblacional también ha disminuido en una proporción similar, la tasa de actividad juvenil[1] se ha mantenido muy estable a lo largo del periodo estudiado, en torno al 71% de la población, lo que muestra que hasta el momento las variaciones en el nivel de crecimiento del entorno económico no han desincentivado la incorporación al mercado laboral de los jóvenes castellano y leoneses.

[1] Tasa de actividad: Cociente entre el total de activos en un intervalo de edad y la población correspondiente al intervalo.

Gráfico 1.7.- Tasa de Actividad juvenil de Castilla y León. 2006-2010.

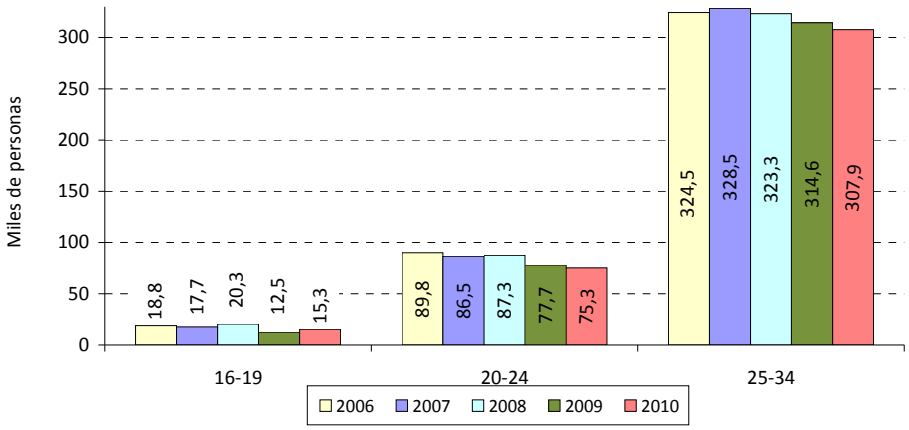


Fuente: EPA y elaboración propia

Análisis por franjas de edad

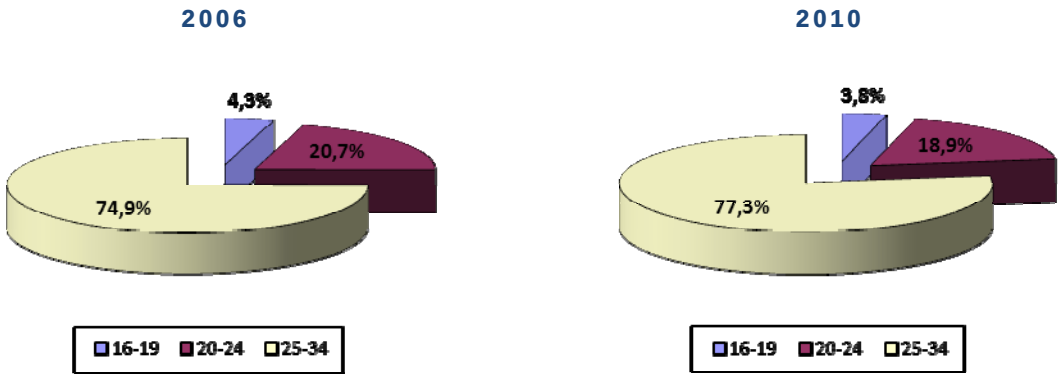
En el mismo sentido de lo que ocurre con el total de la población, la mayor parte de los jóvenes activos castellano y leoneses se concentra en la franja de 25 a 34 años, que en 2010 aglutinaba a 307.900 personas, un 77,3% del total de activos jóvenes, proporción mucho más elevada que el peso relativo del mismo intervalo de edad en el total de la población (61,7%). En cuanto a los jóvenes menores de 20 años, dado que una alta proporción de ellos aún no ha dado por finalizada su formación y no se ha incorporado aún al mercado laboral, apenas 15.000 formaban parte de ese mercado laboral castellano y leonés en 2010.

Gráfico 1.8.- Población Activa joven de Castilla y León por franjas de edad. 2006-2010. Miles de personas



Fuente: EPA y elaboración propia

Gráfico 1.9.- Distribución de la población Activa joven de Castilla y León por franjas de edad. 2006 y 2010. Porcentajes.



Fuente: EPA

Esta distribución por franjas de edad ha experimentado algún cambio a lo largo del periodo analizado, a medida que la población de cada una de ellas ha ido disminuyendo. Como podemos observar en el cuadro 1.4 y en los gráficos 1.8 y 1.10, la población activa entre 16 y 19 años aumentó de forma considerable en 2008 y en 2010, pero disminuyó de forma mucho más acusada en 2009, por lo que a final de periodo los activos menores de 20 años habían disminuido en 3.500 personas (18,6%). La franja de edad intermedia también muestra variaciones poco equilibradas, pero menos acusadas: se produjeron disminuciones en torno al 3% en los años 2007, 2010 y del 11% en 2009, que han reducido la población en este intervalo a 75.300 personas, 14.500 menos (16,1%) que en 2006.

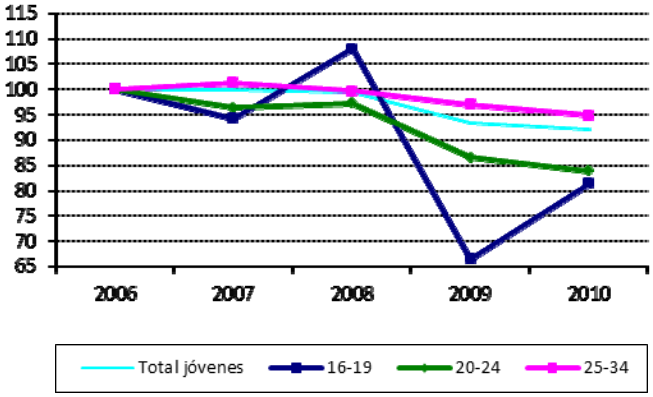
Como ya hemos comentado, el volumen de población activa entre 25 y 34 años es mucho mayor, no ha sufrido una reducción tan importante como entre la población más joven y ha sido mucho más paulatina. Desde que estalló la crisis, la población total de este intervalo ha disminuido, pero a unas tasas inferiores al 3% en cada uno de los años, por lo que la pérdida de efectivos, aunque muy elevada en términos absolutos (16.600 personas), no lo ha sido tanto en términos relativos (-5,1%) con respecto a la población activa de 2006.

Cuadro 1.4.- Población Activa joven por tramos de edad. Castilla y León. 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Miles de personas					
16-19 años	18,8	17,7	20,3	12,5	15,3
20-24 años	89,8	86,5	87,3	77,7	75,3
25-34 años	324,5	328,5	323,3	314,6	307,9
Tasas de variación anual					
16-19 años		-5,85	14,69	-38,42	22,40
20-24 años		-3,67	0,92	-11,00	-3,09
25-34 años		1,23	-1,58	-2,69	-2,13

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

Gráfico 1.9.- Población Activa joven total y por franjas de edad. Castilla y León. 2006-2010. Números índice 2006=100.

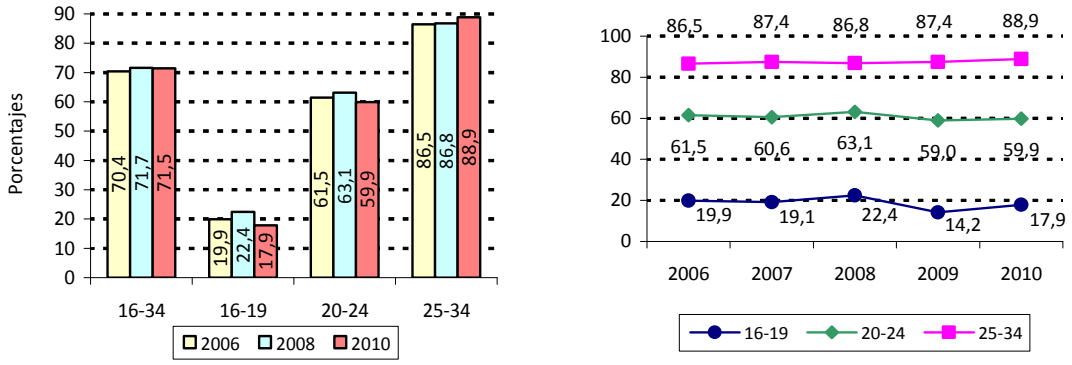


Fuente: EPA y elaboración propia

Al analizar las tasas de actividad juvenil según los subtramos o franjas de edad (véase gráfico 1.11) observamos enormes diferencias entre las correspondientes a la población más joven y a las de la más adulta, reflejo del mantenimiento de gran parte de las personas más jóvenes en el sistema educativo. Como consecuencia, la tasa de actividad del intervalo entre 16 y 19 años no alcanza el 20% y la de las personas entre 20 y 24 años es más elevada pero apenas llega al 60,0%. En cambio, si observamos la tasa correspondiente a los jóvenes entre 25 y 34 años, vemos cómo estos porcentajes se elevan considerablemente y casi alcanzan el 89% de la población, pues en la mayoría de los casos tanto la formación de grado intermedio como la de grado superior ha finalizado y los condicionantes personales y familiares aún no han expulsado a los jóvenes del mercado de trabajo. Por estas razones, es esta franja de edad donde habitualmente se alcanzan los niveles máximos de población activa, muy similares o incluso superiores a la tasa media de todo el mercado laboral.

Gráfico 1.11.- Tasas de Actividad juvenil de Castilla y León. Total y por franjas de edad.
Porcentajes.

2006, 2008 y 2010. **2006 – 2010**

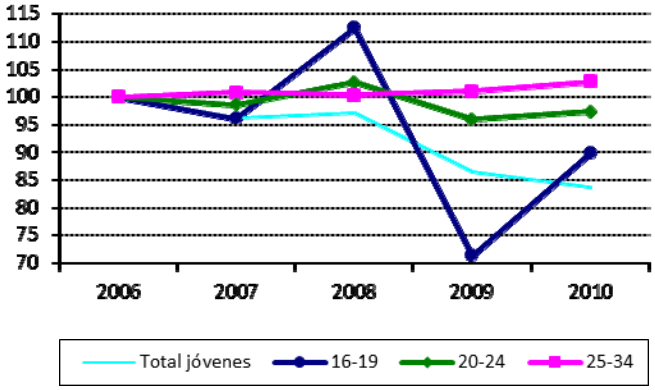


Fuente: EPA y elaboración propia a partir de datos de la EPA.

Si analizamos la evolución temporal de estas tasas de actividad para cada franja de edad, no encontramos ningún patrón al que se ajusten los tres intervalos, especialmente por el comportamiento distinto de la franja 25-34 años. En este subtramo, la tendencia es ligeramente creciente, mientras que para la población más joven, la tendencia es decreciente. Esta diferencia se debe a la distinta evolución de los valores absolutos de la

población total y de la población activa: en el subtramo de 16 a 19 años, entre 2006 y 2010 la población activa disminuyó el doble (18,62%) de lo que disminuyó la población total de la franja (9,43%), en el subtramo de 20 a 24 años, ambas variables decrecieron en una proporción similar (13,8%) y sin embargo, en la última franja (24 a 35 años) la población activa disminuyó menos (5,12%) de lo que lo hizo la población total (7,68%). Como consecuencia, la tasa de actividad crece en este último caso y se mantiene estable o decrece en los dos anteriores.

Gráfico 1.12.- Tasa de Actividad juvenil de Castilla y León por franjas de edad. 2006-2010. Números índice 2006=100.



Fuente: EPA y elaboración propia

Análisis por sexos

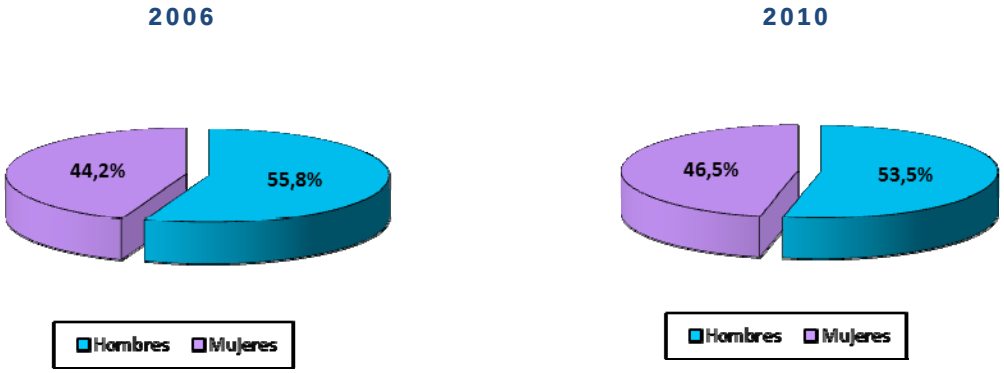
En 2010 había 185.500 mujeres jóvenes activas en Castilla y León y 213.000 hombres jóvenes activos. Siguiendo la tendencia general, la población activa de ambos sexos ha disminuido, pero lo ha hecho en medidas muy diferentes. Entre 2006 y 2010, mientras que los activos mujeres sólo disminuyeron un 3,3% (6.400 personas), los activos hombres lo hicieron un 11,7% (28.400 personas). Además, las pérdidas en el grupo masculino se producen en tres de los cuatro años analizados, incluido 2007, cuando aún no se había reconocido la llegada de la crisis y por el contrario, la población activa femenina sólo disminuye en los años 2008 y 2010 y a tasas menores a las del caso masculino. Esto ha generado que la distribución de los activos jóvenes se haya modificado ligeramente, de forma que los hombres han pasado de representar el 55,8% del total de activos en 2006 al 53,5% en 2010, en cualquier caso más del peso relativo que tiene este género en la población total (51,5%).

Cuadro 1.5.- Población Activa joven de Castilla y León según sexo. 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Miles de personas					
Hombre jóvenes	241,4	242,0	236,6	221,9	213,0
Mujeres jóvenes	191,9	190,6	194,2	182,8	185,5
Tasas de variación anual					
Hombre jóvenes		-4,01	-6,21	-2,23	0,25
Mujeres jóvenes		1,48	-5,87	1,89	-0,68

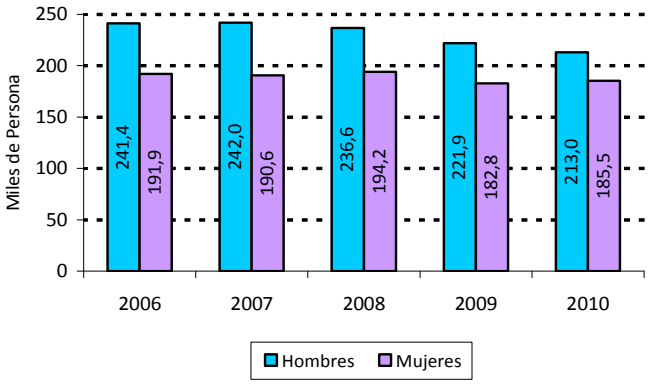
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

Gráfico 1.13.- Distribución de la población Activa joven de Castilla y León según sexos.
2006 y 2010. Porcentajes.



Fuente: EPA

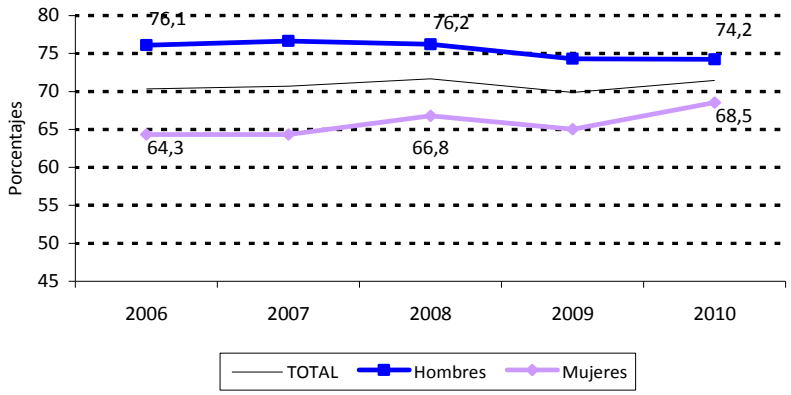
Gráfico 1.14.- Población Activa joven de Castilla y León según sexo.
2006-2010.



Fuente: EPA y elaboración propia

También observamos importantes diferencias en la evolución de las tasas de actividad masculina y femenina. Como suele ser habitual, la tasa de actividad juvenil masculina es más elevada que el promedio y casi diez puntos más elevada que la femenina, pues si la primera se sitúa en torno al 75,5%, la segunda no alcanza el 66%. Y lo que parece más significativo aún: mientras que la tasa de actividad juvenil masculina ha mostrado una leve tendencia decreciente, al pasar del 76,1% en 2006 al 74,24% en 2010, la tasa femenina muestra una tendencia no solamente opuesta sino algo más acusada, pues ha crecido del 64,33% en 2006 al 68,53% en 2010. Esto quiere decir que el impacto de la crisis ha sido especialmente negativo sobre las expectativas de empleo de la población masculina y, sin embargo, todo lo contrario en el caso de la población femenina, que en épocas de crisis, al peligrar o desaparecer el salario masculino que se ingresa en el hogar familiar, suele incorporarse al mercado laboral aún cuando en situaciones de bonanza económica no lo había considerado.

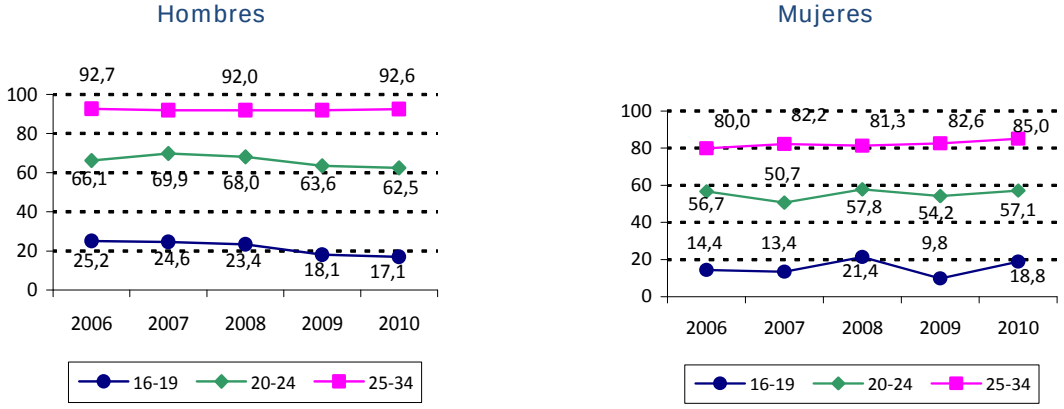
Gráfico 1.15.- Tasa de Actividad juvenil de Castilla y León. Total y según sexo. 2006-2010. Porcentajes.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

Como vemos en el gráfico 1.16, han crecido las tasas de actividad femenina especialmente en las franjas de 25 a 34 años y de 16 a 19 años. Las tasas de actividad masculina, especialmente en la población más joven, han sufrido reducciones de más de 4 puntos.

Gráfico 1.16.- Tasas de actividad juvenil de Castilla y León según franjas de edad y sexo. 2006-2010. Porcentajes.

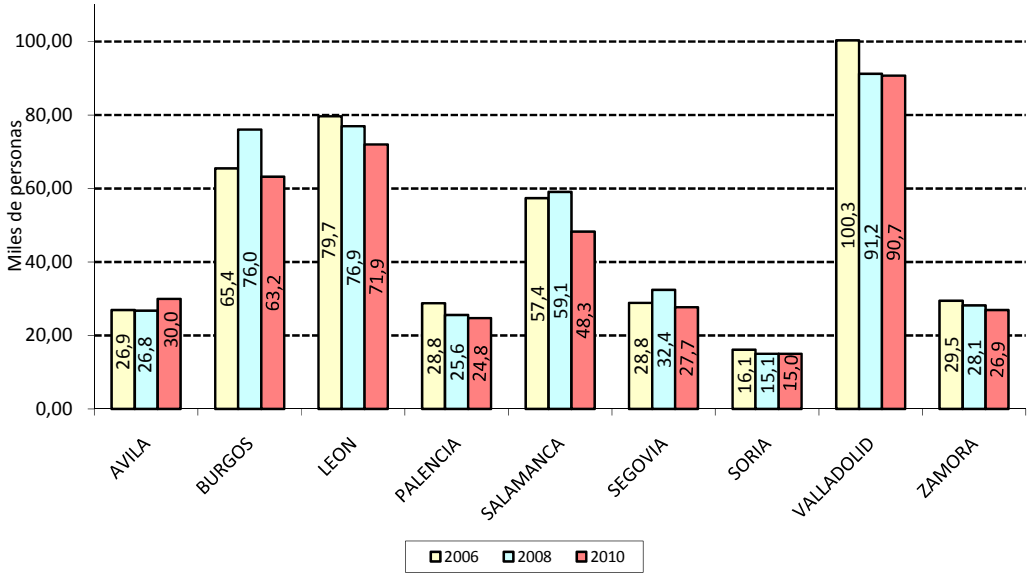


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

Análisis por provincias

Las tendencias provinciales de la población activa castellano y leonesa no muestran un patrón uniforme, fundamentalmente por el comportamiento desigual de los años centrales del análisis, lo que muestra que el periodo recesivo no afectó de manera simultánea a todos los territorios. En Palencia, Salamanca, Valladolid y Zamora la población activa ya empezó a disminuir en 2007; en Ávila, León y Soria comenzó a hacerlo en 2008 y en Burgos y Segovia creció hasta el año 2009 (véanse gráficos 1.17 y 1.18 y cuadro 1.6).

Gráfico 1.17.- Población Activa joven de Castilla y León por franjas de edad. 2006, 2008 y 2010.



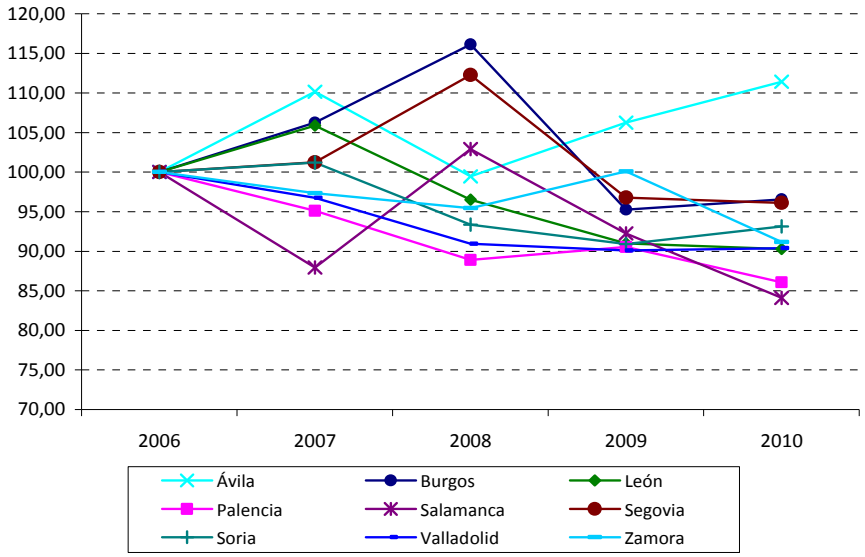
Fuente: EPA y elaboración propia

Cuadro 1.6. Tasas de variación de la población Activa juvenil de Castilla y León. 2006-2010. Porcentajes.

	2006	2007	2008	2009	2010
Ávila		10,16	**-9,71**	6,82	4,88
Burgos		6,25	9,32	**-17,98**	1,36
León		5,90	**-8,86**	-5,74	-0,76
Palencia		**-4,88**	-6,53	1,83	-4,91
Salamanca		**-12,07**	17,06	-10,39	-8,79
Segovia		1,23	10,89	**-13,77**	-0,72
Soria		1,21	**-7,74**	-2,62	2,42
Valladolid		**-3,25**	-5,99	-0,97	0,35
Zamora		**-2,67**	-1,92	4,84	-8,91

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

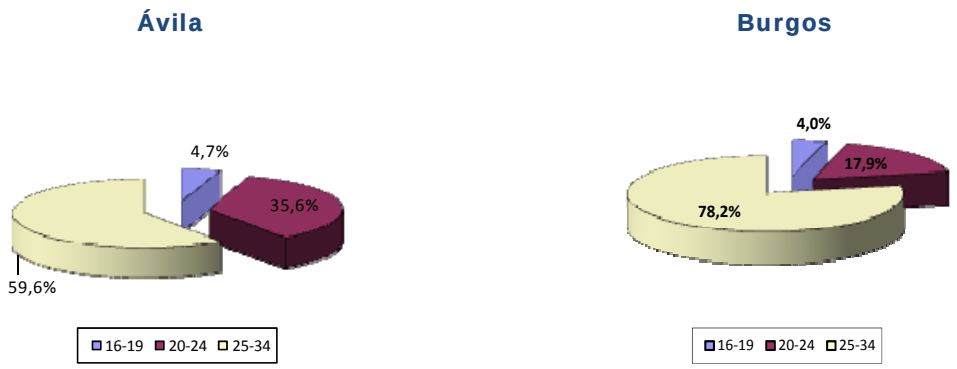
Gráfico 1.18.- Tasas de Actividad juvenil Provinciales de Castilla y León. 2006-2010. Números índice 2006=100.



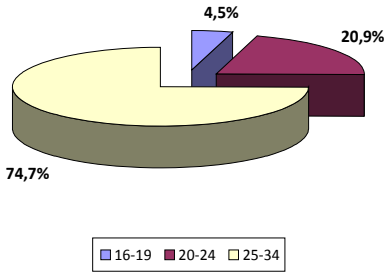
Fuente: EPA y elaboración propia

La distribución de la población activa de cada provincia por franjas de edad, muestra diferencias reseñables, siendo las provincias de Ávila y Salamanca los casos extremos. Ávila presente la estructura más joven, pues el 40,3% de los activos tienen menos de 25 años y, sin embargo, Salamanca presenta la más envejecida, pues su población entre 25 y 34 años, ya supone un 82,6% de la población activa total. Segovia, León y Soria muestran estructura más similares a la de Ávila y Valladolid, Palencia, Burgos, Valladolid y Zamora a la de Salamanca.

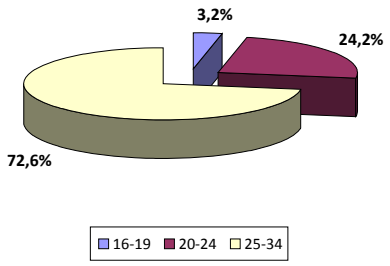
Gráfico 1.19.-
Distribución de la Población Activa joven de las provincias de Castilla y León por franjas de edad. 2010. Porcentajes.



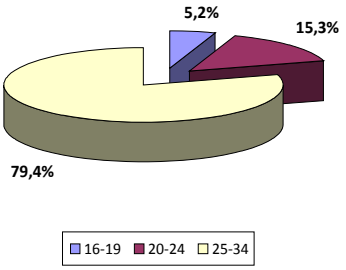
León



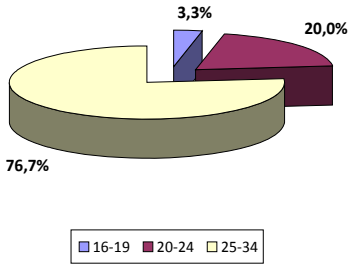
Segovia



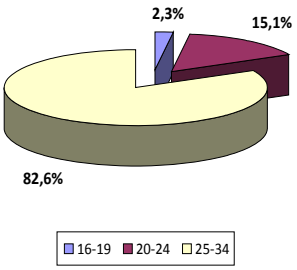
Palencia



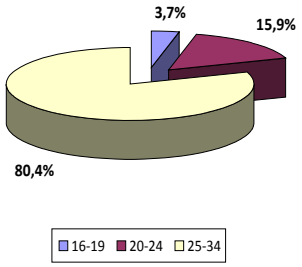
Soria



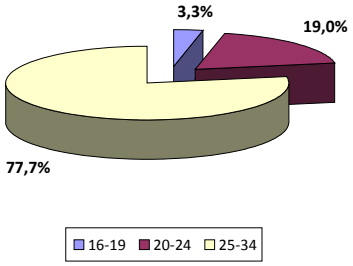
Salamanca



Valladolid



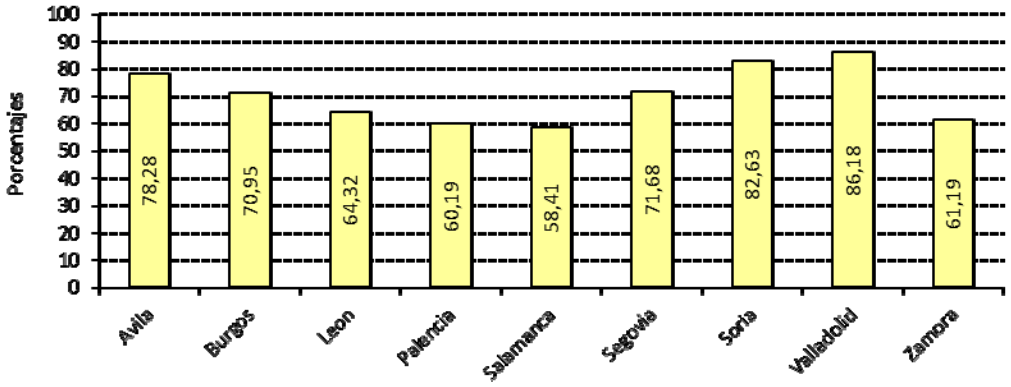
Zamora



Fuente: EPA

Si analizamos las tasas de actividad provinciales observamos una alta variabilidad, pues se mueven en un rango que va desde el 58,4%, 60,2% y 61,2% de Salamanca, Palencia y Zamora, respectivamente, al 82,6% y 86,2% de Soria y Valladolid, también respectivamente. En un estadio intermedio se encuentran León (64,3%), Burgos (70,9%), Segovia (71,9%) y Ávila (78,3%).

Gráfico 1.20.- Tasa de Actividad juvenil de Castilla y León por provincias. 2007.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la EPA y el SIE

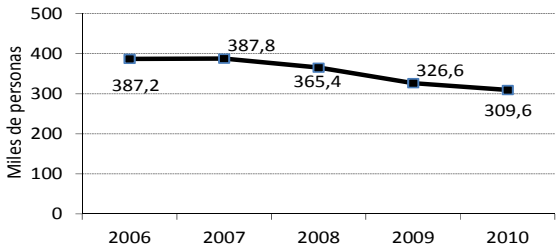
1.3.- Población ocupada

El análisis de la evolución de la población ocupada, especialmente la comparación entre las cifras de los años previos y posteriores a la crisis, proporciona una información fundamental sobre en qué medida la población joven ha sido capaz de mantener su actividad laboral.

El ajuste económico entre 2006 y 2010 en Castilla y León afectó especialmente a la población menor de 35 años, que vio cómo sus efectivos ocupados en diciembre de 2010 sólo ascendían a 309.600 personas frente a las 387.200 que había cuatro años antes. Estas cifras suponen una reducción del 20,0% (77.600 personas) mientras la disminución de la población ocupada mayor de 35 años sólo disminuyó un 2,1% (13.900 personas). Casi la mitad de la disminución se produjo en 2009, año en el que el número de ocupados jóvenes descendió en 38.800 personas.

Como consecuencia, el peso relativo del empleo juvenil en relación con el total de ocupados de la Comunidad Autónoma se redujo al 36,5% en 2006 al 31,1% en 2010. La mayor parte de esta pérdida de ocupaciones recayó sobre la población menor de 25 años, que ha perdido más de 33.000 efectivos ocupados, pasando de representar el 8,64% del total de ocupados de la región al 5,86% de los mismos.

Gráfico 1.21.- Población Ocupada entre 16 y 34 años. Castilla y León. 2006-2010.



Fuente: EPA

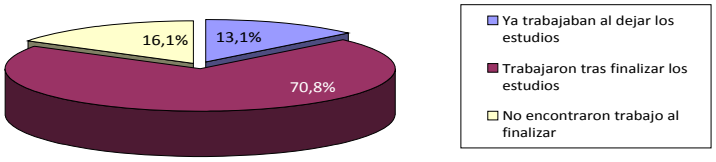
Cuadro 1.7.- Población Ocupada joven de Castilla y León. 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Miles de personas					
Total ambos sexos	387,2	387,8	365,4	326,6	309,6
Tasas de variación anual					
Total ambos sexos		0,15	-5,78	-10,62	-5,21

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

En otro orden de cosas, según el Módulo Especial 2009 elaborado por el INE y dedicado a la *Incorporación de los jóvenes al mercado laboral*, de la población entre 16 y 34 años que abandonó sus estudios oficiales, el 13,1% ya trabajaba cuando los dejaron, el 70,8% empezó a trabajar tras darlos por finalizados y el 16,1% no encontró un empleo remunerado, a pesar de que el 68% declaraba tener ya experiencia profesional.

Gráfico 1.22.- Población entre 16 y 34 años según su situación laboral tras terminar sus estudios. Castilla y León. 2009. Porcentajes.



Fuente: EPA

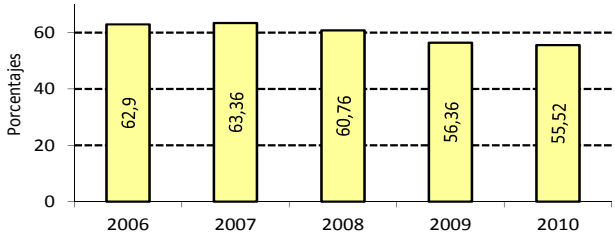
Tasa de ocupación

Frente a la estabilidad que mostraba la tasa de actividad, la tasa de ocupación[2] muestra una clara tendencia descendente, pues ha disminuido más de siete puntos entre 2006 y 2010, debido a que la población joven se redujo menos de la mitad de lo que lo hizo la ocupada (9,42% frente a 20,04%). La mayor reducción se produjo en 2009, año en que la tasa de ocupación disminuyó más de un 17% con respecto al año anterior, incluso tras haber sufrido

[2] Tasa de ocupación o tasa de empleo: cociente entre el total de ocupados de un intervalo de edad y la población correspondiente al intervalo. Al estar referida a la población total, el análisis de la tasa de ocupación, especialmente en el caso de los jóvenes, da una idea de qué proporción de población está trabajando frente a la que está estudiando, buscando empleo o totalmente inactiva.

la población total una merma del 3,64%. Aunque menores, los años 2008 y 2010 también presentan disminuciones en la tasa de ocupación juvenil, del 4,10% y 1,48%, respectivamente.

Gráfico 1.23.- Tasa de Ocupación juvenil de Castilla y León. 2006-2010.



Fuente: EPA y elaboración propia

La caída de la tasa de ocupación es uno de los indicadores más significativos de la crisis económica, pues junto con el nivel de productividad muestra en qué magnitud los recursos (humanos) de cualquier economía no están siendo plena y eficientemente empleados. Por otro lado, es un claro determinante del nivel de renta de los ciudadanos, lo que a su vez determina los niveles de consumo y ahorro de esa economía.

Además, en el caso de los jóvenes, un mayor o menor grado de ocupación permite establecer en qué medida se está logrando un adecuado proceso de incorporación y renovación del mercado laboral, cuestión también determinante en la capacidad de crecimiento futuro de las sociedades, especialmente si la población joven presenta niveles educativos medios más elevados que los de la población adulta ya incorporada al mercado laboral. Estos mejores niveles educativos son los que deberían asegurar progresos en los niveles de productividad e innovación, que son la piedra angular de la evolución de cualquier sistema económico.

Análisis por franjas de edad

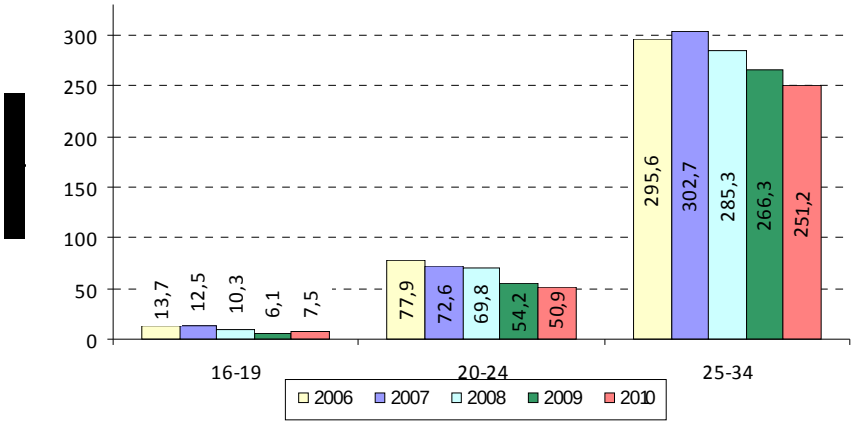
La población ocupada entre 16 y 19 años disminuyó en 6.200 personas entre 2006 y 2010, lo que supone una reducción superior al 45%; pero llama la atención que en 2010 este grupo de edad rompe la tendencia general y ve aumentado su número de ocupados en 1.400 personas. En la franja de 20 a 24 años, la reducción afectó al 34% del total de ocupados (27.000 personas) y en la franja de 25 a 34 años la pérdida fue de 44.400 personas, un 15% del total. Por lo tanto, la población ocupada joven total se repartía en 2010 de la siguiente forma: 7.500 personas (2%) tenían entre 16 y 19 años, 50.900 personas (19%) entre 20 y 24 años y 251.200 personas (79%) entre 25 y 34 años. En el gráfico 1.25 podemos observar cómo se ha modificado este reparto interno entre 2006 y 2010 a favor de los ocupados jóvenes más adultos.

Cuadro 1.8.- Población Ocupada joven de Castilla y León por franjas de edad. 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Miles de personas					
16-19 años	13,7	12,5	10,3	6,1	7,5
20-24 años	77,9	72,6	69,8	54,2	50,9
25-34 años	295,6	302,7	285,3	266,3	251,2
Tasas de variación					
16-19 años		-8,76	-17,60	-40,78	22,95
20-24 años		-6,80	-3,86	-22,35	-6,09
25-34 años		2,40	-5,75	-6,66	-5,67

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

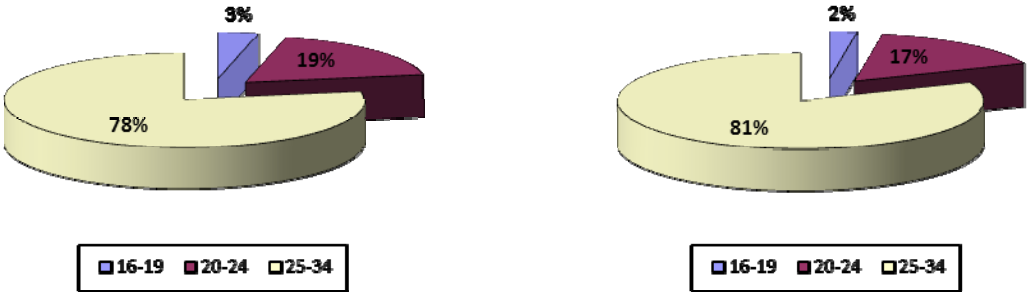
Gráfico 1.24.- Población Ocupada joven de Castilla y León por franjas de edad. 2006, 2008 y 2010.



Fuente: EPA y elaboración propia

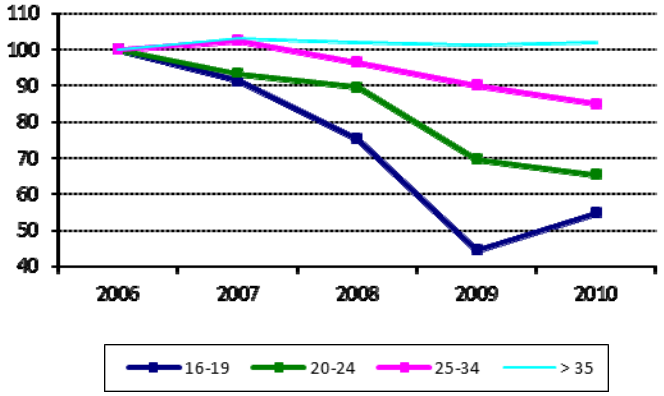
Gráfico 1.25.- Distribución de la población Ocupada joven de Castilla y León por franjas de edad. 2006 y 2010. Porcentajes.

2006 **2010**



Fuente: EPA

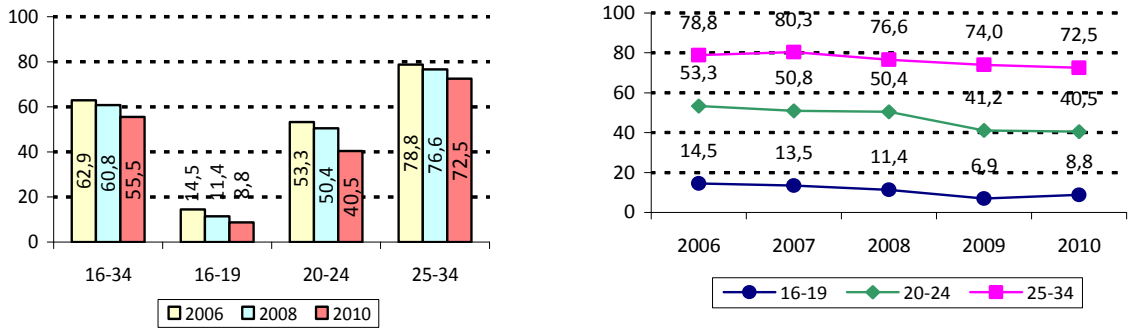
Gráfico 1.26.- Población Ocupada juvenil de Castilla y León por franjas de edad. 2006-2010. Números índice 2006=100.



Fuente: EPA y elaboración propia

Al igual que la tasa de actividad y aunque con variaciones de menor proporción (véase gráfico 1.22), la tasa de ocupación muestra un patrón ascendente a medida que avanzamos hacia franjas de edad de población más adulta. En diciembre de 2010, la tasa de ocupación de los jóvenes entre 16 y 19 años sólo alcanzaba el 7,5%, la tasa de ocupación de las personas entre 20 y 24 años apenas llegaba al 40,46% y la correspondiente a los jóvenes entre 25 y 34 años se elevaba al 72,54%. Recordando que las respectivas tasas de actividad eran del 17,05%, 59,86% y 88,91%, esto quiere decir que más de la mitad (56,01%) de los jóvenes de 16 a 19 años incorporados al mercado laboral y, por lo tanto, con deseo de trabajar, no lo estaban haciendo y que el 32,5% del intervalo intermedio tampoco lo consigue.

Gráfico 1.27.-
Tasas de Ocupación juvenil de Castilla y León. Total y por franjas de edad. 2006-2010.
Porcentajes.

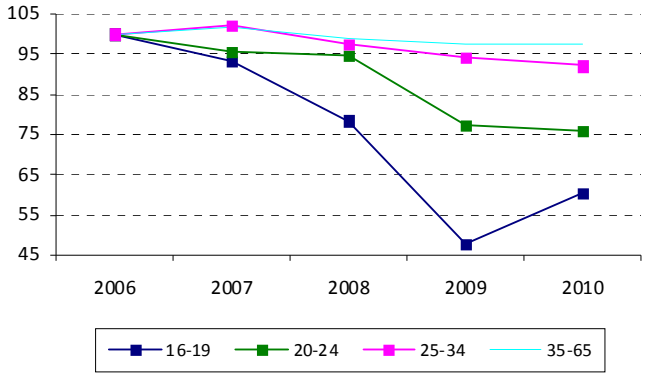


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

Analizada de forma conjunta la evolución temporal de las tasas de ocupación (véase gráfico 1.28), apreciamos una clarísima tendencia decreciente en las tres franjas de edad, aunque con diferencias importantes en la intensidad de la misma. El colectivo más joven (16-19 años) acusa ya en 2007 una ligera disminución, que se hace importante en 2008 y muy severa en 2009, año en que su tasa de ocupación se reduce al 47,76% de la del año de

referencia. En la siguiente franja (20-24 años), la disminución más radical también se da en 2009, pero sólo llega al 23%. Finalmente, en la franja de mayor edad (25-34 años), 2007 es aún un año de crecimiento y las reducciones de los años siguientes son mucho más leves, entre el 1,5 y el 3,5% anual, por lo que la disminución total apenas supera el 9%, aunque en términos absolutos sea la mayor.[3] Esto muestra de forma patente, una vez más, cómo la población más joven es la primera que sufre y de forma más acusada, la reducción de empleo que la crisis económica iniciada en 2007 ha generado.

Gráfico 1.28.- Tasa de Ocupación juvenil de Castilla y León por franjas de edad. 2006-2010. Números índice 2006=100.



Fuente: EPA y elaboración propia

Análisis por sexos

El reparto de la población ocupada entre mujeres y hombres está ligeramente descompesado hacia los hombres, pues considerando que el 51,5% de la población son varones, el promedio de hombres ocupados llega al 56,4%, mientras solamente el 43,6% de las personas ocupadas son mujeres (frente a un 48,5% de la población). En ambos casos se han producido disminuciones importantísimas a partir de 2008, profundizando los resultados del análisis de la población activa, como se puede observar en el cuadro 1.9. La población ocupada masculina se redujo un 24,8% (55.400 personas) a lo largo del periodo, mientras que la femenina lo hizo en un 13,5% (22.100 personas) y en ambos casos el peor año fue 2009. En 2010, mientras los ocupados masculinos siguieron disminuyendo por encima del 8%, en el caso de las mujeres se apreció lo que podría ser el inicio de un cambio de tendencia pues la reducción ni siquiera llegó al 1%.

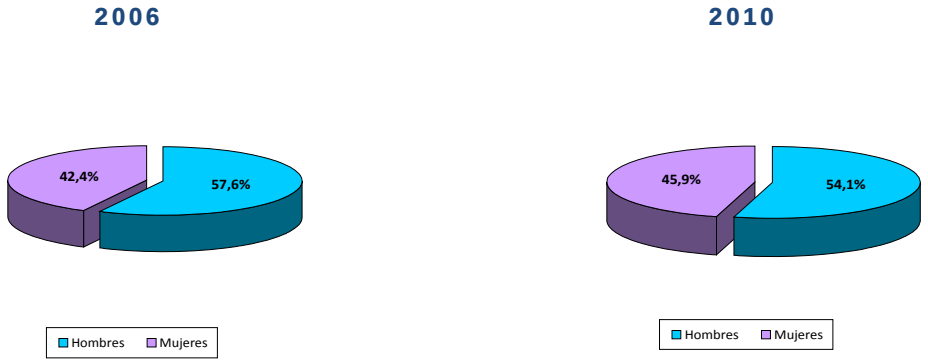
Cuadro 1.9.- Población Ocupada joven de Castilla y León según sexo. 2006-2010. Miles de personas y porcentajes.

	2006	2007	2008	2009	2010
Miles de personas					
Hombres jóvenes	223,1	221,5	207,7	183,5	167,7
Mujeres jóvenes	164,1	166,4	157,8	143,2	142,0
Tasas de variación anual (porcentajes)					
Hombres jóvenes		-0,72	-6,23	-11,65	-8,61
Mujeres jóvenes		1,40	-5,17	-9,25	-0,84

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

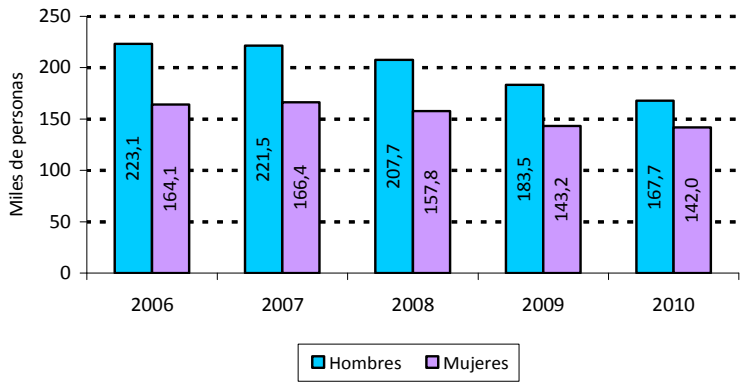
[3] La evolución en este colectivo se asemeja mucho a la de los ocupados entre 35 y 65 años.

Gráfico 1.29.- Distribución de la población Ocupada joven de Castilla y León según sexos. 2006 y 2010. Porcentajes.



Fuente: EPA

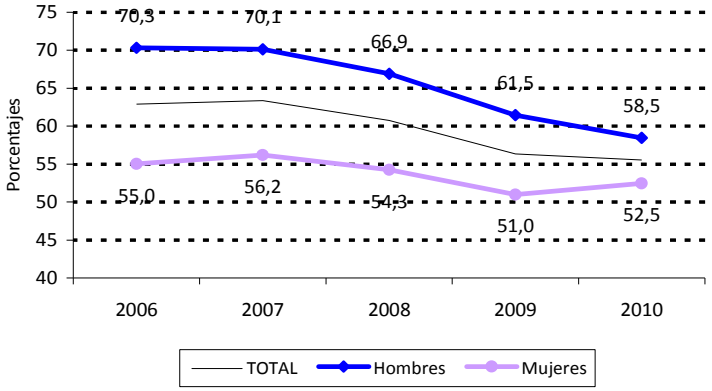
Gráfico 1.30.- Población Ocupada joven de Castilla y León según sexo. 2006-2010.



Fuente: EPA y elaboración propia

Las tasas de ocupación juvenil masculina y femenina presentan incluso mayores diferencias de las que presentaban las correspondientes tasas de actividad, aunque la tendencia temporal ha sido la misma: hacia la convergencia. La tasa de ocupación juvenil masculina en 2006 (70,33%) superaba en más de 15 puntos porcentuales a la femenina (55,01%) y en 2010 únicamente lo hacía en 6 puntos (58,45% frente a 52,46%) porque a pesar de que la tasa de ocupación femenina se redujo en términos globales, lo hizo en muchísima menor medida de lo que lo hizo la masculina, e incluso durante los dos últimos años del análisis (2009 y 2010) mientras la tasa masculina siguió disminuyendo, la tasa femenina creció. Es decir, tanto en términos absolutos como relativos, la reducción del empleo ha afectado en mayor magnitud a los hombres que a las mujeres hasta el punto de disminuir la tasa masculina un 9% más que la femenina. Podríamos aventurar que una de las razones de este mejor desempeño de la ocupación femenina se debe a que, en muchos casos, las mujeres desarrollan su actividad laboral en sectores que no han sufrido la crisis económica general y, antes al contrario, se encuentran en expansión, tales como los servicios personales.

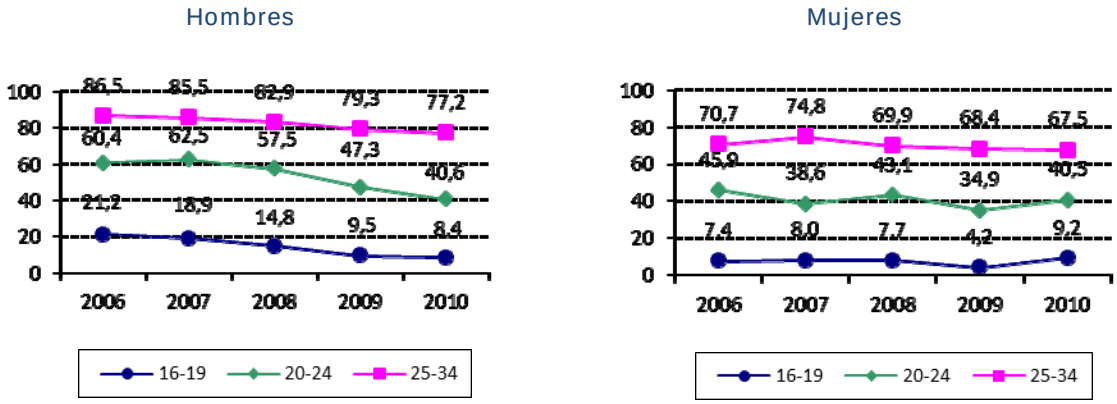
Gráfico 1.31.- Tasa de Ocupación juvenil de Castilla y León. Total y por sexos. Porcentajes.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

Observando el gráfico 1.32, vemos cómo en todas las franjas de edad, la evolución de las tasas de ocupación masculina son claramente decrecientes mientras que las femeninas muestran más altibajos y una leve tendencia final creciente en los intervalos más jóvenes.

Gráfico 1.32.- Tasas de Ocupación juvenil de Castilla y León según franjas de edad y sexo. 2006-2010. Porcentajes.



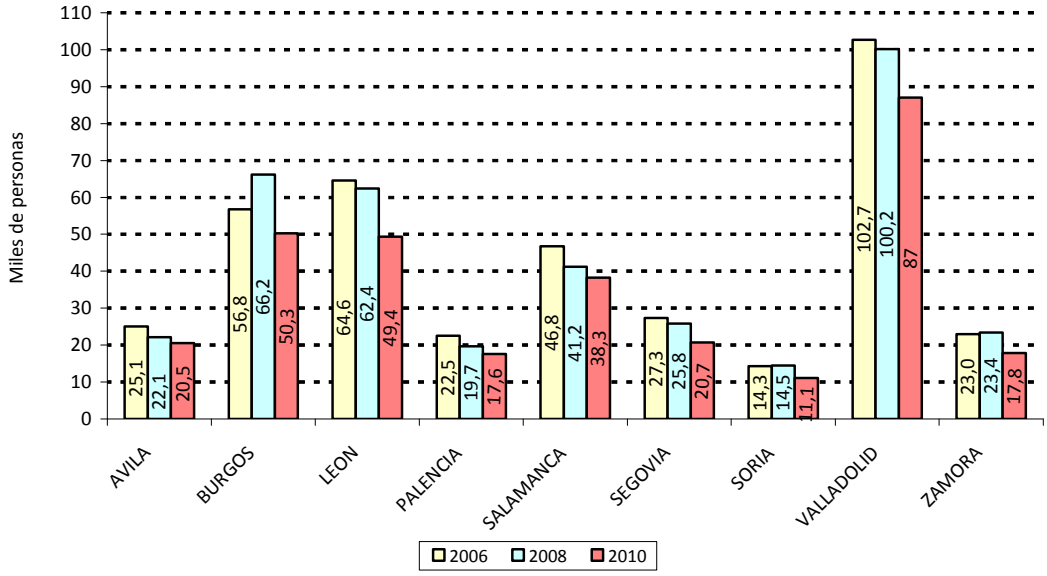
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

Análisis por provincias

Observamos en el gráfico 1.33 una tendencia inequívocamente decreciente de la población ocupada en todas las provincias de la región desde el principio del periodo, con alguna excepción significativa como la de Burgos, donde el empleo no empezó a decrecer hasta 2009. Entre 2006 y 2010, la población ocupada joven en la provincia de León descendió un 25,53%, en la de Segovia un 24,2%, en la de Zamora un 22,6%, en la de Soria un 22,4% y en la de Palencia un 21,8%. La ocupación joven de Valladolid, Ávila, Salamanca y Burgos también experimentó muy agudos descensos, con tasas de variación anual negativas superiores al 15%, pero sin alcanzar el 20% como en los otros casos citados. En el cuadro 1.10 también podemos comprobar cómo el año más virulento fue 2009, pues cinco

provincias vieron descender su población ocupada más de diez puntos con respecto al año anterior.

Gráfico 1.33.- Población Ocupada joven de Castilla y León por franjas de edad. 2006, 2008 y 2010.



Fuente: EPA y elaboración propia

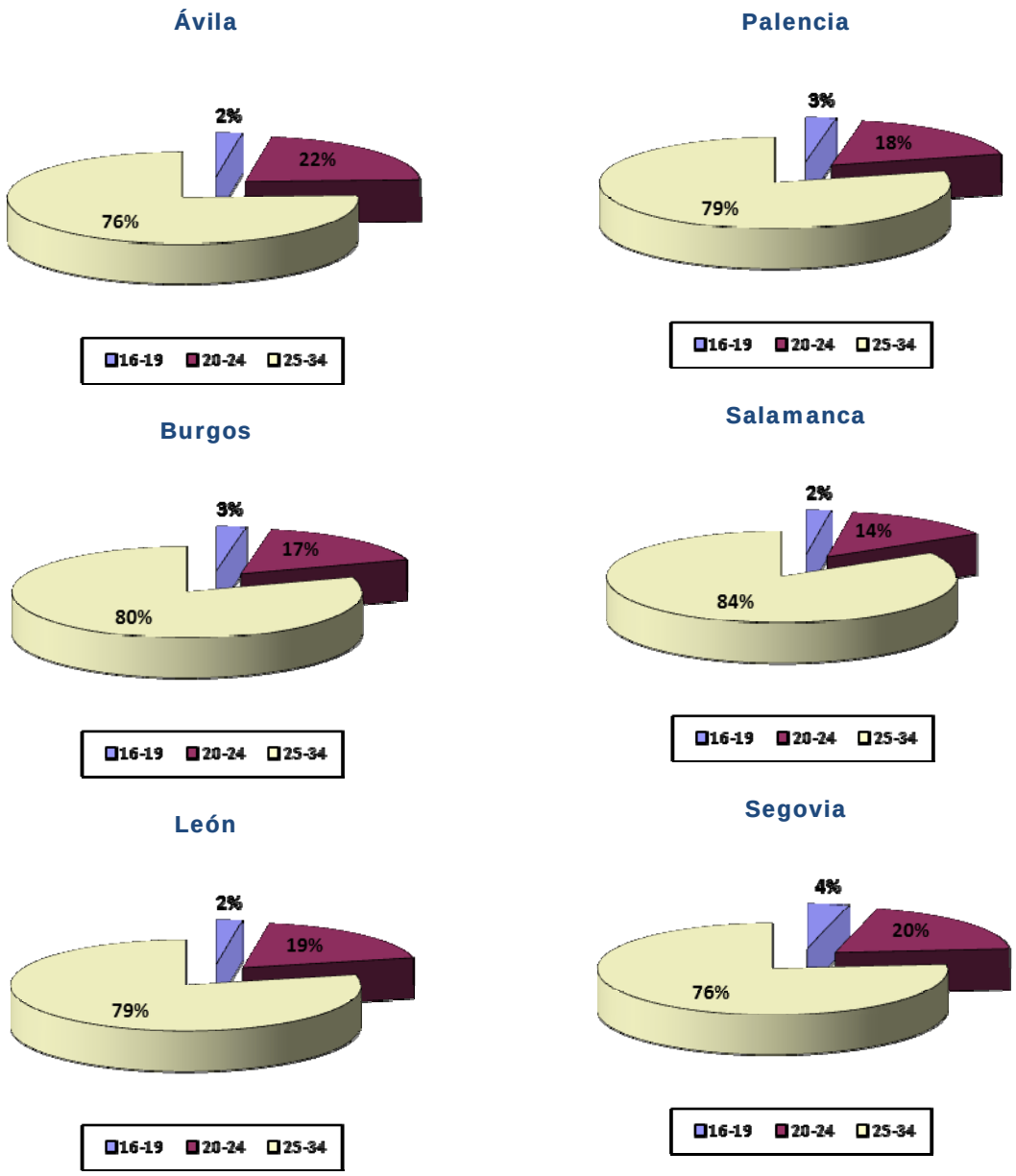
Cuadro 1.10.-Tasas de variación de la población Ocupada juvenil de Castilla y León. 2006-2010. Porcentajes.

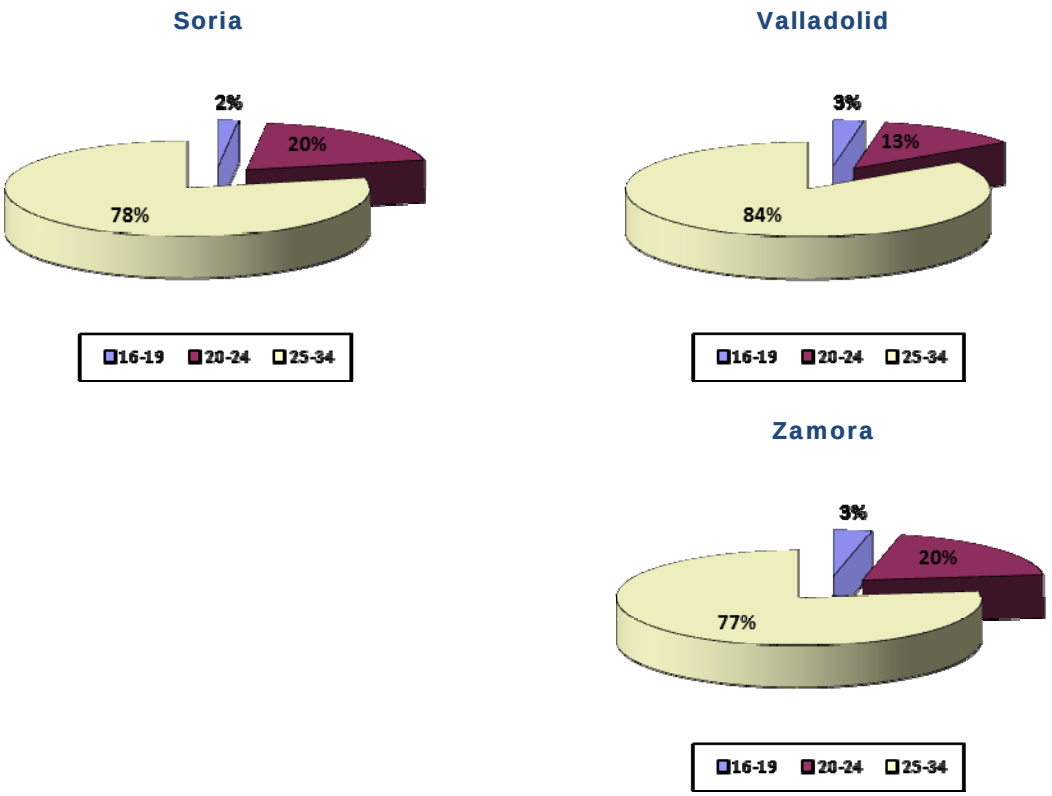
	2006	2007	2008	2009	2010
Ávila		12,75	**-21,91**	-9,05	1,99
Burgos		1,94	14,34	-8,76	**-16,72**
León		2,94	-6,17	**-13,30**	-8,69
Palencia		-1,78	**-10,86**	**-14,72**	4,76
Salamanca		-7,91	-4,41	-1,46	-5,67
Segovia		-5,86	0,39	**-19,77**	0,00
Soria		12,59	-9,94	**-11,72**	**-13,28**
Valladolid		3,41	-5,65	-6,99	-6,65
Zamora		2,17	-0,43	**-21,79**	-2,73

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

La distribución por franjas de edad de la población ocupada joven en las nueve provincias de la Comunidad Autónoma presenta diferencias sustantivas que afectan, fundamentalmente, a la población de más de 20 años. En Ávila (76%), Segovia (76%), Soria (78%), Zamora (77%), León (79%) y Palencia (79%) la población entre 25 y 34 años representa menos del 80% del total de población ocupada joven; sin embargo en Salamanca (84%) y Valladolid, superan esta cifra en más de cuatro puntos. Estas diferencias son compensadas, principalmente, en el grupo de 20 a 24 años, que presenta concentraciones mayores en el primer grupo de provincias y menores en las dos últimas.

Gráfico 1.34.- Distribución de la Población Ocupada joven de Castilla y León por franjas de edad. 2010. Porcentajes.





Fuente: EPA

1.4.- Población asalariada

El número de asalariados en Castilla y León ha disminuido en 61.100 personas entre 2006 y 2010, un descenso del 18,2% para el total de periodo, casi dos puntos menos de lo que descendió la población ocupada, lo cual quiere decir que la reducción de la ocupación afectó, en mayor medida, a la población no asalariada (ocupados por cuenta propia). En efecto, como se puede comprobar en el cuadro 1.11, las tasas de variación anual negativas de la población trabajadora por cuenta propia son mucho más elevadas que las de la población asalariada. En cómputo total para los cinco años, los ocupados no asalariados disminuyeron un 32,4% (16.500 personas).

Cuadro 1.11.- Población Asalariada y No asalariada joven de Castilla y León. 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Miles de personas					
Asalariados/as	336,3	337,7	320,1	289,5	275,2
No asalariados/as	50,9	50,1	45,3	37,1	34,4
Tasas de variación anual					
Asalariados/as		0,42	-5,21	-9,56	-4,94
No asalariados/as		-1,57	-9,58	-18,10	-7,28

Fuente: EPA.

Podríamos hacer en este apartado una mención a los niveles salariales que perciben los jóvenes de Castilla y León. Para ello, utilizaremos los datos referidos a 2009 que nos ofrece la Encuesta de Estructura Salarial.

Cuadro 1.12.- Ganancia media anual por trabajador entre 24 y 35 años. Castilla y León. 2009

	Euros	Porcentaje sobre la ganancia media de todas las edades en Castilla y León
Ambos sexos	17.926,42	85,21
Mujeres	16.253,94	89,06
Varones	19.414,44	83,99

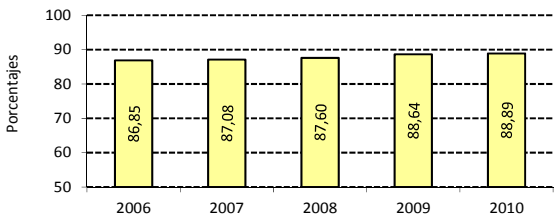
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Estructura Salarial.

Como podemos observar en el cuadro 1.12, los jóvenes castellano y leoneses perciben unas remuneraciones medias de 17.926 euros al año, un 14,79% inferiores a la media de todos los asalariados. Algunas de las razones que explican el menor nivel salarial medio en las personas jóvenes son que las remuneraciones más elevadas estén asociadas a una mayor antigüedad y experiencia en el puesto de trabajo, que el empleo de las personas jóvenes está concentrado en sectores como la hostelería, el comercio y la construcción, que registran un menor salario medio anual o que el volumen de contratos temporales y a tiempo parcial sea mayor.[4] En el caso de las mujeres, la diferencia no es tan amplia, pues apenas supera el 10%, lo que denota, fundamentalmente, que los incrementos salariales a lo largo de la vida laboral femenina no son tan elevados como en el caso de los varones.

Tasa de asalarización

En general, los niveles de asalarización entre los jóvenes suelen ser más elevados que entre la población adulta y, por otro lado, varios informes realizados en Castilla y León sobre el nivel de emprendimiento en la región ya han dejado de manifiesto que no son los castellano y leoneses demasiado emprendedores; la conjunción de estas dos características resulta en el gráfico 1.35, donde vemos que el mayor peso relativo que alcanzó el empleo por cuenta ajena joven fue del 13,1% en el año 2006. La crisis ha profundizado este rasgo poco emprendedor, pues la tasa de asalarización[5] de los jóvenes castellano y leoneses ha aumentado dos puntos a lo largo del periodo analizado, y alcanzó el 88,9% de la población ocupada en 2010, lo que vuelve a dejar patente que la crisis ha impactado especialmente en los ocupados por cuenta propia, que han disminuido más que proporcionalmente con respecto al total de ocupados.

Gráfico 1.35.- Tasa de Asalarización juvenil de Castilla y León. 2006-2010.



Fuente: EPA.

[4] Rocha, F. (Coord.): *Jóvenes, empleo y formación en España*. Informes de la Fundación, 18. Fundación 1º de Mayo. Área de Empleo y Relaciones Laborales. Madrid, 2010, pag.21.

[5] Tasa de asalarización: cociente entre el número de asalariados y el número total de ocupados.

En el mismo orden de cosas, pero desde otra perspectiva, según el Módulo Especial 2009 *Incorporación de los jóvenes al mercado laboral*, en Castilla y León, el 94,45% de las personas entre 16 y 34 años que en ese año consiguieron trabajar después de finalizar sus estudios oficiales, lo hicieron por cuenta ajena, lo cual da también una idea de la baja tasa de emprendimiento que hay entre los jóvenes de la Comunidad Autónoma, que no alcanza el 6%.

Análisis por franjas de edad

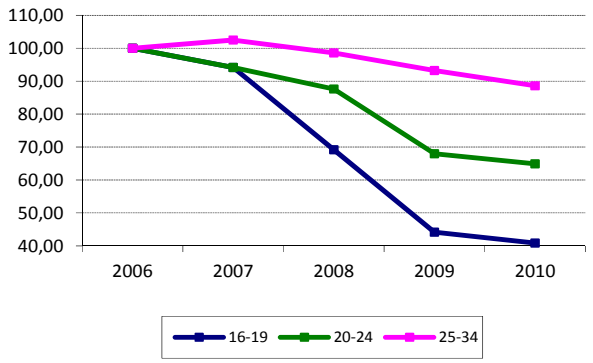
La población asalariada entre 16 y 19 años se redujo en 7.100 personas (más de un 59% de los efectivos en 2006) a lo largo del periodo, mil personas más de lo que se redujo la población ocupada total en la misma franja de edad. Además, merece la pena señalar que a diferencia de lo que ocurría con la población ocupada, los resultados del año 2010 continúan la tendencia decreciente general, por lo que, llamativamente, hemos de concluir que en esta franja de edad, la población empleada por cuenta propia aumenta y es responsable de aumento del número de ocupados en esta franja de edad al que nos hemos referido en páginas anteriores. En la franja de 20 a 24 años la reducción del número de asalariados también ha sido importante, elevándose a 25.200 personas, un 35,1% de los existentes en 2006. Finalmente, en el colectivo más adulto, la pérdida de contratados se elevó a 28.800 personas, un 11,4% de los asalariados en esta franja a principios del periodo. En resumen, podemos decir que la disminución de la ocupación por cuenta ajena afectó, fundamentalmente, tanto en términos absolutos como relativos a los menores de 24 años.

Cuadro 1.13.- Población Asalariada joven de Castilla y León por franjas de edad. 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Miles de personas					
16-19 años	12,0	11,3	8,3	5,3	4,9
20-24 años	71,8	67,6	62,9	48,8	46,6
25-34 años	252,5	258,8	248,9	235,4	223,7
Tasas de variación					
16-19 años		-5,83	-26,55	-36,14	-7,55
20-24 años		-5,85	-6,95	-22,42	-4,51
25-34 años		2,50	-3,83	-5,42	-4,97

Fuente: EPA.

Gráfico 1.36.- Población Asalariada juvenil de Castilla y León por franjas de edad. 2006-2010. Números índice 2006=100.



Fuente: EPA y elaboración propia

En el gráfico 1.37 podemos ver cómo ha cambiado el reparto de la población asalariada y no asalariada joven a lo largo del quinquenio analizado: los jóvenes menores de 20 años ganan peso relativo entre los No asalariados y lo pierden entre los Asalariados; a la franja de edad entre 20 y 24 años le ocurre lo contrario y los jóvenes entre 25 y 34 años mantienen bastante estable su reparto entre ocupados por cuenta ajena y por cuenta propia.

Gráfico 1.37a.-
Distribución de la población Asalariada joven de Castilla y León por franjas de edad. 2006 y 2010. Porcentajes.

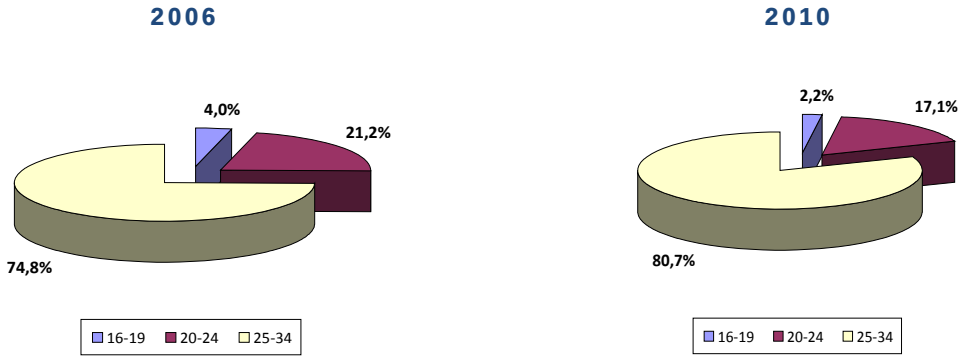
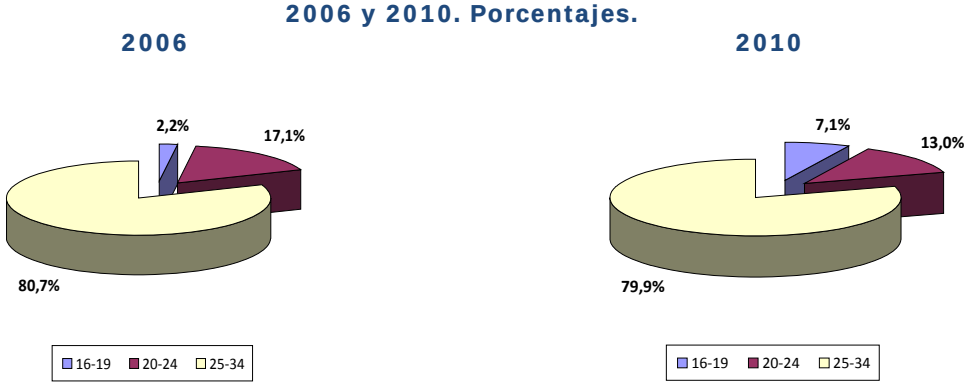


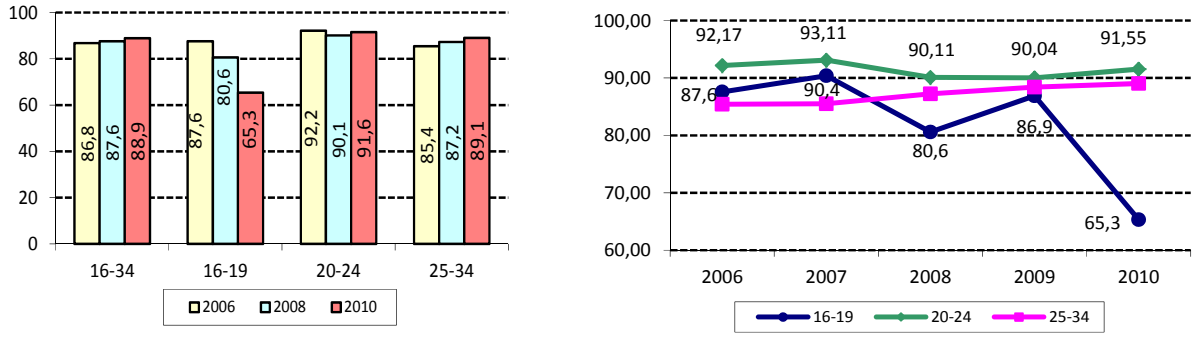
Gráfico 1.37b.-
Distribución de la población No asalariada joven de Castilla y León por franjas de edad.
2006 y 2010. Porcentajes.



Fuente: EPA

En cuanto a los niveles de asalarización, es habitual que los de la población joven sean más elevados que los de la población adulta, característica que se puede comprobar en el gráfico 1.33 si comparamos las tasas de la franja de edad 20-24 años con los de la franja 25-34 años, que ya empiezan a reproducir los comportamiento de los ocupados adultos. No obstante, ambas evoluciones tienden a la convergencia gracias a que la tendencia de este último grupo es suavemente creciente mientras en el anterior lo es decreciente. El comportamiento de la franja de edad de 16 a 19 es completamente errático, debido fundamentalmente al comportamiento del empleo por cuenta propia. Además, también llama poderosamente la atención que la tasa de asalarización de este colectivo se sitúe por debajo de los otros dos y que en 2010 se reduzca hasta el 65,3%.

Gráfico 1.38.- Tasas de Asalarización de la población joven de Castilla y León por franjas de edad. 2006-2010.



Fuente: EPA y elaboración propia

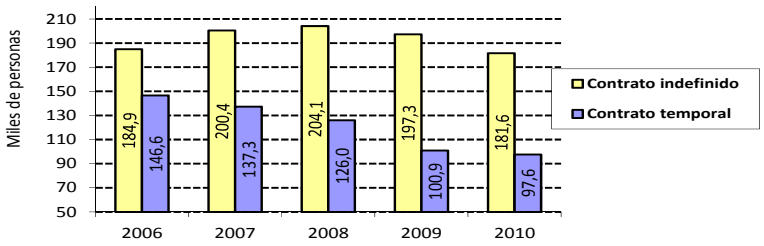
Análisis por tipo de contrato

En función de la disponibilidad de datos, agruparemos en dos amplias calificaciones los abundantes tipos de contratos laborales existentes en la actualidad en nuestro ordenamiento: contratos indefinidos y contratos temporales.

La utilización de la contratación temporal en el mercado de trabajo joven es más elevada que el mercado adulto, lo que facilita la incorporación al mercado de trabajo de las personas jóvenes en las etapas de expansión económica.[6] Pero cuando las condiciones económicas cambian, esta temporalidad, entre otras razones, hacen al empleo juvenil más vulnerable. Como podemos comprobar en el gráfico 1.39, la mayor parte de la reducción del empleo asalariado joven entre 2006 y 2010 recayó en los contratos eventuales, que se han ido reduciendo desde el principio del periodo de análisis y a mayor velocidad de lo que lo han hecho los contratos indefinidos. En global, la población con contrato temporal se ha reducido un 33,4% (49.000 personas), especialmente en los años 2008 y 2009, cuando la tasa de variación anual ascendió al 8,23% y 19,9%, respectivamente. Los empleados con contratos indefinidos siguieron aumentando los tres primeros años del periodo y no disminuyeron hasta 2009 y 2010, una vez que las empresas habían ajustado sus plantillas prescindiendo de los trabajadores temporales; la reducción afectó a 22.500 trabajadores.

[6] El 34 por ciento de los nuevos empleos asalariados creados entre 1996 y 2007 ocupados por jóvenes (16 a 29 años) eran con contrato temporal. El porcentaje se eleva al 71 por ciento en el caso de las personas de 16 a 19 años. EPA, recogido en Rocha, F. (Coord.): *Jóvenes, empleo y formación en España*. Informes de la Fundación, 18. Fundación 1º de Mayo. Área de Empleo y Relaciones Laborales. Madrid, 2010, pag.8.

Gráfico 1.39.- Población Asalariada joven de Castilla y León según tipo de contrato. 2006-2010.

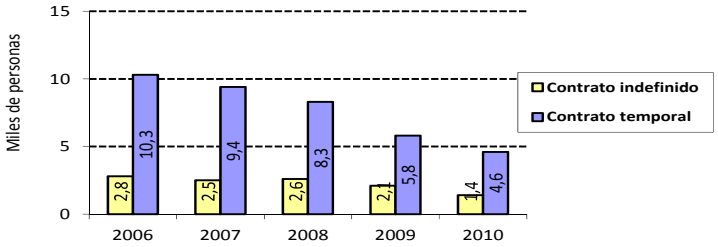


Fuente: EPA.

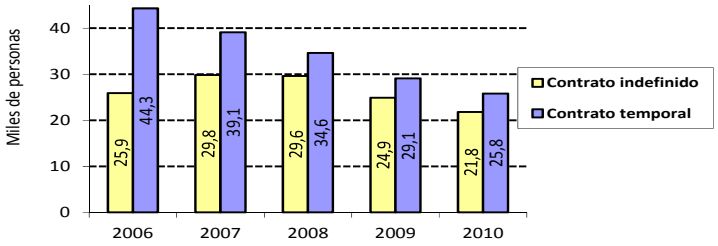
Como consecuencia (gráfico 1.41), la tasa de temporalidad ha disminuido casi nueve puntos a lo largo de los cinco años analizados, pues los contratos temporales han reducido su peso relativo en el total de contratos del 44% en 2006 al 35% en 2010, lo cual no es signo de una disminución de la precarización del mercado laboral, sino la prueba de que la crisis se ha alimentado, fundamentalmente, del empleo más inestable.

En el gráfico 1.40 observamos que la distribución de los empleados según su tipo de contrato cambia radicalmente a medida que la población se hace más adulta. Como corresponde, las tasas de temporalidad (gráfico 1.41) también muestran importantes diferencias según la franja de edad, aunque la tendencia decreciente puede observarse en todas ellas, especialmente en las que reflejan a los jóvenes mayores de 19 años.

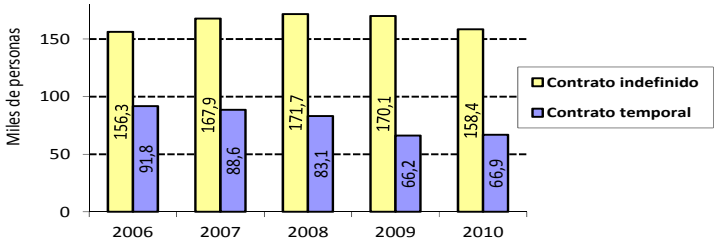
Gráfico 1.40.- Población Asalariada joven de Castilla y León por franjas de edad y según tipo de contrato. 2006-2010.
16 a 19 años



20 a 24 años



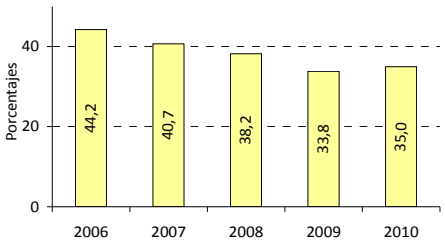
25 a 34



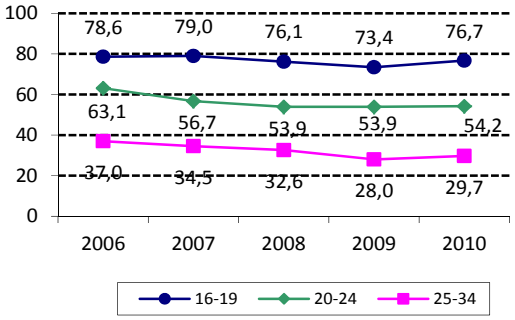
Fuente: EPA.

Gráfico 1.41.- Tasa de temporalidad de los asalariados jóvenes de Castilla y León. 2006-2010. Porcentajes.

16 a 34 años



Por franjas de edad



Fuente: EPA.

1.5.- Población desempleada

El análisis de la población desempleada o parada nos informa sobre la cantidad de población que pudiendo y queriendo trabajar (población activa) no lo consigue. En estas cifras podremos comprobar con toda la crudeza cómo ha azotado la crisis económica a la población joven, porque entre 2007 y 2010 el número de personas menores de 35 años paradas en Castilla y León aumentó un 98%, dado que en diciembre de 2010 había 88.800 parados jóvenes en la Comunidad, 44.000 más que a finales de 2007. Fácilmente podemos concluir que el periodo de crisis 2008-2010 es responsable de la mitad del desempleo joven actual.

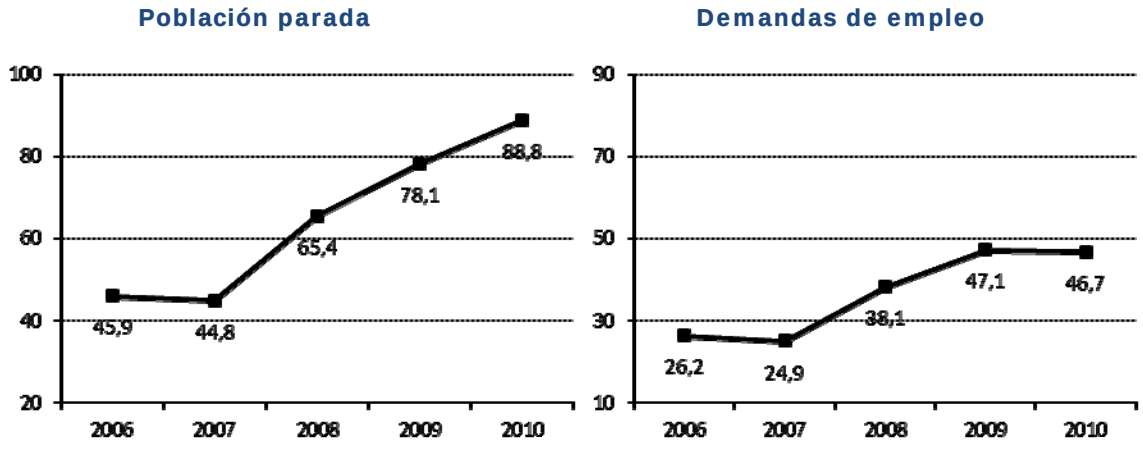
Es cierto que en las sociedades desarrolladas, donde las familias pueden proporcionar un respaldo suficiente, muchos jóvenes entran y salen de mercado de trabajo, intercalando trabajo y formación mientras encuentran el empleo adecuado a sus expectativas de futuro. Sin embargo, hay otras razones relacionadas con la estructura y evolución económicas de la sociedad española y castellano y leonesa que explican el relativamente altísimo desempleo juvenil comparado con el desempleo total o con el que afecta a la población adulta, entre las que destacan principalmente dos. Por un lado, la concentración sectorial del empleo de este colectivo en sectores especialmente afectados por la recesión actual, como la Construcción y, por otro lado, que la crisis ha afectado en mayor medida al empleo de las personas con niveles formativos más bajos. Además, hay también otras razones relacionadas específicamente con el funcionamiento de los mercados de trabajo que profundizan estas diferencias, como por ejemplo, las mayores prevenciones por parte de los empleadores a prescindir de trabajadores adultos que de trabajadores jóvenes por el coste más elevado del despedido a medida que aumenta su antigüedad, la falta de habilidades y experiencia laboral de los jóvenes y, en algunos casos, la carencias que estos pueden tener de contactos sociales a través de los que habitualmente se encuentran las ofertas de empleo en nuestro país

Cuadro 1.14.- Población Parada y Demandas de empleo joven de Castilla y León. 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Miles de personas					
Parados jóvenes	45,90	44,80	65,40	78,10	88,80
Parados > 35 años	39,70	36,50	67,70	88,40	98,00
Demandantes < 25 años	17,0	16,5	23,8	28,5	27,6
Tasas de variación anual					
Parados jóvenes		-2,40	45,98	19,42	13,70
Parados > 35 años		-8,06	85,48	30,58	10,86
Demandantes < 25 años		-3,06	44,11	19,58	-2,91

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

Gráfico 1.42.- Población parada joven y Demandas de empleo joven de Castilla y León. 2006-2010. Miles de Personas.



Fuente: EPA

Fuente: SISPE

En el cuadro 1.14 podemos observar las inquietantes tasas de crecimiento del paro juvenil, que superaron el 45% en 2008 y en los dos años siguientes aún se mantuvieron por encima del 13%. No obstante, el aumento relativo de la población parada joven es inferior al registrado en el caso del colectivo de adultos mayores de 35 años, que sufrieron un incremento del desempleo del 168% en el mismo periodo. Como resultado, el peso relativo de los jóvenes en la población total desempleada disminuyó seis puntos y pasó de representar el 53,6% a representar el 47,5%. Aunque esto parezca contradictorio con lo dicho hasta el momento sobre crecimiento del paro y de la ocupación, no lo es si observamos la diferente evolución de la población activa: mientras que las personas activas mayores de 35 años han crecido un 18% a lo largo del periodo, los activos jóvenes han disminuido un 9,4%, es decir, no ha aumentado el desempleo en la misma medida porque la crisis ha expulsado a una mayor proporción de jóvenes del mercado de trabajo.

Si completamos el análisis con los datos sobre demandas de empleo que proporciona el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE), podemos observar en el gráfico 1.42 cómo crecen espectacularmente en los años 2008 y 2009, cuando las tasas de variación anual alcanzan el 52,9% y el 23,7%, respectivamente.[7]

Este incremento del desempleo juvenil es un elevado coste económico para la sociedad, tanto en el ámbito social, como en el familiar e individual. La falta de trabajo, si se experimenta a temprana edad, puede representar una amenaza para las perspectivas laborales futuras de las personas y suele propiciar patrones de comportamiento laboral inapropiados que perduran toda la vida, hasta el punto de que existe un vínculo probado entre el desempleo juvenil y la exclusión social (OIT, 2010, pag. 7). Al mismo tiempo, la incapacidad de encontrar empleo genera una sensación de inutilidad entre los jóvenes que puede elevar los índices de criminalidad, violencia, problemas de salud mental, etc. A escala macroeconómica, la falta de trabajo entre los jóvenes supone una pérdida de ingreso en esa generación que se traduce en una reducción del ahorro y una disminución de la demanda global: los jóvenes sin empleo no solamente consumen menos y no ahorran, sino que al no generar sus propios ingresos, son mantenidos por sus familias, que también ven reducidos sus recursos disponibles y, por tanto, su capacidad de ahorro. Así, la pérdida es doble: la del ahorro que no pueden generar los jóvenes porque no disponen de ingresos y la del que dejan de realizar sus familias porque se ven obligadas a aumentar su consumo para mantenerlos. Esta situación puede iniciar un círculo negativo en el que las empresas reducen su inversión y su oferta por las reducidas expectativas de ventas, lo cual genera una menor contratación de trabajadores, entre ellos (o principalmente) personas jóvenes.

Además, la sociedad pierde lo que había invertido en educación y los estados no reciben las aportaciones a sus sistemas de protección social que corresponderían a los activos desempleados e incluso pueden necesitar incrementar los gastos sociales en prevención o curación de los efectos negativos del desempleo sobre la salud humana (consumo sustancias tóxicas, desequilibrios mentales, etc.).

Por todo lo anterior, tiene mucho sentido que los países se concentren en evitar la pérdida de oportunidades de desarrollo que supone tener un elevado desempleo juvenil, pues probablemente a través de esas políticas se encuentren las soluciones a las crisis económicas y los ejes de crecimiento y desarrollo futuro.

Tasa de Paro

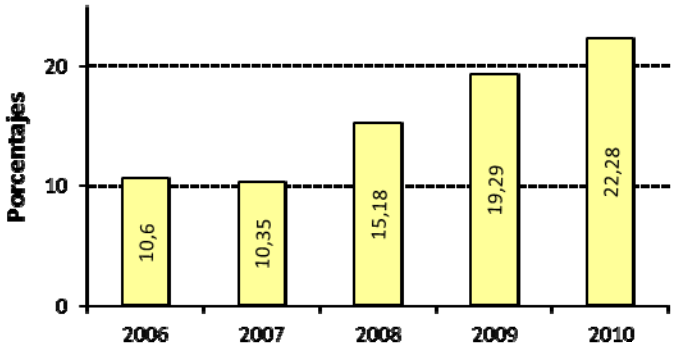
El estudio de la tasa de paro[8] suele ser considerado el indicador fundamental para analizar qué parte de la población joven que se ha incorporado al mercado laboral (activos jóvenes) no consigue encontrar empleo. Como corresponde a las cifras absolutas que acabamos de

[7] Nótese que al utilizar datos proporcionados por el SISPE, el análisis de los jóvenes finaliza en la población menor de 30 años. Por otro lado, el carácter no obligatorio de registro de demandantes (excepto en determinadas circunstancias) explica que sus niveles no coincidan con los proporcionados por la EPA y sean muy inferiores. A efectos de este trabajo hemos filtrado los datos y únicamente trabajamos con los demandantes que están "parados".

[8] Tasa de paro: cociente entre el total de personas paradas de un intervalo de edad y la población activa correspondiente a ese intervalo.

ver, la tasa de paro juvenil no ha hecho otra cosa que crecer desde 2008; y lo ha hecho a ritmos espectaculares del 46,6%, 27,1% y 15,5% anual para cada uno de los tres últimos años del intervalo. Como consecuencia, en 2010 la tasa de paro juvenil (22,28%) más que duplica la de 2006 (10,6%) y el promedio de la tasa de los últimos tres años (17,6%) es diez puntos superior al promedio de los años anteriores a la crisis (6,9%).

Gráfico 1.43.- Tasa de Paro juvenil de Castilla y León.



Fuente: EPA y elaboración propia

Análisis por franjas de edad

Los parados entre 16 y 19 años aumentaron en 2.700 personas entre 2006 y 2010, un 53% sobre la cifra de parados al inicio del periodo. Llama la atención el aumento que experimentan estos parados en 2008 y la posterior disminución de 2009, que puede ser una evidencia de las habituales entradas y salidas de los jóvenes del mercado laboral hasta encontrar una ocupación plenamente satisfactoria. De hecho, si recordamos la evolución de la población activa, la de la franja de edad 16-19 años aumentó un 14,7% en 2008 y disminuyó un 38,4% en 2009.

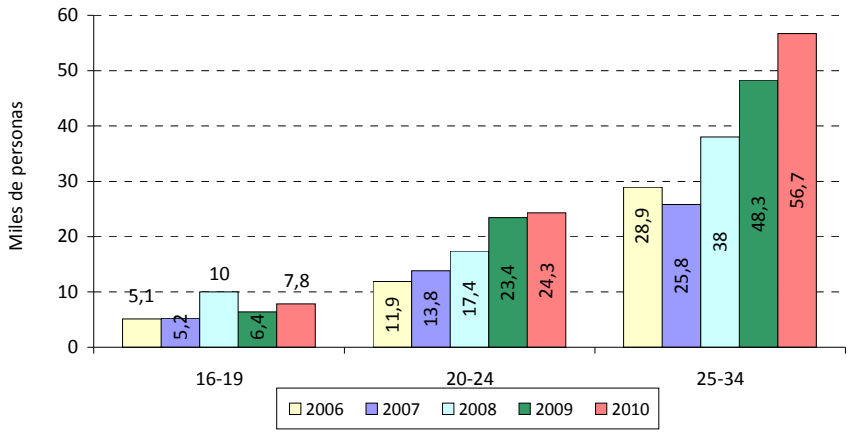
Cuadro 1.15.- Población Parada joven de Castilla y León por franjas de edad. 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Miles de personas					
16-19 años	5,1	5,2	10,0	6,4	7,8
20-24 años	11,9	13,8	17,4	23,4	24,3
25-34 años	28,9	25,8	38,0	48,3	56,7
Tasas de variación					
16-19 años		1,96	92,31	-36,00	21,88
20-24 años		15,97	26,09	34,48	3,85
25-34 años		-10,73	47,29	27,11	17,39

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

Las otras dos franjas de edad se vieron más afectadas por la crisis y en ellas el número de personas paradas se duplicó, pues aumentó en 12.400 personas en el intervalo 20-24 años y en 27.800 personas en el de 25 a 34 años.

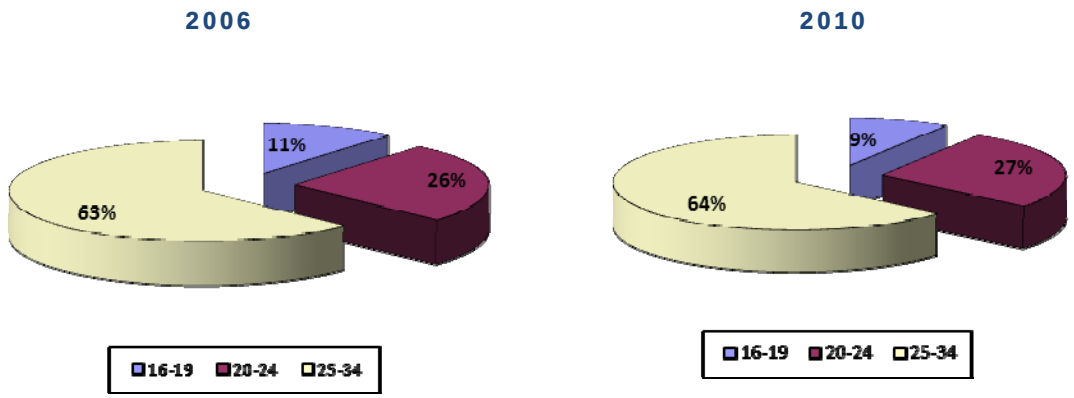
Gráfico 1.43.- Población Parada joven de Castilla y León por franjas de edad. 2006-2010.



Fuente: EPA y elaboración propia

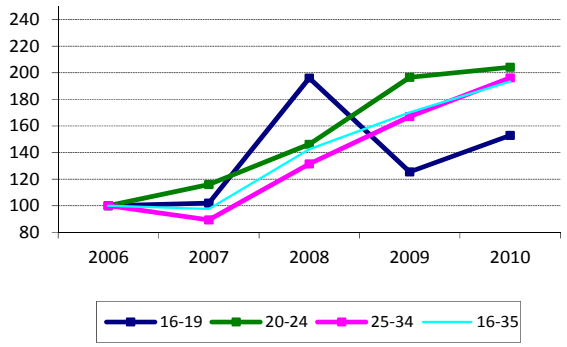
En el gráfico 1.44, podemos observar cómo han afectado estos cambios a la distribución de la población parada entre los distintos intervalos: el peso relativo de la población más joven disminuye, mientras el de los otros dos intervalos crece.

Gráfico 1.44.- Distribución de la Población Parada joven de Castilla y León por franjas de edad. 2006 y 2010. Porcentajes.



Fuente: EPA

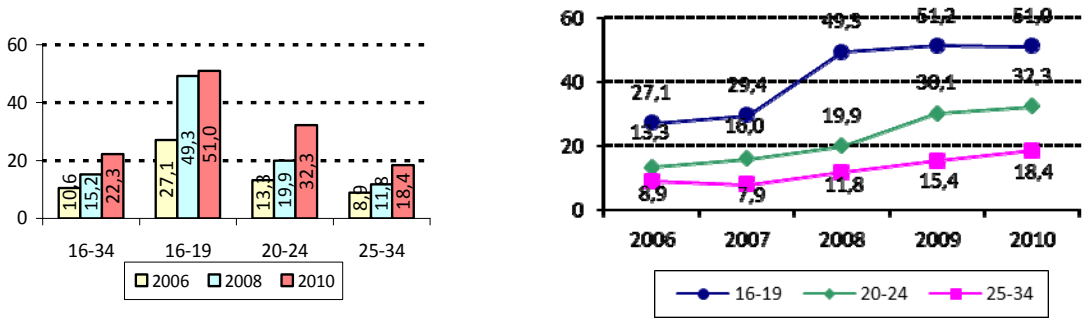
Gráfico 1.45.- Población Parada joven de Castilla y León por franjas de edad. 2006-2010. Números índice 2006=100.



Fuente: EPA y elaboración propia

Las tasas de paro juvenil muestran una clara tendencia creciente en todas las franjas de edad, pero con diferencias importantes en la intensidad de la misma y siguiendo un patrón inverso al ya visto con respecto a la tasa de ocupación. Como se puede observar en el gráfico 1.46, la franja de edad más joven experimentó, ya en 2008, el mayor incremento en su tasa de paro, que se elevó hasta el 49,3%, para terminar en 2010 con un valor del 50,98%, más del doble de la tasa media de paro juvenil (22,3% en 2010). En la siguiente franja (20-24 años), el mayor incremento se produce en 2009, año en que la tasa crece más de 10 puntos porcentuales y alcanza el 30,1%, para cerrar el periodo en el 32,3%, casi 20 puntos porcentuales menos que la tasa del intervalo anterior. Por último, quienes menos sufren el desempleo son los jóvenes con más de 25 años, que en 2010 presentan una tasa de paro del 18,4%, que no obstante duplica la de 2007.

Gráfico 1.46.- Tasas de Paro juvenil de Castilla y León. Total y por franjas de edad. 2006-2010. Porcentajes.



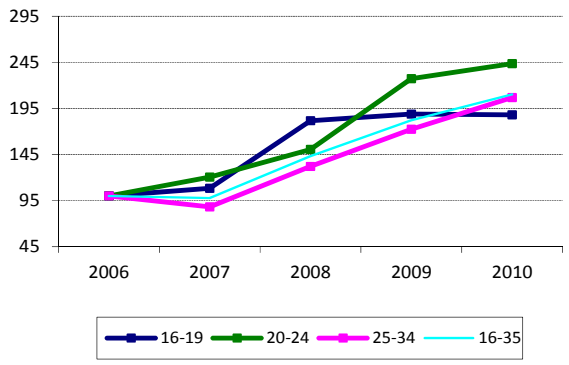
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

La conclusión de este análisis es similar a la realizada tras el estudio de la tasa de ocupación: uno de cada dos jóvenes de 16 a 19 años, uno de cada tres de los que tienen entre 20 y 24 años y uno de cada cuatro de los que tienen entre 24 y 35 desean trabajar pero no lo consigue. En cualquiera de los casos, 2010 marca tasas máximas de paro en los últimos años para todas las edades. Y, una vez más, no debemos olvidar que a medio plazo, no tener trabajo es sinónimo de no percibir rentas y, por lo tanto, de incapacidad para realizar actividades económicas como consumir y ahorrar, lo cual no solamente impacta en la

situación personal de los desempleados, sino que afecta al crecimiento global de la sociedad en que estos se encuentran.

Observando el gráfico 1.47, que refleja la evolución de las tasas de paro por franjas de edad a través de números índice con base 2006, vemos cómo el intervalo con peor comportamiento relativo es el de 20 a 24 años.

Gráfico 1.47.- Tasa de Paro juvenil de Castilla y León por franjas de edad. 2006-2010. Números índice 2006=100.



Fuente: EPA y elaboración propia

Análisis por sexos

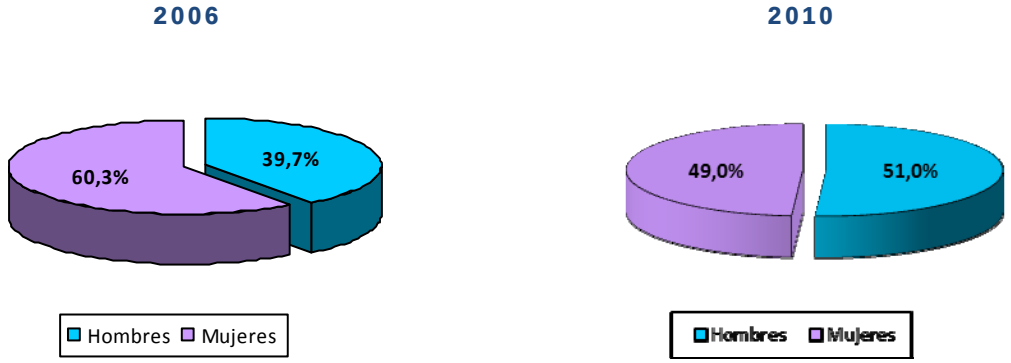
En 2006, el reparto de la población desempleada entre mujeres y hombres estaba muy descompensado hacia las mujeres, que soportaban el 60,3% del desempleo total; sin embargo, en 2010 este desequilibrio había desaparecido, pues los hombres representaban el 51% del total de desempleados, una proporción similar a su peso relativo en la población total. A pesar de que tanto la población parada femenina como masculina han crecido, este cambio se debe, fundamentalmente, a que el aumento del desempleo entre los hombres ha sido más pronunciado que en el caso de las mujeres: la población parada masculina creció en 27.100 personas a lo largo del periodo, un 150% con respecto a los parados que había en 2006 y la femenina creció en 15.800 personas, que sólo representan el 57% de las mujeres paradas en 2006. En 2010, el colectivo masculino de desempleados menores de 35 años alcanzó un total de 45.300 personas, y el femenino se situó en 43.500 personas.

Cuadro 1.16.- Población Parada joven de Castilla y León y Demandas de empleo según sexo. 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Miles de personas					
Hombres jóvenes	18,2	20,6	29,1	38,5	45,3
Mujeres jóvenes	27,7	24,2	36,4	39,5	43,5
Demandas hombres	7,9	8,1	13,6	16,4	15,5
Demandas mujeres	9,1	8,5	10,2	12,1	12,1
Tasas de variación anual (porcentajes)					
Hombres jóvenes		13,19	41,26	32,30	17,66
Mujeres jóvenes		-12,64	50,41	8,52	10,13
Demandas hombres		2,0	69,1	20,4	-5,5
Demandas mujeres		-7,4	20,3	18,5	0,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

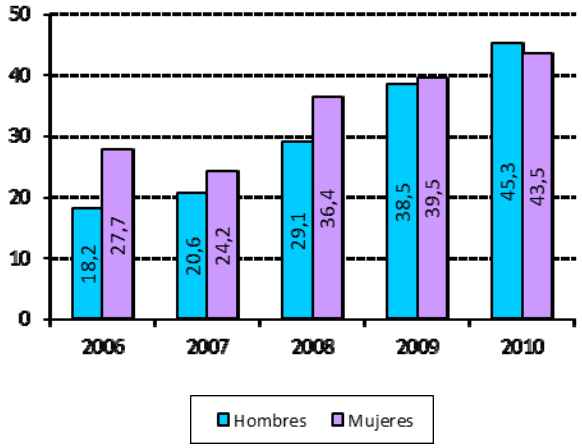
Gráfico 1.48.- Distribución de la población Parada joven de Castilla y León según sexos.
2006 y 2010. Porcentajes.



Fuente: EPA

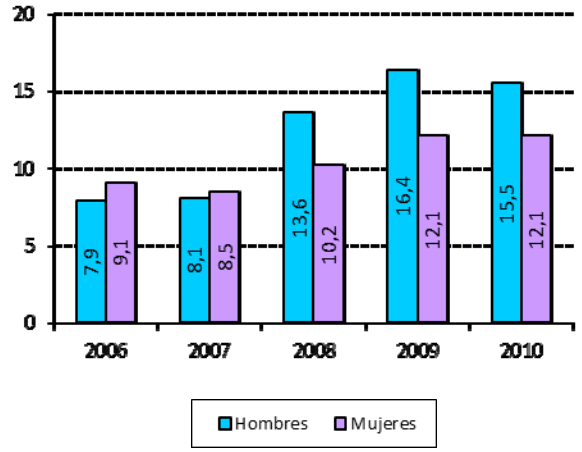
Gráfico 1.49.- Población Parada joven y Demandas de empleo joven[9] de Castilla y León según sexo. 2006-2010.

Población Parada



Fuente: EPA.

Demandas de empleo



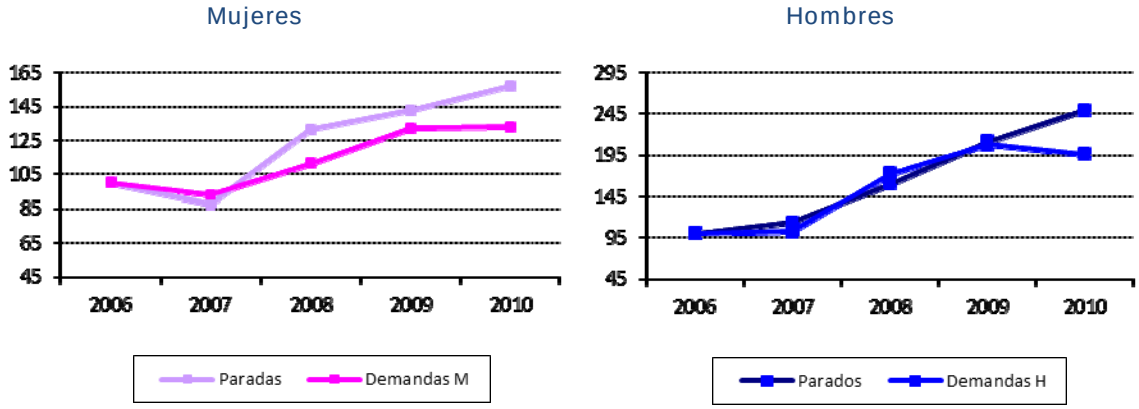
Fuente: SIE.

[9] Nótese que al utilizar datos proporcionados por el Sistema de Información Estadística de la Junta de Castilla y León, el análisis de los jóvenes finaliza en la población de 25 años.

Como es fácil de apreciar, el incremento de las demandas ha sido importante, fundamentalmente en el caso de los hombres: en 2008 se incrementaron casi un 70% con respecto al año anterior y un 20% adicional al año siguiente. Sin embargo, las demandas femeninas no aumentan de forma tan acusada, pues lo hacen alrededor de un 20% cada uno de los años. El año 2010 parece haber modificado la tendencia, ya que en el caso de los hombres las demandas se redujeron levemente (-0,7%) y en el caso de las mujeres se estabilizaron, aunque los niveles se mantienen excesivamente elevados.

Si analizamos de forma conjunta la evolución de las demandas de empleo y de la población parada utilizando números índice y aunque tanto la franja de edad considerada, como el volumen de personas y las tasas de variación anual son sensiblemente diferentes, la tendencia de ambas variables es la misma, sobre todo en el caso masculino, con la excepción del año 2010, en que la población parada continuó creciendo y las demandas de empleo disminuyeron un 5,5% (véase gráfico 1.50). En el caso de las mujeres las divergencias son mayores, pues desde 2007 el crecimiento del paro es sensiblemente mayor al de las demandas de empleo, denotando que las mujeres acuden menos a la intermediación de los servicios públicos de empleo que el colectivo de hombres. Además, a diferencia de los hombres, el año 2010 no presenta una disminución de las demandas femeninas, pero sí un estancamiento.

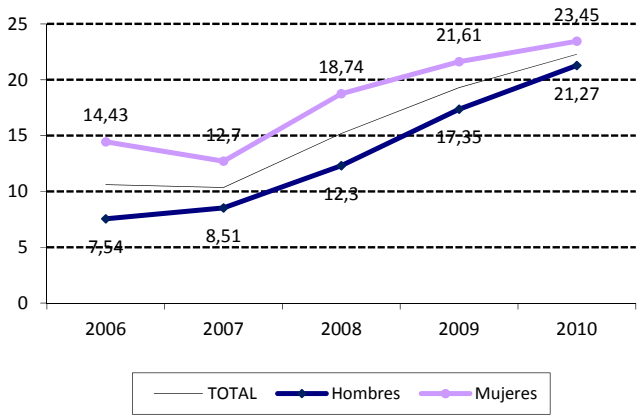
Gráfico 1.50.- Población Parada y Demandas de empleo juvenil en Castilla y León según sexos. 2006-2010. Números índice 2006=100.



Fuente: EPA y elaboración propia

En cuanto a las tasas de paro, la femenina se mantenido, durante todo el periodo, por encima de la tasa masculina. Sin embargo, dado que ambas tasas no han crecido en la misma medida (un 182,1% en el caso de los hombres frente al 62,46% en el de las mujeres), la diferencia ha disminuido casi cinco puntos porcentuales. Es decir, al igual que ocurría con las tasas de ocupación y de actividad, la tendencia es convergente. En 2010 la tasa de desempleo joven femenino alcanzó el 23,45% y el masculino el 21,3%.

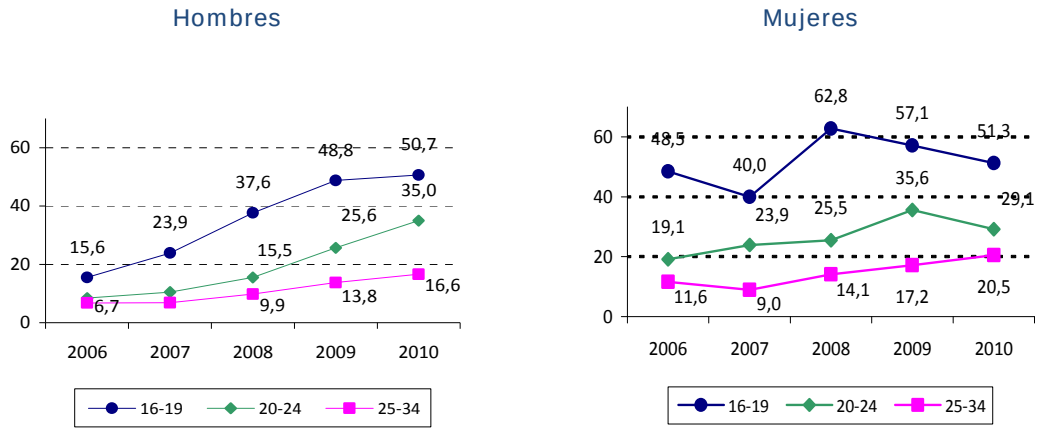
Gráfico 51.- Tasa de Paro juvenil de Castilla y León. Total y por sexos. 2006-2010. Porcentajes.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

Si observamos las tasas de paro masculina y femenina por franjas de edad, vemos cómo la evolución de las masculinas en los tres intervalos es muy uniforme, con crecimientos constantes en cada año reflejado. Sin embargo, las tasas de paro femeninas muestran más variabilidad, con años como 2007 y 2010 en los que las tasas disminuyen en alguna franja de edad (16-19 años, 20-24 años) y, sin embargo crecen en otras. La tasa de paro femenina en la franja de edad 25-34 presenta una evolución muy similar a la masculina del mismo tramo de edad.

Gráfico 1.52.- Tasas de Paro juvenil de Castilla y León según franjas de edad y sexo. 2006-2010. Porcentajes.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

Análisis según el Tiempo de inscripción en los servicios de empleo

Según el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE), en 2006, el 39,9% de los demandantes de empleo menores de 25 años llevaba inscrito en el servicio público entre uno y tres meses, el 17,9% llevaba entre tres y seis meses y el 23,3% menos de un mes; es decir, el 81,2% de los demandantes de empleo menores de 25 años llevaba siéndolo menos de seis meses. Si comparamos estos datos con los correspondientes a 2010, como era de esperar, comprobamos que no sólo ha aumentado el número total de demandantes de empleo, sino que el tiempo de inscripción también ha ido en aumento, pues el peso relativo de los que llevaban menos de seis meses inscritos ha disminuido y ha aumentado el de los que lleva más de seis meses, especialmente los que se encuentran en las franjas de tres a seis meses, y de doce a veinticuatro meses. Como resultado, en el último año del análisis, el 34% de los demandantes de empleo menores de 25 años llevaba inscrito en el servicio público entre uno y tres meses, el 22,6% llevaba entre tres y seis meses y el 16,9% menos de un mes; es decir, solo el 73,5% de los demandantes de empleo menores de 25 años llevaba siéndolo menos de seis meses. También merece la pena resaltar que el porcentaje de demandantes inscritos en los servicios de empleo durante más de un año, pasaron de ser el 9% del total en 2006 a ser el 12,25% en 2010.

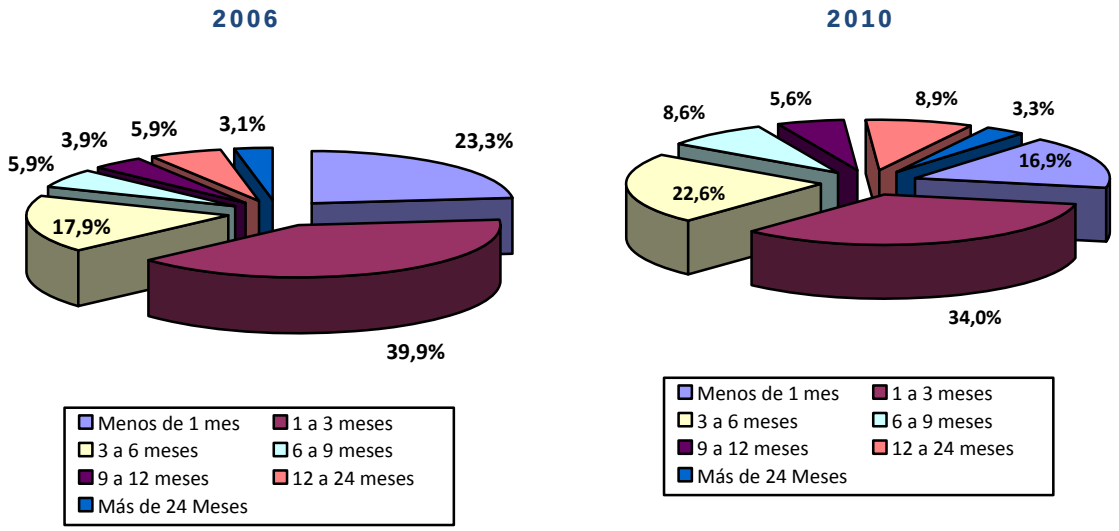
Cuadro 1.17.-Tiempo de inscripción de la población Parada joven en los Servicios Públicos de Empleo. 2006-2010. Distribución porcentual.

	2006	2007	2008	2009	2010
16 - 24 años					
Menos de 1 mes	23,33	26,43	22,72	18,60	16,87
1 a 3 meses	39,94	39,74	42,36	34,45	34,00
3 a 6 meses	17,94	17,57	20,16	23,41	22,64
6 a 9 meses	5,86	5,71	6,21	8,89	8,59
9 a 12 meses	3,94	3,00	3,00	5,85	5,65
12 a 24 meses	5,87	4,68	3,62	6,82	8,95
Más de 24 Meses	3,12	2,87	1,92	1,99	3,30
Total inscritos	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
25-29 años					
Menos de 1 mes	20,67	23,55	22,26	17,72	17,39
1 a 3 meses	32,34	33,05	35,21	28,92	28,35
3 a 6 meses	18,20	18,08	20,03	20,95	19,44
6 a 9 meses	7,22	7,31	7,93	9,91	9,27
9 a 12 meses	5,17	4,74	4,59	8,16	6,63
12 a 24 meses	9,25	7,47	6,30	10,68	13,40
Más de 24 Meses	7,16	5,80	3,67	3,66	5,52
Total inscritos	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SISPE.

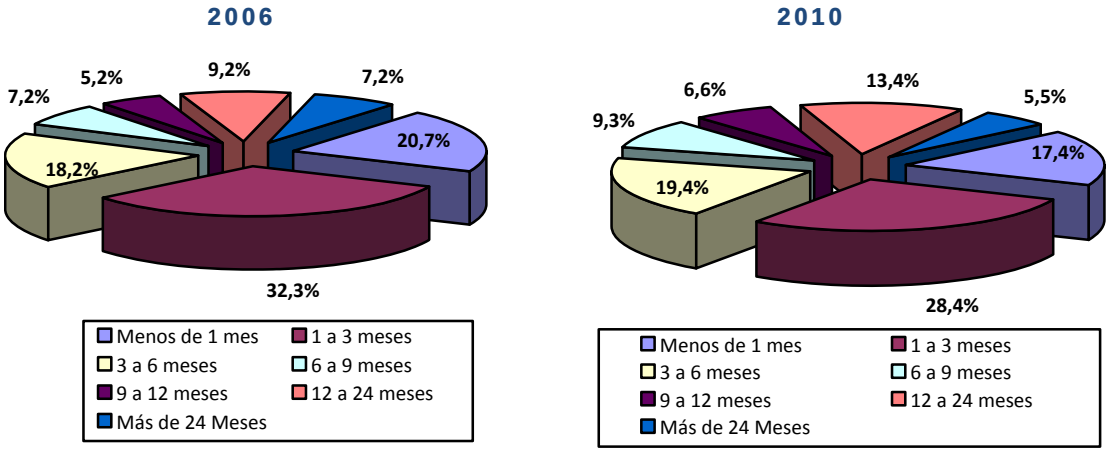
Con respecto a los jóvenes entre 25 y 29 años, la evolución ha sido similar. En 2006, el 71,3% de los demandantes de empleo llevaba inscrito un máximo de seis meses y el 16,4% llevaba más de un año. En 2010 estos porcentajes habían cambiado y sólo un 65,2% de los demandantes llevaba un máximo de seis meses y los inscritos de larga duración habían aumentado hasta el 18,9%.

Gráfico 1.53.- Distribución de los Demandantes de empleo entre 16 y 24 años según el Tiempo de inscripción en los Servicios Públicos de Empleo. 2006 y 2010. Porcentajes.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SISPE.

Gráfico 1.54.- Distribución de los Demandantes de empleo entre 25 y 29 años según el Tiempo de inscripción en los Servicios Públicos de Empleo. 2006 y 2010. Porcentajes.

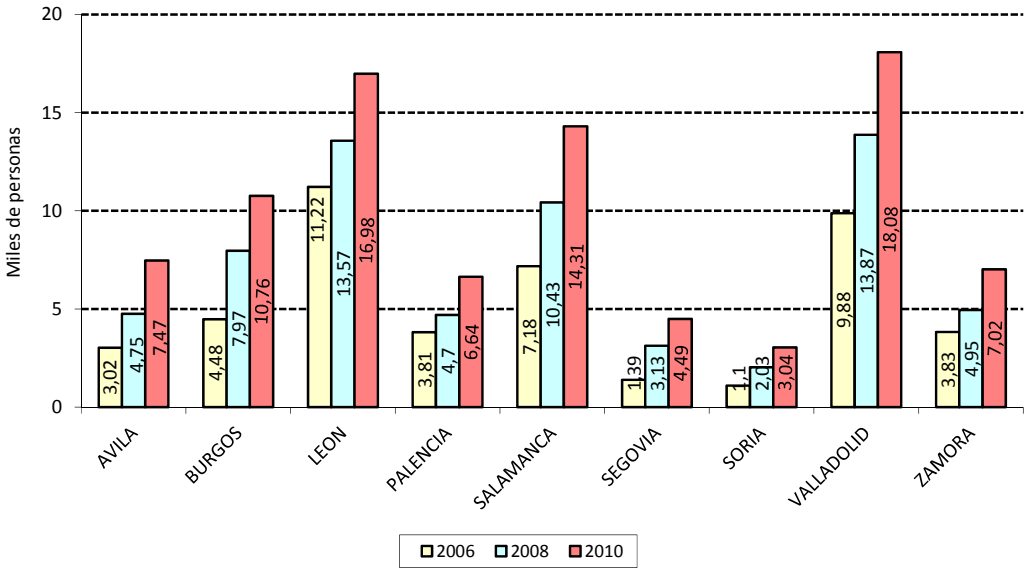


Fuente: EPA

Análisis por provincias

Como es lógico, el análisis de la población parada por provincias es también inverso al realizado en el caso de la población ocupada. Todas las provincias de la región han experimentado incrementos del desempleo desde 2008: en Salamanca, Burgos, Ávila, y Soria, el número de desempleados se ha más que duplicado, en Segovia se ha multiplicado por cuatro, en Valladolid y Zamora las tasas de variación para el total de periodo fueron superiores al 80% y en León, la provincia mejor parada en términos relativos, el número de desempleados únicamente ha aumentado un 50%.

Gráfico 1.55.- Población Parada joven de Castilla y León por franjas de edad y provincias. 2006, 2008 y 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIE y la EPA.

En el cuadro 1.18 vemos que los mayores incrementos del desempleo se produjeron en 2008, cuando tres provincias presentaron tasas de variación superiores al 50% e incluso Soria duplicó el número de desempleados jóvenes. El comportamiento de 2009 continuó siendo negativo y la mayoría de las tasas de variación se situaron en torno al 20%. En Ávila la tasa creció más del 29% y León y Salamanca fueron las provincias menos afectadas en términos relativos, con incrementos del 13,9% y 16,1%, respectivamente.

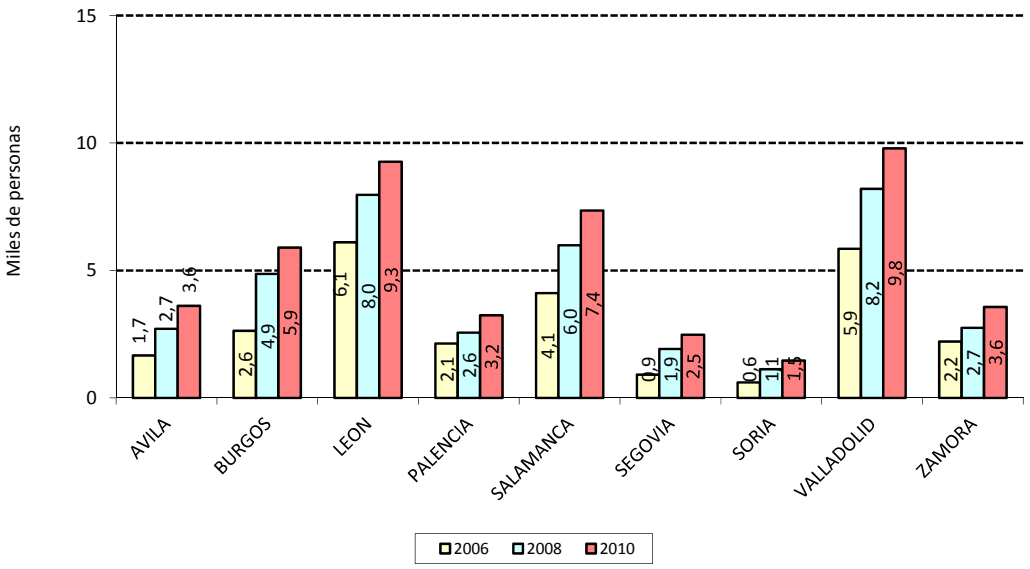
Cuadro 1.18.- Tasas de variación de la población Parada joven de Castilla y León por provincias. 2006-2010. Porcentajes.

	2006	2007	2008	2009	2010
Ávila		9,15	44,10	**29,56**	**21,38**
Burgos		6,49	67,06	24,21	**8,69**
León		-7,71	**31,04**	**13,86**	9,89
Palencia		**-13,48**	42,59	22,84	15,01
Salamanca		-2,52	49,01	16,07	18,20
Segovia		**35,09**	66,69	18,71	20,84
Soria		-8,37	**101,41**	26,64	18,25
Valladolid		-3,12	44,91	19,06	9,49
Zamora		-5,36	36,56	19,51	18,66

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA y del SIE.

El SISPE nos proporciona datos sobre las demandas de empleo distribuidas por provincias que, con una magnitud mucho menor que la del paro registrado por la EPA, muestra el mismo patrón que los datos de esta.

Gráfico 1.56.- Demandas de Empleo de personas menores de 30 años en Castilla y León por provincias. 2006-2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SISPE.

Cuadro 1.19.-Tasas de variación de las Demandas de Empleo de personas menores de 30 años en Castilla y León por provincias. 2006-2010. Porcentajes.

	2006	2007	2008	2009	2010
Ávila		5,78	54,10	26,17	5,65
Burgos		4,18	77,55	25,25	-3,20
León		-8,04	41,96	19,62	-2,80
Palencia		**-17,27**	45,26	**28,82**	-1,73
Salamanca		-6,50	56,02	**19,43**	2,73
Segovia		**23,98**	70,19	22,21	**5,72**
Soria		-2,81	**91,48**	25,00	4,27
Valladolid		-5,95	49,07	26,18	**-5,38**
Zamora		-10,84	**39,09**	27,48	1,88

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SISPE.

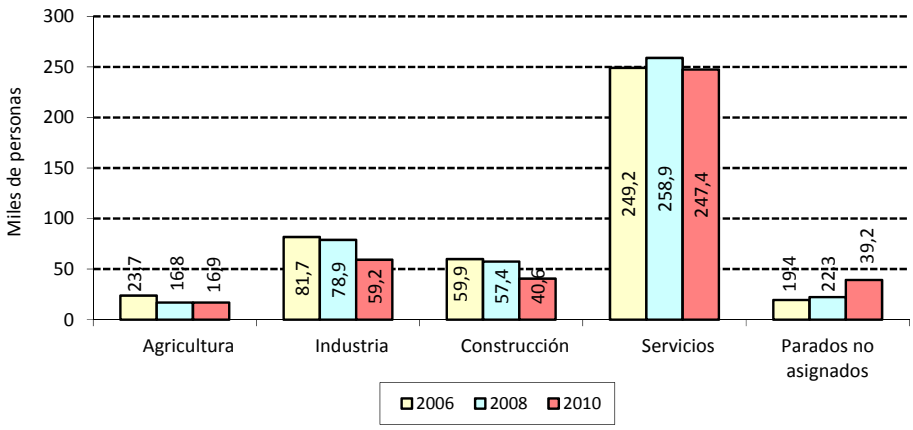
1.6.- Análisis sectorial.

El análisis sectorial del mercado de trabajo joven debería permitir apreciar los cambios estructurales, no sólo coyunturales, que se están dando en el sistema económico, pues podríamos esperar que la distribución sectorial actual del empleo joven se convierta, en unos años, en la distribución sectorial del mercado de trabajo total.

Población activa

Hemos dicho que la población activa menor de 35 años disminuyó en más de 34.600 personas entre 2006 y 2010; pero esta merma no se ha repartido por igual entre los distintos sectores económicos.[10] El gráfico 1.57 nos muestra cómo tanto la Agricultura, como la Industria y la Construcción han visto disminuir sus activos durante el quinquenio y sin embargo, los Servicios apenas se han visto afectados. La Agricultura perdió 6.800 efectivos, la Industria 22.500 y la Construcción 19.300, un 28,9%, 27,5% y 32,2%, respectivamente de los activos en 2006, mientras que los Servicios apenas vieron disminuir su población activa joven en un 0,7% (1.800 personas). En el gráfico 1.52 también observamos los datos del sector denominado "Parados no asignados", compuesto, según metodología de la EPA, por la población que busca su primer empleo y aún no está relacionada laboralmente con ningún sector económico y por aquellos parados que llevan desempleados más de un año y a los que se considera desvinculados del sector en que tuvieron su último empleo.

Gráfico 1.57.- Población Activa joven de Castilla y León por sector económico. 2006, 2008 y 2010.

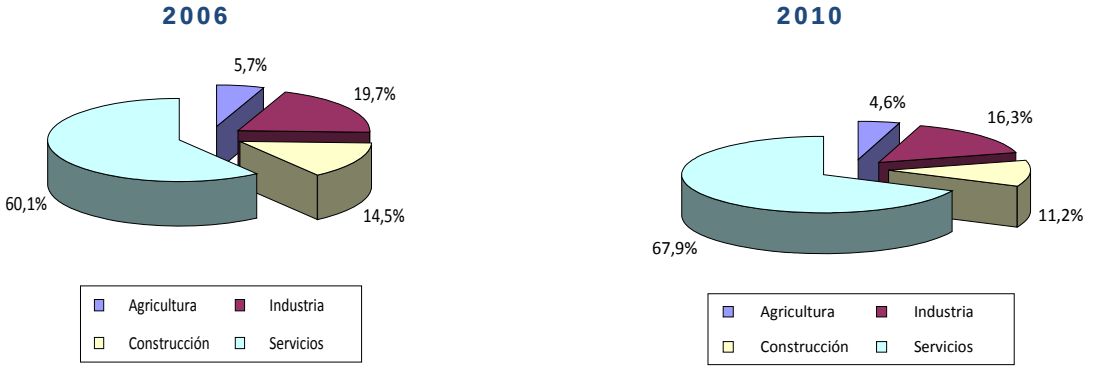


Fuente: EPA.

Como consecuencia de esta desigual pérdida de población activa joven, la distribución sectorial ha sufrido algunos cambios que, por el corto periodo de tiempo en que se produjeron, podemos calificar de importantes. En el gráfico 1.53 observamos cómo los pesos relativos de la Industria y la Construcción disminuyen y, al contrario, el del sector Servicios aumenta en cuatro puntos porcentuales sin haber visto aumentada su población activa joven en términos absolutos.

[10] Dado que no realizaremos un análisis desagregado por actividades económicas dentro de cada sector, el cambio metodológico que ha sufrido la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) en 2009 no afecta a este trabajo.

Gráfico 1.58.- Distribución de la población Activa joven de Castilla y León por sector económico. 2006 y 2010. Porcentajes.

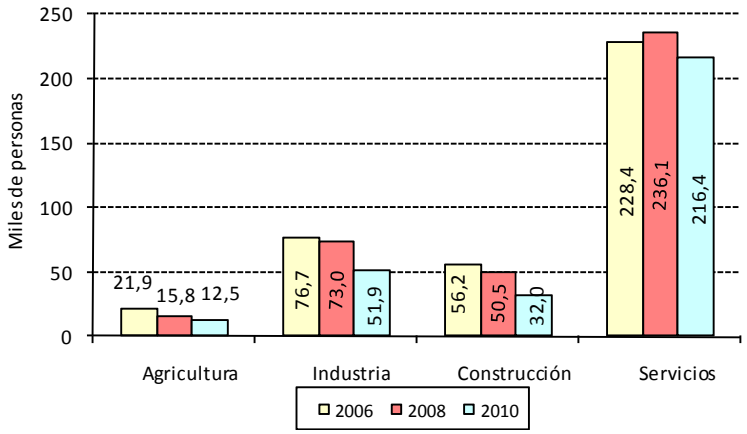


Fuente: EPA

Población ocupada

Al igual que en la sección anterior, en el gráfico 1.59 y cuadro 1.20 podemos observar cómo la crisis ha impactado con virulencia en la población ocupada de la economía excepto en el sector Servicios, reduciendo los niveles de empleo de todos los sectores aunque de manera desigual. En 2006, había 21.900 personas menores de 35 años trabajando en la Agricultura, 76.700 en la Industria, 56.200 en la Construcción y 228.400 en los Servicios, lo que da una distribución como la expuesta en la primera parte del gráfico 1.59. Tras una importante pérdida de efectivos, la ocupación en la Agricultura cayó a 12.500 empleos en 2010, en la Industria a 51.900 ocupados y en la Construcción, que experimentó un ajuste de enorme magnitud en 2009, a 32.000 ocupados, lo que supone pérdidas del 42,9%, 32,3% y 43,0%, respectivamente para todo el periodo analizado. En el sector Servicios sólo se perdieron el 5,2% de los empleos, por lo que el número de ocupados se mantuvo en 216.400 efectivos en el año 2010. Las pérdidas de empleo en la Agricultura son constantes, en la industria se inician en 2008 y son crecientes a medida que avanzamos en el tiempo y en la Construcción también se inician en 2008, año en que los ocupados del sector se redujeron un 13% y se profundizan en 2009 con una pérdida del 27% de los empleos (27.700 puestos de trabajo).

Gráfico 1.59.- Población Ocupada joven de Castilla y León por sector económico. 2006, 2008 y 2010.



Fuente: EPA.

Como consecuencia, la importancia relativa de la Agricultura, la Industria y la Construcción disminuyen dos, tres y cinco puntos porcentuales, respectivamente, en la estructura sectorial del empleo juvenil, mientras el sector Servicios gana importancia, llegando a aglutinar el 69% del empleo joven total en 2010 (véase gráfico 1.60).

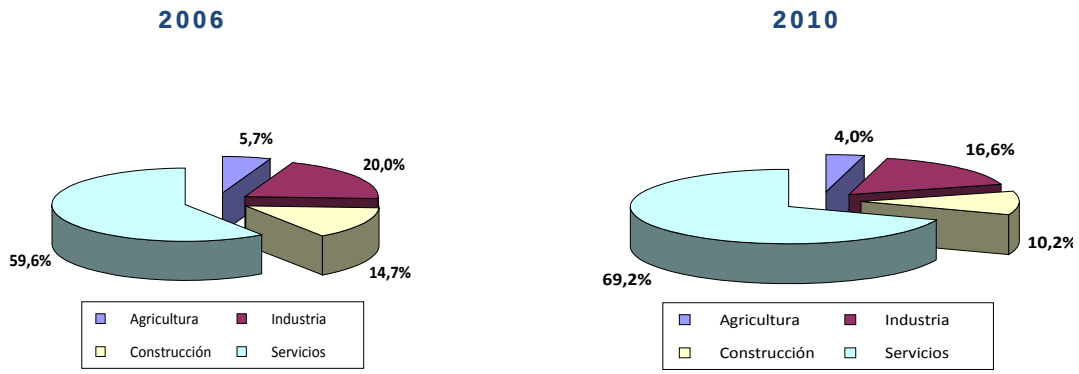
Cuadro 1.20.- Población Ocupada joven de Castilla y León por sectores de actividad. 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Miles de personas					
Agricultura	21,9	18,1	15,8	15,3	12,5
Industria	76,7	77,5	73,0	64,2	51,9
Construcción	56,2	58,0	50,5	36,8	32,0
Servicios	228,4	235,9	236,1	220,6	216,4
Tasas de variación anual					
Agricultura		-17,35	-12,71	-3,16	-18,30
Industria		1,04	-5,81	-12,05	-19,16
Construcción		3,20	-12,93	-27,13	-13,04
Servicios		3,28	0,08	-6,57	-1,90

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

En la franja de edad de 16 a 19 años el número de ocupados se redujo de 15.500 a 8.400 entre 2006 y 2010. Casi la mitad de esta disminución se debió a la contracción del sector de la Construcción, que pasó de aglutinar el 26% del empleo total (4.000 personas) a emplear únicamente al 7% (600 trabajadores). Es decir, en 2010, la Construcción había reducido su peso entre los ocupados más jóvenes en casi 20 puntos porcentuales con respecto a 2006. Podemos explicar este comportamiento si tenemos en cuenta que esta franja de edad es la que no ha tenido tiempo de alcanzar elevados niveles de cualificación y, por tanto, la construcción es su mercado fundamental de destino ya que es susceptible de ofertar muchos puestos de trabajo no cualificados y sus niveles de actividad y de contratación a inicios del periodo eran muy elevados.

Gráfico 1.60.- Distribución de la Población Ocupada menor de 35 años de Castilla y León por sector económico. 2006 y 2010. Porcentajes.

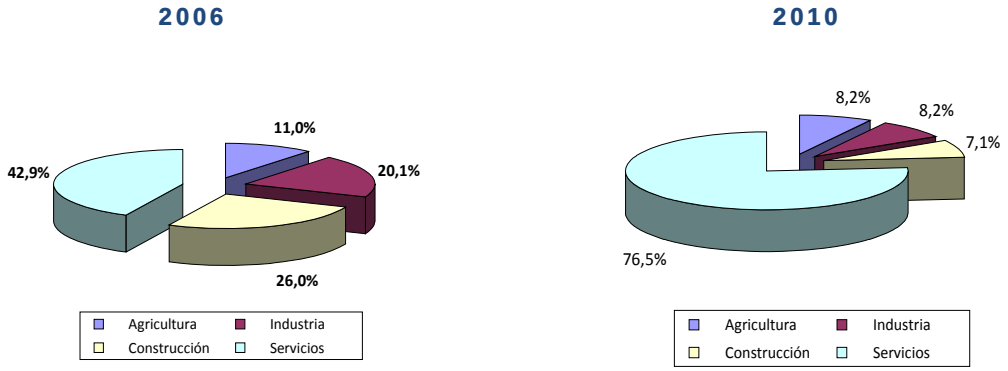


Fuente: EPA

La Industria y la Agricultura muestran evoluciones muy similar aunque no tan acusadas y pierden doce y tres puntos porcentuales de peso relativo, respectivamente, en la ocupación de la franja de edad joven.

El comportamiento del Sector Servicios compensa sobradamente el de los otros sectores. Entre los jóvenes de 16-19 años, el empleo siguió creciendo hasta 2007, disminuyó menos de lo que lo hizo en la Agricultura y la Industria en 2008 y 2009 y volvió a crecer en 2010. El resultado fue una pérdida total de 12.000 empleos, el 1,5% de los existentes en 2006, mientras la pérdida media de la franja de edad superó el 45%. Por lo tanto, el peso relativo en el empleo total de los Servicios se incrementó del 43% en 2006 al 77% en 2010; es decir, en ese último año tres de cada cuatro trabajadores menores de 19 años desarrollaban su labor en el sector terciario.

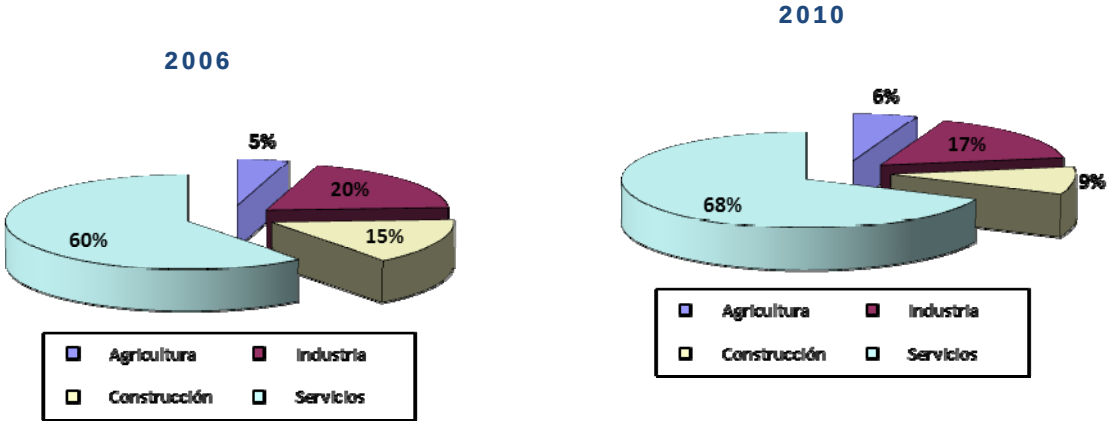
Gráfico 1.61.- Distribución de la población Ocupada entre 16 y 19 años de Castilla y León por sector económico. 2006 y 2010. Porcentajes.



Fuente: EPA

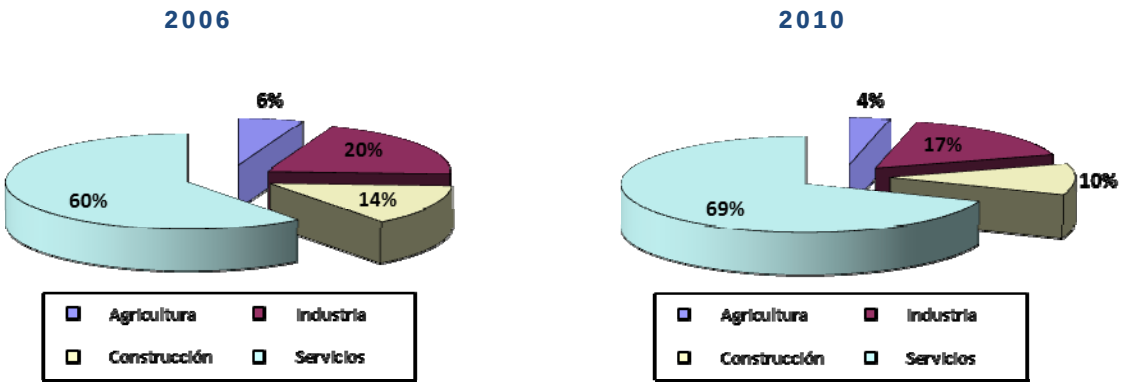
Las distribuciones sectoriales de los ocupados mayores de 20 presentan tendencias similares a la anterior aunque más atenuadas: Industria y Construcción pierden relativamente más efectivos y su peso relativo disminuye entre tres y cinco puntos, mientras las pérdidas en el sector Servicios son menores y su importancia relativa crece alrededor de nueve puntos (hasta el 68% del empleo de las dos franjas de edad). Llama la atención que entre los ocupados de 20 a 24 años la Agricultura aumenta su peso relativo del 5% al 6% no por un aumento del número de ocupados, sino porque sus efectivos se reducen en menor medida que en los otros sectores.

Gráfico 1.62.- Distribución de la población Ocupada entre 20 y 24 años de Castilla y León por sector económico. 2006 y 2010. Porcentajes.



Fuente: EPA

Gráfico 1.63.- Distribución de la población Ocupada entre 25 y 34 años de Castilla y León por sector económico. 2006 y 2010. Porcentajes.

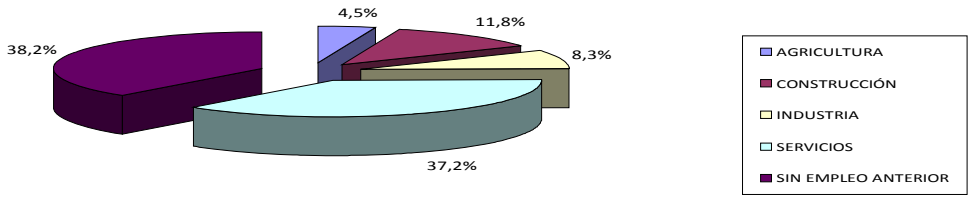


Fuente: EPA

Demandantes de empleo

La distribución sectorial de los demandantes de empleo[11] jóvenes en Castilla y León se puede observar en el gráfico 1.64, donde vemos que el 38,2% de ellos no registran un empleo anterior, el 37,2% dice haber trabajado por última vez en el sector Servicios, el 11,8% en la Construcción, el 8,3% en la Industria y el 4,5% en la Agricultura.

Gráfico 1.64.- Distribución de los Demandantes de empleo de Castilla y León menores de 25 según el sector del último trabajo. 2010. Porcentajes.



Fuente: SIE

1.7.- Caracterización formativa.

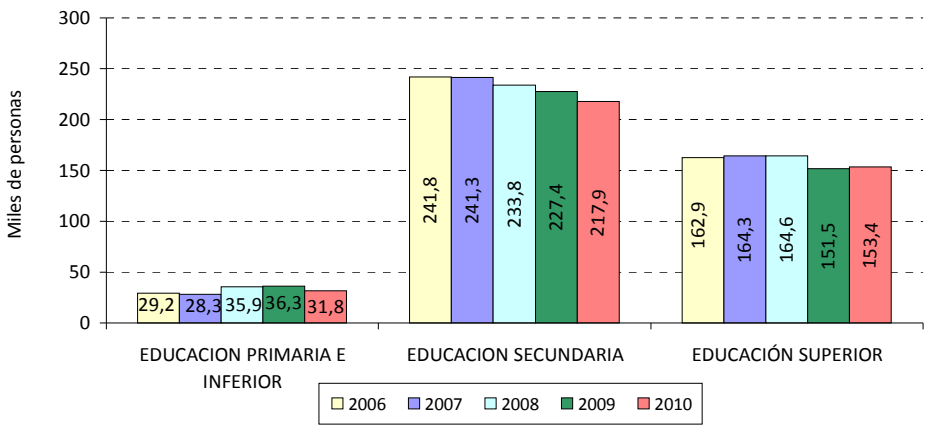
En esta sección tendremos en cuenta tres niveles de estudio: la educación primaria e inferior (que incluye también a los jóvenes víctimas de un fracaso escolar temprano y que no han alcanzado los niveles educativos mínimos), la educación secundaria que en algunos casos subdividiremos en dos etapas y la educación superior en la que están incluidos los estudios universitarios y asimilados).

[11] El análisis sectorial de los demandantes de empleo nos informa de cuál es el sector de procedencia de los demandantes y parados registrados.

Población activa

Los valores absolutos de la población activa joven según su nivel de formación muestra un patrón lógico, en el que la gran mayoría de los activos ha alcanzado niveles educativos medios y muy pocos sólo disponen de estudios primarios. Sin embargo, su evolución temporal es al menos mejorable, pues mientras la población activa que ha alcanzado niveles formativos medios y superiores disminuye, la que únicamente ha llegado a la educación primaria aumenta. Y se muestra especialmente preocupante la evolución de los que han llegado a la educación secundaria, pues disminuyen más de lo que lo hace la población activa joven total. Esto quiere decir, que nuestro mercado de trabajo se está polarizando entre la población que ha alcanzado niveles formativos superiores y la que no supera más que los niveles primarios.

Gráfico 1.65.- Población Activa menor de 35 años de Castilla y León por nivel de formación. 2006 - 2010.



Fuente: EPA.

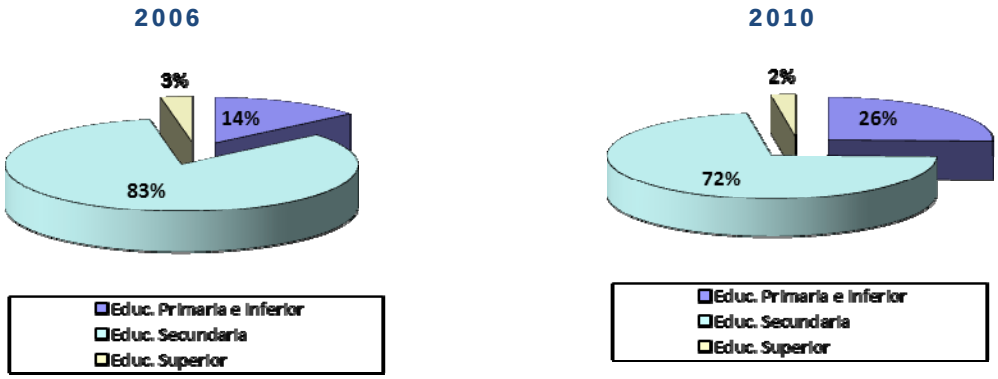
Cuadro 1.21.- Población Activa joven de Castilla y León en función de su nivel formativo. 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Tasas de variación anual					
Educación primaria e inferior		-3,08	26,86	1,11	-12,40
Educación secundaria		-0,21	-3,11	-2,74	-4,18
Educación superior		0,86	0,18	-7,96	1,25

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

En los gráficos 1.66 a 1.68 se muestra el nivel de formación de los activos jóvenes en función de la franja de edad que ocupan. Como podemos observar, las mayores variaciones no se dan por razones temporales entre el principio y el final del periodo, sino que se dan entre las tres franjas de edad y se mantienen a lo largo de todos los años analizados. Como es natural precisamente por razones de edad, en la franja más joven, la población con un nivel educativo superior es mínima y el grueso de los activos ha alcanzado la educación secundaria. Llama la atención que respecto a 2006 el nivel formativo en 2010 es menor, lo que se debe a que la mayor parte de la disminución de activos se ha producido entre la gente con formación secundaria o superior, mientras que el número de activos con educación primaria o inferior ha aumentado.

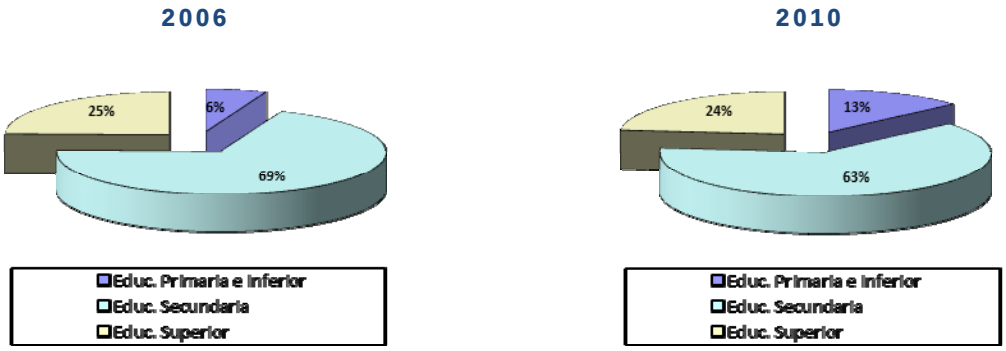
Gráfico 1.66.- Distribución de la población Activa entre 16 y 19 años de Castilla y León por nivel formativo. 2006 y 2010. Porcentajes.



Fuente: EPA

En la franja de edad entre 20 y 24 años la proporción de activos que ha alcanzado una educación superior aumenta hasta niveles superiores al 20% y el peso de los efectivos que únicamente disponen de una educación primaria o inferior se reduce alrededor del 50% con respecto a la distribución de los activos más jóvenes. Sin embargo, vuelve a llamar la atención que también en esta franja de edad los únicos activos que han aumentado con respecto a los existentes en 2006 sean los menos formados, mientras que los que disponen de formación media o superior han disminuido, por lo que los primeros pasan de representar el 6% del total al 13% en 2010.

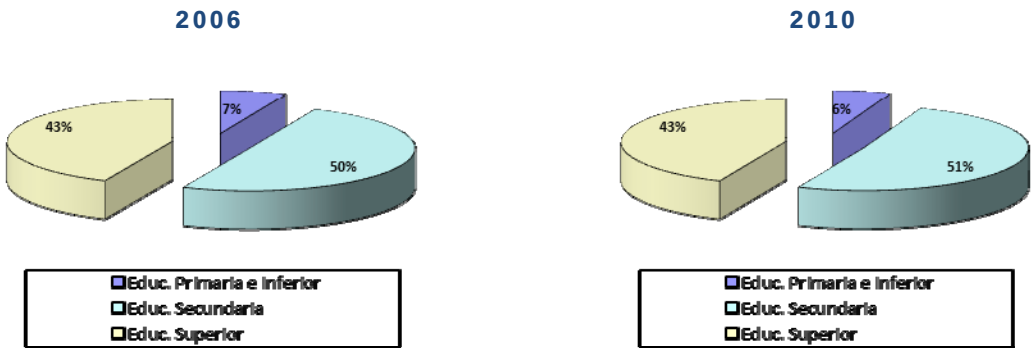
Gráfico 1.67.- Distribución de la Población Activa entre 20 y 24 años de Castilla y León por nivel formativo. 2006 y 2010. Porcentajes.



Fuente: EPA

Entre los jóvenes de más edad, los que han alcanzado un nivel educativo superior superan el 40% del total, los de nivel educativo medio llegan al 51% y únicamente el 6% sólo dispone de una educación primaria. Esta distribución no ha variado a lo largo del periodo, pues el número de efectivos que se han perdido en cada uno de los niveles ha sido similar.

Gráfico 1.68.- Distribución de la Población Activa menor de 25 a 34 años de Castilla y León por nivel formativo. 2006 y 2010. Porcentajes.

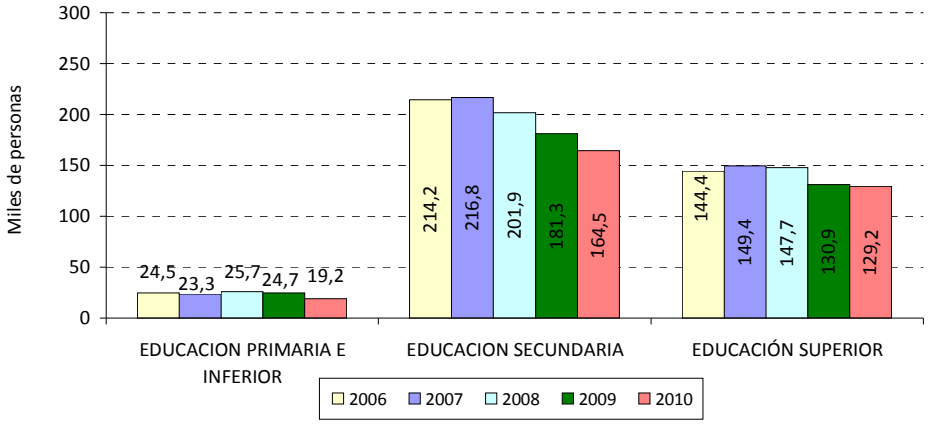


Fuente: EPA

Población ocupada

El nivel formativo de la población ocupada joven de Castilla y León sigue un patrón muy similar al de la población activa. Los ocupados con un nivel equivalente a la educación primaria o secundaria han sufrido el periodo recesivo que estamos atravesando con mayor intensidad que los mejor formados y han disminuido proporcionalmente más de lo que ha disminuido la ocupación total.

Gráfico 1.69.- Población Ocupada menor de 35 años de Castilla y León por nivel formativo. 2006, 2008 y 2010.



Fuente: EPA.

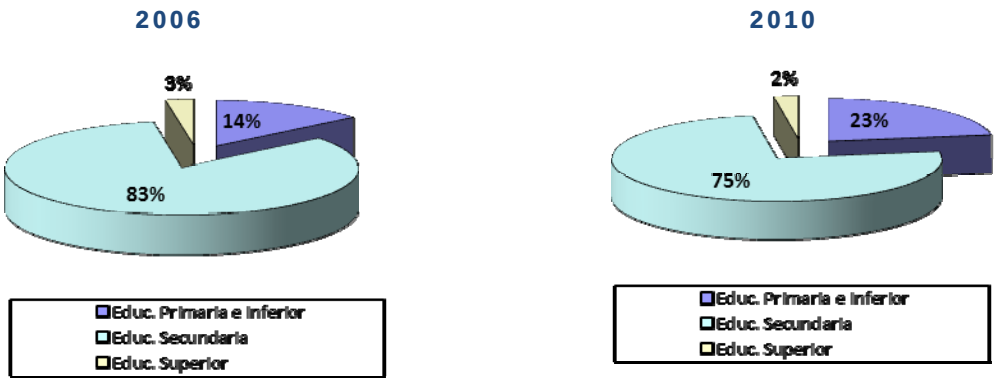
Por lo que respecta a la distribución de la población Ocupada entre 16 y 19 años en función de su nivel formativo, las variaciones entre el principio y el final del periodo reproducen exactamente la evolución analizada en la sección precedente referida a la población activa.

Cuadro 1.22.- Población Ocupada joven de Castilla y León en función de su nivel formativo. 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Tasas de variación anual					
Educación primaria e inferior		-4,90	10,30	-3,89	-22,27
Educación secundaria		1,21	-6,87	-10,20	-9,27
Educación superior		3,46	-1,14	-11,37	-1,30

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

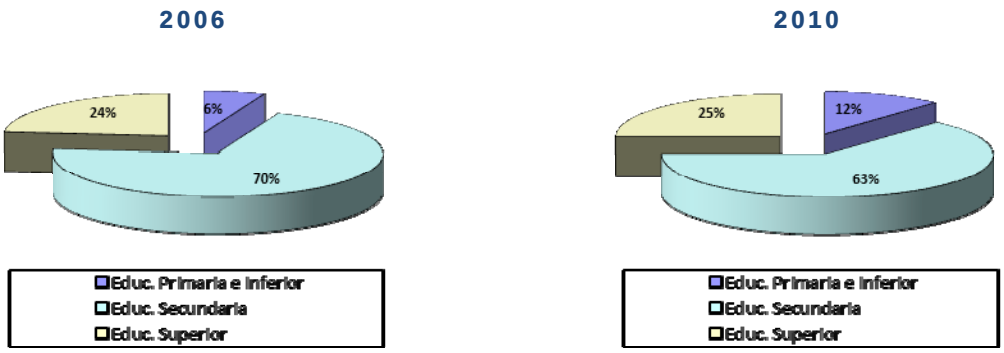
Gráfico 1.70.- Distribución de la población Ocupada entre 16 y 19 años de Castilla y León por Nivel formativo. 2006 y 2010. Porcentajes.



Fuente: EPA

En la franja de edad entre 20 y 24 años el patrón tampoco cambia con respecto a la evolución de la población activa. El número de ocupados en esta franja de edad que sólo ha alcanzado niveles educativos primarios aumenta en términos absolutos (en 1.500 personas) mientras en los otros casos disminuye, por lo que su importancia relativa crece siete puntos y alcanza el 23% del total. Los efectivos ocupados con niveles formativos equiparables a la enseñanza secundaria disminuyen incluso en mayor medida que en la población total (21.100 personas), por lo también lo hace su representatividad en el colectivo (del 70% al 63%). En el caso de los jóvenes con niveles educativos superiores, los ocupados disminuyeron en el periodo en 5.000 efectivos, una pérdida menor en relación a los otros colectivos, por lo que su peso relativo aumentó 2 puntos porcentuales.

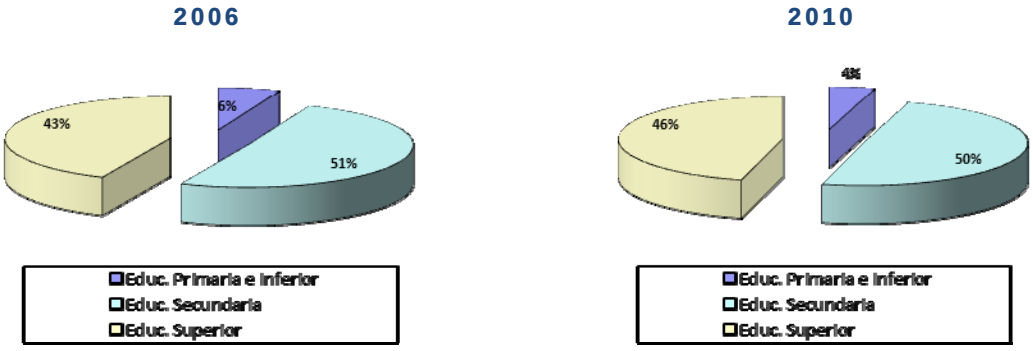
Gráfico 1.71- Distribución de la población Ocupada entre 20 y 24 años de Castilla y León por Nivel formativo. 2006 y 2010. Porcentajes.



Fuente: EPA

Entre los jóvenes más adultos, la proporción de ocupados con formación superior casi se duplica con respecto a la franja de edad anterior y se sitúa en torno al 45% de los ocupados totales del tramo. Además, las pérdidas de efectivos que esta franja sufre a lo largo del periodo son menores que entre los ocupados más jóvenes, por lo que su importancia relativa aumenta.

Gráfico 1.72.- Distribución de la población Ocupada entre 25 y 34 años de Castilla y León por Nivel formativo. 2006 y 2010. Porcentajes.



Fuente: EPA

Demandantes de empleo

El Sistema de Información Estadística de la Junta de Castilla y León (SIE) nos proporciona información sobre el nivel educativo de los jóvenes según el sector de actividad en que se registran como demandantes de empleo. Como podemos observar en el gráfico 1.24, casi el 59% de los demandantes de Castilla y León menores de 25 años en 2010, únicamente alcanzan un nivel formativo correspondiente a la primera etapa de la educación secundaria y un 15% adicional acreditan educación primaria. Es decir, 3 de cada 4 demandantes de empleo no han llegado ni al bachillerato ni a la formación profesional avanzada, niveles formativos a los que toda sociedad debe aspirar. El 49,3% de los menos formados dice no haber tenido ningún empleo anterior, el 25% haber trabajado en el Sector Servicios y el 13% en la Construcción.

De los que llegaron a la primera etapa de la educación secundaria, un tercio no acredita empleo anterior, más del 37% dice haber trabajado por última vez en el Sector Servicios y otro 14% en la Construcción.

El 18,2% de los demandantes de empleo jóvenes han alcanzado la segunda etapa de la educación secundaria. De ellos, el 36,8%s no han trabajado con anterioridad, el 45,7% lo ha hecho en el Sector Servicios y el 9% en la Industria. Y finalmente, sólo el 6,7% de los demandantes han llegado a la formación superior; de ellos, un 58,3% dice no haber trabajado con anterioridad y otro 37,7% dice haberlo hecho en el Sector Servicios, lo que prácticamente cubre el espectro de parados con esta formación.

Cuadro 1.23.- Población Parada de 16-24 años de Castilla y León según nivel formativo y sector de actividad. Diciembre 2010.

	AGRICULTURA	CONSTRUCCIÓN	INDUSTRIA	SERVICIOS	SIN EMPLEO ANTERIOR	**TOTAL**	
Miles de personas							**%**
Educación primaria[12]	228	454	208	870	1.718	3.478	15,14
Primera etapa de educación secundaria[13]	672	1944	1270	5104	4.479	13.469	58,62
Segunda etapa de educación secundaria[14]	102	255	375	1910	1.537	4.179	18,19
Enseñanza universitaria de primer y segundo ciclo[15]	13	22	27	584	902	1.548	6,74
Analfabetos	28	32	21	70	152	303	1,32
TOTAL	1.043	2.707	1.901	8.538	8.788	22.977	100,0
Porcentajes							
Educación primaria	6,56	13,05	5,98	25,01	49,40	100,00	
Primera etapa de educación secundaria	4,99	14,43	9,43	37,89	33,25	100,00	
Segunda etapa de educación secundaria	2,44	6,10	8,97	45,70	36,78	100,00	
Enseñanza universitaria de primer y segundo ciclo	0,84	1,42	1,74	37,73	58,27	100,00	
Analfabetos	9,24	10,56	6,93	23,10	50,17	100,00	
TOTAL	4,54	11,78	8,27	37,16	38,25	100,00	

Fuente: SIE

[12] Incluye las "Enseñanzas para la formación e inserción laboral que no precisan de una titulación académica de la primera etapa de secundaria para su realización"

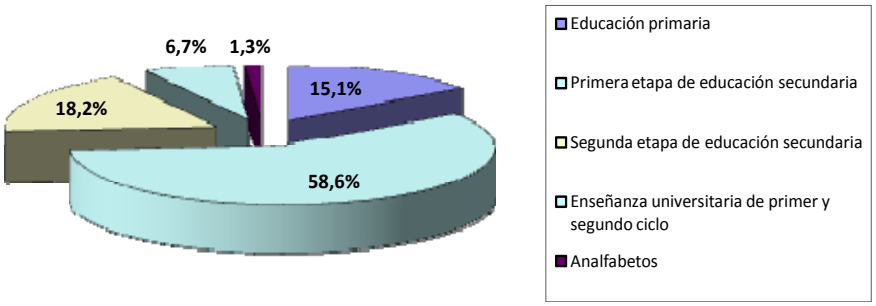
[13] Incluye las "Enseñanzas para la formación e inserción laboral que precisan de una titulación de estudios secundarios de primera etapa para su realización"

[14] Incluye las "Enseñanzas para la formación e inserción laboral que precisan de una titulación de estudios secundarios de segunda etapa para su realización" y las "Enseñanzas de grado superior de formación profesional específica y equivalentes, artes plásticas y diseño y deportivas"

[15] Incluye "Otras enseñanzas de 2 y más años que precisan del título de Bachiller" y los "Estudios oficiales de especialización profesional"

A escala nacional, se ha comprobado cómo el empeoramiento en las tasas de desempleo sufrido por las personas entre 25 y 29 años ha tenido efectos menos acusados entre la población con estudios superiores porque experimentan una incorporación laboral más rápida que las personas con estudios primarios o secundarios. Además, conforme aumenta el nivel de formación, tiende a disminuir la desventaja de las mujeres frente a los hombres en términos de desempleo.[16]

Gráfico 1.68.- Distribución de los Demandantes de empleo de Castilla y León menores de 25 años según nivel formativo. 2010. Porcentajes.



Fuente: SIE

II.- El entorno exterior.

2.1.- Comparación con la situación nacional y europea.

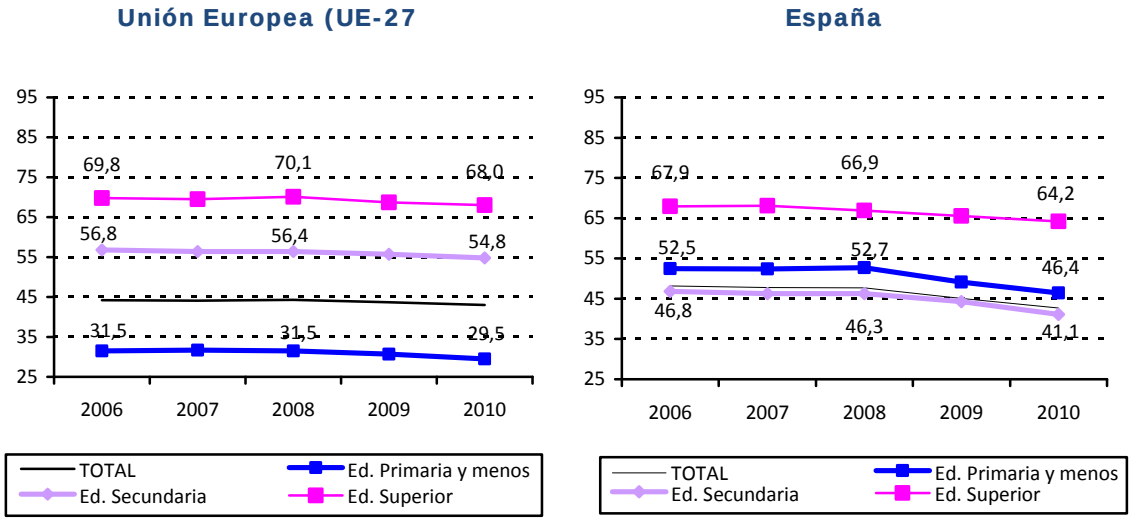
Al igual que ha ocurrido en la Comunidad Autónoma de Castilla y León y en España, en el resto de países afectados por la grave y profunda crisis iniciada en 2007, uno de los efectos más perniciosos de la misma ha sido el incremento del desempleo juvenil.

Tasas de actividad, ocupación, temporalidad y desempleo

En el gráfico 2.1 observamos que las tasas de actividad de los jóvenes menores de 24 años europeos y españoles se sitúan en niveles muy similares a los castellano y leoneses, en torno al 45%, aunque con una tendencia decreciente más destacada que en el caso europeo. Llama la atención que la tasa de actividad de la población que únicamente presenta niveles formativos primarios en España sea superior a la media de la población total y a la de la población con niveles formativos de nivel secundario.

[16] Ministerio de Educación: *Borrador del Plan Director de Empleabilidad Universitaria. Estrategia Universidad 2015.* Dirección General de Atención, Participación y Empleabilidad del Estudiante Universitario. Madrid, 2011, pag. 8.

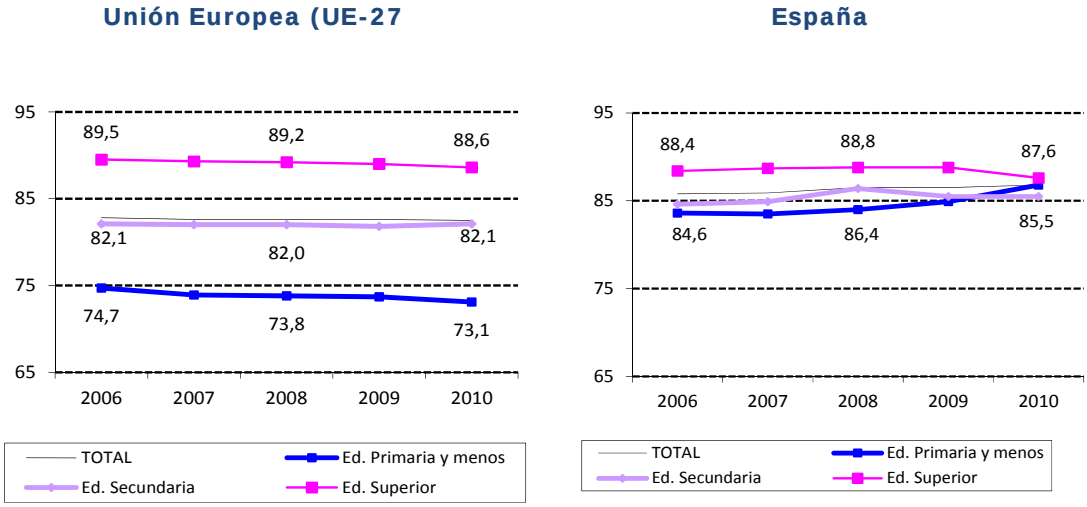
Gráfico 2.1.- Tasa de Actividad juvenil (15-24 años) en la Unión Europea (UE-27) y en España. Total y según máximo nivel educativo alcanzado. 2006-2010. Porcentajes.



Fuente: Eurostat.

En el caso de los jóvenes más adultos (25-29 años), las tasas de actividad castellano y leonesa y española están por encima de las europeas y muestran una tendencia creciente en el caso de la población con menor nivel formativo.

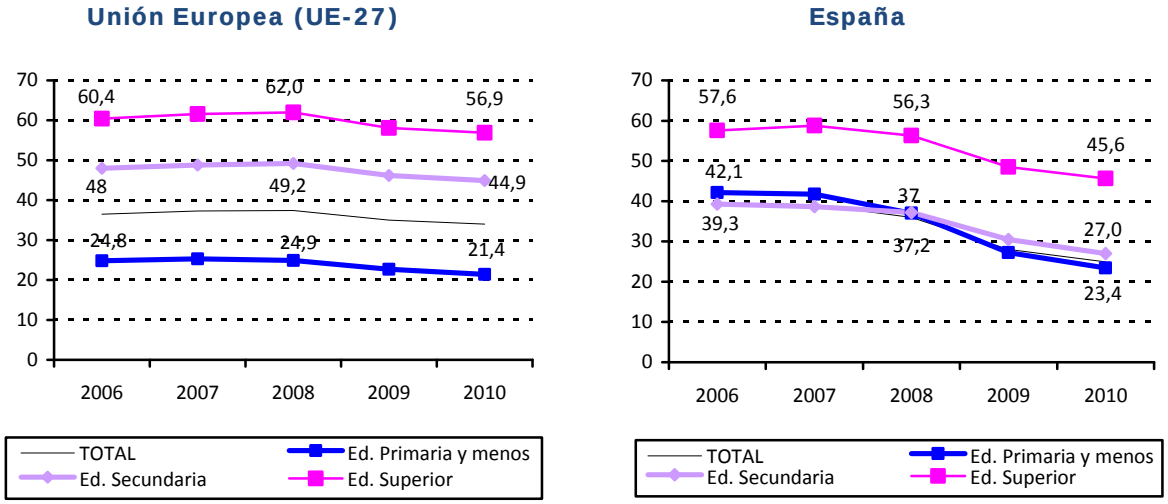
Gráfico 2.2.- Tasa de Actividad juvenil (25-29 años) en la Unión Europea (UE-27) y en España. Total y según máximo nivel educativo alcanzado. 2006-2010. Porcentajes.



Fuente: Eurostat.

La tasa de ocupación de la población joven entre 16 y 24 de Castilla y León ya es notablemente diferente a la europea y ha sentido la crisis de forma mucho más acusada. En 2006 la tasa de ocupación de esta franja de edad en Castilla y León (38,1%) superaba a la europea (36,5%) en 1,6 puntos, mientras que en 2010 era más de seis puntos inferior (27,1% frente a 34,0%). En este caso, la evolución de la región se parece más a la evolución española que a la de Europa.

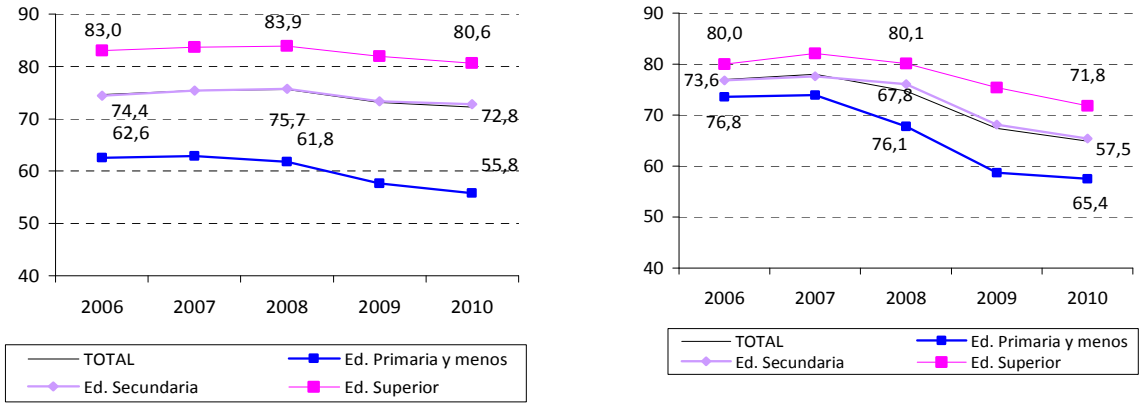
Gráfico 2.3.- Tasa de Ocupación juvenil (15-24 años) en la Unión Europea (UE-27) y en España. Total y según máximo nivel educativo alcanzado. 2006-2010. Porcentajes.



Fuente: Eurostat.

En el caso de la población joven más adulta, Castilla y León vuelve a parecerse más a Europa que a España, aunque al principio del periodo analizado las tasas de ocupación castellano y leonesas eran más de cuatro puntos superiores a las europeas y al final mostraban niveles similares. Con respecto a España, la tasa de ocupación de partida es similar, pero la crudeza de la disminución castellano y leonesa es mucho menor.

Gráfico 2.4.- Tasa de Ocupación juvenil (25-29 años) en la Unión Europea (UE-27) y en España. Total y según máximo nivel educativo alcanzado. 2006-2010. Porcentajes.



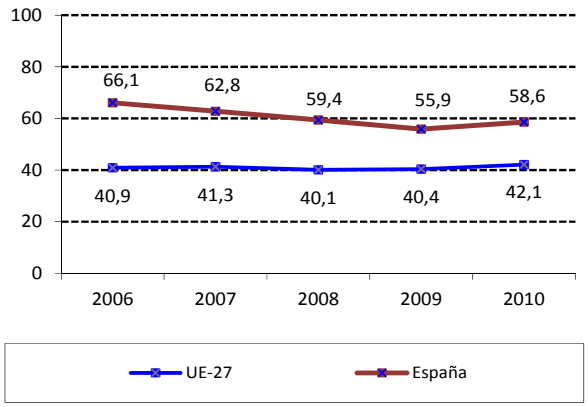
Fuente: Eurostat.

La tasa de temporalidad europea en 2006 era 15 puntos porcentuales inferior a la española (40,9% frente a 66.1%), sin embargo, debido a la alta utilización de las rescisiones de contratos temporales para ajustar en España los niveles de empleo a la situación de crisis económica, ambas tasas han ido convergiendo, aunque esto no quiera decir que la estructura

del empleo juvenil español se haya modificado hacia la estabilidad, sino simplemente que en estos momentos de adaptación a la recesión, los contratos temporales han disminuido más de lo que lo han hecho los indefinidos. En cualquier caso, estos cambios han revertido la tendencia de crecimiento de los contratos temporales que se estaba produciendo en todo el país desde finales de los años ochenta, a diferencia de lo que ocurría en la mayoría de los estados de la Unión Europea.

En la economía castellano y leonesa, la tasa de temporalidad se parecía a la europea más que la española a principio del periodo (44,2%, véase cuadro 1.41), por lo que disminución ha hecho que se sitúe siete puntos por debajo de aquella en 2010. (35,0% frente a 42,1%).

Gráfico 2.5.- Tasa de Temporalidad juvenil (15-24 años) en la Unión Europea (UE-27) y en España. 2006-2010. Porcentajes.

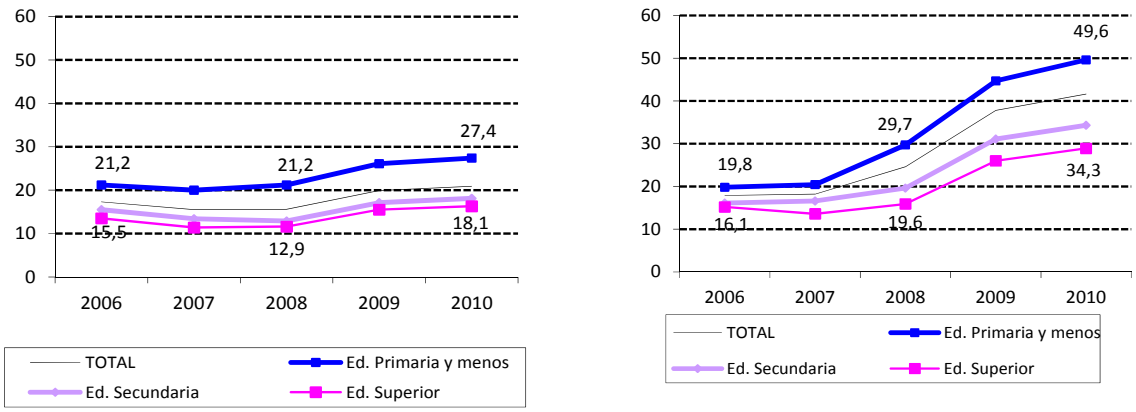


Fuente: Eurostat. y EPA

La tasa de desempleo castellano y leonesa de la población joven menor de 25 años también difiere enormemente de la europea, pues si bien ambas son similares al principio del periodo estudiado (en torno al 15%), en 2010 la europea apenas alcanza el 21% y la de Castilla y León supera el 35%. Un análisis similar se puede hacer con respecto a las tasas de desempleo de la población joven más adulta.

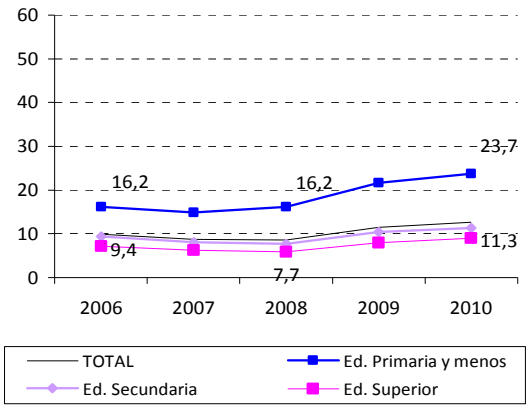
Gráfico 2.6.- Tasa de Desempleo juvenil (15-24 años) en la Unión Europea (UE-27) y en España. Total y según máximo nivel educativo alcanzado. 2006-2010. Porcentajes.

Unión Europea (UE-27) **España**

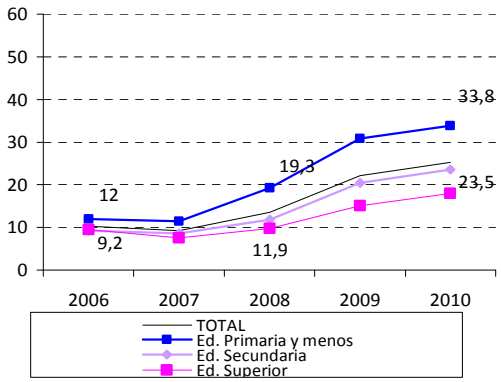


Fuente: Eurostat.

Gráfico 2.7.- Tasa de Desempleo juvenil (25-29 años) en la Unión Europea (UE-27) y en España. Total y según máximo nivel educativo alcanzado. 2006-2010. Porcentajes.Unión Europea (UE-27)



España

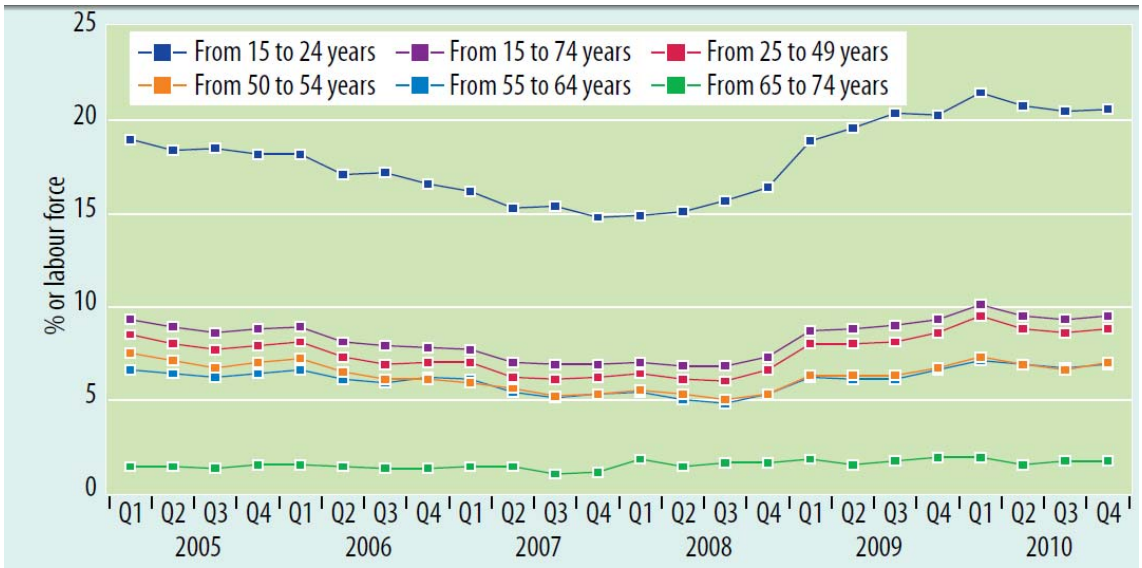


Fuente: Eurostat.

En los gráficos anteriores también comprobamos una tendencia que se viene dando en el conjunto de la Unión Europea y en países como Alemania, Francia o Reino Unido, donde conforme aumenta el nivel educativo de las personas, la incidencia del desempleo es apreciablemente menor. En España, sin embargo, hubo que esperar a 2007 para que esta característica se apreciara.

La figura 2.1 muestra muy visualmente cómo las tasas de desempleo en Europa de la población joven (entre 15 y 24 años) se han mantenido 10 puntos por encima de las tasas de desempleo del resto de franjas de edad.

Figura 2.1.- Tasas de Desempleo en la Unión Europea (UE-27).



Fuente: Comisión Europea (2011) pag. 22.

Tendencia mundial

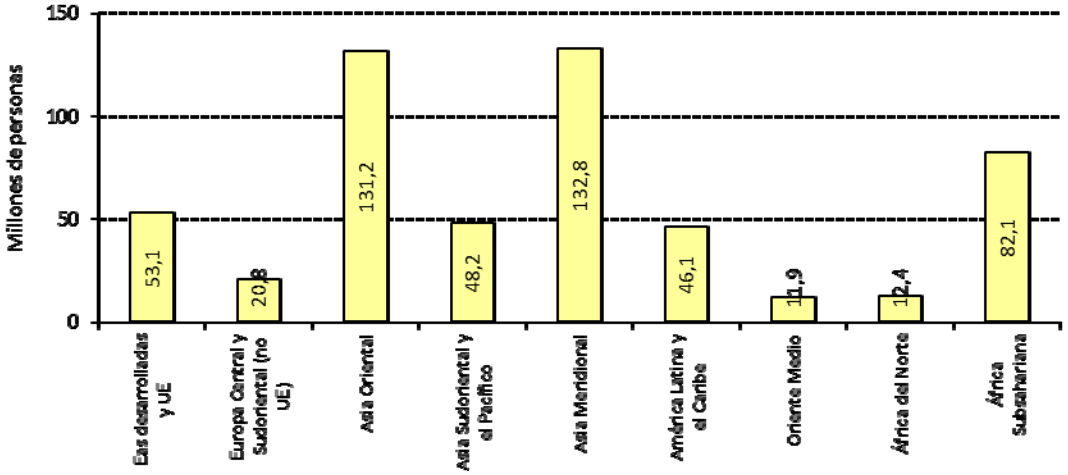
La Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce que la crisis económica mundial ha generado la "cohorte de desempleo juvenil más grande de la historia", pues ha aumentado el desempleo juvenil en 7,8 millones de personas a escala mundial (1,1 millones en 2007/2008 y 6,6 millones en 2008/09). Como resultado, en 2009, 80,7 millones de jóvenes estaban luchando por encontrar un trabajo; la tasa de desempleo juvenil mundial se elevó este año al 13,1%, mientras que la de los adultos se mantenía en el 2,8%. Por datos como estos, la OIT concluye que las tasas de desempleo juvenil son más sensibles a las crisis económicas que las de los adultos y que las mujeres jóvenes tienen más dificultades que los hombres jóvenes para encontrar trabajo (OIT 2010 pag. 5). En el cuadro 2.1 podemos observar algunos indicadores mundiales del mercado de trabajo de los jóvenes.

Cuadro 2.1.- Indicadores mundiales del mercado de trabajo de los jóvenes (15-24 años).

	2009
Millones de personas	
Población activa	-9,05
Empleo	-8,76
Desempleo	**-13,30**
Porcentajes	
Tasa de actividad	**-14,72**
Tasa de desempleo	-1,46

Fuente: OIT (2010) pag. 73.

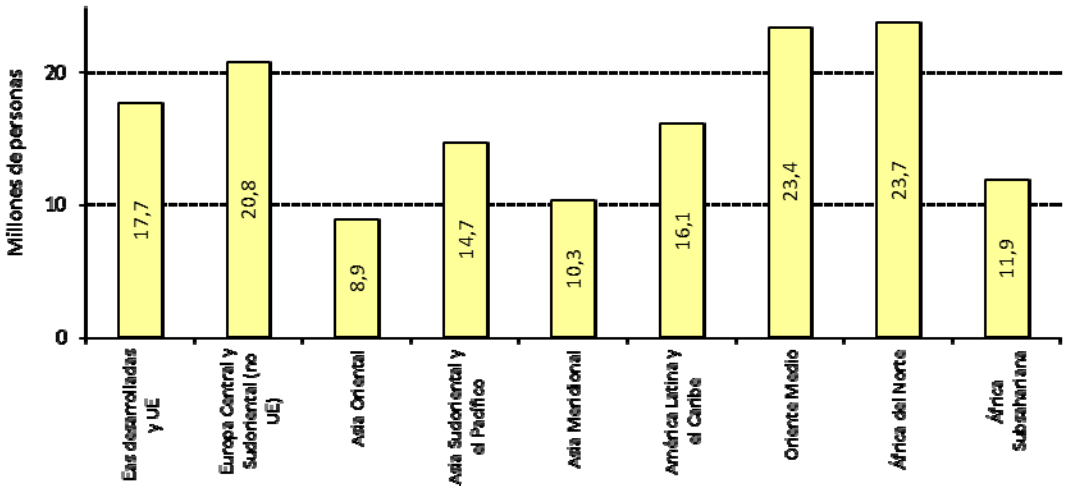
Gráfico 2.8.- Empleo juvenil en el mundo. 2009.



Fuente: OIT (2010) pag. 74.

A escala regional, las tasas de desempleo más elevadas se observaban en Oriente Medio y África del Norte, que presentan niveles en torno al 23,5%, seguidas de las de Europa Central (no UE) y la CEI con tasas alrededor del 20,8%. La tasa de las Economías desarrolladas y Unión Europea alcanzó el 17,7%, seguida de las de América Latina y el Caribe (16,1%), Asia Sudoriental y el Pacífico (14,7%), África Subsahariana (11,9%), Asia Meridional (10,3%) y Asia Oriental (8,9%) (OIT 2010 pag. 75).

Gráfico 2.9.-
Tasas de desempleo juvenil en el mundo. 2009.



Fuente: OIT (2010) pag. 75.

Con respecto al análisis por sexos, la OIT ha comprobado que a escala mundial no se registra diferencia alguna en la magnitud del aumento de las tasas de desempleo totales de hombres y mujeres, pero sin embargo en el caso de los jóvenes, la repercusión del desempleo ha sido mucho mayor en las mujeres que en los hombres.

2.2.- Recomendaciones internacionales

La OIT señala que para afrontar con garantías los retos que plantea la empleabilidad de las personas jóvenes es necesario adoptar un enfoque integrado que combine intervenciones a escala macro y microeconómicas en todos los ámbitos de la política (educativa, laboral, social, etc.) y uno de los principales focos de estas actuaciones debería ser la elevación de los bajos niveles de formación y capacitación de las personas jóvenes,

La estrategia *Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo* establece que 2010 debería significar un nuevo comienzo que permita a Europa emerger de la crisis económica y financiera actual, permitiendo altos niveles de empleo, productividad y cohesión social. Dentro de este esquema, algunos de los objetivos propuestos por la Comisión son, entre otros, reducir el abandono escolar por debajo del 10%, conseguir que al menos un 40% de los jóvenes entre 30 y 34 años tengan estudios terciarios, lograr una correcta cualificación y capacitación de las personas, así como una adecuación de estas cualificaciones a los requisitos de los oferentes de empleo.

En este mismo marco, la iniciativa *New skills for new jobs*, proyecto conjunto entre la Comisión Europea y los estados miembros puesto en marcha en 2009, tiene por objetivo apoyar a los países y regiones en el desarrollo de modos más efectivos de analizar y predecir que capacidades serán requeridas en los mercados de trabajo en los próximos años, para que con este conocimiento puedan ayudar a desarrollar y adaptar la educación y la formación de forma que los jóvenes adquieran las cualificaciones necesarias y adecuadas para insertarse en el mercado laboral. Con esta estrategia el mayor incremento del empleo debería provenir de trabajos para los que sean necesarias altas cualificaciones y conocimientos. Adicionalmente a esta formación especializada se ha identificado como necesario poseer capacidades transversales que serán necesarias en casi todos los trabajos. Entre estas se encuentran el dominio de la informática a nivel de usuario, el conocimiento de otras lenguas y las capacidades de gestión y organización.

Por su parte el Consejo Europeo, en sus C*onclusiones de 12 de mayo de 2009* [17]*sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación* establece una serie de objetivos estratégicos relevantes para favorecer la Empleabilidad:

- Hacer realidad el aprendizaje permanente y la **movilidad** de los por lo que deberían extenderse gradualmente los períodos de aprendizaje en el extranjero -tanto dentro de Europa como por todo el mundo-.
- Mejorar la calidad y la eficacia de la **educación** y la **formación.**
- Promover el **aprendizaje continuo** para que todos los ciudadanos, adquieran, actualicen y desarrollen durante toda la vida tanto sus aptitudes profesionales como otras competencias clave
- Incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación.

Si hubiera que resumir todas las recomendaciones en una, diríamos que hay que mejorar las cualificaciones, que la población más cualificada encuentra trabajo más fácilmente, un trabajo mejor pagado y crea una fuerza de trabajo más productiva.

III. Epílogo.

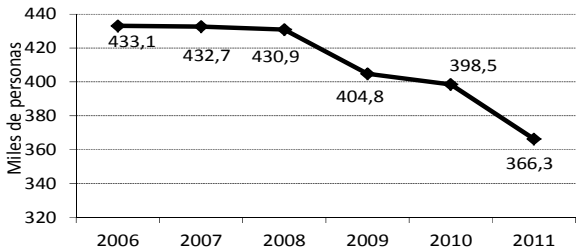
Tras la aparición el pasado día 27 de enero de los datos de la Encuesta de Población Activa correspondientes al cuarto trimestre de 2011, podemos decir que la situación del empleo y del desempleo juvenil no ha hecho otra cosa que profundizar el desalentador escenario expuesto y comentado con anterioridad en este trabajo.

En 2011, la población Activa joven de Castilla y León disminuyó un 8,1% con respecto a 2010, mientras la población se redujo un 4,0%, por lo que la tasa de actividad sufrió la mayor caída desde 2006 y se situó en el 68,4% de la población juvenil. La pérdida de activos sólo durante el último ejercicio (32.200 personas), es similar a la pérdida total sufrida durante el quinquenio analizado en el presente estudio (34.600 personas). Durante este año, la crisis expulsó del mercado a más mujeres (17.600 personas) que hombres (14.500), lo

[17] Consejo Europeo (2009)

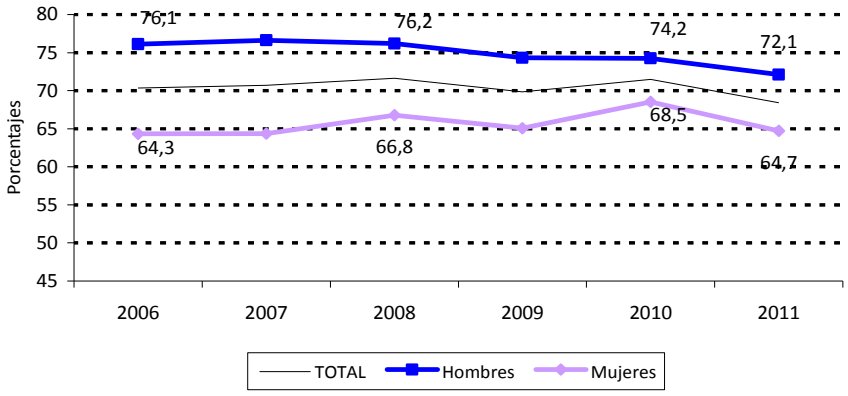
que tuvo como consecuencia una disminución más que proporcional de la tasa de actividad femenina con respecto a la masculina y una ruptura en la tendencia a la convergencia entre ambas: en el primer caso, la disminución se elevó a cuatro puntos porcentuales y acabó el año en el 64,7% de la población y en el segundo la disminución fue de 2 puntos porcentuales y la tasa se situó en el 72,1% de la población.

Gráfico 1.6.Bis- Población Activa joven de Castilla y León. 2006-2011. Miles de personas.



Fuente: EPA

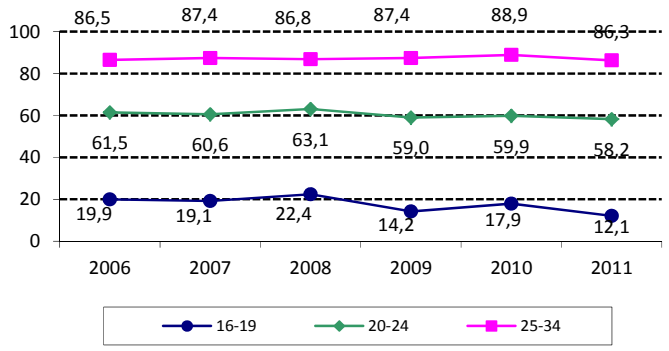
Gráfico 1.15 Bis.- Tasa de Actividad juvenil de Castilla y León. Total y según sexo. 2006-2011. Porcentajes.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

La franja de edad más afectada ha sido la más joven, que vio reducir sus activos un 34% en tan sólo un año, lo que ocasionó que la tasa de actividad disminuyera en más de cinco puntos porcentuales (hasta el 12,1%). En el segmento de 20 a 24 años, la población activa se redujo en cinco mil personas (6,6%) y la tasa de actividad disminuyó hasta el 58,2%, mientras que las personas activas entre 25 y 34 años disminuyeron en más de 22.000 personas (7,15%) y su tasa de actividad se situó en el 86,3% de la población total.

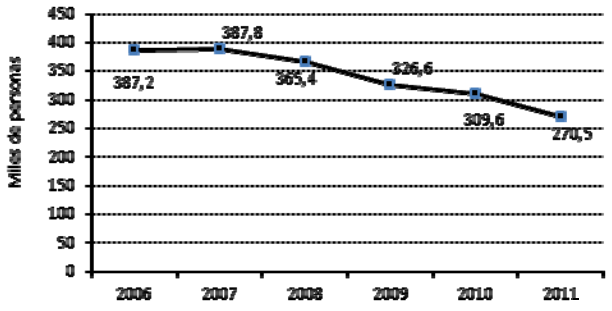
Gráfico 1.11 Bis.- Tasas de Actividad juvenil de Castilla y León. Por franjas de edad. 2006-2011. Porcentajes.



Fuente: EPA y elaboración propia a partir de datos de la EPA.

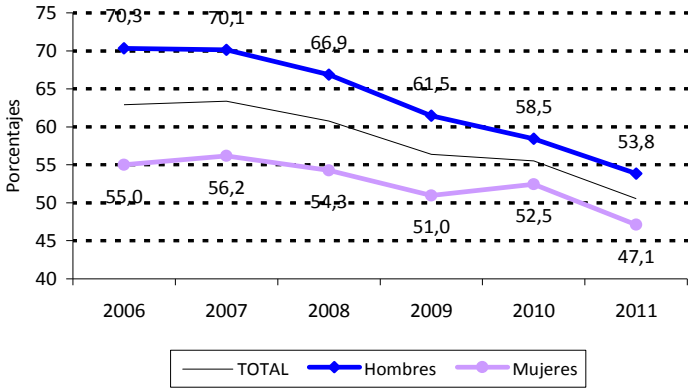
La población Ocupada joven ha disminuido aún más, tanto en términos absolutos (39.100 personas) como relativos, pues la reducción superó el 12,6% con respecto a los datos de 2010. La tasa de ocupación juvenil alcanzó otro mínimo histórico y descendió hasta el 50,5%. Analizada toda la población joven, hombres y mujeres se repartieron por igual esta pérdida de ocupaciones, que también se dejó sentir en todas las franjas de edad. Pero si hacemos un análisis detallado en función del grupo de edad, comprobamos cómo el reparto ha sido desigual, tanto por edades como por sexos, entre los que la tendencia a la convergencia también se interrumpe.

Gráfico 1.21 Bis.- Población Ocupada entre 16 y 34 años. Castilla y León. 2006-2011. Miles de personas.



Fuente: EPA

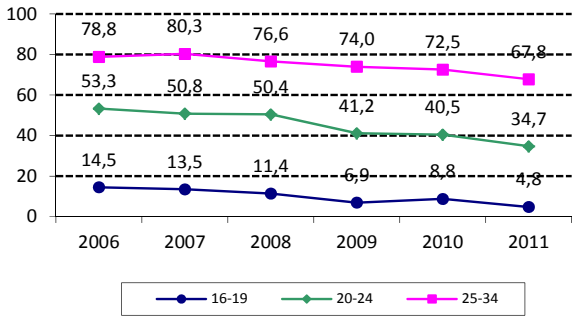
Gráfico 1.31 Bis.- Tasa de Ocupación juvenil de Castilla y León. 2006-2011. Total y por sexos. Porcentajes.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

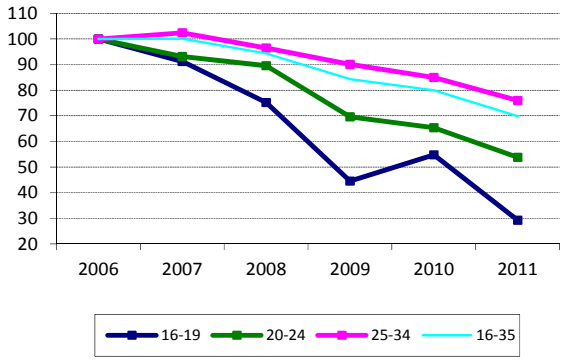
La disminución de ocupados entre 16 a 19 años, que se elevó a 3.500 personas (46,7% respecto a 2010), recayó fundamentalmente en la población femenina, donde se perdieron 3.000 empleos. Sin embargo, en las otras dos franjas de edad la disminución no fue tan acusada y afectó por igual a hombres y mujeres. La franja de edad intermedia (20 a 24 años) experimentó una reducción del empleo del 17,7% (9.000 personas) con respecto al año 2010 y en la franja más adulta (25 a 34 años) las pérdidas fueron mayores en términos absolutos (26.600 ocupados) pero no en términos relativos (10,2% con respecto a 2010). Como consecuencia, las tasas de ocupación cayeron a mínimos históricos y se situaron en el 4,8%, 34,7% y 67,8% en las franjas de edad 16-19, 20-24 y 25-34 años, respectivamente.

Gráfico 1.27 Bis.- Tasas de Ocupación juvenil de Castilla y León por franjas de edad. 2006-2011. Porcentajes.



Fuente: EPA

Gráfico 1.26 Bis.- Evolución de la población Ocupada juvenil de Castilla y León por franjas de edad. 2006-2011. Números índice 2006=100.

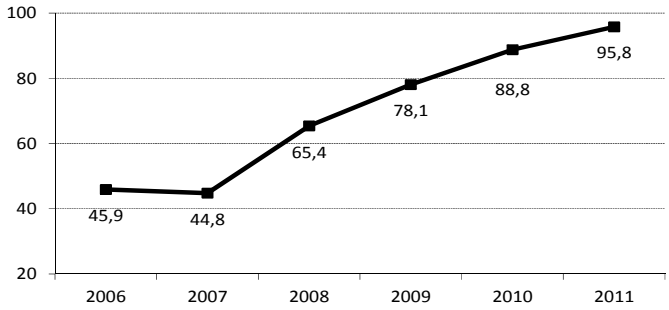


Fuente: EPA y elaboración propia

Más del 93% de la reducción del número de personas ocupadas se debe a la reducción de trabajadores Asalariados, que disminuyeron un 13,23%. La tasa de asalarización se situó en el 88,3% y aunque disminuyó con respecto a 2010, no alcanzó niveles mínimos para el periodo estudiado.

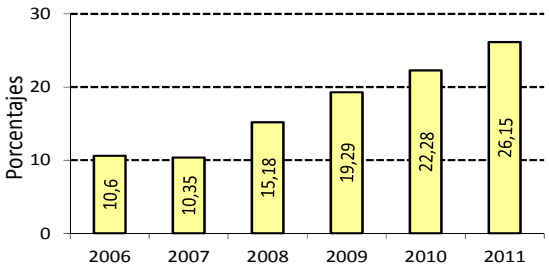
La pésima situación económica no sólo expulsó del mercado laboral a los más de treinta mil activos jóvenes a los que nos hemos referido con anterioridad, sino que dejó sin empleo durante 2011 a otras 7.000 personas menores de 35 años, por lo que a finales de año había alrededor de 95.800 jóvenes parados en Castilla y León, un 7,9% más que el año anterior.

Gráfico 1.42 Bis.- Población parada joven de Castilla y León. 2006-2011. Miles de personas.



Fuente: EPA.

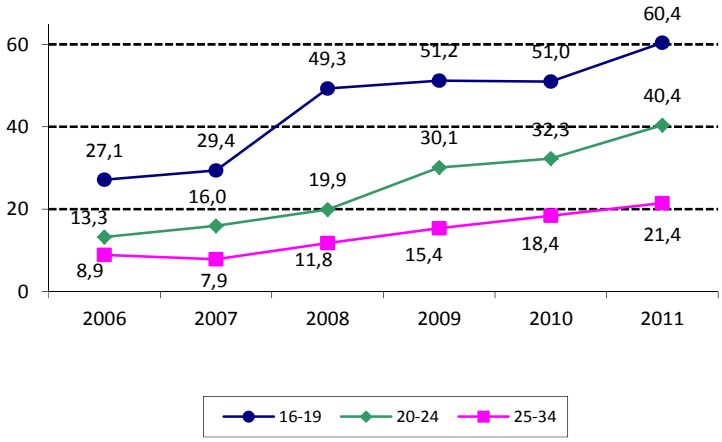
Gráfico 1.37.- Tasa de Paro juvenil de Castilla y León. 2006-2011.



Fuente: EPA y elaboración propia

Como consecuencia, la tasa de paro juvenil alcanzó el 26,15%, llegó al 40,4% en la franja de edad de 20 a 24 años, al 60,4% en la de 16 a 19 años y se "redujo" al 21,4% en la de jóvenes más adultos (25-34 años), cifras que suponen, una vez más, máximos históricos para todos los segmentos de edad. Merece la pena señalar, que el número de parados en la franja de edad 16 a 19 años ha disminuido, pero al hacerlo mucho más la población activa, la tasa de paro ha aumentado.

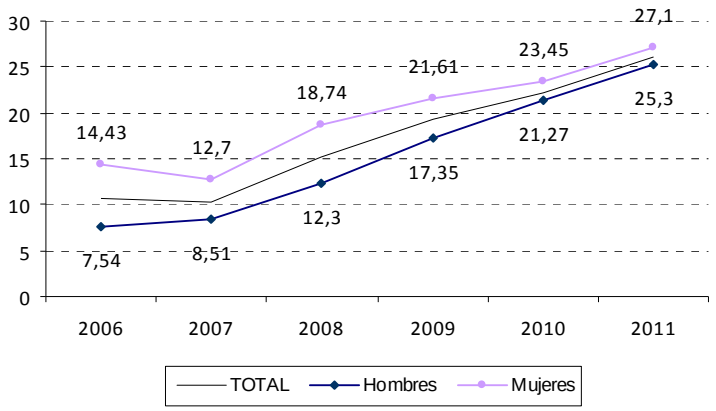
Gráfico 1.45 Bis.- Tasas de Paro juvenil de Castilla y León por franjas de edad. 2006-2011. Porcentajes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

Este incremento del desempleo tampoco ha afectado por igual a hombres y mujeres: en el primer caso, el número de parados aumentó a lo largo de 2011 más de un 10,8% y en el segundo un 4,6% con respecto a 2010. Pero debido a la desigual evolución de la población activa , la tasa de paro femenina sigue siendo mayor (27,1 %) que la masculina (25,3%).

Gráfico 51 Bis.- Tasa de Paro juvenil de Castilla y León. Total y por sexos. 2006-2011. Porcentajes.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA.

Con este panorama, la sociedad castellano y leonesa está perentoriamente necesitada de encontrar una solución a la crisis que no sólo genere crecimiento, sino que también incremente la actividad productiva generadora de empleo, pues es absolutamente ineficiente y, por tanto, insostenible mantener estos niveles de recursos desempleados.

IV. Bibliografía

- COM (2010) 2020: *EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Comunicado de la Comisión. Bruselas, 2010.
- Comisión Europea: *Employment Policy.* Social Europe Guide, vol. 1. Publications Office of the European Union. Luxemburgo, 2011.
- Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha: *Jóvenes y Mercado de Trabajo en Castilla-La Mancha*. Estudio a Iniciativa Propia. Toledo, 2011.
- Consejo Europeo (2009): Conclusiones del Consejo, de 12 de mayo de 2009, sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020).Diario Oficial C 119 de 28.5.2009.
- Encuesta de Población Activa (EPA). Instituto Nacional de Estadística.
- Eurostat. Comisión Europea.
- Ministerio de Educación: *Borrador del Plan Director de Empleabilidad Universitaria. Estrategia Universidad 2015.* Dirección General de Atención, Participación y Empleabilidad del Estudiante Universitario. Madrid, 2011.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT): *Tendencias mundiales del empleo juvenil: edición especial sobre las repercusiones de la crisis económica mundial en los jóvenes*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010.
- REGLAMENTO (CE) No 1897/2000 de la Comisión de 7 de septiembre de 2000 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 577/98 del Consejo relativo a la organización de una encuesta muestral sobre la población activa en la Comunidad por lo que respecta a la definición operativa de desempleo. DOCE DE 8/9/2000.
- Rocha, F. (Coord.): *Jóvenes, empleo y formación en España*. Informes de la Fundación, 18. Fundación 1º de Mayo. Área de Empleo y Relaciones Laborales. Madrid, 2010.
- Servicio Público Empleo de Castilla y León (Ecyl) (2008): *El mercado de trabajo en Castilla y León en el año 2008*. Cuadernos de Empleo. Servicio Público de Empleo de Castilla y León. Junta de Castilla y León.
- Servicio Público Empleo de Castilla y León (Ecyl). Datos del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE).

Parte II.- LA FORMACIÓN COMO MECANISMO PARA FOMENTAR LA CUALIFICACIÓN Y EMPLEABILIDAD DE LOS JÓVENES

Beatriz Agra Viforcos
Roberto Fernández Fernández

Profesores Titulares de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Universidad de León

I.- Introducción

El aprendizaje actúa como elemento con gran potencial para movilizar la voluntad humana, pues el hombre posee una tendencia natural a incrementar su conocimiento, a investigar y a probar nuevas experiencias; tendencia innata a aprender que también se aplica en el ámbito laboral. La formación es el mecanismo que sirve para organizar los aprendizajes y para traspasar y difundir los conocimientos y habilidades integrantes del bagaje cultural y tecnológico acumulado por una sociedad concreta y, precisamente, esa acumulación de conocimiento organizado que se traspasa y difunde es uno de los factores que explica el inmenso incremento de la productividad humana en el trabajo a lo largo de los tiempos[1].

La expansión de nuevas tecnologías, en especial de las informáticas, ha puesto en crisis los sistemas formativos construidos en épocas precedentes, ante la necesidad de adaptarse a los nuevos retos de una era postindustrial globalizada que se sumerge en la sociedad --y la economía[2]-- del conocimiento[3]. En un contexto de permanente cambio, el manejo y el procesamiento de todo tipo de información parecen posicionarse como espina dorsal de la actividad socioeconómica venidera, incluidos los aspectos relativos a la organización de la producción, en tanto una parte importante de los trabajos previsiblemente tendrán un contenido engrosado de tareas inteligentes cuyo desarrollo requerirá de iniciativa y capacidad de adaptación, potenciando la importancia del factor humano y estableciendo un vínculo muy estrecho entre trabajo y aprendizaje. Bajo estas condiciones, la educación está llamada a asumir una trascendencia históricamente inédita[4], tal y como se intuye en la Estrategia española de empleo 2012-2014 (aprobada por RD 1542/2011, de 31 de octubre), cuando apunta la tendencia a mayores requerimientos de cualificación por la incorporación de nuevas tecnologías y por la complejidad de una economía cada vez más competitiva.

Como indicara en 2006 la OIT en su Informe *Cambios en el mundo del trabajo*, ante las mutaciones económicas y tecnológicas se requieren mayores cualificaciones, por lo que la formación de la fuerza de trabajo, en el marco de la educación formal, de la formación profesional o de las actuaciones formativas en la empresa, adquiere una importancia fundamental. Por ello no puede extrañar que todos los países avanzados inviertan, de un modo u otro, grandes cantidades en el desarrollo de complejos sistemas de formación y trabajen permanentemente en la mejora de su eficacia[5], aun cuando, conforme se puso de manifiesto en el Informe sobre el *Índice del capital humano europeo* (Informe *Peers*, por ser el coordinador de este proyecto comunitario de 2006), que conecta directamente con la inversión en formación formal e informal, los resultados globales, en general, y los españoles, en particular, son bastante pobres (salvo las destacadas excepciones escandinavas), permitiendo concluir que no se está haciendo lo suficiente por desarrollar dicho capital.

---

[1] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, Barcelona (La Caixa), 2008, pág. 8.

[2] La economía del conocimiento es "una economía basada en el uso de las ideas más que en la habilidad física, en la aplicación de la tecnología más que en la transformación de las materias primas y en el uso del trabajo a bajo coste", FEDERIGHY, P.: "La educación y la formación en Europa tras el 2010", *Revista de Educación*, núm. 339, 2006, pág. 802.

[3] "Caracterizada por una estructura económica y social en la que el conocimiento ha substituido al trabajo, a las materias primas y al capital como fuente más importante de la productividad, crecimiento y desigualdades sociales" [MONTERO CURIEL, M.: "El proceso de Bolonia y las nuevas competencias", *Tejuelo*, núm. 9, 2010, pág. 21]. En este contexto, cabe afirmar que "por primera vez en la historia, la mente humana es una fuerza productiva directa, no sólo un elemento decisivo del sistema de producción", en lógica consecuencia, su cultivo (formación en el sentido más amplio de la palabra) adquiere nueva significación y valor productivo, CASTELLS, M.: *La Era de la Información*, Barcelona (Alianza), 1997, pág. 58.

[4] GUARDIA GONZÁLEZ, S.; PESQUERO FRANCO, E. y RONCHI FERRARI, C.: "La Europa del conocimiento en la Educación Secundaria Obligatoria", *Revista Complutense de Educación*, Vol. 12, núm. 2, 2001, pág. 658.

[5] Las cifras de gasto público total en educación en relación con el PIB (2005) muestran como España se encuentra a cierta distancia de la media UE-27, y todavía más lejos de los países mejor situados, como Francia o el Reino Unido [SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, Madrid (CC.OO.), 2010, págs. 99, 124 y 154]. Con todo, también es importante destacar que "es de esperar que el gasto en educación deje de surtir efectos positivos significativos sobre el rendimiento una vez superado un determinado umbral de gasto", ALEGRE CANOSA, M.A. y BENITO PÉREZ, R.: "Los factores del abandono educativo temprano. España en el marco europeo", *Revista de Educación*, núm. extraord., 2010, pág. 76.

Sea como fuere, se constata como desde hace ya varias décadas se ha asumido la idea de que la formación juega un papel esencial en el acceso al trabajo, en la empleabilidad (por servirse de un término en boga que, sin embargo, consagra un discurso individualista[6]) y, por ello, suele incluirse como parte integrante de las políticas activas de empleo; algo especialmente importante en un contexto de crisis generalizada, donde el desempleo juvenil tiende a convertirse en estructural y la degradación de las condiciones de trabajo de cuantos logran un empleo es un hecho[7]. En concreto, la importancia de la formación de los jóvenes para combatir el desempleo del colectivo es una realidad reconocida hace ya varias décadas en el ámbito comunitario, como muestran las Resoluciones del Consejo de 11 de julio de 1983 y de 22 de diciembre de 1986 al expresar el deseo de programas más eficaces sobre su enseñanza y formación profesional, cuya consecuencia más inmediata fue la Decisión del Consejo 87/569/CEE, de 1 de diciembre, relativa a un programa de acción para la formación profesional de los jóvenes y su preparación para la vida adulta y profesional.

Aunque "no es una tarea fácil definir qué educación es la apropiada para cada puesto de trabajo, ya que los requerimientos educativos de los puestos difieren entre empresas y cambian a lo largo del tiempo"[8], la formación reglada actúa a menudo como mecanismo de preselección en el mercado laboral, es decir, como condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr un trabajo; además, juega un papel de gran importancia en la movilidad de la mano de obra, al facilitar el reciclaje y la recolocación en sectores emergentes. El abandono de los estudios, especialmente en niveles primarios y secundarios, condiciona el acceso a no pocos empleos, fundamentalmente por dos motivos[9]: por una parte, un mínimo de instrucción es imprescindible, incluso para el desempeño de funciones de escasa complejidad, pues la empresa es consciente de que hasta la adaptación a un puesto simple es más fácil de obtener si se cuenta con algún nivel educativo. Por otra, y aunque los conocimientos que se adquieran en tales estudios no sean necesarios para el desarrollo de las tareas, la credencial que proporciona la formación reglada es valorada por las empresas sobre todo por la suposición de que certifica la interiorización de determinadas actitudes y pautas, tales como subordinación, obediencia, disciplina y puntualidad[10].

Para el concreto caso de las titulaciones superiores, su posesión se asocia con capacidad de aprendizaje, de ahí el interés en contar con titulados universitarios para determinadas funciones laborales, sobre todo en las categorías medias y altas (donde los aspectos

---

[6] La empleabilidad, piedra angular del nuevo capitalismo, podría definirse como "el capital personal que cada uno debe gestionar y que consta de la suma de sus competencias movilizables" [BOLTANSKI, L. y CHIAPELLO, E.: *El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid (Akal), 2002, pág. 145]. Vista en positivo, actúa como "el conjunto de cualidades que permitirán desenvolverse con éxito entre las incertidumbres laborales, transformarlas en oportunidades para uno"; en negativo, sin embargo, "su escasez o su mala gestión es la coartada máxima que justifica los malos empleos, los sueldos bajos y los escasos derechos salariales. Es, en definitiva, la traslación hacia los trabajadores potenciales o reales de la responsabilidad sobre su situación laboral, la interiorización de un discurso individualista según el cual cada quién, para sobrevivir, debe gestionar sus competencias" [CARDENAL DE LA NUEZ, Mª.E.: "La Universidad como dispositivo de colocación social. Movilidad y reproducción en la era de la precariedad laboral", *Revista de Educación*, núm. 341, 2006, pág. 294]. "El nuevo liberalismo es, en primer lugar, el convencimiento personal del deber de la gestión continua, cotidiana, provisional de tu propia vida y la de los tuyos", CABRERA, B.: "¿Qué formación para qué empleo? Educación, trabajo y retórica", en AA.VV. (MONREAL, J., Ed.): *Formación y cultura empresarial en la empresa española*, Madrid (Thompson-Civitas), 2004, pág. 7.

[7] ECKERT, H.: "Entre el fracaso escolar y las dificultades de inserción profesional: la vulnerabilidad de los jóvenes sin formación en el inicio de la sociedad del conocimiento", *Revista de Educación*, núm. 341, 2006, págs. 40 y 48.

[8] SALAS VELASCO, M.: "La relación educación-economía: un estudio del desajuste educativo de los tituladores universitarios", *Revista de Educación*, núm. 334, 2004, pág. 260.

[9] MARTÍN ARTILES, A.: "¿Sirve la formación para tener empleo?", *Papers*, núm. 58, 1999, págs. 39 y ss. "La formación o la ausencia de ella es un factor condicionante, seguramente el más condicionante, con relación a la consecución o mantenimiento del empleo, así como con relación a su calidad", en tanto "sólo una educación básica de calidad preparará para la necesaria polivalencia en términos de actitudes y aptitudes y sólo una educación básica de calidad propiciará procesos de formación a lo largo de toda la vida, en cuanto dispone y fomenta el desarrollo permanente de todas las competencias del sujeto y de su integración en la vida adulta", GARCÍA DEL DUJO, A. y MARTÍN GARCÍA, A.V.: "Perfil laboral y necesidades de formación en personas adultas en paro (30-45 años). Un estudio empírico", *Revista de Educación*, núm. 333, 2004, págs. 297 y 299.

[10] El proceso de socialización, en la familia y en la escuela, proporciona pautas de autodisciplina para obedecer en el trabajo, BOWLES, G. y GINTIS, H.: "La educación como escenario de reproducción de las contradicciones capital-trabajo", *Educación y Sociedad*, núm. 2, 1983, págs. 7-23 o, por extenso, COLLINS, R.: *La sociedad credencialista*, Madrid (Akal), 1989.

formales tienen mayor peso), en las cuales aquella exigencia conecta, sobre todo, con ciertas virtudes que suelen presuponerse por la superación de tales estudios: habilidades de sistematización, autodisciplina, autoordenación, capacidad de abstracción, perspectiva global sobre el conjunto de la actividad, dotes de coordinación, mando y liderazgo[11]... Por ello, es preciso subrayar sendas cuestiones: primero, en no pocas ocasiones, la contratación se basa en tales intuiciones más que en el contenido estricto de los estudios cursados[12]; segundo, estos titulados suelen acaparar las funciones de coordinación, supervisión y control.

En esta interconexión educación/trabajo cabe recoger, sintéticamente, las siguientes vías[13]: en primer lugar, la vía del fracaso escolar (cuando los alumnos no llegan a los requisitos mínimos exigidos por la institución educativa), a partir de la cual se definen dos itinerarios; a saber, los de entrada en los segmentos secundarios del mercado de trabajo o los que, mediante programas o dispositivos formativos varios, pretenden compensar, al menos en parte, el déficit de partida. En segundo término, la vía que conecta la enseñanza secundaria inferior con la postobligatoria de cariz profesional, generando, una vez más, dos posibles itinerarios, dados por la incorporación al mundo laboral con una mínima cualificación profesional o por el mantenimiento en el sistema educativo, a través de una formación profesional que permitirá acceder a niveles formativos superiores. En fin, la vía que pone en conexión la enseñanza secundaria inferior con la postobligatoria académica, abierta a la opción de continuar en la pirámide educativa hasta la universidad o a la de hacerlo a través de la formación profesional de grado superior, que prepara para oficios cualificados.

Sea como fuere, la transición de la escuela al trabajo, sobre todo en una época de crisis económica y de escasez de empleo, no se produce sin dificultades y, con frecuencia, concurren retrasos considerables que producen frustración y desencanto en los jóvenes. Los estudios realizados al respecto muestran como los factores que facilitan o dificultan este proceso de transición son, amén de la propia situación socioeconómica, básicamente los siguientes[14]:

a) Los problemas de adecuación del currículo escolar al cada vez más dinámico mercado laboral y sus demandas de formación entorpecen la transición.

b) La época de la vida en que se produce la transición suele coincidir con la adolescencia o la juventud; períodos caracterizados por la inestabilidad emocional, la falta de cristalización de actitudes y valores... y otros rasgos psicológicos propios de la edad.

c) El papel de los agentes de socialización laboral es esencial. Con frecuencia la Administración o el propio sistema educativo introducen servicios de orientación vocacional o de empleo que pretenden facilitar la inserción laboral de los estudiantes que salen del sistema educativo. Al tiempo, se promueven medidas de potenciación de empleo y de subsidio al desempleo.

d) La inestabilidad de los primeros empleos, la alternancia de períodos de empleo con otros de desempleo, la existencia de períodos de formación profesional tras el abandono o finalización de la formación reglada como un medio de mejorar la formación adecuándola a las demandas de los empleadores... son algunos de los aspectos que aparecen en los senderos de transición, alargando el proceso.

---

[11] MARTÍN ARTILES, A.: "¿Sirve la formación para tener empleo?", cit., págs. 39 y ss.

[12] Las empresas pueden estar más interesadas en "hacer" que en "comprar" empleados productivos; de ahí la importancia de la formación en el empleo como clave para el éxito empresarial [SALAS VELASCO, M.: "La relación educación-economía: un estudio del desajuste educativo de los tituladores universitarios", cit., pág. 260], sin perjuicio del papel reconocido a la educación formal, pues, aun cuando las cualificaciones sean adquiridas principalmente en el trabajo, procede reconocer a la educación la virtud de generar capacidad de aprendizaje, BILLS, D. B.: "Credentials and Capacities: Employers Perceptions of the Adquisition of Skills", *Sociological Quarterly*, Vol. 29, 1988, págs. 439-449 o "Educational Credentials and Promotions: Does Schooling Do More than Get You in the Door", *Sociology of Education*, Vol. 61, 1988, págs. 52-60.

[13] MERINO, R.; CASAL, J. y GARCÍA, M.: "¿Vías o itinerarios en el sistema educativo? La comprensividad y la formación profesional a debate", *Revista de Educación*, núm. 340, 2006, pág. 1081.

[14] PÉREZ CUERNO, J.M.: "Educación, empleo e inserción laboral de los jóvenes", *RUCT*, núm. 9, 2008, pág. 343.

e) Un desempeño competente en la búsqueda de empleo puede facilitar la incorporación, mientras que una conducta poco hábil sin duda dificultará la consecución del empleo, por lo que es importante la formación de los jóvenes en las habilidades, conocimientos y destrezas adecuados para enfrentarse al proceso.

f) Existen grupos con superiores dificultades o mayor riesgo de exclusión, afrontando largos períodos de tiempo desempleados o mostrando problemas para adaptarse a los puestos de trabajo encontrados.

g) La experiencia laboral adquirida mientras se estudia tiene un efecto positivo sobre la empleabilidad si el trabajo está relacionado con el campo de estudio del estudiante, permitiendo concluir que disminuyen las probabilidades de estar desempleado un año después de concluidos los estudios y se reduce el tiempo necesario para hallar el primer empleo[15].

Estos condicionantes, empero, no son óbice para mantener la premisa inicial; a saber, la vinculación entre la educación y trabajo. El *Informe sobre el empleo en Europa* de 2006 ya dejaba claro que a superior cualificación, mayor tasa de empleo y de actividad y menor de desempleo. La conexión entre el nivel de formación alcanzado y la tasa de paro se hace evidente en las cifras proporcionadas por el Ministerio de Educación para el año 2011[16], en virtud de las cuales cuando aquél se queda en la educación secundaria obligatoria o inferior, la tasa alcanza el 33,5% (bastante más elevada que el 16,9% de 2008), que se reduce al 25% para quienes cuentan con una educación secundaria postobligatoria (10,9% en 2008) y al 19,3% (8,8% en 2008) para cuantos han logrado titulación superior. También existe un nexo entre tal nivel y el índice de salarios, conforme ejemplifica la tabla siguiente, referida al año 2009:

	TOTAL ASALARIADOS	ASALARIADOS 25-34 AÑOS
E. PRIMARIA E INFERIOR	72,3	73,4
E. SECUNDARIA 1ª ETAPA E INFERIOR	75,8	80,9
E. SECUNDARIA 2ª ETAPA	88,6	87,8
EDUCACIÓN SUPERIOR	128,5	117,7

Los datos de la OCDE también muestran como la tasa de desempleo disminuye según aumenta el nivel educativo, al punto de concluir taxativamente que no poseer una cualificación de educación secundaria postobligatoria representa un serio obstáculo para encontrar empleo. Igualmente, se confirma como los salarios aumentan según se eleva el nivel formativo; así, en el ámbito de la OCDE la media salarial de un titulado superior es un 53% (41% en España) más elevada que la de un titulado en secundaria postobligatoria y un 76% (63% en España) más de la media de un graduado en ESO o con inferior nivel de estudios, los cuales, por su parte, ingresan de media un 23% (22% en España) menos que los titulados en bachillerato o formación profesional media[17].

---

[15] "Los jóvenes españoles que terminan sus estudios han tenido mucho menos contacto con el mercado del trabajo que en algunos otros países de la OCDE. Actualmente trabajan más estudiantes que hace diez años pero el porcentaje sigue estando muy por debajo de la media de la OCDE. En el año 2006, el 63% de los jóvenes españoles (59% de los hombres y 68% de las mujeres) consideraban que la falta de experiencia laboral era la causa principal del paro juvenil... Al mismo tiempo, sólo el 55% de los jóvenes españoles habían tenido su primera experiencia laboral retribuida cuando estaban estudiando, aunque este porcentaje era mucho mayor que en el año 1996, cuando se hallaba en el 21%. Lo cierto es que los jóvenes españoles rara vez compatibilizan el trabajo con los estudios, por lo que no parece sorprendente que la experiencia laboral entre estudiantes de formación profesional sea mayor que entre los otros estudiantes. En general, la mayoría de los estudios demuestran que trabajar un número moderado de horas ayuda a mejorar los resultados obtenidos por los jóvenes en el mercado del trabajo después de dejar el instituto, sin que comprometan el éxito en los estudios", PÉREZ CUERNO, J.M.: "Educación, empleo e inserción laboral de los jóvenes", cit., pág. 349.

[16] MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, Madrid (Secretaría General Técnica), 2011, pág. 27.

[17] *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2011. Informe español.*

Ahora bien, pese a la evidente relación teórica entre el nivel educativo y el escalafón profesional puesta de manifiesto en párrafos precedentes, la abundancia de personas con titulaciones académicas análogas hace cada vez más importante el rasgo diferencial, que suele situarse en la formación no reglada, la experiencia, etc. Además, para el desarrollo efectivo de las tareas contratadas, estar en posesión de uno u otro título no es, ni mucho menos, suficiente, sobre todo cuando se trata de aquéllos con un perfil más academicista, motivo por el cual resulta esencial, junto a la formación formal, la no formal (ajena al sistema educativo pero estructurada) y la informal (aprendizajes adquiridos en el trabajo)[18]; su actuación conjunta debe ser capaz de dotar a los sujetos de las competencias precisas para su crecimiento personal y profesional y, de forma señalada, de aquéllas más demandadas por las empresas: comunicación, capacidad de trabajo en equipo, habilidad para un aprendizaje continuo, conocimiento de idiomas e informática, flexibilidad, capacidad de liderazgo, innovación… por enumerar una muestra cuya operatividad, claro está, depende de puestos y funciones[19].

Así, para engrosar el bagaje proporcionado por el sistema educativo, se desarrollan cursos destinados a trabajadores, asociados habitualmente a la idea de modernización y adaptación a los cambios tecnológicos y organizativos; al tiempo, los poderes públicos pretenden ofrecer respuesta específica para las personas desempleadas, de cara a elevar su cualificación y actualizar sus destrezas y conocimientos, con la meta última de engrosar sus posibilidades de acceder o retornar a la vida activa.

Junto a ello, procede hacer oportuna mención al aprendizaje "organizacional"[20], adquirido a través de la vida laboral cotidiana, realizando el trabajo, consultando al compañero, acatando instrucciones…, coloquialmente identificado con la experiencia, que, pese a su carácter desestructurado, tanta importancia adquiere, bajo la denominación de antigüedad, en la conversión del contrato en indefinido, en el salario o en los sistemas de promoción[21], pero cuyo mayor inconveniente ha venido radicando en las dificultades para su transferencia entre empresas[22], lo que constituye un problema de gran envergadura en el seno de un mercado laboral donde la estabilidad en las profesiones es muy débil y la movilidad de la mano de obra constituye un hecho innegable. En cualquier caso, la creciente tendencia a otorgar reconocimiento a la experiencia adquirida en el trabajo, validándola incluso a efectos de obtención de títulos oficiales[23], pretende superar el obstáculo, no obstante lo cual procede afirmar que ni debe ni puede conducir a la sustitución del papel de la educación formal y reglada propia del sistema educativo por otros indicadores de la adquisición de competencias, aunque sí a la coexistencia entre aquélla y éstos, lo que, al final, posiblemente refuerce todavía más "el papel de filtro de la acreditación académica"[24].

---

[18] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., pág. 16, establece la siguiente clasificación de la formación: 1) "Se habla de formación formal cuando la actividad formativa está organizada por un centro educativo en lo que concierne a sus objetivos y recursos, y finaliza con un reconocimiento y acreditación de las competencias adquiridas a través de un diploma o certificado". 2) "Se habla de formación no formal cuando no existe este reconocimiento de las competencias adquiridas y, aunque la actividad esté organizada, tampoco se pretende directamente la formación de una persona. Este sería el caso, por ejemplo, de una conferencia o un grupo de trabajo en una empresa. Seguramente, el individuo que asiste a estas actividades pretende aprender cosas, pero la finalidad prioritaria de estas actividades no es la formación. 3) "La formación informal es la adquirida por un individuo a través dela participación en las actividades de la vida cotidiana, es decir, trabajando y participando en actividades sociales y deportivas, o relacionándose con los demás".

[19] MARZO NAVARRO, M.; PEDRAJA IGLESIAS, M. y RIVERA TORRES, P.: "Las competencias profesionales demandadas por las empresas: el caso de los ingenieros", *Revista de Educación*, núm. 341, 2006, pág. 658.

[20] Sobre el aprendizaje organizacional, MORENO, F.: "Aprendizaje organizativo y generación de competencias", *REIS*, núms. 77-78, 1997, págs. 247 y ss.

[21] AA.VV. (CASAL, J., Dir.): *La interrelación de los tres subsistemas de Formación Profesional en España*, Madrid (Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo), 2003, págs. 68-69.

[22] MARTÍN ARTILES, A.: "¿Sirve la formación para tener empleo?", cit., págs. 39 y ss. La cuestión conecta con el modelo de gestión de la mano de obra, que ha pasado de ser un modelo de gestión descualificada (cada empresa se adapta a sus propias necesidades de forma inmediata, mediante una formación improvisada, no reconocida formalmente y difícilmente transferible) a otro de gestión cualificada que poco a poco se ha ido imponiendo, HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., págs. 117-125.

[23] Al respecto, entre otros, SANZ FERNÁNDEZ, F.: "La validación universitaria de los aprendizajes adquiridos en la experiencia: su contexto económico y social", *Revista de Educación*, núm. 338, 2005, págs. 101 y ss.

[24] PLANAS, J.; SALA, G. y VIVAS, J.: "Nuevas estrategias formativas ante el freno de la expansión educativa en España", *Revista de Educación*, núm. 333, 2004, pág. 245. "Todo parece indicar que las empresas obtienen la

Desde el punto de vista empresarial, cabe sentar que las entidades productivas, en un medio inestable y un contexto de feroz competencia global, precisan de respuestas rápidas en cuanto hace a las habilidades de los trabajadores, buscando su adaptabilidad y, al tiempo, la minimización de los costes de dicha adaptación. Esta ductilidad, que permite una pronta reacción a las fluctuantes demandas del mercado, puede obtenerse a través de cuatro vías[25]: elevar la capacidad de aprendizaje del personal; acumular las experiencias sucesivas de aprendizaje; aumentar la transferibilidad de aprendizajes pasados engrosando las competencias transversales; en fin, favorecer una organización "cualificante", que construye competencias cognitivas mediante actividades diversificadas, trabajo cooperativo y relación abierta entre funciones.

Traducido a términos económicos, cabe afirmar que las familias y el Estado cargan con el peso de la formación inicial escolar. Las organizaciones productivas, en cambio, asumen el de la inserción y adaptación de sus trabajadores[26], buscando minimizar los costes de ella derivados, ya sea transfiriéndolos mediante procesos de inserción profesional de carácter escolar (prácticas en empresas) y accediendo a fondos externos para la formación continua de adaptación, ya sea contratando a quienes consideran más fácilmente adiestrables: jóvenes con niveles altos de formación[27]. Al final, la relación entre fuentes de producción de competencias es triangular: una parte de las necesarias para el desempeño del trabajo sólo pueden ser adquiridas en su desempeño; al tiempo, las empresas cada vez son más exigentes, reclamando en la contratación perfiles competenciales completos y complejos previamente adquiridos; en fin, el área híbrida de las prácticas en empresas en el período de formación reglada aumenta progresivamente su importancia por su condición mixta.

Sin duda, "la complejidad de la relación entre educación y empleo es creciente porque cada vez se hace más dinámica. Es decir, lo que el sistema productivo demanda del sistema educativo cambia a ritmo acelerado, produciéndose una depreciación rápida del conocimiento. Frente al cambio, la capacidad de adaptación es una gran virtud. Por ello se premia la versatilidad, la capacidad de adaptarse a las nuevas condiciones de trabajo creadas por el cambio tecnológico, y se exigen trabajadores más responsables, que requieran menos supervisión. El aprendizaje pasa a ser una necesidad continua. La separación entre responsabilidades del Estado, instituciones educativas/formativas, empresas e individuos, se torna insostenible presentándose un panorama completamente transversal". En este contexto, las condiciones favorables para conectar educación y empleo son, al menos, las siguientes: coherencia con el principio "formarse a lo largo de la vida"; generalizar la formación para cubrir parcelas ocupacionales más amplias (posponer la especialización); acentuar las destrezas generales (razonar, resolver problemas y comunicarse); integrar la enseñanza académica con la profesional; crear buenos sistemas de orientación; llevar a cabo iniciativas de cooperación entre los agentes sociales a escala local; y eliminar la distinción entre académico y profesional[28].

En otras palabras "sólo una apuesta más decidida y consensuada por reformar y modernizar las relaciones entre sistema educativo y productivo a escala nacional y, también regional por su elevada asunción de competencias en estas materias, puede permitir conseguir mejoras sustanciales en la situación de los jóvenes en el mercado laboral y reducir, tal y como ocurre

---

rentabilidad más elevada cuando invierten en la formación de sus empleados más cualificados, de forma que cabe esperar un aumento de la distancia que separa a los trabajadores más cualificados de los menos cualificados", PERAITA, C.: "Características de la formación en la empresa española", *Papeles de Economía Española*, núm. 80, 2000, pág. 306.

[25] LENE, A.: "La production d'adaptabilité: stratégies d'entreprise et compétences Transversales", en AA.VV. (STANKIEWISCZ, F., Ed.): *Travail, compétences et adaptabilité*, París (L'Harmattan), 1998, págs. 211 y ss. o PLANAS COLL, J.: "El papel de la empresa en la formación de los trabajadores en España", *Revista de Educación*, núm. 338, 2005, pág. 127.

[26] STANKIEWICZ, F.: "Choix de formation et critères d'efficacité du travail. Adaptabilité et financement de la formation générale par l'entreprise", *Revue Economique*, Vol. 46, núm. 5, 1995, págs. 1.311 y ss.

[27] PLANAS COLL, J.: "El papel de la empresa en la formación de los trabajadores en España", cit., pág. 128.

[28] PÉREZ CUERNO, J.M.: "Educación, empleo e inserción laboral de los jóvenes", cit., pág. 379.

en otras economías, su vulnerabilidad ante fluctuaciones del ciclo económico"[29], confirmada incluso a nivel legislativo cuando el art. 19 *octies* Ley 56/2003, de Empleo, incluye entre los colectivos prioritarios de las políticas de empleo a jóvenes, exigiendo que se preste especial atención a aquellos con déficit de formación, sea, según apunta la Estrategia española de empleo 2012/2014, fomentando la reincorporación al sistema educativo, sea a través de medidas específicas propias de las políticas activas de empleo centradas en su cualificación profesional.

II.- Formación en el Sistema Educativo

Conforme se extrae de la exposición precedente, "los títulos escolares (desde la Educación general a la Universidad, pasando por la Formación Profesional) continúan siendo un referente fundamental para el mercado de trabajo, aunque es conocido que actualmente son sólo una condición necesaria, pero no suficiente, para la empleabilidad y la carrera profesional"[30]. La recientemente aprobada Estrategia española de empleo 2012-2014 confirma las "desiguales oportunidades en el mercado de trabajo en función del nivel de formación de la población, constatándose mayores oportunidades de acceso y mantenimiento del empleo en la medida en la que se disponga de mayores niveles educativos". En tanto la formación constituye componente esencial de la empleabilidad del joven, además de ingrediente fundamental para la promoción de la ciudadanía activa[31], resulta, pues, imprescindible la descripción del modelo educativo español.

Procede, para comenzar, retrotraerse al año 1990, pues ya entonces la LOGSE intentó implementar un sistema capaz de actualizarse permanentemente, al albur de los avances en el conocimiento, en la cultura o en los procesos productivos[32]. Para ello era preciso que se "abriese a la innovación y a la capacidad de readaptarse constantemente a las necesidades sociales; no sólo a cambios políticos importantes, sino también cambios en los valores, en el mercado laboral, en los conocimientos científicos y en los avances tecnológicos"[33]. Pretensiones las indicadas que resultaban inviables bajo los parámetros previos a tal norma, merced, entre otros, a los siguientes factores: 1.- La Educación Infantil no se consideraba como fase de transición al primer año de Educación Primaria, por lo que el ámbito público se inhibía[34]. 2.- Por mor de programas sobrecargados y falta de reciclaje del profesorado existían elevados índices de fracaso escolar en la Educación básica. 3.- Se fijaba el término de la escolarización obligatoria a los catorce años, mientras que la edad mínima de acceso al trabajo se situaba, igual que hoy, en los dieciséis (art. 6 ET). 4.- La Educación básica obligatoria concluía con dos titulaciones diferenciadas que causaban efectos perversos en quienes únicamente accedían al Certificado de Escolaridad[35]. 5.- Una Formación Profesional excesivamente academicista provocaba su desvinculación con el ámbito del trabajo.

---

[29] CES CASTILLA-LA MANCHA: *Jóvenes y mercado de trabajo en Castilla-La Mancha. Estudio a iniciativa propia*, aprobado por el Pleno el día 14 de junio de 2011.

[30] PLANAS, J.: "Sistemas de Formación Profesional y reconocimiento de cualificaciones y competencias profesionales", en AA.VV. (CASAL, J., Dir.): *La interrelación de los tres subsistemas de Formación Profesional en España*, cit., pág. 36.

[31] El sistema educativo "es un instrumento fundamental para conseguir formar ciudadanos activos, justos, críticos, autónomos, creativos y solidarios y el medio para transmitir los valores comunes", GUARDIA GONZÁLEZ, S.; PESQUERO FRANCO, E. y RONCHI FERRARI, C.: "La Europa del conocimiento en la Educación Secundaria Obligatoria", cit., pág. 660.

[32] ABARCA CASTILLO, M.: *La educación emocional en la Educación Primaria: Currículo y práctica*, tesis doctoral defendida en la Universidad de Barcelona en marzo de 2003.

[33] COLOM, A.J. y DOMÍNGUEZ, E.: *Introducción a la política en la educación*, Barcelona (Ariel), 1997, pág. 143.

[34] La Educación Infantil tiene, hoy día, entidad propia, pero también cumple otro papel no menos importante, como es su función preparatoria respecto de la Educación Primaria, ZABALZA BERAZA, M.A.: "El currículo de la educación infantil", en AA.VV. (GALLEGO ORTEGA, J.L. y FERNÁNDEZ DE HARO, E., Coords.): *Enciclopedia de la Educación Infantil*, Archidona (Aljibe), 2003, págs. 467 y ss.

[35] "Los fracasados en la EGB recibían un 'certificado de escolaridad' que sólo les permitía continuar estudios en el ámbito de la formación profesional, absolutamente degradada por las altas tasas de fracasados que ingresaban en ella y por su desconexión con el mundo laboral. En cambio, los que aprobaban la educación obligatoria recibían el título de 'graduado escolar', lo cual les posibilitaba el acceso a los estudios de bachillerato", COLOM, A.J. y DOMÍNGUEZ, E.: *Introducción a la política en la educación*, cit., pág. 145.

En el afán por superar estas lacras, las medidas adoptadas se centraron en cada uno de los puntos negativos detectados, procediendo al reconocimiento de la Educación Infantil como el primer tramo del sistema educativo (sin perjuicio del valor que posee en sí misma); a la extensión de la Educación básica y gratuita con carácter obligatorio hasta los dieciséis años[36]; a la reducción del Bachillerato a dos cursos académicos; a la reformulación de los estudios de Formación Profesional[37] y a la obligación de adaptar cualquier tipo de enseñanza a las características del alumnado con necesidades educativas especiales. Además, la LOGSE llevó a efecto la voluntad manifestada años atrás desde diversas instancias de establecer pasarelas entre la educación reglada y el mercado laboral, aunque fue preciso esperar a la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), para flexibilizar los mecanismos de interconexión entre ambas esferas y "adaptarlo a los nuevos tiempos en los que se exige una orientación mucho más acentuada hacia la formación a lo largo de la vida de las personas"[38]. La reforma a la LOE mediante LO 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y las modificaciones legislativas operadas por su complementaria LO 4/2011, de 11 de marzo, acentúan todavía más la tendencia, conforme habrá ocasión de comprobar.

En el plano competencial, y como consecuencia de los postulados constitucionales, la LOGSE "implantó un modelo de colaboración entre la Administración del Estado y las Administraciones autonómicas a la hora de elaborar y aprobar los currículos académicos", intentando "hacer compatibles las sensibilidades autonómicas y aquellas otras de carácter estatal o nacional", lo que, sin negar las consabidas polémicas que siempre acompañan a las relaciones entre ambas instancias, significó una novedad de alcance en la historia educativa y curricular española que ha ido consolidándose tanto en la LOCE (2002), como en la LOE (2006), pese a algunas modificaciones[39]. Esta concurrencia de Estado y CC.AA. ha incidido, evidentemente, en la organización y estructura a través de la cual el sistema adquiere forma y contenido[40], de modo que, en términos generales, aquél asume la competencia de aprobar la norma básica educativa (incluidas las enseñanzas mínimas y comunes), mientras que en el nivel autonómico se desarrolla y completa dicha normativa y se asume la gestión del sistema en el respectivo ámbito territorial[41]. Al margen de toda implicación política, la diversidad educativa entre las CC.AA. acaba provocando diferencias en los resultados de los escolares, tal y como revela el prestigioso Informe Pisa en su estudio de 2009, en el que, como ocurría

---

[36] La prolongación de la educación obligatoria actúa como indicador del aumento de calidad global del sistema educativo [GUARDIA GONZÁLEZ, S.; PESQUERO FRANCO, E. y RONCHI FERRARI, C.: "La Europa del conocimiento en la Educación Secundaria Obligatoria", cit., pág. 659]. Curiosamente, "la tasa neta de escolarización a los quince años, que teóricamente debía ser del 100%, no se cumplía en el curso 2007-2008 en ocho comunidades o territorios autónomos"; a saber, Baleares, La Rioja, Murcia, Ceuta, Madrid, Canarias, Melilla y Comunidad Valenciana, SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., pág. 22.

[37] La LOGSE esbozó la idea de la formación permanente como orientación de la política educativa [GARCÍA ARCE, M.C.: *Diálogo social sobre la formación profesional en España*, Montevideo (Cinterfor), 2002, pág. 37 o GONZÁLEZ GARCÍA, L.: "Formación, mercado de trabajo y diálogo social", *RMTAS*, núm. 1, 1997, pág. 65] y puso las bases de una formación profesional inicial moderna, que ha ido ganando prestigio y eficacia hasta la actualidad. En efecto, "introdujo un cambio fundamental en la concepción de la formación profesional, en la medida que modernizó la formación profesional con el abandono de una concepción de vía secundaria o de segunda oportunidad para los estudiantes con menos recursos económicos o intelectuales, con la voluntad de transformarla en la vía de especialización y cualificación para acceder al mercado de trabajo" [HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., págs. 9 y 43]. Previamente, la Ley General de Educación de 1970 había situado a la Formación Profesional dentro del sistema de enseñanza, pero de forma separada, lo que potenció su minusvaloración respecto al Bachillerato, "con el consiguiente descrédito social"; la reforma efectuada por la LOGSE afectó, sobre todo, a dicha Formación Profesional, que quedó integrada en el sistema educativo y, por cuanto hace a la de grado superior, la situó al mismo nivel que los estudios universitarios [CESCYL: *Informe a iniciativa propia sobre la Enseñanza no universitaria en Castilla y León. Parte I: la Formación Profesional*, Pleno ordinario del 10 de noviembre de 1999]. Por extenso, FARRIOLS, X.; FRANCÍ, J. e INGLÈS, M.: "La Formación Profesional en la LOGSE. De la Ley a su implantación", *Cuadernos de Educación*, núm. 14, 1994.

[38] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., pág. 25.

[39] FRÍAS DEL VAL, A.-S.: "El currículo escolar y la descentralización educativa en España", *Revista de Educación*, núm. 343, 2007, págs. 204 y ss. Sobre las implicaciones de esta competencia compartida, DE PUELLES BENÍTEZ, M.: "Educación y autonomía en el modelo español de descentralización", *Revista de Educación*, núm. 309, 1996, págs. 182 y ss.

[40] CABALLERO CORTÉS, A.: "Educación y Formación Profesional. Evolución de la Formación Profesional en España", en AA.VV.: *Educación, empleo y Formación Profesional (Actas del V Congreso de Educación Comparada)*, Valencia (Universidad de Valencia), 1996, pág. 272.

[41] FRÍAS DEL VAL, A.-S.: "El currículo escolar y la descentralización educativa en España", cit., pág. 203.

con sus precedentes, España obtiene resultados mediocres que, sin embargo, no reflejan la realidad de las distintas autonomías; por cuanto hace a Castilla y León (participante desde 2003), los datos son francamente positivos: logra el mejor resultado de las catorce CC.AA. participantes, situándose, por encima del promedio OCDE y del correspondiente al conjunto de España, al mismo nivel que Alemania, Bélgica, Holanda y Suiza, además de mostrar una evolución al alza[42].

Pese a las sucesivas intervenciones legislativas posteriores a la LOGSE, buena parte de los principios que inspiraron la esencial reforma de 1990 se mantienen vivos en el modelo vigente, a continuación desgranado. Baste avanzar que "la reordenación del sistema educativo se concreta en las etapas educativas de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria (que comprende la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional de grado medio), la Formación Profesional de grado superior y la Educación Universitaria"; todo ello sin perjuicio de las peculiaridades propias de las enseñanzas artísticas, deportivas y de idiomas[43]. En cuanto hace a la educación superior, el RD 1027/2011, de 15 de julio, ha procedido a clarificar sus niveles, estableciendo las cualificaciones correspondientes a cada uno de ellos en los términos recogidos en el cuadro incorporado al anexo de la norma:

NIVELES	CUALIFICACIONES
1. Técnico Superior	Técnico Superior de Formación Profesional Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño Técnico Deportivo Superior
2. Grado	Título de Graduado Título de Graduado de las Enseñanzas Artísticas Superiores
3. Máster	Título de Máster Universitario Título de Máster en Enseñanzas Artísticas
4. Doctor	Título de Doctor

Como aspectos negativos a destacar, procede apuntar ciertos datos de interés que permitirán vislumbrar algunos puntos débiles del sistema:

1.- La educación infantil para mayores de tres años es prácticamente universal en España, pero en el primer ciclo (hasta tal edad) continúa detectándose un déficit de oferta, algo permanentemente reconocido por las instancias dirigentes, pero nunca subsanado de forma satisfactoria[44].

2.- España se enfrenta a elevados índices de fracaso escolar en la ESO, con las graves consecuencias que de ello derivan y que serán apuntadas más adelante, motivo por el cual el sistema educativo plantea vías de retorno a la formación reglada, a fin de evitar el riesgo de exclusión a que se enfrentan quienes acceden al mercado laboral sin cualificación y sin titulación.

---

[42] PISA es un estudio comparativo, internacional y periódico del rendimiento educativo de los alumnos de 15 años (en España, en principio, alumnos de 4º de la ESO, aunque el 36% están en 2º o 3º, es decir, han repetido uno o dos cursos) a partir de la evaluación de tres competencias clave: comprensión lectora, competencia matemática y competencia científica. Se evalúan cada tres años, desde la primera convocatoria que tuvo lugar en el año 2000 (participaron 32 países), hasta la última, por el momento, de 2009 (65 países). En España, cada Comunidad Autónoma, en ejercicio de sus competencias educativas, elige si participa o no en PISA: en el primer estudio (2000) España sólo participó con muestra estatal; en 2003 se amplió la muestra con Castilla y León, Cataluña y el País Vasco; en 2006 se añadieron Andalucía, Asturias, Aragón, Cantabria, Galicia, La Rioja y Navarra; en 2009 (fueron evaluados 29.000 alumnos españoles) también Baleares, Canarias, Madrid, Murcia y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Los datos apuntados en el texto y esta cita han sido extraídos del *Informe PISA 2009.*

[43] ABARCA CASTILLO, M.: *La educación emocional en la Educación Primaria: Currículo y práctica*, cit.

[44].Según reconoce la II Estrategia de conciliación de la vida personal, familiar y laboral 2008-2011, de Castilla y León.

3.- Las tasas de escolarización en la enseñanza secundaria postobligatoria son bajas, particularmente en los ciclos formativos de grado medio[45], pese a que el nivel de estudios más frecuente entre los jóvenes trabajadores (al menos en Castilla y León) es el de estudios técnicos profesionales (III Plan General de la Juventud de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 20/2010, de 20 de mayo).

4.- El número de alumnos que optan por cursar estudios de formación profesional superior es escaso, pese a que existe gran demanda de titulados en muchas de sus especialidades[46].

5.- Por cuanto hace a los estudios universitarios, se detecta lo que ha venido a ser calificado como una "sobreabundancia" de titulaciones (cuentan con ella el 35,2% de la población castellano y leonesa de entre 25 y 29 años, según indica el Plan *supra* citado[47]), lo que ha traído aparejado "un subempleo de estos niveles de formación, que ocupan puestos de trabajo por debajo de la cualificación obtenido en el sistema educativo"; es decir, el resultado es una baja eficacia en la utilización de la mano de obra cualificada (por ende, pérdida de talento)[48], que afecta en superior medida a los jóvenes, a las mujeres, a las familias con menos recursos y en los primeros empleos[49].

En realidad, tan penosa situación se genera por la concurrencia de sendos factores, pues, si por un lado se produce un incremento progresivo y generalizado en el nivel educativo[50] y, por otro, como ha ocurrido en España, aquél se solapa con una crisis de empleo y un proceso de grave deterioro de las condiciones de acceso al trabajo asalariado, la consecuencia lógica es una inflación de títulos (efecto de la expansión escolar) que el mercado laboral es incapaz de asumir (pues no sólo dejan de crearse los puestos necesarios para absorber la oferta creciente de mano de obra, sino que se destruye masivamente el empleo existente), dando lugar al bloqueo en la inserción laboral de los jóvenes[51] y a "un desplazamiento hacia abajo de los empleos accesibles en función de la credencial"[52]. La cuestión no es baladí, pues el joven afectado vive esta situación con gran dramatismo, al no lograr alcanzar la recompensa esperada por la inversión realizada; "trabajar en lo mío" es la expresión vaga que traduce las esperanzas del trabajador formado cuyas expectativas se han visto enfrentadas a una realidad menos halagüeña que no tiene visos de mejorar en un futuro próximo.

---

[45] SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., pág. 24.

[46] PÉREZ CUERNO, J.M.: "Educación, empleo e inserción laboral de los jóvenes", cit., pág. 378.

[47] Sobre el incremento progresivo de este porcentaje desde el año 1991, DEL BARRIO ALISTE, J.M. (Coord.): *La emancipación de los jóvenes en Castilla y León*, Valladolid (CES), 2003, pág. 161.

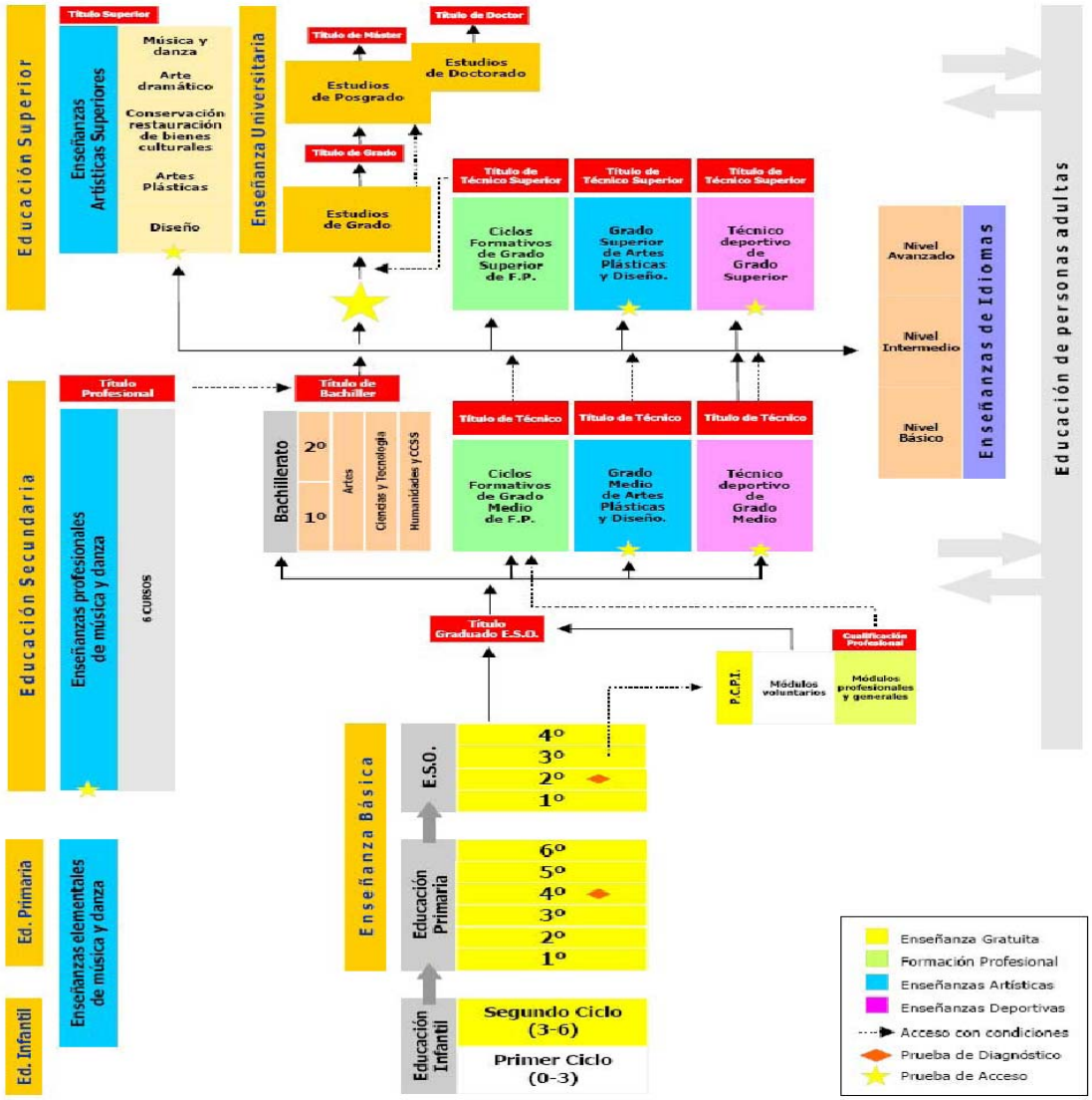
[48] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., págs. 124 y 126. "En la literatura de la Economía de la Educación se ha prestado un especial interés, tanto desde un punto de vista teórico como empírico, al desajuste correspondiente al caso de aquellos individuos que tienen más educación que la requerida por los puestos que ellos desempeñan… Este desajuste, o *mismatch*, ha sido 'etiquetado' como 'sobreeducación' (sobreinversión, sobrecualificación, excedente educativo, exceso de cualificación, entre otros)", SALAS VELASCO, M.: "La relación educación-economía: un estudio del desajuste educativo de los tituladores universitarios", cit., pág. 261.

[49] CACHÓN, L. y LEFRESNE, F.: "Estrategias de los actores, lógicas y políticas de empleo juvenil en Europa", en AA.VV. (CACHÓN, L., Ed.): *Juventudes, mercados de trabajo y políticas de empleo*, Valencia (7 i mig), 1999, pág. 147.

[50] En el año 2010 el porcentaje de población entre 30 y 34 años que había alcanzado el nivel de formación de Educación Superior en el conjunto de España era del 40,6%; muy superior al 33,6% del conjunto de la UE [MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, Madrid (Secretaría General Técnica), 2011, pág. 26]. Los datos de la OCDE referentes a 2009 y relativos a la franja de edad entre 25 y 34 años, muestran como el 38% de los españoles entre 25 y 34 años ha obtenido un título de enseñanzas superiores; cifra superior a la media de la OCDE y de la UE, así como más elevada que la correspondiente a la mayoría de países europeos, *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2011. Informe español.*

[51] El comienzo del bloqueo en la inserción juvenil en el mundo laboral suele situarse a finales de la década de los setenta [GARRIDO, L.: "El empleo de los jóvenes", en GARRIDO, L. y REQUENA, M.: *La emancipación de los jóvenes en España*, Madrid (Instituto de la Juventud), 1996, pág. 63], del mismo modo que disminuye el peso de los más jóvenes en el conjunto de la ocupación, CACHÓN, L.: "Los jóvenes en el mercado de trabajo en España", en AA.VV. (CACHÓN, L., Dir.): *Juventudes y empleos: perspectivas comparadas*, Madrid (INJUVE), 2000, págs. 148-149.

[52] CARDENAL DE LA NUEZ, Mª.E.: "La Universidad como dispositivo de colocación social. Movilidad y reproducción en la era de la precariedad laboral", cit., págs. 285-286.



Fuente: MEC: *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012.*

1.- Las primeras etapas del proceso educativo: la Educación Infantil

El acceso a la formación reglada obligatoria tiene lugar a través de la Educación Primaria, no obstante lo cual por regla general previamente se ha cursado la Infantil, prevista para atender a los niños hasta los seis años a fin de contribuir a su desarrollo global (planos físico, intelectual, social y afectivo) y dividida en dos ciclos: hasta los tres años y desde esa edad hasta la entrada en Primaria[53]. Sin perjuicio de cuanto al respecto establece la LOE, la normativa que regula la admisión es competencia de las autoridades educativas de las Comunidades Autónomas.

La Educación Infantil ofrece un perfil plural y poliédrico, en tanto es posible acercarse a ella desde distintos puntos de vista. Ya en el año 1999, el Acuerdo para la mejora del sistema educativo de Castilla y León apuntó esta naturaleza compleja al señalar que esta escolarización "no sólo cumple la función de prestar un servicio deseado por las familias, sino que, además, es un factor de calidad ampliamente reconocido por su incidencia en la mejor

[53] Orden EDU/721/2008, de 5 de mayo, por la que se regula la implantación, el desarrollo y la evaluación del segundo ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León.

integración de los alumnos y alumnas en etapas posteriores y en la mejora del rendimiento escolar en estas etapas". Su ambivalencia resulta, empero, mucho más amplia, pudiendo ser entendida como marco de cuidado (ligado a las necesidades sociolaborales de los adultos, prevaleciendo su función asistencial sobre la educativa), como estrategia compensatoria (conecta con la búsqueda de la igualdad de oportunidades socioeducativas de todos los sujetos, intentando impactar positivamente en el socialmente desfavorecido para modificar su mal pronóstico educativo), como programa educativo (que puede centrarse en objetivos relacionados con el rendimiento, tales como lectura, escritura y cálculo, en los relativos al crecimiento socioafectivo o en las competencias escolar, moral y socioemocional) o como experiencia educativa (que considera esta etapa como un período importante del desarrollo humano, con características propias, precursoras de las estructuras cognitivas y afectivas posteriores)[54].

En cualquier caso, una temprana entrada en la escuela repercute en un mejor rendimiento futuro, por lo que unas altas tasas de escolarización serán merecedoras de una valoración positiva. La situación al respecto en España refleja un incremento progresivo del número de alumnos en ambos ciclos, hasta llegar a la cifras actuales, que, según datos del Ministerio de Educación, se traducen en un total de 429.839 matriculados en el primero y 1.441.153 en el segundo (curso 2010/2011); porcentualmente, la información correspondiente al curso 2009/2010 fija las tasas de escolaridad de menores de un año en el 7,6%, que en niños de un año se eleva al 27,6% y en los de dos al 44,8%, para alcanzar el 99,1% en los tres años[55]. Es decir, pese a su carácter voluntario, el segundo ciclo de Infantil, cuyos contenidos mínimos son regulados en RD 1630/2006, de 29 de diciembre, es cursado prácticamente por la totalidad de los niños, por lo que el objetivo lógico es el de favorecer y facilitar, mediante el incremento en la oferta de plazas, la Educación Infantil de primer ciclo (a tal fin responde el Plan Educa3[56]), a través de centros que, en Castilla y León, habrán de reunir los requisitos exigidos por Decreto 12/2008, de 14 de febrero, con desarrollo en Orden EDU/904/2011, de 13 de julio.

Los contenidos previstos para mayores de tres años abarcan conocimiento de uno mismo y autonomía personal, conocimiento del entorno y lenguajes (comunicación y representación). Es competencia de las autoridades educativas autonómicas fomentar una primera aproximación a la lengua extranjera[57] (en Castilla y León, ver la Orden de 22 de junio de 2000[58]), a la lectura y la escritura[59], así como garantizar una pronta iniciación en habilidades numéricas básicas, en TICs[60] y en expresión visual y musical. Por su parte, los centros

---

[54] GARCÍA, M.: "La evaluación de la Educación Infantil", *Revista Complutense de Educación*, Vol. 6, núm. 1, 1995, págs. 49 y ss. "Independientemente de que en el nacimiento de la Educación Infantil primaran los aspectos asistenciales relativos al cuidado de las niñas y los niños, parece claro que hoy en día, sin olvidarlos, de lo que se trata es de desarrollar una práctica educativa intencional que se convierta en una fuente importante para el desarrollo infantil", VILA CORTÉS, I.: "Aproximación a la Educación Infantil: características e implicaciones educativas", *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 22, 2000.

[55] Ya en el curso 2008/2009 los datos españoles de segundo ciclo mejoraban la media de la UE; así, la tasa neta de escolarización a los tres años era para el conjunto de la UE del 77,2%, siendo la española del 98%, muy cercana del 100% francés o belga, MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, cit., págs. 3, 12 y 16-17.

[56] Integrado en el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan-E), prevé una inversión de más de mil millones de euros entre 2008 y 2012, cofinanciados al 50% entre el Ministerio de Educación y las Comunidades Autónomas, para incrementar la oferta pública en 300.000 plazas escolares de primer ciclo en cuatro años.

[57] El aprendizaje temprano del inglés en el contexto escolar es cada vez más común, si bien en el marco europeo no ha sido muy frecuente su enseñanza desde Educación Infantil, pues la regla general ha venido siendo que comience en Primaria, RIXON, S.: "English and other languages for younger children: practice and theory in a rapidly changing world", *Language Teaching*, núm. 25, 1992, págs. 73 y ss.; KUBANEK-GERMAN, A.: "Primary foreign language teaching in Europe", *Language Teaching*, núm. 31, 1998, págs. 193 y ss. o, por extenso, AA.VV. (DRISCOL, P. y FROST, D., Eds.): *The teaching of modern foreign languages in the Primary School*, Londres (Routledge), 1999.

[58] Regula la impartición, con carácter experimental, de la lengua extranjera "inglés", en el primer ciclo de Educación Primaria y en el segundo ciclo de Educación Infantil.

[59] En la Educación Infantil, la lectura y la escritura no son objetivos obligatorios a alcanzar al finalizar el segundo ciclo de la etapa, pero sí pueden introducirse actividades de fomento en esta área, ARGENTE DEL CASTILLO PIZARRO, Mª.T. y GÓMEZ CAMPOS, B.: "Animación a la lectura en Educación Infantil: una experiencia en 3 años", *Práctica Docente*, núm. 4, 2006.

[60] Sobre experiencias en tal ámbito en Castilla y León, GARCÍA-VALCÁRCEL MUÑOZ-REPISO, A. y TEJEDOR TEJEDOR, F.J.: "Evaluación de procesos de innovación escolar basados en el uso de las TIC desarrollados en la Comunidad de Castilla y León", *Revista de Educación*, núm. 352, 2010, págs. 125 y ss.

docentes son los encargados de desarrollar y completar los contenidos educativos del primer ciclo y el currículo del segundo establecidos por aquella administración educativa; en el caso de Castilla y León, a través de Decreto 12/2008, de 14 de febrero, y Decreto 122/2007, de 27 de diciembre, respectivamente.

En tanto la Educación Infantil asienta los cimientos del resto del sistema educativo[61], es conveniente plantear cuáles son los aspectos clave para garantizar su calidad y coherencia, pudiendo citar, sin ánimo exhaustivo, el decálogo siguiente[62]:

1.- Organización espacial.- Son necesarios espacios amplios, bien diferenciados, de fácil acceso y especializados (fácilmente identificables por los niños); también deben existir otras áreas para llevar a cabo tareas conjuntas de todo el grupo.

2.- Equilibrio entre iniciativa infantil y trabajo dirigido a la hora de planificar y desarrollar las actividades.- Sin perjuicio de los períodos de trabajo dirigido destinado a afrontar las tareas clave del currículo, son precisos algunos ámbitos y momentos a lo largo de la jornada en los que el niño, de forma autónoma, decida lo que va a hacer.

3.- Atención privilegiada a los aspectos emocionales.- En esta etapa las cuestiones emocionales juegan un papel fundamental, además de constituir condición *sine qua non* para el desarrollo psicomotor, intelectual, social y cultural. En la práctica, la atención a esta dimensión implica la ruptura de formalismos excesivos y exige gran flexibilidad en las estructuras de funcionamiento.

4.- Uso de un lenguaje enriquecido.- Sobre el lenguaje se va construyendo el pensamiento y la capacidad de decodificar la realidad y la propia experiencia, es decir, la capacidad misma de aprender. Por ello es importante crear un ambiente en el cual sea el gran protagonista: hacer posible y presionar para que todos los niños hablen y llevar el hablar cada vez más lejos para que pongan en juego todo su repertorio y superen constantemente las estructuras previas.

5.- Diferenciación de actividades para abordar las distintas dimensiones del desarrollo y todas las capacidades.- Aunque el crecimiento infantil es un proceso global e interconectado, no se produce de modo homogéneo ni automático, por lo que cada ámbito del desarrollo requiere de intervenciones que lo refuercen y vayan sentando las bases de un progreso equilibrado del conjunto.

6.- Rutinas estables.- Las rutinas juegan, como los espacios, un papel importante a la hora de definir el contexto en que los niños se mueven y actúan. Su estabilidad sustituye la incertidumbre del futuro por un esquema fácil de asumir; lo cotidiano pasa así a ser algo previsible, ayudando al aumento de la seguridad y la autonomía.

7.- Materiales diversificados y polivalentes.- El aula ha de ser un escenario muy estimulante, capaz de facilitar y sugerir múltiples posibilidades de acción.

---

[61] Estudios realizados años atrás sobre los efectos de la escolarización a los 4-5 años en el rendimiento escolar a lo largo de la enseñanza obligatoria mostraron la importancia de la Educación Infantil en relación con el éxito o fracaso escolar, DE MIGUEL, M.: *Preescolarización y rendimiento académico: un estudio longitudinal de las variables psicosociales a lo largo de la EGB*, Madrid (CIDE), 1988.

[62] Siguiendo en el discurso a ZABALZA, M.A.: *Calidad en la Educación Infantil*, Madrid (Narcea), 1996, págs. 49-61. Desde otras propuestas, los indicadores de calidad de la Educación Infantil se agrupan en tres grandes bloques: 1) Los estructurales se refieren a las normas mínimas que el centro debe tener para facilitar el trabajo del equipo docente, las relaciones y el aprendizaje infantil y atienden tanto a las características del centro y del aula como del proyecto curricular; 2) Los dinámicos o procesuales son los relativos a las experiencias que tienen los niños y a las interacciones producidas entre éstos y los adultos durante el proceso educativo, de forma que se mide la calidad en función de que las conductas del profesor y las actividades sean adecuadas (cómo se realiza el proceso de enseñanza-aprendizaje, debiendo considerar implementación, tipo de actividades, tareas, interacción profesor-niño y niño-niño); 3) Los de resultado atienden a la consecución de los objetivos del programa y de las metas educativas del país o comunidad particular, contemplando aspectos relacionados con el niño, los padres, los profesores y la comunidad, GARCÍA, M.: "La evaluación de la Educación Infantil", cit., págs. 49 y ss.

8.- Atención individualizada a cada niño.- Cuando, como ocurre en España, cada maestro atiende a un grupo de en torno a veinte niños por clase, a menudo más, es imposible atender a cada uno de manera separada[63]. Pese a que no sea posible una atención personal permanente, es preciso mantener periódicamente contactos individuales con cada alumno, pues sólo así podrán cumplirse los objetivos de atención a la diversidad y de integración[64].

9.- Sistemas de evaluación que permitan el seguimiento global del grupo y de cada niño.- Es preciso contar con instrumentos para contrastar cada poco si se está avanzando hacia los propósitos establecidos. Es necesario planificar y evaluar los procesos y la forma en que los niños van progresando en su desarrollo global; sólo así podrán afrontarse reajustes, relativos a alumnos concretos o al grupo en su conjunto[65].

10.- Trabajo con los padres y con el entorno.- El centro escolar posee una capacidad de acción limitada, por lo que es fundamental la participación de los padres para enriquecer el trabajo educativo, no en vano familia y escuela comparten, en ocasiones de forma asimétrica, la socialización y formación de habilidades sociales y competencias[66]. También debe otorgarse la importancia que merece al entorno social, natural, cultural…, plagados de recursos formativos que no deben ser despreciados.

2.- La Educación Básica

Con la transición de Infantil a Primaria tiene lugar un cambio drástico, pues se produce el paso a la Educación Básica[67], que abarca Primaria y Secundaria Obligatoria, conformando una etapa que, a diferencia de modelos legislativos anteriores, se extiende hasta los dieciséis años (con carácter general), atendiendo a las demandas que reclamaban una mayor prolongación (al menos hasta la edad mínima de acceso al trabajo) y versatilidad, a fin de permitir la adaptación a la cambiante dinámica del contexto sociocultural y productivo.

En la Enseñanza Básica se garantiza una educación obligatoria y común a todos los estudiantes, estableciendo una diversificación de contenidos en los últimos años de escolarización.

---

[63] El número medio de alumnos por unidad/grupo en el primer ciclo de Educación Infantil en España es de 14 niños, aunque los datos fluctúan considerablemente entre CC.AA., donde los peores datos proceden de Ceuta (18,5), Melilla (17,8), Castilla-La Mancha (16,5) y Andalucía (15,5) y los mejores de Navarra (11,1), Asturias (11,6) y Aragón (12,4); Castilla y León se encuentra en un punto intermedio, pero con resultados poco favorables respecto a la media (14,4). En el segundo ciclo la media nacional es de 21,5 y por CC.AA. van a la cola Melilla (24,9), Ceuta (24,7), Madrid (23,1), Baleares (22,7), Cataluña (22,5), La Rioja y Murcia (22,4) y Andalucía (22,3), situándose en el extremo opuesto Extremadura (18,6), Galicia (18,9), Castilla-La Mancha (19,2), Castilla y León (19,4) y Asturias (19,6). Datos procedentes de MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos avance. Curso 2008-2009.*

[64] Alude a la necesaria "individualización o personalización de la enseñanza", GOBIERNO DE NAVARRA: *La orientación educativa en la Educación Infantil y Primaria*, Navarra (Gobierno de Navarra), 2001, págs. 13-15.

[65] En Castilla y León, la evaluación del segundo ciclo de Infantil se regula en Orden EDU/721/2008, de 5 de mayo.

[66] ABARCA CASTILLO, M.: *La educación emocional en la Educación Primaria: Currículo y práctica*, cit. Sobre la necesidad de que ambas esferas se complementen, entre muchos, VILA CORTÉS, I.: "Familia y escuela: dos contextos y un solo niño", *Aula de Innovación Educativa*, núm. 45, 1995, págs. 72-76 o, por extenso, *Familia, escuela y comunidad*, Barcelona (Horsori), 1998; también LÓPEZ VERDUGO, I.; RIAO RAMÍREZ, P. y SÁNCHEZ HIDALGO, J.: "Las familias y las escuelas: una reflexión acerca de entornos educativos compartidos", *Revista de Educación*, núm. 334, 2004, págs. 143-163 o BOLÍVAR, A.: "Familia y escuela: dos mundos llamados a trabajar en común", *Revista de Educación*, núm. 339, 2006, págs. 119 y ss.

[67] De hecho, se trata de un cambio radical, cuyos efectos se ven incrementados por la enorme mutación "en el trato verbal y la interrelación emocional que el profesorado establece con el alumnado. La situación en educación infantil, respecto a la educación primaria, es muy diferente tanto en formas de comunicación y trato, tono afectivo, exigencias de razonamiento, etc.; que a veces no están al alcance de la edad ni de la madurez de los niños. Entendemos que en gran parte este brusco cambio en la educación primaria se debe al desconocimiento de las fases del desarrollo emocional", ABARCA CASTILLO, M.: *La educación emocional en la Educación Primaria: Currículo y práctica*, cit.

2.1.- Educación Primaria

Al terminar la Educación Infantil (o directamente, si no se ha cursado la anterior), el alumno pasará a la Educación Primaria[68], compuesta por tres ciclos de dos años cada uno, que abarcarán, ordinariamente, entre los seis años y los doce. Respecto a los alumnos procedentes de sistemas educativos extranjeros que estén en edad de escolarización obligatoria, su incorporación a cualquiera de los seis cursos habrá de realizarse teniendo en cuenta sus circunstancias, conocimientos, edad e historial académico, a fin de que puedan proseguir con aprovechamiento su formación. En todo caso, y una vez más, compete a las Comunidades Autónomas, con respeto a las pautas fijadas en la LOE, establecer la regulación sobre admisión[69].

La Educación Primaria, de carácter obligatorio, aspira, de conformidad con la LOE y el RD 1513/2006, de 7 de diciembre, a proporcionar a todos los niños una formación común orientada a la adquisición de los elementos básicos de cultura y el aprendizaje relativo a expresión oral, lectura, escritura y cálculo aritmético, además de al desarrollo progresivo de la autonomía en la interacción con el medio. A tal fin se estructura en áreas de conocimiento, cifradas, concretamente, en las siguientes[70]: medio natural y social, educación artística, educación física, lengua castellana (y la oficial de la correspondiente Autonomía) y literatura, lenguas extranjeras[71], matemáticas y, en el tercer ciclo, educación para la ciudadanía y los derechos humanos, con especial atención a la igualdad por razón de género; además, en estos dos últimos años, las administraciones educativas podrán añadir una segunda lengua extranjera[72], procediendo estar, a este respecto, a la Orden EDU/1330/2009, de 19 de junio, por la que se regula la impartición de la segunda lengua extranjera en el tercer ciclo de la educación primaria, en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León. En fin, la comprensión lectora[73], la expresión oral y escrita, la comunicación audiovisual, las TICs[74] y la educación en valores[75], sin perjuicio de su tratamiento específico en algún área, se trabajarán en todas ellas[76].

---

[68] En la Comunidad Autónoma de Castilla y León procede atender a los términos de la Orden EDU/1045/2007, de 12 de junio, por la que se regula la implantación y el desarrollo de la educación primaria en dicho ámbito geográfico.

[69] Por lo que hace al número medio de alumnos por unidad/grupo en Educación Primaria, estando la media española en 21,1 (curso 2008-2009), Castilla y León ofrece datos muchos mejores, al situarse la cifra en 17,6, la mejor de toda España, seguida por Extremadura (17,7), Galicia (18) y Aragón (18,1); en el extremo contario, Melilla (26), Ceuta (24,5), Baleares (23,3), Madrid (23) y Murcia y Cataluña (22,7), MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos avance. Curso 2008-2009*.

[70] "Este tipo de tratamiento global implica que tanto los objetivos del área, los contenidos y los métodos y fórmulas de evaluación mantienen mutuas e intensas interacciones pedagógicas y son partes de un mismo sistema", ARACIL, J.: *Máquinas, sistemas y modelos*, Madrid (Tecnos), 1986.

[71] Orden de 22 de junio de 2000 por la que se regula la impartición, con carácter experimental, de la lengua extranjera inglés, en el primer ciclo de Educación Primaria y en el segundo ciclo de Educación Infantil.

[72] La introducción de la segunda lengua extranjera implica el paso al trilingüismo (cuatrilingüismo en CC.AA. con lengua cooficial), área nueva dentro de la Lingüística Aplicada que está alcanzando un gran desarrollo, sobre todo tras algunos estudios pioneros, entre los que destacan, AA.VV. (CENOZ, J. y GENESSE, F., Eds.): *Beyond bilingualism: multilingualism and multilingual education*, Clevedon (Multilingual Matters), 1998; AA.VV. (CENOZ, J. y JESSNER, U., Eds.): *English in Europe: the acquisition of a third language*, Clevedon (Multilingual Matters), 2000 o AA.VV. (CENOZ, J.; HUFEISEN, B. y JESSNER, U., Eds.): *Cross-linguistic influence in third language acquisition: psycholinguistic prespectives*, Clevedon (Multilingual Matters), 2001 y *Looking beyond second language acquisition: studies in tri and multilingualism*, Tbinga (Staufenburg), 2001; 2ª ed. de 2008.

[73] La lectura constituye un factor fundamental para el desarrollo de cualesquiera competencias, GARCÍA PADRINO, J.: "La promoción de la lectura: una permanente tarea educativa", *Revista de Educación*, núm. extraord., 2005, págs. 37 y ss.

[74] Al respecto, para Castilla y León, la obra ya citada GARCÍA-VALCÁRCEL MUÑOZ-REPISO, A. y TEJEDOR TEJEDOR, F.J.: "Evaluación de procesos de innovación escolar basados en el uso de las TIC desarrollados en la Comunidad de Castilla y León", cit., págs. 125 y ss.

[75] BAUTISTA CUÉLLAR, R.V.: "La educación en valores y sus objetivos en Educación Primaria", *Revista digital: Investigación y Educación*, núm. 18, 2005 efectúa un repaso a través de las posibilidades que ofrece la transversalidad de esta educación en valores.

[76] Actúan como temas transversales, entendiendo por tales el conjunto de contenidos que interactúan en todas las áreas del currículo escolar, de modo que su desarrollo afecta a la globalidad del mismo [DÍAZ LEYVA, A.: "Evaluación y acción tutorial en Educación Primaria", *Práctica Docente*, núm. 7, 2007, pags. 293 y ss.]. "El enfoque global aporta mayor dinamismo a la hora de interpretar un modelo metodológico de intervención, ya que tiene la ventaja de identificar no sólo los elementos de un proceso de enseñanza, sino de establecer la red de relaciones que los unen entre sí", CASTAÑER, M. y CAMERINO, Q.: *La Educación Física en la Enseñanza Primaria*, Barcelona (Inde), 1991.

La estructuración en áreas "no significa una concepción de la realidad en compartimientos o bloques diferenciados ni tampoco supone que la actividad del niño haya de parcelarse en propuestas aisladas que se orienten hacia un único aspecto, contenido o dimensión de la personalidad. Al contrario, la función de las áreas consiste en facilitar la integración de la acción educativa, potenciando el carácter globalizador de lo que el niño hace y aprende, evitando la fragmentación de los conocimientos y las experiencias infantiles y ayudando al docente a sistematizar, planificar y desarrollar su propia actividad dentro del aula. En este sentido cabe afirmar que ninguno de los objetivos contemplados en las diferentes dimensiones educativas pertenece a una 'sola' y 'concreta' área curricular, sino que aquéllos se consiguen en el trabajo interrelacionado que se efectúa en el conjunto de los diversos ámbitos. Así pues, el papel de las áreas curriculares es el de ser 'esquemas organizadores' de la programación de la acción educativa, que al estar concebidos como estructuras flexibles y ordenadas facilitan tanto la acción del profesor como la propia actividad del sujeto. Es este carácter de estructuras integradoras de los objetivos, contenidos, metodologías, recursos... de la acción educativa el que conviene subrayar" [77].

Las Comunidades Autónomas establecen, dentro de su ámbito de gestión, el currículo (objetivos, competencias básicas, métodos pedagógicos y criterios de evaluación) de la Educación Primaria[78] (en Castilla y León, Decreto 40/2007, de 3 de mayo), del que forman parte las enseñanzas mínimas (elementos básicos de dicho currículo, previstos en RD 1513/2006) que deben ser establecidas por el Gobierno a fin de garantizar una formación común dentro del sistema educativo español, así como la validez de los títulos correspondientes para facilitar la continuidad, progresión y coherencia del aprendizaje, en caso de movilidad geográfica del alumnado. Tales enseñanzas mínimas ocuparán el 65% de los horarios escolares; el 55% en los territorios con lengua cooficial.

En un contexto de evaluación continua, cuando el progreso de un alumno no sea el adecuado, se establecerán medidas de refuerzo educativo (dirigidas a garantizar la adquisición de los aprendizajes imprescindibles para continuar el proceso educativo), que habrán de implementarse tan pronto como se detecten las dificultades[79].

Al finalizar cada uno de los ciclos, el profesorado del grupo adoptará las decisiones correspondientes sobre la promoción del alumnado, tomándose especialmente en consideración la información y el criterio del profesor tutor[80]. Se accederá al ciclo educativo siguiente siempre que se considere que se ha alcanzado el desarrollo correspondiente de las competencias básicas y el adecuado grado de madurez; también cuando los aprendizajes no alcanzados no impidan seguir con aprovechamiento el nuevo ciclo, aunque en tal caso el alumno habrá de recibir los apoyos necesarios para recuperar dichos aprendizajes. En caso contrario, el discente permanecerá un año más en el mismo ciclo, teniendo en cuenta que tal medida sólo podrá ser adoptada una vez a lo largo de la Educación Primaria y deberá venir acompañada de un plan específico de refuerzo o recuperación, organizado por el centro de conformidad con lo establecido por las administraciones educativas[81]. Los datos españoles al

---

[77] ZABALZA BERAZA, M.A.: "El currículo de la educación infantil", cit., págs. 467 y ss. Una muestra de la interpenetración natural entre áreas, incluso las que pueden parecer más dispares, en CONDE CAVEDA, J.: "Interdisciplinariedad de las Áreas de Educación Primaria. La educación física refuerzo del Área de Lengua Castellana y Literatura", *Educación Física y Deportes*, núm. 51, 2002, págs. 46-54.

[78] "La elaboración del currículo se basa en el conocimiento científico del que forman parte las distintas áreas y materias que lo componen"; dicho de otro modo, en su "fundamentación epistemológica, cuya función principal consiste en ayudar a separar los conocimientos esenciales de los secundarios, a darles estructuración interna y a determinar las relaciones existentes. También, observamos que esto permite secuenciar las actividades de aprendizaje y potenciar la asimilación significativa", ABARCA CASTILLO, M.: *La educación emocional en la Educación Primaria: Currículo y práctica*, cit.

[79] Por extenso, GOBIERNO DE NAVARRA: *La orientación educativa en la Educación Infantil y Primaria*, cit.

[80] GARCÍA FERNÁNDEZ, S.: "La tutoría en Educación Primaria", *Revista digital: Reflexiones y Experiencias Innovadoras en Aula*, núm. 6, 2009, http//www.didacta21.com/revista/.

[81] En Castilla y León, la norma de referencia para la evaluación en la Educación Primaria es la Orden EDU/1951/2007, de 29 de noviembre; aunque también procede atender a la Orden EDU/890/2009, de 20 de abril, por la que se regula el procedimiento para garantizar el derecho del alumnado que cursa Educación Primaria, a que su dedicación, esfuerzo y rendimiento escolar sean valorados y reconocidos con objetividad.

respecto no resultan demasiado halagüeños: en el curso 2007/2008 la tasa de idoneidad global para Educación Primaria (porcentaje del alumnado que a los doce años ha completado tales estudios sin repetir curso) se situaba en el 83,5%, cifra que representa un descenso de cuatro puntos porcentuales desde el curso 1997/1998; esto significa que en esos diez años el porcentaje de alumnos repetidores en Primaria ha aumentado del 12,5% al 16,5%[82].

Tras la Educación Primaria se accederá a la Secundaria Obligatoria (ESO), para lo cual es preciso haber alcanzado el pertinente nivel competencial y de madurez, aunque también tendrá lugar el acceso si las carencias no impiden el aprovechamiento de la nueva etapa, en cuyo caso se reitera la necesidad de proporcionar apoyo para la recuperación de los aprendizajes no alcanzados. De no cumplirse estas condiciones, no se podrá promocionar a la etapa siguiente sin haber agotado las medidas previstas.

El historial académico de Educación Primaria es el documento oficial que refleja los resultados de la evaluación y las decisiones relativas al progreso académico del discente a lo largo de la etapa, y tiene valor acreditativo de los estudios realizados. Su custodia corresponde al centro educativo en que se encuentre escolarizado y, al finalizar la etapa, se entregará al alumno, enviando copia al centro de Educación Secundaria, junto con el informe individualizado al que hace referencia el art. 12.2 del RD 1513/2006, y reflejando estas circunstancias en el correspondiente expediente académico. Todo ello en los términos marcados en la Orden ECI/1845/2007, de 19 de junio, por la que se establecen los elementos de los documentos básicos de evaluación de la Educación Básica, así como los requisitos formales derivados del proceso de evaluación que son precisos para garantizar la movilidad del alumnado.

En fin, y para concluir, es menester apuntar una hipótesis singular; a saber, la Educación Primaria a distancia, dirigida a alumnos en edad escolar (de seis a doce años) que, por circunstancias personales, no pueden acudir a un centro educativo con la continuidad precisa: 1) Residentes en el extranjero de nacionalidad española o que hayan iniciado, con anterioridad, estudios reglados españoles. 2) Residentes en España que, por causas excepcionales (pertenecer a familias de vida itinerante, o dedicarse a actividades especiales, tales como danza, música, deporte...), no puedan asistir a un centro ordinario; en este caso, el alumno deberá contar con la autorización de la administración educativa correspondiente.

2.2.- Enseñanza Secundaria Obligatoria

La Educación Secundaria Obligatoria presenta, en su propia configuración, ciertos problemas de identidad, en tanto se sitúa a medio camino entre la Educación Primaria, con la que comparte su carácter obligatorio y básico, y un Bachillerato (o Formación Profesional) al que se acerca en su diseño curricular, sobre todo en el último tramo[83], y en la coincidencia tanto de la sede para su impartición (Institutos de Educación Secundaria), como del profesorado. Este carácter en cierta medida "híbrido" ha planteado algunas dificultades en docentes y discentes progresivamente superadas[84].

Se compone de cuatro cursos académicos que, por lo común, se desarrollan entre los doce (o los trece si se hubiera permanecido en Primaria una anualidad más de las seis establecidas) y los dieciséis años, aunque se podrá repetir un máximo de dos cursos y permanecer, en régimen ordinario, hasta los dieciocho[85]; en todo caso, un alumno y sus padres pueden

---

[82] SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., pág. 18.

[83] La ESO, que supone la ampliación en dos años de la escolarización obligatoria, "ha tomado como modelo el BUP (postobligatorio), en lugar de extender el de la etapa (antigua EGB) que ya era obligatoria", GUARRO PALLÁS, A.: *Currículum y democracia. Por un cambio de la cultura escolar*, Barcelona (Octaedro), 2002, págs. 45 y 197.

[84] BOLÍVAR, A.: "La Educación Secundaria Obligatoria en España. En la búsqueda de una inestable identidad", *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 2, núm. 1, 2004 o GAVIRIA SOTO, J.L.; BIENCINTO LÓPEZ, M.Ch. y NAVARRO ASENSIO, E.: "Invarianza de la estructura de convarianzas de las medidas de rendimiento académico en estudios longitudinales en la transición de Educación Primaria a Secundaria", *Revista de Educación*, núm. 153, 2009, págs. 153 y ss.

[85] La norma de referencia sobre su implantación y desarrollo en Castilla y León es la Orden EDU/1046/2007, de 12 de junio.

decidir, desde el momento en que aquél cumple dieciséis, dar por finalizada su escolarización obligatoria en esta etapa, en cuyo caso se le extenderá la correspondiente certificación oficial en la que consten los años y materias cursados y el nivel de adquisición de competencias en los términos establecidos en el art. 15 *bis* RD 1631/2006. La incorporación a cualquier curso del alumnado procedente de sistemas educativos extranjeros que esté en edad de escolarización obligatoria se realizará atendiendo a sus circunstancias, conocimientos, edad e historial académico, para que pueda continuar con aprovechamiento su educación.

La ESO, que, como la Primaria, puede estudiarse a distancia en las condiciones indicadas, se organiza de acuerdo con los principios de educación común y de atención a la diversidad del alumnado y presta especial atención a la orientación educativa y profesional. Su finalidad es lograr que todos adquieran los elementos básicos de la cultura (humanísticos, artísticos, científicos y tecnológicos), desarrollar y consolidar hábitos de estudio y de trabajo, preparar para la incorporación a estudios posteriores y para la inserción laboral y formar a los jóvenes para el ejercicio de sus derechos y obligaciones en la vida como ciudadanos.

El Gobierno establece las enseñanzas mínimas de la ESO (RD 1631/2006, de 29 de diciembre, modificado por RD 1146/2011, de 29 de julio) con el fin de garantizar una formación común a todo el alumnado dentro del sistema educativo español, así como la validez de los títulos correspondientes para facilitar la continuidad, progresión y coherencia del aprendizaje, en caso de movilidad geográfica de dicho alumnado. Tales enseñanzas mínimas requerirán el 55% de los horarios escolares en las Comunidades Autónomas que tengan, junto con la castellana, otra lengua propia cooficial y el 65% en el caso de aquellas que no la tengan. Las administraciones educativas competentes en cada Comunidad Autónoma establecen el currículo de la ESO para su ámbito de gestión, del que forman parte aquéllas enseñanzas mínimas; función llevada a cabo en Castilla y León mediante Decreto 52/2007, de 17 de mayo.

En cada curso se incluyen materias comunes, de libre elección y optativas (estas últimas reguladas, para Castilla y León, en Orden EDU/1047/2007, de 12 de junio); las primeras son las siguientes:

Por una parte, en primero, segundo y tercero, son comunes ciencias de la naturaleza (que en tercero puede desdoblarse en biología y geología, de un lado, y física y química, de otro); ciencias sociales, geografía e historia; educación física, lengua castellana y literatura (también, donde exista, la cooficial y su literatura), lengua extranjera, matemáticas y, en al menos un curso, educación plástica y visual, música, tecnología (que permite, al menos en teoría, integrar en el currículum la formación profesional de base) y educación para la ciudadanía y los derechos humanos.

Por otra, en cuarto tienen tal condición ciencias sociales, geografía e historia; educación ético-cívica; educación física; lengua castellana y literatura y, si la hubiere, lengua cooficial y su literatura; lengua extranjera y matemáticas (que puede organizarse en dos variedades de distinto contenido). Además, y de cara a privilegiar la atención al desarrollo de las distintas capacidades, motivaciones e intereses del alumnado, se incorpora otro elenco de materias de las que el discente debe elegir tres, en los términos establecidos en el RD 1631/2006, que han variado tras la reforma efectuada por RD 1146/2011 y ya avanzada por LO 4/2011: con anterioridad, la norma listaba ocho materias de entre las cuales era menester optar (biología y geología, educación plástica y visual, física y química, informática, latín, música, segunda lengua extranjera y tecnología[86]), correspondiendo a los centros informar y orientar a los alumnos con el fin de que su elección (también en la de las optativas) facilite tanto la consolidación de aprendizajes fundamentales, como la orientación educativa posterior o la posible incorporación a la vida laboral. A partir del curso 2012/2013 (o en el curso 2011/2012 si las autoridades deciden anticipar la aplicación de la reforma, *ex* disposición adicional 1ª RD 1146/2011) seguirá siendo preciso elegir tres materias, pero se agrupan en

[86] Para consultar las funciones de la asignatura de "Tecnología" en el currículo de la ESO, PEDRO, F.: "Reforma educativa y profesionalización: reflexiones sobre la Formación Profesional de Base sobre el potencial profesionalizador de la educación post-secundaria académica y sobre el grupo residual", *Revista Española de Pedagogía*, núm. 184, 1989, págs. 227-291 o ESPINOSA GONZÁLEZ, A. y VIDANES DÍEZ, J.: *El Currículo de la Educación Secundaria Obligatoria*, Madrid (Escuela Española), 1991.

diferentes opciones, de modo que el alumno puede seleccionar una en su integridad o bien incluir dos materias de una opción y otra de las calificadas como comunes o de las correspondientes a opciones diferentes a la elegida, teniendo en cuenta que, sin perjuicio de su tratamiento específico en alguna de las materias de este cuarto curso, la comprensión lectora, la expresión oral y escrita, la comunicación audiovisual, las TICs y la educación en valores se trabajarán en todas ellas. Los centros deben ofertar las tres opciones, con un mínimo de dos materias de cada una y al menos una de las comunes y a ellos corresponde informar y orientar al alumno para que su elección sea la más adecuada a sus intereses y orientación formativa posterior.

OPCIÓN 1	Educación Plástica y Visual Latín Música
OPCIÓN 2	Biología y Geología Física y Química Tecnología
OPCIÓN 3	Alimentación, nutrición y salud Ciencias aplicadas a la actividad profesional Tecnología
MATERIAS COMUNES	Informática Orientación Profesional e Iniciativa Emprendedora Segunda Lengua Extranjera

Se promocionará de un curso al siguiente cuando se hayan superado los objetivos de las materias cursadas o se tenga evaluación negativa en dos materias como máximo, aunque, excepcionalmente, podrá autorizarse la promoción con evaluación negativa en tres materias si el equipo docente considera que la naturaleza de las mismas no impide seguir con éxito el curso siguiente[87]; sea como fuere, quien no promocione deberá permanecer un año más en el mismo curso, pudiendo repetir un máximo de dos, pues, según se indicó, es posible permanecer en la ESO hasta los dieciocho años[88]. A este respecto, cabe reseñar los datos de conformidad con los cuales "la tasa de idoneidad en el curso 2007-2008 para los alumnos de ambos sexos de cuarto de la ESO se situaba en el 57,7%, esto es, el 42,3% de los alumnos había acumulado retrasos o repeticiones de cursos; de ellos, un 16,5% había repetido algún curso en primaria y un 26,6% lo había hecho en la secundaria obligatoria… Las tasas de idoneidad de la ESO han ido descendiendo, aumentando el número de repetidores de manera constante… desde el curso 1998-1999, en el que se situaban para cuarto de la ESO en un 64,6%, ha bajado un 6,9% puntos porcentuales"[89].

De cara a optimizar resultados y evitar el fracaso escolar o la reducción de las posibilidades de inserción laboral, el sistema ofrece varios cauces:

---

[87] Sobre la evaluación en la ESO, en el marco castellano y leonés, procede estar a lo dispuesto en Orden EDU/1952/2007, de 29 de noviembre.

[88] "A lo largo de la escolarización obligatoria se señala la necesidad de poner al alcance de todos los alumnos los medios necesarios para que logren los objetivos programados para cada curso, ciclo o etapa. En casos extremos, uno de estos medios puede ser permanecer en el mismo ciclo o curso más tiempo del que es habitual, con la intención de que el alumno tenga ocasión de proseguir el trabajo iniciado y llegue a alcanzar en grado suficiente los objetivos que durante el ciclo o curso sólo había logrado de forma incompleta" [JUNTA DE ANDALUCÍA: *La evaluación en la Educación Secundaria Obligatoria*, Sevilla (Junta de Andalucía), 1995, pág. 90]. Ahora bien, algunos autores consideran probado que "la repetición de curso no parece ser una estrategia eficaz para reducir el riesgo de fracaso escolar. Los datos indican que conseguir que los alumnos estén escolarizados en el curso que les corresponde resulta fundamental para que sus probabilidades de fracaso escolar se reduzcan"; por ello es deseable minorar el número de repetidores en España [CALERO, J.; CHOI, A. y WAISGRAIS, S.: "Determinantes del riesgo de fracaso escolar en España: una aproximación a través de un análisis logístico multinivel aplicado a PISA-2006", *Revista de Educación*, núm. extraord. 2010, pág. 250]. En efecto, "como ha ocurrido en los estudios PISA de 2000, 2003 y 2006, se comprueba que la repetición y el retraso en el estudio no impiden que los resultados académicos que padecen tras la repetición sean francamente negativos", *PISA 2009. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos. OCDE. Informe español*, Madrid (Ministerio de Educación), 2010, págs. 110 y 146.

[89] SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., pág. 18.

1) Los centros educativos podrán organizar programas de refuerzo de las capacidades básicas, destinados a alumnos de primero y segundo que lo requieran de conformidad con el informe (sobre su aprendizaje, los objetivos alcanzados y las competencias básicas adquiridas) realizado al finalizar Primaria para que puedan seguir con aprovechamiento las enseñanzas de la Educación Secundaria.

2) También se prevén programas de diversificación curricular, cuya razón de ser es ayudar al alumnado que lo necesite, tras la oportuna evaluación, a alcanzar los objetivos y competencias básicas de la etapa y el título de Graduado en ESO (tercero y cuarto cursos) y que incluye dos ámbitos específicos (el socio-lingüístico y el científico-tecnológico), además de tres materias de esta etapa, pudiendo establecerse también un ámbito de carácter práctico[90]. La opción ha supuesto un gran avance; sin embargo, sólo beneficia "a los alumnos que de acuerdo con las disponibilidades de las plantillas pueden acogerse a ellos, el 9,3% del total del alumnado de la ESO en el curso 2007-2008", por lo que no parece que puedan solucionar el problema global del fracaso y el abandono escolar[91]; ello no obstante, deben mantenerse y hacerse menos restrictivos, para ofrecer datos futuros más positivos, pues los correspondientes al curso 2009/2010 reflejan un mínimo incremento porcentual, al situarse en el 10,6% (9% en tercero y 12,2% en cuarto)[92].

3) Una última opción, sobre la que se volverá al analizar la formación profesional, son los programas de cualificación profesional inicial (PCPI), diseñados para favorecer la inserción social, educativa y laboral de los mayores de quince años respecto a los cuales tal alternativa se considere la mejor opción para alcanzar los objetivos de la educación secundaria obligatoria. Actúan como cauce alternativo para lograr el Graduado en ESO y proporcionan una cualificación profesional de nivel 1.

Quienes al terminar la ESO hayan alcanzado las competencias básicas y los objetivos de la etapa obtendrán el título de Graduado en ESO y quienes no lleguen a obtenerlo recibirán del centro educativo un certificado oficial sobre su escolaridad y el nivel de adquisición de competencias básicas y un informe orientador sobre sus opciones académicas y profesionales (regulado en el art. 15 *bis* RD 1631/2006, que procede del RD 1146/2011). Por su parte, cuantos hayan seguido un programa de cualificación profesional inicial lograrán aquel título de Graduado en ESO si han superado, en los términos posteriormente indicados, los módulos que conducen a su obtención.

Las cifras al respecto son desalentadoras, pues son malas y evolucionan a peor[93]: "en el año 2000 el porcentaje de alumnos titulados en ESO, a nivel nacional, fue del 73,4%; en 2005 había caído hasta el 70,4%; en 2007 había descendido al 69,3%, aumentando así el fracaso escolar en la ESO en 4,1 puntos porcentuales"; con todo, Castilla y León se ubica entre las

---

[90] Los programas de diversificación curricular se introdujeron cuando la escolarización obligatoria se fijó en 16 años con objeto de luchar contra el fracaso escolar. Operan durante los dos últimos años de dicha escolarización y están diseñados por los propios centros educativos para el mejor logro de los objetivos de la educación básica. Adaptan el plan de estudios a las necesidades personales ofreciendo mayor apoyo docente con clases de menor tamaño, PÉREZ CUERNO, J.M.: "Educación, empleo e inserción laboral de los jóvenes", cit., pág. 343

Al respecto, Orden EDU/1048/2007, de 12 de junio, por la que se regula el programa de diversificación curricular de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad de Castilla y León. Este programa "es una forma alternativa de cursar tercero y cuarto de la ESO siempre y cuando, previamente se hayan agotado las vías de carácter ordinario previstas en la normativa vigente, tales como el refuerzo educativo, las adaptaciones curriculares y la repetición de curso"; en Castilla y León alcanzó a 5388 alumnos en el curso 2008/2009, CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, Junta de Castilla y León, 2010, págs. 70 y 183.

[91] SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., pág. 28. En Castilla y León 5.388 alumnos siguieron esta vía en el curso 2008/2009, CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., pág. 71.

[92] MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, cit., pág. 18.

[93] Sobre todo si los datos españoles son puestos en conexión con los comunitarios, ALEGRE CANOSA, M.A. y BENITO PÉREZ, R.: "Los factores del abandono educativo temprano. España en el marco europeo", cit., págs. 65 y ss.

CC.AA. con mejores resultados, al situarse entre las que rozan o superan el 80% de graduados[94], aun cuando en el curso 2006-2007 se apreció cierto retroceso[95].

En cualquier caso (y al margen de otras posibles valoraciones sobre el volumen de recursos materiales y humanos disponibles y sobre la situación del profesorado), posiblemente la heterogeneidad del alumnado (junto a la insuficiencia de los programas de refuerzo y de diversificación[96]) y el elevado número de jóvenes por aula[97] tengan algo que ver con los pobres resultados. También, por desgracia, "los serios desequilibrios de un mercado de trabajo descompensado… con un excesivo peso de sectores como la construcción o los servicios con una baja cualificación profesional asociada", que han venido concentrando la demanda de mano de obra, con el efecto de reforzar la tendencia al abandono escolar en un marco que, mientras ha facilitado el acceso al trabajo poco cualificado, hace tiempo que no ofrece garantías de que el esfuerzo por medrar en la pirámide educativa traiga aparejada la correspondiente recompensa en la esfera laboral[98].

En fin, el alumno que concluye sus estudios de ESO tiene la opción de seguir estudiando, pero también puede acceder ya al mundo laboral, porque con esta etapa ha concluido la educación considerada obligatoria; por cuanto hace a las opciones educativas, el título de Graduado en ESO permite acceder al Bachillerato, la Formación Profesional de grado medio, las Enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño de grado medio o las Enseñanzas deportivas de grado medio[99]. Para los alumnos que no hayan conseguido el título o no tengan estudios previos, las posibilidades son la oferta formativa de educación de personas adultas, los ciclos formativos de grado medio de Formación Profesional (con prueba de acceso o superación de un curso y un requisito de edad concretado en diecisiete años), enseñanzas de idiomas (con dieciséis años, que se reducen a catorce para estudiar un idioma distinto al cursado en la ESO), enseñanzas elementales y profesionales de música y danza (con prueba específica), ciclos formativos de grado medio de enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño (con prueba de acceso, prueba específica y diecisiete años de edad) o ciclos de grado medio de enseñanzas deportivas (con idénticos requisitos, si bien las pruebas específicas sólo se prevén para determinadas modalidades o especialidades); además de la mentada posibilidad de acceder a programas de cualificación profesional inicial.

El abandono educativo tras la educación obligatoria es, empero, elevado en España. A grandes rasgos, los datos autonómicos de 2008 podrían resumirse como sigue: siendo la tasa de abandono temprano en España de un 31,9%, en País Vasco y Navarra la cifra era análoga a la media europea (donde se situaba en un 14,9%); en Asturias, Galicia, Castilla y León y Madrid dicho abandono estaba entre el 20 y el 25%; seguían a este grupo las

---

[94] SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., págs. 21-22 y 24.

[95] MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*, 2010.

[96] Aunque también es cierto que estos últimos ofrecen mejores resultados, MENA MARTÍNEZ, L.; FERNÁNDEZ ENGUITA, M.; RIVIÉRE GÓMEZ, J.: "Desenganchados de la educación: procesos, experiencias, motivaciones y estrategias del abandono y del fracaso escolar", *Revista de Educación*, núm. extraord. 2010, págs. 119 y ss., fundamentalmente pág. 140.

[97] La media nacional de alumnos por unidad/grupo era de 24,2 en el curso 2008/2009; los números más elevados se dan en Melilla (28), Cataluña (27,6), Murcia (26,3), Andalucía (25,7) y Madrid (25,5), y los más bajos en País Vasco (19,9), Galicia (20,5) y Extremadura (20,7); Castilla y León se sitúa en parámetros mejores que la media española y, de hecho, se encuentra entre las CC.AA. que arrojan datos más positivos, MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos avance. Curso 2008-2009.*

[98] "Haciendo uso de este concepto de capital-riesgo en educación, los individuos, animados por sus familias, permanecen en el sistema educativo en tanto albergan una confianza en que al término de su estancia puede obtener retribuciones económicas y profesionales mayores que si optan por el abandono", POY CASTRO, R.: "Efectos del credencialismo y las expectativas sociales sobre el abandono escolar", *Revista de Educación*, núm. extraord. 2010, págs. 164-165. Para un estudio concreto, ADAME OBRADOR, M.T. y SALVÀ MUT, F.: "Abandono escolar prematuro y transición a la vida activa en una economía turística: el caso de Baleares", *Revista de Educación*, núm. 351, 2010, págs. 185 y ss.

[99] La ESO tiene carácter terminal, pues con ella finaliza la educación obligatoria; sin embargo, también presenta una función propedéutica, al preparar a los estudiantes para acceder a la educación postobligatoria [GONZÁLEZ, A. y AYALA DE LA PEÑA, A.: "La Formación Profesional en España en el marco de la implantación de la enseñanza secundaria obligatoria: el contraste con el modelo belga", *Revista Española de Pedagogía*, núm. 204, 1996, pág. 324]. Sobre este carácter propedéutico de los niveles obligatorios de enseñanza, también POY CASTRO, R.: "Efectos del credencialismo y las expectativas sociales sobre el abandono escolar", cit., pág. 150.

Autonomías situadas entre un 25 y un 35% (Aragón, Cantabria, La Rioja, Cataluña, Valencia o Extremadura); el resto superaban el 35%, incluso el 50% en Ceuta y Melilla[100].

Los datos de 2010 reflejan cierta mejoría, pues el porcentaje de población de 18 a 24 años que no había completado el nivel de educación secundaria de segunda etapa (la posterior a la ESO) y no seguía ningún tipo de educación-formación se situó en un 28,4%. Por CC.AA. las mejores posiciones las ocuparon País Vasco (12,6%) y Navarra (16,8%), seguidas de las que se situaron entre el 22% y el 24% (Asturias, Madrid, Galicia, Castilla y León, Aragón y Cantabria); cercana a la media nacional se ubicó La Rioja con un 28,1%, mientras que el resto superaron el porcentaje español (entre el 29% y el 35% estaban Cataluña, Comunidad Valenciana, Canarias, Extremadura, Castilla-La Mancha y Andalucía; un 35% fue el dato de Murcia; un 36,7% el de Baleares y un 40,7% el de Ceuta y Melilla)[101].

3.- Bachillerato

El Bachillerato, organizado en dos cursos que se realizan, de ordinario, entre los dieciséis y los dieciocho años[102], forma parte de la Educación Secundaria voluntaria[103] y puede ser cursado por los estudiantes que estén en posesión de alguno de los títulos siguientes: Graduado en ESO, Técnico de Formación Profesional, Técnico Deportivo o Técnico de Artes Plásticas y Diseño[104]. Como opción generalista que da paso a la enseñanza superior "ha sido una etapa educativa bastante estable, en cuanto a su estructura y currículo, a través de los tres textos legislativos (LOGSE, LOCE y LOE) producidos en los últimos veinte años"[105]; en todo caso, una vez reducido a dos años y diferenciado por modalidades que dan acceso a itinerarios universitarios dispares, "se ha convertido en una especie de preselección universitaria que podría tener eventualmente cierto valor 'profesional' pero que no logra consolidarlo"[106].

Su finalidad es proporcionar formación, madurez intelectual y humana, conocimientos y habilidades que permitan el desarrollo de las funciones sociales y la incorporación a la vida activa con responsabilidad y competencia, pero también ofrece una preparación especializada que permite el acceso a la Educación Superior; en consecuencia, la obtención del título de Bachiller tendrá efectos tanto laborales como académicos. En el plano laboral, llama la atención como, aun cuando las empresas suelen demandar personal con formación profesional, reclaman, sobre todo, la de grado superior, es decir, la correspondiente, con carácter general, a quienes poseen el Bachillerato; pero como el perfil escasea (pese a una progresiva tendencia a la aproximación entre el número de técnicos superiores y universitarios, en 2009 todavía dos de cada tres titulados superiores procedían de la universidad[107]), aquéllas a menudo optan por la segunda alternativa, dada por los candidatos

---

[100] ROCA COBO, E.: "El abandono temprano de la educación y la formación en España", *Revista de Educación*, núm. extraord. 2010, págs. 40 y 42.

[101] MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, cit., pág. 25.

[102] Pese a la larga "persistencia del Bachillerato de dos cursos, no han faltado opiniones y propuestas que a lo largo de estos años han venido reclamando la vuelta a un Bachillerato de tres cursos, como el de la Ley General de Educación de 1970, anterior a la implantación de la secundaria obligatoria hasta los 16 años, que instauró la LOGSE en 1990"; de hecho, el Bachillerato de tres cursos impera en Derecho comparado europeo, SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., pág. 48.

[103] Sobre la implantación y desarrollo del Bachillerato en Castilla y León, Orden EDU/1061/2008, de 19 de junio.

[104] En el curso 2008/2009 cursaban el Bachillerato en Castilla y León 33.769 alumnos; un 2,6% menos que el anterior [CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., pág. 81]. En el curso 2010/2011 el número de alumnos de Bachillerato de esta Comunidad Autónoma ascendió a 37.229, MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, cit., pág. 19.

[105] SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., pág. 47.

[106] PLANAS, J.; SALA, G. y VIVAS, J.: "Nuevas estrategias formativas ante el freno de la expansión educativa en España", cit., pág. 240.

[107] Datos españoles que son análogos a los de la OCDE y a los de la UE, OCDE: *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2011. Informe español.*

que sólo cuentan con título de Bachiller o por personas universitarias, aunque no hayan concluido sus estudios[108].

Como opciones singulares, el Bachillerato nocturno y a distancia se orientan, fundamentalmente, a las personas que por razones laborales no puedan acudir a los centros ordinarios y según los horarios regulares o, en el caso de la segunda opción, a personas que residen en el extranjero o en España pero en una Comunidad Autónoma donde no exista la modalidad que se quiere estudiar o cuando concurran circunstancias excepcionales que lo aconsejen. La organización de estas opciones corresponde, en su respectivo ámbito de gestión, a las administraciones educativas, pero en todo caso es preciso estar en posesión del título de graduado en ESO o estudios equivalentes[109].

Al igual que ocurría en las etapas educativas previas, corresponderá al Gobierno establecer las enseñanzas mínimas (contenidas en RD 1467/2007, de 2 de noviembre) a fin de asegurar una formación común a todo el alumnado, así como la validez de los títulos correspondientes para facilitar la continuidad, progresión y coherencia del aprendizaje en caso de movilidad geográfica. Dichas enseñanzas significarán el 65% de los horarios escolares; salvo en las Comunidades Autónomas con lengua cooficial, donde ocupará al menos el 55%. En fin, y conforme ya se ha indicado, serán las administraciones educativas de cada Autonomía las encargadas de establecer, en su ámbito de gestión, el currículo, del que forman parte aquellas enseñanzas mínimas; en tal sentido, y para Castilla y León, Decreto 42/2008, de 5 de junio.

Esta educación secundaria postobligatoria contribuirá a desarrollar en los alumnos las capacidades que les permitan ejercer la ciudadanía democrática; consolidar una madurez personal y social; fomentar la igualdad efectiva de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres; afianzar los hábitos de lectura, estudio y disciplina; dominar, en sus expresiones oral y escrita, la lengua castellana y, en su caso, la cooficial de su Comunidad Autónoma; expresarse con fluidez y corrección en una o más lenguas extranjeras; utilizar con solvencia y responsabilidad las TICs; conocer y valorar críticamente las realidades del mundo contemporáneo y participar de forma solidaria en el desarrollo y mejora de su entorno social; acceder a los conocimientos científicos y tecnológicos fundamentales y dominar las habilidades básicas propias de la modalidad elegida; comprender los elementos y procedimientos fundamentales de la investigación y de los métodos científicos y consolidar la sensibilidad y el respeto hacia el medio ambiente; afianzar el espíritu emprendedor[110]; desarrollar la sensibilidad artística y literaria; utilizar la educación física y el deporte para favorecer el desarrollo personal y social; por último, enraizar actitudes de respeto y prevención en el ámbito de la seguridad vial. En todo caso, y con tales objetivos como norte, las actividades educativas habrán de favorecer la capacidad del alumnado para aprender por sí mismo, para trabajar en equipo y para aplicar los métodos de investigación apropiados.

El Bachillerato se desarrolla en modalidades diferentes, se organiza de modo flexible y, en su caso, en distintas vías: modalidad de Artes (con dos vías; la de Artes plásticas, imagen y diseño, y la de Artes escénicas, música y danza), de Ciencia y Tecnología[111] y de Humanidades y Ciencias Sociales. "Los porcentajes de alumnos por modalidad de Bachillerato en el curso 2007-2008 eran los siguientes para las cuatro modalidades aún vigentes en ese año escolar: el 3,8% de los alumnos de Bachillerato cursaba la modalidad de

---

[108] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., pág. 124.

[109] Rige el Bachillerato nocturno en Castilla y León, la Orden EDU/1257/2008, de 9 de julio, por la que se ordenan y organizan tales enseñanzas. Lo cursaban 2.144 alumnos en el curso 2008/2009, pudiendo apreciar un descenso en todas las provincias salvo Salamanca y Segovia, donde aumentó en un 39,3% y un 9,20%, respectivamente [CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., pág. 82]. El bachillerato a distancia ha sido cursado por 3.652 alumnos en el curso 2010/2011, MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, cit., pág. 19.

[110] Al respecto, interesantísimo el estudio de MARINA, J.A.: "La competencia de emprender", *Revista de Educación*, núm. 351, 2010, págs. 49 y ss.

[111] El diseño de esta modalidad de Bachillerato en la LOGSE había sido muy criticado, pues cabría entender que las materias que lo componen podrían cumplir una función de formación profesional de base, lo que no ocurría con carácter general, FARRIOLS, X.; FRANCÍ, J. e INGLÉS, M.: *La formació professional en la LOGSE. De la llei a su implantació*, Barcelona (ICE/Horsori), 1994, pág. 122.

Artes; el 38,1%, la de Ciencias de la Naturaleza y la Salud; el 50,4%, la de Humanidades y Ciencias Sociales; el 7,7%, la de Tecnología. Esta desproporción de los porcentajes por modalidades, especialmente el llamativo bajo porcentaje en Tecnología, quizás explique nuestro desfase respecto a los países de la Unión Europea en titulados superiores de matemáticas, ciencias y tecnología, que en ese curso se situaba a más de seis puntos por debajo de la media europea para la población de entre 20 y 29 años"[112]. La mejora producida en el curso 2009/2010 (un 4,3% en Artes, un 44,7% en Ciencias y Tecnología y un 50,7% en Humanidades[113]) puede interpretarse como aparente, en tanto responde esencialmente a la reducción a tres únicas modalidades.

Por su parte, las materias impartidas se articulan en torno a las siguientes variables: 1) las comunes, que son obligatorias para todos los alumnos, en tanto su finalidad es profundizar en la formación general, aumentar la madurez y centrarse en las competencias de carácter más transversal y que favorecen el proceso de aprendizaje futuro; 2) las de modalidad, cuyo objetivo es proporcionar una formación específica, preparando para una variedad de estudios posteriores y favoreciendo la inserción en un determinado campo laboral (los estudiantes deben cursar, a lo largo del Bachillerato, al menos seis de estas materias, de las cuales un mínimo de cinco deben ser de la modalidad elegida); y 3) las optativas, que tienen como finalidad completar la formación del alumnado, ampliando las enseñanzas de carácter general o profundizando en aspectos propios de la modalidad seguida (la oferta debe incluir una segunda lengua extranjera y TICs; además, los estudiantes pueden elegir como optativa al menos una materia de modalidad).

El profesor de cada materia decidirá, al término del curso, si el estudiante ha superado los objetivos de la misma. No obstante la evaluación continua del aprendizaje, los alumnos podrán realizar una prueba extraordinaria, en las fechas que determine la administración correspondiente, de las materias no superadas[114].

Al finalizar el primer curso el profesorado adoptará las decisiones correspondientes sobre la promoción del estudiante al segundo, que tendrá lugar cuando se hayan superado todas las materias cursadas o exista una evaluación negativa que afecte a un máximo de dos de ellas, en cuyo caso el afectado habrá de matricularse de las pendientes y los centros organizarán las oportunas actividades de recuperación y evaluación de las mismas[115]. Quienes finalicen satisfactoriamente los dos cursos (evaluación positiva en todas las materias, teniendo en cuenta que, de conformidad con el art. 44.1 LOE --tras la LO 2/2011--, "el Gobierno regulará el régimen de convalidaciones recíprocas entre los módulos profesionales de un ciclo formativo de grado medio y las materias de bachillerato") recibirán el Título de Bachiller, con efectos laborales y académicos; igual titulación obtendrán quienes finalicen las enseñanzas profesionales de música y danza si superan las asignaturas comunes del Bachillerato; también, en fin, los alumnos "que tengan el título de Técnico Superior en Formación Profesional… por la superación de las asignaturas necesarias para alcanzar los objetivos generales del Bachillerato, que serán determinadas por el Gobierno" (art. 37.1 LOE, en la redacción que le otorga la disposición vigésimo cuarta de la LO 2/2011).

A este respecto, es preciso destacar que, según indica la OCDE, el porcentaje de alumnos que ha obtenido un título de segunda etapa obligatoria (lo que no incluye sólo el bachillerato, sino también los ciclos medios de formación profesional) en 2008 ha sido del 74% (un punto inferior al año anterior aunque muy superior a los datos de 2000, que reflejaban sólo el 60%), lo que sitúa a España a ocho puntos de la media de la OCDE (82%) y a doce de la UE (86%). La diferencia radica, seguramente, en el número relativamente modesto de alumnos que se gradúan en ciclos formativos de grado medio; en cambio, en Bachillerato los datos españoles (46%) sólo son ligeramente peores que los de la OCDE (49%) y se sitúan, de

---

[112] SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., pág. 50.

[113] MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, cit., pág. 20.

[114] Regula la evaluación en Bachillerato en Castilla y León la Orden EDU/2134/2008, de 10 de diciembre.

[115] Un 77,4% de los alumnos de primero de Bachillerato promocionaron en el curso 2010/2011, MEC: *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, cit., pág. 20.

hecho, por encima de la media de la UE (44%) y de países como Italia (35%), Países Bajos y Alemania (39%) o Suecia (31%)[116].

Tras el Bachillerato es posible seguir estudiando, incorporándose a la Educación Superior, pero también cabe optar por acceder al mundo laboral. En el plano educativo, el título de Bachiller habilita para acceder a la enseñanza universitaria (previa prueba de acceso[117]), que subsiste como opción mayoritaria[118]; las enseñanzas artísticas superiores, previa superación de la prueba específica correspondiente; los estudios de Formación Profesional de grado medio o superior; las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño de grado superior (previa prueba de acceso); las enseñanzas deportivas de grado superior (con prueba de acceso para determinadas modalidades), si cuenta con el título de Técnico deportivo, o las enseñanzas militares, sea a nivel de oficial, sea al de suboficial (en ambos casos se establece reconocimiento médico y pruebas de inglés y físicas; para oficiales, también la de acceso a la universidad).

A efectos laborales (en relación con los requisitos exigidos en las convocatorias a puestos de trabajo públicos o privados), se establecen una serie de equivalencias con el título de Bachillerato (referidas a otros títulos, pruebas de acceso o estudios no completados); en unos casos recogidas por la normativa (fundamentalmente, Orden EDU/1603/2009, de 10 de junio, y Orden EDU/520/2011, de 7 de marzo) y en otros otorgada por resoluciones individualizadas. En la primera hipótesis, las personas interesadas sólo tienen que exhibir los títulos o las certificaciones académicas acreditativas de que cumplen los requisitos exigidos por las normas legales, para el reconocimiento de sus estudios a efectos laborales; no es necesario, por tanto, ningún acto administrativo ni, en consecuencia, la intervención de ninguna administración. Por su parte, las solicitudes de equivalencias a efectos profesionales no contempladas expresamente en la normativa deberán ser dirigidas al órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, que será el encargado de resolver.

En su calidad de etapa educativa intermedia, el Bachillerato, como la Formación Profesional de Grado medio (analizada en el apartado posterior), resulta esencial en el mercado laboral actual, dado el déficit de tales titulaciones en España, que presenta una sobreabundancia de mano de obra poco cualificada, la cual, junto a la de carácter superior (que ya está llegando a cierto límite de saturación en un mercado incapaz de colocar a los titulados en puestos acordes a su formación), constituyen la base del sistema productivo, al punto de poder afirmar que el mayor problema de la formación reglada se ubica en su incapacidad para incentivar y producir cualificaciones intermedias, sobre todo por el excesivo volumen de jóvenes que no obtienen el Graduado en ESO y no pueden seguir estudiando[119].

La Estrategia española de empleo 2012/2014 es tajante cuando confirma el exceso de mano de obra no cualificada en el mercado laboral español y reconoce abiertamente que "la media europea en cuanto a cualificación de la población ocupada es claramente superior a la española. Si se toma como referente el estudio realizado por la Comisión Europea y por el CEDEFOP sobre la previsión de la cualificación en Europa para 2020, y se compara la situación actual española, aparece claramente que el déficit más importante se encuentra en los niveles de enseñanza secundaria postobligatoria en los que la distancia entre la situación actual y la esperada a nivel europeo es de más del doble".

---

[116] *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2011. Informe español*, de conformidad con el cual, los indicadores correspondientes al año 2009, establecen, para la franja de edad de entre 25 y 34 años, que un 64% de los españoles poseen estudios secundarios postobligatorios, lo que significa un punto menos que en 2008, diecisiete menos que la OCDE (81%) y diecinueve menos que la UE.

[117] Los estudios demuestran que "la nota media del bachillerato de los centros es un excelente predictor de la nota media en la prueba de acceso", GONZÁLEZ VALLINAS, P.; ÁLVAREZ, J.L.; PEIRÓ, S. y SAN FABIÁN, J.L.: "Mito y realidad en las diferencias de resultados en Bachillerato y en la prueba de acceso a la universidad de los centros públicos y privados en Asturias en el período 2004-2008", *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 53, 2010, pág. 10.

[118] SANTANA VEGA, L.E. y FELICIANO GARCÍA, L.: "Dificultades en el proceso de toma de decisiones académico-profesionales: el reto de repensar la orientación del Bachillerato", *Revista de Educación*, núm. 350. 2009, pág. 342.

[119] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., págs. 126-130.

4.- Formación Profesional

"La formación profesional es considerada, de forma prácticamente unánime, como uno de los temas de gran trascendencia para el futuro profesional de los individuos, la competitividad de las empresas y el desarrollo de los países… Formarse profesionalmente es una de las aspiraciones de todo individuo con el fin de conseguir situarse en el mercado de trabajo con una identidad propia, para así obtener rentas más elevadas que le faciliten acceder a un determinado estatus social. Lo mismo ocurre con las empresas, que desean disponer de una mano de obra profesional que domine su oficio o profesión y que resuelva adecuadamente todas las incidencias de la producción de mercancías o servicios"[120]. Conforme rezaba el Acuerdo para la mejora del sistema educativo de Castilla y León (3 de diciembre de 1999), "la formación profesional tiene una importancia estratégica en materia educativa y de empleo y, en consecuencia, ha de tener la consideración de inversión y no de gasto, con el fin de atender con eficacia su objetivo último, que es el empleo estable y de calidad".

En un contexto de progresiva globalización, la transferencia del conocimiento resulta esencial, motivo por el cual no puede extrañar que en el ámbito comunitario se detecte una política específicamente referida a la formación profesional, asentada en ciertas orientaciones vertidas varias décadas atrás[121]. En efecto, el art. 128 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea preveía "el establecimiento de principios generales para la elaboración de una política común de formación profesional que pueda contribuir al desarrollo armónico, tanto de las políticas nacionales como del mercado común"; al tiempo, su art. 118 recomendaba a la Comisión promover el estudio de cuestiones vinculadas a la formación y perfeccionamiento profesionales.

Con estos mimbres, la Decisión del Consejo 63/266/CEE, de 2 de abril, estableció los principios generales para la puesta en marcha de una política común de formación profesional. Sin embargo, en aquellos primeros momentos existía un desajuste que dificultaba la acción comunitaria en la materia; a saber, mientras la formación profesional se incluía dentro de las políticas sociales del ente supranacional, la educación quedaba al margen, por lo que la Comunidad hubo de servirse de sus competencias respecto a aquélla para, vía indirecta, incidir en ésta[122].

La tendencia a la consideración conjunta de formación profesional y educación encontró expresión clara en la adopción por el Consejo de las Orientaciones generales para la elaboración de un programa de actividades a nivel comunitario en la materia (1971), cuyos considerandos ya señalan que "la formación profesional no debe y no puede constituir una acción aislada e independiente, sino que debe fundarse sobre los resultados de una enseñanza general que responda a los diversos niveles de exigencia de una sociedad moderna". El documento resulta interesante desde diversas perspectivas, pues, reconoce los estrechos vínculos entre la política económica y la social, en la que se incluye la de formación profesional; indica que deberían emprenderse acciones que conecten la educación general y la formación profesional técnica; afirma la necesidad de aproximar los niveles de formación en los países, por entender que es una meta "necesaria, oportuna y realizable en interés de la economía de la Comunidad, así como de las personas que se hayan beneficiado de la formación de que se trate", que logrará mejorar la oferta de formación (para que sirva a los requerimientos del mercado) y facilitar la circulación de personas; en fin, aboga por implantar un método que facilite el reconocimiento mutuo de los títulos. Pese a los años transcurridos desde entonces, la actual política comunitaria de formación profesional parte de estas orientaciones; el hecho de que la implementación de medidas haya debido esperar al siglo XXI deriva del escaso interés de los Estados por acercar los sistemas de formación

---

[120] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., pág. 7.

[121] JATO SEIJAS, E.: *La formación profesional en el contexto europeo: nuevos desafíos y tendencias*, Barcelona (Estel), 1998; JIMÉNEZ JIMÉNEZ, B.: *Claves para comprender la formación profesional en Europa y en España*, Barcelona (EUB), 1996 o MASSON, J.R.: "La contribución de la política europea de formación profesional a las reformas en los países asociados de la Unión Europea", *Revista Europea de Formación Profesional*, núm. 41, 2007, págs. 48-72.

[122] FERNÁNDEZ CORONADO, A.: "Derecho a la educación", en AA.VV. (ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V., Dirs.): *Comentarios a la Constitución Europea. Libro II: Los derechos y libertades*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2004, págs. 511-512.

profesional, por lo que las riendas han debido ser tomadas por las instituciones europeas, bajo la forma de Recomendaciones y Decisiones orientadas a fomentar el acceso a la formación profesional por toda la población y a lo largo de toda la vida[123].

La inclusión de cuestiones educativas en el ámbito de la formación profesional (aún sin base directa en el Tratado) recibió el espaldarazo definitivo del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en 1983[124], al establecer una interpretación amplia del concepto incorporado al art. 128 TCEE, abriendo al dominio comunitario un espacio más amplio en materia de educación, aun cuando únicamente fuera en aquellos aspectos ligados al acceso y permanencia en el mercado de trabajo (formación permanente, tránsito a la vida activa, mejora de la empleabilidad, formación en alternancia…). El paso definitivo se dio, empero, en el año 1992, con el Tratado de la Unión, que reformó el de Roma para incluir la educación como política de ámbito comunitario, pero de forma sumamente limitada, pues la cuestión quedaba a la entera competencia de los Estados miembros, reservándose a la UE únicamente el deber de contribuir al desarrollo de una educación de calidad, fomentando la cooperación entre aquéllos; de este modo, en sentido estricto la formación profesional sigue desgajada de la educación y se ve sometida de forma mucho más intensa a la acción comunitaria.

El Tratado de Amsterdam (1997) no supuso, al menos aparentemente, un cambio sustancial, pues la regulación de la cuestión permaneció inalterada, no obstante lo cual la elevación de la creación de empleo a objetivo de primer orden incidirá en el desarrollo posterior de la formación profesional. Así, en el Consejo Europeo de Luxemburgo sobre el empleo de 1997 se adopta una estrategia europea en la materia a seguir a través de las denominadas "Directrices para el empleo" y se avanzan los ejes principales sobre los que deben sustentarse, entre los cuales se cita la mejora de la capacidad de inserción profesional y el fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas a las mutaciones económicas: en el marco del primero, la formación actúa como medida de política activa de empleo con carácter preventivo frente al riesgo de desempleo juvenil y el paro de larga duración, lo que no sólo afecta a la necesidad de dotar a los jóvenes de cualificaciones adaptadas a las necesidades del mercado laboral, sino también a los sistemas escolares y a la necesidad de reducir el abandono prematuro de la escuela; por cuanto hace al segundo, es menester impulsar la consideración de la empresa no sólo como centro de producción, sino también como medio de formación.

Estos planteamientos condicionan la concepción de la formación profesional en el plano comunitario y, por ende, en el español. Su marco básico viene definido por el Programa de Acción en el ámbito del aprendizaje permanente (Decisión 1720/2006/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre), que fija los objetivos que deben presidir las actuaciones de la UE y de los Estados miembros y define la formación profesional como "toda forma de educación o formación profesional inicial, incluidos la enseñanza técnica y la profesional y los sistemas de aprendizaje, que contribuya al logro de una cualificación profesional reconocida por las autoridades competentes del Estado miembro en el que se obtenga, así como toda educación o formación profesional continua cursada por una persona durante su vida laboral".

En todo caso, la importancia de la formación en la UE conecta con la libre circulación de trabajadores, pues es preciso que éstos puedan "exportar" sus cualificaciones y su formación en todo el ámbito comunitario, procediendo estar a cuanto al respecto dispone la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, cuya finalidad es unificar en un único texto la dispersa normativa sobre reconocimiento de títulos para permitir satisfacer aquel derecho a la libre circulación.

---

[123] CANO GALÁN, Y.: *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, Madrid (Ministerio de Trabajo e Inmigración), 2010, págs. 39-40; KOVACS, I.: "Trabajo, cualificaciones y aprendizaje a lo largo de la vida: Ilusiones y problemas de la sociedad de la información", *Sociología del trabajo*, núm. 34, 1998, págs. 3-26 o SARRATE CAPDEVILA, M.L.: "La educación a lo largo de la vida, prioridad de la Unión Europea", *Educación XXI: Revista de la Faculta de Educación*, núm. 3, 2000, pág. 245-262.

[124] Concretamente en STJCE de 13 de febrero de 1983, asunto 293/83, Françoise Gravier contra la Villa de Lieja.

En fin, "para poner claridad en el abigarrado panorama evolutivo de la formación profesional en Europa, y en la creencia que la formación profesional tiene que ponerse al servicio del empleo, favoreciendo el reconocimiento de la formación formal e informal y potenciando la libre circulación de trabajadores y personas en formación, por Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008, se crea el Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente (EQF-MEC)"[125]. La Recomendación asume la finalidad esencial de mejorar la transparencia, la comparabilidad y la transferibilidad de las cualificaciones de los ciudadanos (procedentes de aprendizajes formales, no formales y a lo largo la vida) expedidas con arreglo a las prácticas de los respectivos Estados miembros, de modo que cada país establecerá su propio sistema de cualificaciones tomando como referente común el EQF-MEC, convertido en instrumento para cotejar los niveles de cualificación internos, a fin de lograr que en el año 2012 (fecha que se antoja ciertamente optimista y de difícil, por no decir imposible, satisfacción) una persona pueda servirse de las que porta en cualquier Estado, favoreciendo así la movilidad y potenciando el empleo.

En este contexto general, el Plan autonómico de Formación Profesional 2011 establecía que "la formación profesional de los jóvenes en Castilla y León se convierte en un elemento estratégico clave para el futuro de la comunidad. Es necesario incrementar el número de alumnos que optan por estudios de formación profesional y minimizar el número de personas que abandonan de forma prematura el sistema educativo sin cualificación alguna para responder a las necesidades de personal cualificado del mercado laboral y converger hacia niveles similares a la media de los países europeos, reduciendo el actual diferencial. Además, es necesario ofrecer oportunidades a las personas adultas para reintegrarse en el sistema de formación, acreditar sus competencias y obtener una cualificación profesional que facilite su mejora profesional, su permanencia o su reinserción en el mercado de trabajo".

4.1.- La Formación Profesional como sistema complejo

Para comprender la realidad de la formación profesional en España es preciso, además de tener en cuenta los condicionantes europeos, partir de su anclaje constitucional, ubicado, tanto en los arts. 40.2 y 35 CE (el primero exige una política que garantice la formación y readaptación profesionales y el segundo reconoce el derecho al trabajo y a la promoción a través del mismo[126]), como en el art. 27 CE (que contiene el derecho a la educación). De este modo, convergen objetivos educativos (art. 27 CE), concretados en el desarrollo de la personalidad y la convivencia humana, con otros propios de la política socioeconómica y el empleo (arts. 40 y 35 CE).

Esta es la filosofía que inspiró la LO 5/2002, de 19 de julio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, que por vez primera pone en conexión las enseñanzas profesionales del sistema educativo y las propias de la formación para el empleo, buscando un sistema integral. Años después, la LOE, al regular la correspondiente a la administración educativa, asumió los compromisos avanzados por la UE de ponerla al servicio de un aprendizaje permanente desarrollado a lo largo de toda la vida (sobre el que se volverá al final del capítulo) y se ajustó al diseño contemplado por la LO 5/2002, al estructurar aquella formación en ciclos formativos (medio y superior) que han de quedar referidos al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, amén de instaurar los PCPI como parte integrante del entramado. En esta línea avanza la reforma a la LO 5/2002 efectuada por LO 4/2011, así como los cambios normativos efectuados o promovidos por la citada y por su precedente LO 2/2011.

En el momento actual, el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, las organiza en veintiséis familias profesionales: actividades físicas y deportivas; administración y gestión; agraria; artes gráficas; artes y artesanías; comercio y marketing; edificación y obra civil; electricidad y electrónica; energía y agua; fabricación mecánica; hostelería y turismo;

---

[125] CANO GALÁN, Y.: *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, cit., pág. 71.

[126] En tanto la formación profesional es elemento imprescindible para el trabajo y la promoción, SALA FRANCO, T.; PEDRAJAS MORENO, A. y LLEÓ CASANOVA, B.: *La formación profesional continua de los trabajadores en la empresa*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2005, pág. 15.

imagen personal; imagen y sonido; industrias alimentarias; industrias extractivas; informática y comunicaciones; instalación y mantenimiento; madera, mueble y corcho; marítimo pesquera; química; sanidad; seguridad y medio ambiente; servicios socioculturales y a la comunidad; textil, confección y piel; transporte y mantenimiento de vehículos y vidrio y cerámica.

En cada una de estas familias existen cinco niveles, que identifican competencias "en un conjunto reducido de actividades de trabajo relativamente simples correspondientes a procesos normalizados, siendo los conocimientos teóricos y las capacidades prácticas a aplicar limitados" (nivel 1); "en un conjunto de actividades profesionales bien determinadas con la capacidad de utilizar los instrumentos y técnicas propias, que concierne principalmente a un trabajo de ejecución que puede ser autónomo en el límite de dichas técnicas", siendo precisos "conocimientos de los fundamentos técnicos y científicos de su actividad y capacidades de comprensión y aplicación del proceso" (nivel 2); "en un conjunto de actividades profesionales que requieren el dominio de diversas técnicas y puede ser ejecutado de forma autónoma, comporta responsabilidad de coordinación y supervisión de trabajo técnico y especializado", exigiendo "la comprensión de los fundamentos técnicos y científicos de las actividades y la evaluación de los factores del proceso y de sus repercusiones económicas" (nivel 3); "en un amplio conjunto de actividades profesionales complejas realizadas en una gran variedad de contextos que requieren conjugar variables de tipo técnico, científico, económico u organizativo para planificar acciones, definir o desarrollar proyectos, procesos, productos o servicios" (nivel 4) o "en un amplio conjunto de actividades profesionales de gran complejidad realizados en diversos contextos a menudos impredecibles que implica planificar acciones o idear productos, procesos o servicios", implicando "gran autonomía personal" y "responsabilidad frecuente en la asignación de recursos, en el análisis, diagnóstico, diseño, planificación, ejecución y evaluación" (nivel 5).

Una cualificación profesional (conjunto de competencias profesionales con significación para el empleo, adquiridas a través de un proceso formativo formal o no, objeto de evaluación y acreditación) puede subdividirse en unidades de competencia que, para su desarrollo, se asocian a módulos formativos, los cuales conforman las ofertas de formación profesional del sistema educativo (ciclos de formación de grado medio y de grado superior y PCPI) y de la formación para el empleo (enseñanzas conducentes a la obtención de certificados de profesionalidad). Tales cualificaciones profesionales pueden obtenerse por tres vías profundamente interconectadas (conforme pretendía la LO 5/2002 y asumen con ímpetu la LO 2/2011 y la LO 4/2011):

1.- En el Sistema Educativo no universitario, mediante certificado de haber superado un Programa de Cualificación Profesional Inicial (permite acreditar una cualificación profesional de nivel 1), título de Formación Profesional de grado medio (nivel 2 de cualificación) y título de Formación Profesional de grado superior (nivel 3 de cualificación).

2.- En el Sistema de Formación para el Empleo, vinculada al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, con la obtención de un Certificado de Profesionalidad de los existentes en el repertorio de los así calificados (su regulación en RD 34/2008), que acreditan con carácter oficial las competencias profesionales que capacitan para el desarrollo de una actividad laboral con significación en el empleo. Dicho Certificado constituye *ex* art. 26 Ley 56/2003, de Empleo, el instrumento de acreditación, en el ámbito de la Administración laboral, de las cualificaciones profesionales del Catálogo adquiridas a través de procesos formativos o del proceso de reconocimiento de la experiencia laboral y de vías no formales de formación, a continuación analizado. El Repertorio Nacional de Certificados está constituido por el conjunto de los ordenados sectorialmente en familias profesionales y de acuerdo con los niveles de cualificación establecidos en el Catálogo Nacional de Cualificaciones.

Aunque se trate de una cuestión enmarcada bajo la competencia de la administración laboral, son crecientes las conexiones con el sistema educativo; sirva de muestra el art. 52.6 RD 1147/2011, merced al cual "las administraciones laborales competentes expedirán, a quienes lo soliciten, el certificado de profesionalidad correspondiente cuando a través de las enseñanzas profesionales cursadas en el sistema educativo hayan obtenido certificación académica que acredite las unidades de competencia que conforman dicho certificado de profesionalidad, por la superación de los módulos profesionales asociados a ellas". El

estrecho vínculo se detecta igualmente en el art. 26.5 Ley 56/2003, al sentar que la oferta de acciones de formación profesional para el empleo referida al Catálogo Nacional de Cualificaciones ha de permitir el reconocimiento y capitalización de aprendizajes con la acreditación de la experiencia y de la formación profesional del sistema educativo.

3.- Acreditando las competencias obtenidas a través de la experiencia laboral o con formación no reglada, para lo cual procederá participar en un proceso de acreditación, en la convocatoria que se realice al efecto[127]. El procedimiento de reconocimiento y acreditación de competencias, regulado mediante RD 1224/2009, de 17 de julio, cumple tres fines: en primer lugar, evaluar las competencias profesionales, adquiridas a través de la experiencia laboral y otras vías no formales de formación, mediante procedimientos y metodologías comunes que garanticen la validez, fiabilidad, objetividad y rigor técnico de la evaluación; en segundo término, acreditar oficialmente las competencias profesionales, favoreciendo su puesta en valor con el fin de facilitar tanto la inserción e integración laboral y la libre circulación en el mercado de trabajo, como la progresión personal y profesional; por último, facilitar a las personas el aprendizaje a lo largo de la vida y el incremento de su cualificación profesional, ofreciendo oportunidades para la obtención de una acreditación parcial acumulable, con la finalidad de completar la formación conducente a la obtención del correspondiente título de Formación Profesional o Certificado de Profesionalidad[128].

Es preciso tener en cuenta, en todo caso, que "puesto que una cualificación se estructura en unidades de competencia, y las personas pueden haberlas adquirido a través de distintos procedimientos, podrán ir acumulando acreditaciones parciales de las unidades de competencia en que se ha subdividido el certificado de profesionalidad"[129]. Por ello, el art. 26.4 Ley 56/2003 establece que la oferta formativa vinculada a la obtención del mismo debe estructurarse en módulos y facilitar la acreditación parcial acumulable para el reconocimiento de competencias profesionales en el marco del Sistema Nacional de las Cualificaciones y la Formación Profesional.

Baste la exposición precedente para comprobar como la formación profesional es un ámbito de gran complejidad donde confluyen plurales y diversos actores e instituciones, situándose a caballo entre el sistema educativo, el mercado de trabajo y el sistema productivo; precisamente por ello, aglutina tensiones y tendencias a veces contrapuestas y siempre fluctuantes que exigen un gran esfuerzo para lograr entender sus principales características, diagnosticar sus debilidades y fortalezas o predecir su evolución futura. Para una configuración general inicial, baste avanzar que, aunque engloba todas las actividades formativas dirigidas al desarrollo de competencias profesionales, en España, pese a los intentos por integrar las de tipo no formal e informal, el sistema todavía está dominado por la formación profesional formal[130]; con todo, las interconexiones entre las diversas esferas se han incrementado tras la LO 2/2011 y la LO 4/2011, que avanzan en el afán por presentar el sistema de formación profesional como un todo que, no obstante, presenta un perfil poliédrico, pues incorpora diversas variables entre las cuales deben existir las oportunas pasarelas de cara a garantizar que toda competencia adquirida sea oportunamente reconocida.

---

[127] "La introducción de métodos de reconocimiento de la experiencia se puede considerar como una respuesta a la exigencia de flexibilidad, transferibilidad y transparencia en y entre las distintas esferas de la educación y del trabajo, PLANAS, J.: "Sistemas de Formación Profesional y reconocimiento de cualificaciones y competencias profesionales", cit., pág. 46 o, en análogo sentido, BJORNAVOLD, J.: "La evaluación del aprendizaje no formal: calidad y limitaciones de las metodologías", *CEDEFOP. Revista Europea de Formación Profesional*, núm. 12, 1997, págs. 58-75.

[128] "Si política y socialmente se quiere estimular el desarrollo de las competencias y favorecer la adquisición de experiencias y conocimientos a lo largo de toda la vida laboral, hará falta que tales conocimientos adquiridos puedan ser valorados en términos de estatus social, de promoción dentro de la clasificación profesional o de jerarquía, o incluso en términos de salario o de posibilidades de movilidad geográfica y profesional. La validación o certificación de las aptitudes y competencias son, ante todo, un estímulo para el trabajador que aspira a una movilidad, ya sea dentro o fuera de la empresa", PLANAS, J.: "Sistemas de Formación Profesional y reconocimiento de cualificaciones y competencias profesionales", cit., pág. 47 o, en sentido análogo, HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., págs. 170 y ss.

[129] CANO GALÁN, Y.: *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, cit., pág. 66.

[130] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., págs. 9 y 16.

En este contexto, no puede causar sorpresa que la LO 2/2011 haya adicionado un nuevo art. 15 *bis* a la LO 5/2002 para forzar al Gobierno a promover "el desarrollo de un sistema integrado de información y orientación profesional, estableciendo una red que asegure, al menos, el asesoramiento a los ciudadanos en relación con las posibilidades de formación, empleo y reconocimiento de competencias, que permita la coordinación y busque la complementariedad de los dispositivos dependientes de las administraciones educativas y laborales, de la administración local, de los interlocutores sociales y de cualquier otro organismo o entidad que preste servicios de orientación, en tanto que servicio público". En cooperación con las CC.AA. habrá de velar y promover actuaciones para que tales servicios públicos de orientación laboral se adecúen a ciertas directrices; concretamente: la orientación integral y la calidad; la adecuada formación inicial y continua de los profesionales que prestan tales servicios; la coordinación entre los mismos y las políticas de educación, empleo e inclusión social; la accesibilidad a todos los ciudadanos de acuerdo con el principio de igualdad de oportunidades y la prestación de atención singularizada a las empresas, especialmente PYMEs, así como a trabajadores autónomos, en tanto que recurso capaz de optimizar su capital humano y diseñar itinerarios formativos ajustados a sus necesidades.

En consonancia con tal disposición, los arts. 54-55 RD 1147/2011 regulan específicamente la información y orientación laboral en la formación profesional del sistema educativo, concretando sus fines y organización e indicando, de manera expresa, que "con el fin de lograr una mayor eficacia de los servicios y recursos destinados a la información y orientación profesional, las administraciones educativas, en el ámbito de su competencia, establecerán las medidas que garanticen la coordinación necesaria con otros servicios o dispositivos dependientes de las administraciones educativas y laborales, de la administración local, de los interlocutores sociales, y de cualquier otro organismo o entidad que preste servicios de orientación profesional".

4.2.- La Formación Profesional en el sistema educativo

La Formación Profesional en el sistema educativo muestra su posición privilegiada respecto a la proporcionada al margen del mismo, pero también en comparación con otras enseñanzas del mentado sistema.

En efecto, y de un lado, aun cuando las titulaciones laborales (certificados de profesionalidad) y educativas (títulos de Formación Profesional) comparten un referente común y se estructuran en idénticas unidades de competencia, la percepción de unas y otras no es coincidente, pues las primeras únicamente acreditan competencias profesionales y las segundas también otras básicas exclusivas del ámbito educativo (pues no sólo aspiran a capacitar para el ejercicio de una profesión, sino también contribuyen al desarrollo personal y social del individuo), además de incorporar módulos transversales y socioeducativos (FOL, Proyecto, formación en centros de trabajo…) y otorgar una certificación académica, merecedora de alta valoración para quien desea permanecer en el sistema educativo[131]. La formación profesional proporcionada por este sistema, en fin, no es específica, sino inicial, asumiendo un carácter de básica para la realización de las restantes.

De otro, en el seno de dicho sistema, la formación profesional cuenta, frente a otras esferas del mismo, con el valor añadido de aglutinar los objetivos del art. 27 CE (derecho a la educación) con los de empleo incorporados a los arts. 35 y 40.2 CE, al proporcionar un adiestramiento práctico adecuado al desempeño cualificado de las distintas profesiones[132], lo que resulta especialmente importante en momentos de recesión económica, en los cuales se produce una mayor demanda de estudios orientados a la inserción laboral[133], conforme

---

[131] SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., pág. 55.

[132] Esta Formación Profesional incorporada orgánicamente al sistema educativo "adquiere identidad, se hace explícita, se estructura y se formaliza", lo que permite "la emisión y reconocimiento de certificaciones o acreditaciones profesionales que se estandarizan tanto en el sistema educativo, como en el sistema productivo y la organización del trabajo", PLANAS, J.: "Sistemas de Formación Profesional y reconocimiento de cualificaciones y competencias profesionales", cit., pág. 30.

[133] "Las enseñanzas de Formación Profesional aumentan sus datos de matrícula de forma significativa, ya sea debido a que los alumnos que terminan sus estudios secundarios y de Bachillerato, optan por estas enseñanzas, o por aquellos

constata la Estrategia española de empleo 2012/2014 al señalar la tendencia al "incremento de la demanda de formación profesional inicial, vistas las dificultades de acceso al mercado de trabajo y evidenciadas las mejores oportunidades de inserción laboral de los graduados en ciclos formativos, entre otros factores".

La ya citada reforma de 1990, operada por la LOGSE, pretendió mejorar estas enseñanzas, al asumir una visión integral a partir de la cual procedió a replantear la reglada con el fin de conectarla con la ocupacional y la continua (por ende, con el mercado de trabajo) a través del avance que supone la estructura modular y el incremento de los niveles de cualificación respecto al modelo precedente[134], abriendo las puertas a un proceso que ha continuado en las normas posteriores. Ello no obstante, y por su característica formalización y fuerte estructuración (propia de las enseñanzas regladas), ha seguido presentando algunas rigideces indeseadas en su relación con el mundo del trabajo[135], a cuya subsanación aspiran tanto las recientes LO 2/2011 y LO 4/2011, como el RD 1147/2011, rector de la formación profesional del sistema educativo y dictado como consecuencia de aquellas normas de superior rango.

Pese a sus virtudes potenciales, la formación profesional, en su configuración tradicional, ha sido denostada como opción de segundo orden abierta a los estudiantes menos dotados[136]. Con las reformas legislativas de los últimos años la formación profesional, tanto de grado medio (enseñanza secundaria postobligatoria) como de grado superior (educación superior), ha visto incrementado su prestigio, permitiendo la progresiva superación del estereotipo merced a diversos factores, entre los que cabe citar, no sólo las exigencias de acceso, sino también, de un lado, la ubicación de todas las opciones de secundaria en un mismo centro educativo[137], mejorando el estatus de la Formación Profesional entre los alumnos y sus familias (con el coste de hacer que se debilite su identidad propia y que la necesaria flexibilidad de gestión se vea reducida por mor de la rigidez característica de los criterios de funcionamiento de la administración educativa[138]); de otro, la introducción de prácticas en

---

trabajadores que desean adquirir nueva formación que les permita ser más competitivos en el mercado laboral", SÁEZ ARENAS, J.: "Informe sobre la Formación Profesional a distancia en España", *Revista de Educación a Distancia*, núm. 25, 2011, pág. 2.

[134] La LOGSE "postula la necesidad de dar correcta solución a disfuncionalidades que se han venido manifestando o agudizando con el transcurso del tiempo y que han configurado la formación profesional inicial como una vía secundaria, demasiado académica y excesivamente desvinculada y alejada del mundo productivo", OROVAL PLANAS, E. y TORRES SOLÉ, T.: *La financiación de la formación profesional en España. Retrato descriptivo de la financiación*, Tesalónica (CEDFOP), 2000.

[135] AA.VV. (CASAL, J., Dir.): *La interrelación de los tres subsistemas de Formación Profesional en España*, cit., pág. 70. "El desarrollo de los sistemas de formación profesional reglada trajo consigo la escolarización de la formación profesional, su institucionalización y, consiguientemente, también su alejamiento del sistema productivo" [MARHUENDA FLUIXÁ, F.; BERNARD I GARCIA, J.C. y NAVAS SAURIN, A.: "Las prácticas en empresa como estrategia de enseñanza e inserción laboral: las empresas de inserción social", *Revista de Educación*, núm. 351, 2010, pág. 141]. Sobre esta cuestión, TEJADA FERNÁNDEZ, J.: "Elementos de convergencia entre la formación profesional y la universidad: implicaciones para la calidad de la formación profesional superior", *Revista de Educación*, núm. 340, 2006, págs. 1103-1107.

[136] GARCÍA ARCE, M.C.: *Diálogo social sobre la formación profesional en España*, cit., pág. 39 o PÉREZ ESPARRELLS, C.: "La formación profesional y el sistema nacional de cualificaciones: una clave de futuro", *RMTAS*, núm. 31, 2001, pág. 92.

[137] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., págs. 26 y 54, donde insiste en como "la LOGSE incorporó otra novedad de gran trascendencia para la formación profesional actual. Con la creación de los Institutos de Enseñanza Secundaria o IES, se abrió la posibilidad de que en un mismo centro educativo se ofrecieran los estudios de ESO, de bachillerato y de ciclos de formación profesional. Esta propuesta era coherente con la filosofía integradora de la secundaria, predominante en el ámbito educativo español y, en parte, también en el internacional. El resultado ha sido que, a pesar de las resistencias y los problemas de aplicación iniciales, la formación profesional ha adquirido un estatus escolar nuevo, considerado como una vía separada y alternativa a las enseñanzas escolares generales".

[138] AA.VV. (CASAL, J., Dir.): *La interrelación de los tres subsistemas de Formación Profesional en España*, cit., pág. 146. "La rigidez en la planificación de los ciclos formativos, las dificultades para adaptar y flexibilizar los currículos según las demandas del tejido productivo local, las dificultades para construir unos equipos de profesorado según las necesidades de los centros o las barreras a la demanda de las empresas para poder organizar actividades formativas son algunos ejemplos de los problemas que la gestión de los centros tienen que afrontar. De hecho, pocos centros consiguen superar estas dificultades, y muy a menudo sólo de forma temporal. Esta rigidez en la gestión también se refleja en los equipamientos y dotaciones de recursos, que, a pesar de tener unos niveles mínimos más o menos aceptables, en ningún caso disponen de la tecnología necesaria para formar al personal cualificado que las políticas de innovación de las empresas requieren", HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., pág. 56.

empresas como contenido obligatorio en todos los ciclos formativos, incrementando su valoración como vía respetada de acceso al mercado laboral[139]. Por cuanto hace a los Programas de Cualificación Profesional Inicial, su progresivo enriquecimiento (tanto en el plano de la mejora de la empleabilidad como en el de mantenimiento en el seno del sistema educativo) ha provocado un claro alejamiento de sus precedentes, los denostados Programas de Garantía Social.

De este modo "la formación profesional ha pasado de ser la opción obligada para los fracasados (y opcional para los exitosos) de una escuela obligatoria hasta los catorce años (en el marco de la LGE 1970) a constituirse, en su grado medio, como una opción reservada a los que han superado una escuela obligatoria hasta los dieciséis años o a competir, en su grado superior", con los estudios universitarios[140]. En todo caso, continúa siendo preciso hacer más atractiva esta opción[141], pues, como apunta el Plan de Formación Profesional de Castilla y León 2007/2010, aunque han quedado atrás "esos años en los que se hablaba de la Formación Profesional como una segunda vía educativa, con reducido prestigio o al margen del tejido empresarial", aun hoy "es necesario seguir realizando esfuerzos para mejorar esta imagen; que los empresarios, los padres y los jóvenes tengan un profundo conocimiento de las posibilidades que ofrece la formación profesional; y seguir trabajando en la ruptura de estereotipos, de forma que los jóvenes en general, y el colectivo de mujeres en particular, valoren la posibilidad de optar por seguir una formación eminentemente técnica y científica, que ofrece grandes posibilidades de inserción laboral". Con todo, los primeros pasos ya se han avanzado, pues no sólo se ha producido una estabilización del número de estudiantes, sino que, pese a una ligera reducción a partir del curso 2003/2004 (posiblemente por motivos demográficos que, sin embargo, han afectado en superior medida al Bachillerato), cabe detectar, incluso, cierta tendencia al alza[142] (situándose los mejores datos en Asturias, Cantabria, País Vasco, Galicia o La Rioja[143]) que se hace manifiesta en el curso 2010/2011[144]. Pese a lo positivo de un incremento del alumnado, no cabe pasar por alto, empero, que la mejora (extensible a todos los niveles educativos) refleja simultáneamente el pésimo estado del mercado laboral, lo que conduce, de un lado, a prolongar la escolaridad más allá de los períodos obligatorios; de otro, a buscar dentro del sistema educativo las vías con mayor potencial profesionalizador.

En el momento actual y, de conformidad con el art. 1 RD 1147/2011, la formación profesional del sistema educativo "se define como el conjunto de acciones formativas que tienen por objeto la cualificación de las personas para el desempeño de las diversas profesiones, para su empleabilidad y para la participación activa en la vida social, cultural y económica". Estas enseñanzas comprenden "los módulos profesionales asociados a

---

[139] SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., pág. 38 o GONZÁLEZ VEIGA, Mª.C.; CUETO IGLESIAS, B. y MATO DÍAZ, J.: "El papel de la Formación en Centros de Trabajo (FCT) en la inserción laboral de los titulados de ciclos formativos: el caso de Asturias", *Revista de Educación*, núm. 341, 2006, pág. 340.

[140] Por cuanto hace a la Formación Profesional de Grado Superior, "La LOGSE pretendía desarrollar ciclos de formación postbachillerato en competencia con los ciclos cortos de educación universitaria… En caso de lograrlo, estos ciclos podrían estructurarse como un sistema de enseñanza superior no universitaria o, mejor dicho, fuera del actual monopolio de las universidades. La historia de la educación en España nos muestra que las tentativas precedentes en este sentido… han resultado un absoluto fracaso", PLANAS, J.; SALA, G. y VIVAS, J.: "Nuevas estrategias formativas ante el freno de la expansión educativa en España", cit., pág. 240-241.

[141] La necesidad de hacer más atractiva la Formación Profesional se recoge también en otros documentos comunitarios (así, la Comunicación de la Comisión "Un nuevo impulso a la cooperación en Formación Profesional para apoyar la Estrategia Europa 2020", de 5 de julio de 2010) y nacionales (por ejemplo, la Declaración para el Impulso de la Economía, el Empleo, la Competitividad y el Progreso Social, firmada en 2008 entre Gobierno e interlocutores sociales).

[142] Posiblemente influya en tal realidad el hecho de que los jóvenes inmigrantes optan en superior medida por la formación profesional que por el Bachillerato o la Universidad, y han accedido en mayor proporción a los ciclos de grado medio [SÁENZ ALMEIDA, P.; MILLÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., págs. 38 y 41], también el retorno a los estudios de jóvenes que en su día abandonaron la ESO y no siguieron estudiando, favorecido por las medidas flexibilizadoras introducidas en el sistema a lo largo de los últimos años, HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., págs. 46 y ss.

[143] Y los peores en Madrid (grado medio) y Baleares (grado superior), HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., págs. 46 y ss.

[144] Los 449.008 alumnos del curso 2000/2001 se convirtieron en 454.053 en el curso 2005/2006 y en 578.574 en el curso 2010/2011, MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, cit., pág. 21.

cualificaciones profesionales de nivel 1 incluidos en los Programas de cualificación profesional inicial, cuya superación permite la obtención de certificados de profesionalidad de nivel 1, y los ciclos formativos de grado medio y de grado superior, con una organización modular, de duración variable y contenidos técnico-prácticos adecuados a los diversos campos profesionales" (art. 39.3 LOE, en redacción proporcionada por la LO 2/2011); a lo que procede añadir los cursos de especialización previstos en el nuevo apartado 3 del art. 10 LO 5/2002, merced al cual "el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas y mediante Real Decreto, podrá crear cursos de especialización para complementar las competencias de quienes ya dispongan de un título de formación profesional". El esquema se recoge, de forma sintética en el art. 4 RD 1147/2011, cuando señala que estas enseñanzas se ordenan en los módulos profesionales específicos de los PCPI, los ciclos formativos de grado medio, los ciclos formativos de grado superior y los cursos de especialización; todo ello sin perjuicio de los programas formativos para mayores de diecisiete años que abandonaran prematuramente el sistema educativo sin cualificación profesional, configurados por algunos de los módulos profesionales de los títulos de formación profesional o de los PCPI asociados a unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (regulados en el Capítulo V del Título I RD 1147/2011).

Con carácter general su finalidad es cualificar a las personas para la actividad profesional y contribuir al desarrollo económico del país; facilitar su adaptación a los cambios profesionales y sociales que puedan producirse durante su vida y coadyuvar a su desarrollo personal, al ejercicio de una ciudadanía democrática, favoreciendo la inclusión y la cohesión social y el aprendizaje a lo largo de la vida. Esta formación asume el objetivo de lograr que el alumnado adquiera las competencias profesionales, personales y sociales, según el nivel de que se trate, necesarias para ejercer la actividad profesional definida en la competencia general del programa formativo; comprender la organización y las características del sector productivo correspondiente, los mecanismos de inserción profesional, su legislación social y los derechos y obligaciones que se deriven de las relaciones laborales; consolidar hábitos de disciplina, trabajo individual y en equipo, así como capacidades de autoaprendizaje y capacidad crítica; establecer relaciones interpersonales y sociales, en la actividad profesional y personal, basadas en la resolución pacífica de los conflictos, el respeto a los demás y el rechazo a la violencia, a los prejuicios de cualquier tipo y a los comportamientos sexistas; prevenir los riesgos laborales y medioambientales y adoptar medidas para trabajar en condiciones de seguridad y salud; desarrollar una identidad profesional motivadora de futuros aprendizajes y adaptaciones a la evolución de los procesos productivos y al cambio social; potenciar la creatividad, la innovación y la iniciativa emprendedora; utilizar TICs, así como las lenguas extranjeras necesarias en su actividad profesional; comunicarse de forma efectiva en el desarrollo de la actividad profesional y personal; en fin, gestionar su carrera profesional, analizando los itinerarios formativos más adecuados para mejorar su empleabilidad. En todo caso, "la formación profesional posibilitará el aprendizaje a lo largo de la vida, favoreciendo la incorporación de las personas a las distintas ofertas formativas y la conciliación del aprendizaje con otras responsabilidades y actividades" (arts. 2 y 3 RD 1147/2011).

Estos estudios deben responder a un perfil profesional y se estructuran en módulos profesionales de duración variable, organizándose de modo que permitan la mentada conciliación y adaptándose al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo para que se garantice su acceso, permanencia y progresión en estas enseñanzas (art. 5 RD 1147/2011); aquellos módulos estarán constituidos por áreas de conocimiento teórico-prácticas, en función de las competencias profesionales, sociales y personales que se pretendan alcanzar y, según su naturaleza, estarán asociados o no a unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (art. 6.1 RD 1147/2011). Con el fin de promover la formación a lo largo de toda la vida, las administraciones educativas pueden organizar la impartición de los módulos en unidades formativas de menor duración, que serán certificables, pero con validez sólo en el ámbito de la correspondiente administración educativa, pues sólo la superación de todas las unidades constitutivas de un módulo da derecho a la certificación de éste con valor a nivel nacional. En otras palabras, el módulo es la unidad mínima de certificación con validez en toda España (art. 6.2 RD 1147/2011).

Corresponde al Gobierno, mediante Real Decreto, establecer los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas de los ciclos formativos y de los cursos de

especialización de las enseñanzas de formación profesional que, en todo caso, se ajustarán a las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales. Por cuanto hace a la estructura de los títulos y de los cursos, habrán de respetarse las exigencias establecidas en el art. 9 RD 1147/2011, así como, en cuanto hace a la de los módulos, los requisitos del art. 10 RD 1147/2011.

Por su parte, las administraciones educativas autonómicas son las encargadas de establecer los currículos correspondientes respetando tanto lo dispuesto en el RD 1147/2011 como las normas dictadas por el Gobierno para regular las diferentes enseñanzas, teniendo en cuenta dos condicionantes (arts. 7 y 8 RD 1147/2011): de un lado, la ampliación y desarrollo de los contenidos incluidos en los aspectos básicos del currículo establecidos por el Gobierno se referirán a las cualificaciones y unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales incluidas en las correspondientes enseñanzas, así como a la formación no asociada a dicho catálogo, respetando el perfil profesional establecido, que aparece definido por la competencia general; las competencias profesionales, personales y sociales y las cualificaciones profesionales y, en su caso, las unidades de competencia cuando se refieran a aquel Catálogo. De otro, al establecer el currículo las administraciones educativas han de tener en cuenta la realidad socioeconómica del territorio de su competencia, así como las perspectivas de desarrollo económico y social, con la finalidad de que las enseñanzas respondan en todo momento a las necesidades de cualificación de los sectores socio-productivos de su entorno, sin perjuicio alguno a la movilidad del alumnado; para ello, se contará con la colaboración de los interlocutores sociales.

En fin, los centros de formación profesional han de aplicar los currículos de acuerdo con las características y expectativas del alumnado, con especial atención a las necesidades de personas con discapacidad; asimismo, deben tener en cuenta las posibilidades formativas del entorno, especialmente en el módulo profesional de formación en centros de trabajo (art. 8.4 RD 1147/2011).

4.2.1.- *Programas de cualificación profesional inicial*

Su objetivo es facilitar que todo el alumnado alcance las competencias profesionales propias de al menos una cualificación profesional de nivel 1 del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como favorecer las inserción socio-laboral y la adquisición de las competencias básicas necesarias para facilitar su continuidad en la educación postobligatoria (art. 14.1 RD 1631/2006). Así pues, los PCPI deben responder a un perfil profesional en relación con aquel nivel 1.

Tras la reforma operada por LO 2/2011 y por LO 4/2011, podrán acceder a los mismos los alumnos mayores de quince años para los que se considere que es la mejor opción de cara a alcanzar los objetivos de la educación secundaria obligatoria. La incorporación a los programas se realizará, de acuerdo con los criterios que marquen las autoridades educativas, a propuesta del equipo docente responsable de la evaluación del alumno, con informe de los servicios de orientación, acuerdo del afectado y sus padres o tutores legales y aprobación de la dirección del centro (art. 14.3 RD 1631/2006).

Los PCPI tienen una duración bianual y pueden adoptar modalidades diferentes a fin de satisfacer las necesidades personales, sociales y educativas del alumnado. Para alumnos de 16 años, la administración educativa puede autorizar, como excepción, programas de un año en función del nivel de adquisición de competencias básicas que posea quien pretende incorporarse al mismo (art. 14.8 RD 1631/2006).

Estos PCPI permiten adquirir una cualificación profesional[145] a la vez que el Graduado en ESO, además de servir de vía de acceso al grado medio de formación profesional. Permiten, por tanto, continuar estudiando o incorporarse al mundo laboral en mejores condiciones, en tanto la realización del Programa significará alcanzar las capacidades, aptitudes y

[145] Uno de los logros de los PCPI es el de dar acceso a una acreditación profesional de la que los Programas de Garantía Social carecían, MARHUENDA FLUIXÀ, F.: "Presentación. La formación para el empleo de jóvenes sin graduado: educación, capacitación y socialización para la integración social", *Revista de Educación*, núm. 341, 2006, pág. 21.

competencias profesionales necesarias para desempeñar un determinado oficio; mejorar las capacidades profesionales y ampliar las competencias básicas e incrementar la empleabilidad.

Encuentran su origen en la LOE, que, dieciséis años después, subsanó una de las lagunas que había dejado sin cubrir la LOGSE; a saber, la relativa a qué salida ofrecer a los jóvenes que no conseguían superar las dos anualidades de alargamiento de la escolarización obligatoria. En este lapso, miles de jóvenes han abandonado el sistema educativo sin titulación alguna ni preparación para el mercado laboral, en tanto los Cursos de Garantía Social (salvo honrosas excepciones) se mostraron ineficaces para solucionar el problema[146]; "el resultado ha sido que durante todos estos años el sistema educativo español ha vertido al mercado de trabajo, y sigue haciéndolo, centenares de miles de jóvenes, entre un 30% y un 35% de cada generación, sin ninguna preparación profesional"[147]. El porcentaje de jóvenes entre 18 y 24 años que no han obtenido el título de ESO ni siguen estudiando (2007) se sitúa en un 14,8% en la UE; en España, sin embargo, se eleva al 31%, muy lejos de Polonia (5%), Finlandia (7,9%), Países Bajos (12%), Bélgica (12,3%) o Francia y Alemania (12,7%)[148].

Desde el punto de vista meramente académico, "la oportunidad de volver a adquirir competencias básicas en un contexto más flexible y adaptado puede ser un circunstancia favorable para volver a insertarse en el sistema educativo con cierta percepción de éxito" y "contribuir a la reducción del abandono escolar"; ello no obstante, tampoco "supone una solución al origen del fracaso escolar, que sigue claramente vinculado a una falta de capacidad para dar respuesta adecuada dentro del sistema obligatorio a un considerable número de alumnos"[149]. Su condición de instrumento útil para fomentar la permanencia en el sistema educativo se refuerza en la LO 2/2011 (y todavía más tras la LO 4/2011 y los RR.DD. 1146/2011 y 1147/2011, que adaptan las enseñanzas de la ESO y la Formación Profesional al tenor de las reformas legales), que no sólo reitera la posibilidad de alcanzar el Graduado en ESO ya establecido en la LOE, sino que también recoge el acceso directo a ciclos formativos de formación profesional de grado medio sin necesidad de prueba de acceso, bastando con la superación de los módulos obligatorios a continuación aludidos[150].

Los PCPI, que "intentan educar de nuevo a quienes la escuela no ha conseguido educar" o, en otros términos, a "jóvenes insuficientemente formados"[151], tienen una organización modular, procediendo diferenciar (art. 14 RD 1631/2006, profusamente reformado por RD 1146/2011):

1.- Módulos obligatorios.- Pueden impartirse o no en centros educativos (en el segundo caso ha de identificarse aquél al que están adscritas las enseñanzas) y su objeto es cualificar al

---

[146] "La puesta en marcha de los Programas de Garantía Social no estuvo exenta de críticas y vacilaciones; destacamos algunos aspectos: la excesiva orientación de los PGS hacia el modelo escolar; la falta de articulación de estos programas con otros recursos o servicios pensados para los jóvenes no estudiantes; la falta de nexo entre instituciones educativas formales y no formales e instituciones locales a efectos del fracaso escolar básico; la imposibilidad de recuperación de objetivos de la ESO al finalizar con éxito un PGS; la falta de una metodología de acercamiento y pacto con jóvenes refractarios a instituciones educativas; el sesgo de estereotipos profesionales y de género; la falta de responsabilidad con el problema del fracaso escolar y su externalización, o la falta de regulación de las condiciones del profesorado", MERINO, R.; GARCÍA, M. y CASAL, J.: "De los Programas de Garantía Social a los Programas de Cualificación Profesional Inicial. Sobre perfiles y dispositivos locales", *Revista de Educación*, núm. 341, 2006, pág. 86.

[147] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., págs. 25 y 57.

[148] SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., pág. 114.

[149] Por ello, no falta quien considere que "más bien cabe considerar al PCPI como una medida de atención a la diversidad que, con carácter excepcional, está prevista para aquellos alumnos que han agotado sin éxito otras medidas en la etapa obligatoria", SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., pág. 33.

[150] "La extensión de este perfil de oferta formativa, de tipo profesionalizador, actúa como fuerza de retención de un colectivo significativo de alumnos que en regímenes escolares de gran prevalencia de la vía académica tenderían a presentar mayores niveles de desescolarización", ALEGRE CANOSA, M.A. y BENITO PÉREZ, R.: "Los factores del abandono educativo temprano. España en el marco europeo", cit., pág. 82.

[151] MARHUENDA FLUIXÀ, F.: "Presentación. La formación para el empleo de jóvenes sin graduado: educación, capacitación y socialización para la integración social", cit., pág. 21.

alumnado para el desempeño de la actividad profesional correspondiente y el acceso a ciclos formativos de grado medio. Ofrecen una doble tipología:

Por una parte, los módulos específicos profesionales, referidos a las unidades de competencia correspondientes a cualificaciones del nivel 1 del Catálogo Nacional, están dirigidos fundamentalmente a que el alumno adquiera y desarrolle las competencias profesionales incluidas en el perfil profesional del programa; entre ellos se contempla uno de formación en centros de trabajo[152], sin carácter laboral, cuyas finalidades son las de completar la adquisición de competencias profesionales alcanzadas en el centro educativo relacionadas con el perfil profesional y completar conocimientos relativos al sistema de relaciones sociolaborales de las empresas (art. 12.1 RD 1147/2011).

Por otra, los formativos de carácter general, orientados al desarrollo de las competencias básicas que posibiliten cursar con éxito ciclos formativos de grado medio.

2.- Módulos voluntarios.- Se imparten en centros educativos y pueden cursarse de forma simultánea a los obligatorios o una vez superados éstos; su finalidad es complementar la formación necesaria para la obtención del título de Graduado en ESO. Desde la doctrina se ha considerado curioso que la ley relegue a materias optativas esta posibilidad cuando de ella ha venido dependiendo "el potencial de retención y reescolarización" de los PCPI[153] y, por ende, una de sus mayores virtudes frente a los Programas de Garantía Social, cuya acreditación "convalidaba la experiencia laboral (prácticas profesionales) para las pruebas de acceso a los Ciclos Formativos de Grado Medio, pero la recuperación de la graduación en ESO quedaba diferida a la mayoría de edad en el marco de las escuelas de adultos"[154]. Con el esquema implantado tras la LO 2/2011 y la LO 4/2011 se eleva el potencial de los PCPI, al reconocerlos como cauce que, dentro del sistema educativo, permite la permanencia en éste tanto en el grado medio de formación profesional (módulos obligatorios generales), como, cierto es que voluntariamente, mediante la obtención del Graduado en ESO.

En el afán por que ninguna enseñanza cursada quede sin reconocimiento, el art. 14.10 RD 1631/2006 establece que los alumnos de los PCPI obtendrán las siguientes acreditaciones oficiales: quienes superen los módulos profesionales específicos serán acreedores del certificado de profesionalidad de nivel 1 de las cualificaciones profesionales correspondientes (si sólo superan algunos podrán solicitar certificado académico donde consten aquéllos, así como las unidades de competencia acreditadas por el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales --art. 13 RD 1147/2011--); quienes superen todos los módulos obligatorios tendrán derecho a un certificado académico que permitirá el acceso a los ciclos de grado medio de formación profesional; en fin, quienes superen todos los módulos del programa lograrán el certificado del PCPI y el título de Graduado en ESO. Estas certificaciones servirán para entender cumplido el requisito de formación teórica en los contratos para la formación en los términos establecidos en la normativa rectora de tales vínculos laborales.

Sea como fuere, corresponde a las CC.AA. organizar estos PCPI. Cada una establece la denominación de los programas que oferta, que estarán bajo la coordinación de la administración educativa, aunque pueden participar en su impartición los centros educativos, las corporaciones locales, las asociaciones profesionales, las organizaciones no gubernamentales o las entidades empresariales y sindicales. En Castilla y León su régimen jurídico se establece mediante la Orden EDU/1869/2009, de 22 de septiembre, a través de la cual se definen la finalidad y objetivos de los PCPI, sus destinatarios, la organización y estructura curricular y los aspectos relacionados con la gestión académica de los mismos.

---

[152] Estos módulos específicos plasman claramente el objetivo profesionalizador o finalidad cualificadora de los PCPI, ZACARÉS GONZÁLEZ, J.J. y LINARES INSA, L.: "Experiencias positivas, identidad personal y significado del trabajo como elementos de optimización del desarrollo de los jóvenes. Lecciones aprendidas para los futuros Programas de Cualificación Profesional Inicial", *Revista de Educación*, núm. 341, 2006, pág. 125.

[153] MARHUENDA FLUIXÀ, F.: "Presentación. La formación para el empleo de jóvenes sin graduado: educación, capacitación y socialización para la integración social", cit., pág. 23.

[154] MERINO, R.; GARCÍA, M. y CASAL, J.: "De los Programas de Garantía Social a los Programas de Cualificación Profesional Inicial. Sobre perfiles y dispositivos locales", cit., pág. 86, cita 9.

En el momento actual, si de optimizar el potencial de los PCPI se trata, resulta ineludible la ampliación y diversificación en la oferta, claramente insuficiente[155], amén de otras medidas destinadas a la provisión de recursos y a la formación específica del profesorado[156].

En el ámbito castellano y leonés, no obstante, es menester destacar, como hace el Plan de Formación Profesional para 2011, el incremento tanto en el número de programas como en el volumen de alumnado, pasando de los 324 programas de garantía social que funcionaban en el curso 2007/2008 (con 3.626 alumnos) a 349 Programas de Cualificación Profesional Inicial de primer nivel en 29 perfiles diferentes que funcionaron en el curso 2010/2011 (4.415 alumnos); además, habiéndose puesto en marcha el segundo nivel (módulos voluntarios que permiten obtener el Graduado en ESO) en el curso 2009/2010, se ofertaron 25 grupos y lo cursaron 669 alumnos, cifras que se elevaron a 34 y 885, respectivamente, en el curso siguiente. Los datos globales del conjunto de España también reflejan un incremento porcentual importante[157].

Con todo, el propio Plan sienta la necesidad de "alcanzar un volumen adecuado y suficiente en relación con el porcentaje de alumnos con fracaso escolar, diversificando los perfiles ofertados y tratando de llevar esta formación al mayor número posible de localidades y de centros en los que haya oferta de Educación Secundaria Obligatoria porque permiten a los jóvenes que no han conseguido alcanzar los objetivos de cualificación básica fijados para [ésta], obtener una cualificación profesional a través de un certificado de profesionalidad y disponer de una nueva oportunidad para reincorporarse al sistema educativo. Asimismo es prioritario establecer los mecanismos que permitan la expedición de certificados de profesionalidad a los alumnos que superen el primer curso de estos programas, así como realizar una orientación profesional adecuada y poner a su disposición una oferta de certificados de nivel 2 para que puedan continuar su formación profesional a través de la formación para el empleo".

4.2.2.- Ciclos formativos de grado medio y de grado superior

Los ciclos formativos de grado medio "dan lugar a la obtención de la titulación de técnico de la profesión correspondiente y están integrados en la educación secundaria postobligatoria. Estos ciclos constituyen la vía de especialización profesional para los jóvenes que, al finalizar los estudios obligatorios de la ESO, quieren incorporarse al mercado de trabajo. Están diseñados para ofrecer una mano de obra especializada y cualificada que permita ocupar puestos de trabajo de la producción directa en los sectores de la industria o de los servicios"[158].

Pueden acceder directamente a un ciclo de grado medio quienes posean título de Graduado en ESO (o superior) o, tras la LO 2/2011, quienes hayan superado los módulos obligatorios de un PCPI. Los pobres resultados de la ESO han venido lastrando los datos de matriculación[159] conduciendo a muchos jóvenes al mercado laboral carentes de toda titulación, sin que, conforme consta, los antiguos programas de garantía social sirvieran para evitar tal efecto; resultaba imprescindible, pues, mejorar la ESO, además de salvar los

---

[155] SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., pág. 24 o MARHUENDA FLUIXÀ, F.: "Presentación. La formación para el empleo de jóvenes sin graduado: educación, capacitación y socialización para la integración social", cit., pág. 22. El Consejo Escolar insta a la Consejería de Educación a avanzar en el incremento de la oferta, "por su importancia estratégica actual como formación cualificante y, en su caso, por su virtualidad para propiciar la reincorporación al sistema educativo de los jóvenes en situación o en riesgo de fracaso escolar", CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., pág. 79.

[156] GARCÍA FERNÁNDEZ, A.: "La tutoría y la relación profesor-alumno en la formación para la inserción laboral", *Revista de Educación*, núm. 341, 2006, pág. 211.

[157] MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, cit., pág. 3.

[158] Con todo, entre los jóvenes, sobre todo las chicas, los ciclos de grado superior tras el Bachillerato despiertan mayor interés que los de grado medio al acabar la ESO, HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., págs. 43 y ss.

[159] En Castilla y León las cifras permiten cierto optimismo, pues en el curso 2008/2009 cursaban el grado medio 13.236 alumnos, lo que implica un ligero aumento respecto al curso anterior, CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., pág. 73.

obstáculos para que los vigentes PCPI se mostraran más eficaces[160], tal y como parece haber pretendido la reforma efectuada por LO 2/2011.

La LOE y, más recientemente, la LO 2/2011 han introducido cierta flexibilidad que se recoge en el RD 1147/2011, de ordenación de la formación profesional. Bajo el tenor vigente, de no cumplir aquellos requisitos, todavía son factibles otras dos vías de acceso, abiertas a quienes cuenten con al menos diecisiete años (arts. 15-17 RD 1147/2011): de un lado, haber superado, en centros públicos o privados autorizados por la administración educativa, un curso de formación específico de al menos 600 horas (correspondiendo al Gobierno regular las materias y sus características básicas), cuyo currículo de referencia ha de centrarse en las competencias básicas de la ESO que permitan cursar con éxito los ciclos de grado medio y debe organizarse en torno a los ámbitos de comunicación, social y científico-tecnológico. De otro, haber superado una prueba de acceso a ciclos formativos de grado medio o superior (convocadas al menos una vez al año) o la prueba de acceso a la universidad para mayores de 25 años; por cuanto hace a la específicamente referida al grado medio, deberá acreditar que el alumno posee los conocimientos y habilidades suficientes para cursar con aprovechamiento las enseñanzas correspondientes, debiendo organizarse en tres partes, una por cada uno de los ámbitos indicados respecto al curso de acceso, con el que también coincide en lo relativo al currículo de referencia[161]. Merced al art. 21.6 RD 1147/2011, "corresponde a las administraciones educativas regular la exención de las partes de las pruebas o del curso de formación… en función de la formación previa acreditada por el alumnado".

Por su parte, los ciclos formativos de grado superior están encuadrados en el seno de la educación superior no universitaria[162], dentro del nivel 1 contemplado en el RD 1027/2011, de 15 de julio, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior[163]. Estos estudios "constituyen la oferta para la especialización de los jóvenes que, al finalizar el bachillerato, deciden incorporarse al mercado de trabajo. En contraste con el grado medio, el grado superior está pensado para formar futuros técnicos altamente especializados o los mandos intermedios de las empresas de cualquier sector económico"[164]. Entre sus virtudes, procede citar que los módulos tienen determinada su equivalencia en créditos ECTS, posteriormente analizados en las enseñanzas universitarias; sólo apuntar aquí que el EEES ha propiciado la conexión entre universidad y formación profesional de grado superior, sin perjuicio de la necesidad de profundizar en ello, tal como apunta la disposición adicional quinta LO 2/2011, de conformidad con la cual "el Gobierno adoptará las medidas adecuadas para promover la participación de los centros de formación profesional, en el marco de los proyectos de Campus de Excelencia Internacional, para favorecer una mayor coordinación entre ambos niveles educativos y una mejor relación con el sector productivo

---

[160] SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., págs. 37-38.

[161] En el curso 2008/2009 se presentaron a las pruebas de acceso en Castilla y León 5.020 alumnos, de los que el 43'39% fue declarado apto, CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., págs. 75-76.

[162] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., pág. 43.

[163] De conformidad con el art. 5.2 RD 1027/2011, de 15 de julio, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior, los resultados de aprendizaje propios del nivel de Técnico Superior (formación profesional de grado superior, enseñanzas profesionales de artes prácticas y diseño de grado superior y enseñanzas deportivas de grado superior) son: a) Haber demostrado poseer conocimientos especializados en el área profesional o de estudio, con comprensión crítica para la integración y transferencia de saberes, así como para el desarrollo de la creatividad, la iniciativa personal y el espíritu emprendedor; b) aplicar e integrar sus conocimientos artísticos, tecnológicos o deportivos en la definición y desarrollo de procedimientos de trabajo, en el ámbito artístico o laboral, de forma autónoma y con responsabilidad de coordinación y supervisión del trabajo técnico; c) poseer la capacidad de analizar la información necesaria para evaluar y dar respuesta a situaciones previstas y no previstas, mediante la búsqueda de soluciones fundamentadas, creativas e innovadoras dentro de un campo de estudio o profesional; d) ser capaces de comunicar sus conocimientos, ideas, habilidades y actividades en contextos profesionales a sus iguales, supervisores, clientes y personas bajo su responsabilidad; e) poseer las estrategias de aprendizaje necesarias para avanzar en su formación de manera autónoma, con madurez para innovar en su aplicación y progresar en el aprendizaje y formación a niveles superiores.

[164] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., pág. 43. En el curso 2008/2009 cursaban estos estudios superiores 11.795 jóvenes en Castilla y León; es decir, 289 menos que el curso anterior, CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., pág. 74.

de referencia", teniendo en cuenta que "las entidades locales podrán participar en la financiación de estas iniciativas en los términos que establezcan en los contratos o convenios de colaboración que suscriban con las universidades y las administraciones educativas". La disposición adicional 1ª LO 4/2011 (y posteriormente la homónima del RD 1147/2011) abunda en la cuestión, exigiendo al Gobierno promover "la colaboración entre la enseñanza profesional y la universitaria, aprovechando los recursos de infraestructuras y equipamientos compartidos, creando entornos de educación superior, vinculados a las necesidades de la economía local, y ubicados en campus universitarios"; al tiempo, las universidades y las administraciones educativas promoverán la generación de entornos integrados de educación superior (campus universitario que incorpora en su ámbito de influencia centros de formación profesional que imparten ciclos formativos de grado superior relacionados con las especializaciones del campus) donde se desarrollen nuevos modelos de relaciones entre el tejido productivo, la universidad, la formación profesional y los organismos integrados, con el fin de crear innovación científica y empresarial.

El diseño de la nueva Formación Profesional no prevé la necesaria conexión entre los grados medio y superior[165]; de hecho, no todos los ciclos medios encuentran continuidad o equivalencia en los superiores. Tal decisión, por un lado, presupone que los primeros no constituyen base para afrontar los segundos, "de tal manera que la progresión en este sentido no constituye una carrera académica ni profesional", y, por otro, y en cambio, considera que las competencias desarrolladas en el Bachillerato sí son elementos indispensables para adquirir las propias del grado superior de Formación Profesional[166]. Lo afirmado se aprecia claramente en los requisitos de acceso, que sólo será directo para quienes cuenten con Título de Bachiller.

En efecto, pueden cursar estas enseñanzas quienes cuenten con aquél título, así como quienes posean uno de técnico de grado medio y superen un curso de formación específico para acceder al superior o quienes hayan superado la prueba de acceso a ciclos formativos de grado superior o a la universidad para mayores de 25 años; también respecto a este curso o esta prueba pueden establecer exoneraciones en los términos del art. 21.6 RD 1147/2011. Por cuanto hace al curso, su duración mínima es de 700 horas, constando de dos partes, una común (instrumental, desarrolla como mínimo los objetivos de la lengua castellana e idioma extranjero del Bachillerato) y otra específica, organizada, al menos, en dos opciones (ciencia y tecnología, de un lado, y humanidades y ciencias sociales, de otro), dentro de cada cual se desarrollarán como mínimo dos materias. La prueba de acceso al grado superior, por su parte, exige contar con diecinueve años, en general, o dieciocho si se acredita contar con un título de técnico relacionado con aquél al que se desea acceder; su objeto es acreditar que el alumno posee la madurez necesaria en relación con los objetivos del Bachillerato, así como los conocimientos específicos que se requieran para el ciclo al que se desee acceder, debiendo organizarse en dos partes, común y específica, y tomando como referente lo establecido para la organización del curso *supra* aludido (arts. 18-20 RD 1147/2011)[167].

---

[165] "La idea de conectar ambos ciclos se rechazó [en la LOGSE] por considerar que reproducía el esquema de la anterior Ley General de Educación, donde la Formación Profesional de primer grado, FP1, se convertía en la práctica en el paso previo a la Formación Profesional de segundo grado, FP2; además, en este contexto se pensó que los Ciclos Formativos de Grado Superior dejarían de ser atractivos para los alumnos que finalizaran el Bachillerato", SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., pág. 37.

[166] AA.VV. (CASAL, J., Dir.): *La interrelación de los tres subsistemas de Formación Profesional en España*, cit., pág. 128.

[167] En Castilla y León se presentaron a las pruebas de acceso 2.431 personas en el curso 2008/2009, de los que fueron declarados aptos el 40,89% (de los aptos, el 58,02% había hecho el curso preparatorio para dichas pruebas). El 39,61% de los presentados lo hacían con el título de Técnico, y de ellos aprobaron el 40,50% [CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., pág. 76]. Con el objeto de facilitar la superación de las pruebas, existen cursos específicos, que en Castilla y León se rigen por Orden EDU/2170/2008, de 15 de diciembre, rectora del curso preparatorio de las pruebas de acceso a la formación profesional de grado superior; "Anualmente mediante la correspondiente Resolución se realiza la convocatoria para el desarrollo de estos cursos. En el curso 2009/2010 han funcionado 42 grupos, 34 en centros públicos y 8 en centros privados, con un total de 1.328 alumnos… La calificación obtenida en este curso se tiene en cuenta en la nota de la prueba de acceso, lo que facilita su superación", según recuerda el Plan de Formación Profesional 2011 de Castilla y León.

La exigencia de titulación en ESO o en Bachillerato para acceder a la Formación Profesional de grado medio o superior, respectivamente, "ha contribuido en gran medida a elevar el nivel de calidad de estos ciclos"[168], siendo de esperar que la apertura de los ciclos medios a los alumnos procedentes de PCPI no perturbe los resultados alcanzados. Simultáneamente, la prueba de acceso ha permitido regresar al sistema educativo tras pasar por el mercado laboral, tornando estas enseñanzas en formación de sujetos con cierta experiencia de trabajo[169] pero que toman conciencia de las limitaciones de sus competencias e intentan completar su cualificación[170]. En efecto, la formación profesional actúa cada vez más como formación de adultos, acercándose a la formación continua[171], motivo por el cual es preciso arbitrar un sistema de convalidaciones y exenciones adecuado, según efectúan los arts. 38-39 RD 1147/2011: de un lado, quienes tengan acreditada oficialmente alguna de las unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales "tendrán convalidados los módulos profesionales correspondientes según se establezca en la norma que regule cada título o curso de especialización"; de otro, "podrá determinarse la exención total o parcial del módulo profesional de formación en centros de trabajo por su correspondencia con la experiencia laboral, siempre que se acredite una experiencia correspondiente al trabajo a tiempo completo de un año, relacionada con los estudios profesionales respectivos" y justificada de conformidad con lo establecido en el RD 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral.

La estructura modular puesta de manifiesto permite diseñar un itinerario flexible, adecuado a los diversos campos profesionales y adaptado a las necesidades o intereses de cada individuo[172]. Los ciclos formativos han de incluir, como mínimo, los módulos profesionales siguientes:

En primer lugar, módulos asociados a unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, sin perjuicio de otros no asociados a tales unidades (art. 22 RD 1147/2011).

En segundo término, módulo de formación y orientación laboral, que versa sobre oportunidades de aprendizaje y de empleo, organización del trabajo, relaciones en la empresa, legislación laboral básica, derechos y deberes laborales, igualdad de género, no discriminación de las personas con discapacidad y prevención de riesgos laborales (art. 23 RD 1147/2011).

En tercer lugar, módulo de empresa e iniciativa emprendedora, que gira en torno a los mecanismos de creación y gestión básica de las empresas, autoempleo, desarrollo de la responsabilidad social de las empresas, innovación y creatividad en los procesos y técnicas de su actividad laboral (art. 24 RD 1147/2011).

---

[168] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., pág. 43.

[169] SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., pág. 56.

[170] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., pág. 44 o SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., pág. 40.

[171] Así se deduce de la edad de los alumnos, muy superior a la prevista para cada ciclo, siendo muy alto el porcentaje de los que en el grado medio tienen más de dieciocho años y en el superior veintiuno o más, lo que también puede ser reflejo de un retraso en la conclusión de los estudios iniciales, HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., págs. 46 y ss.

[172] Si los Programas de Cualificación Profesional Inicial servían para proporcionar cualificación profesional a los adolescentes en situación de fracaso terminal en ESO, la Formación Profesional de Grado medio sirve a los adolescentes con horizonte laboral inmediato y la de Grado superior se abre a cuantos disponen de la formación académica proporcionada por el Bachillerato y configura una vía que permite continuar en el sistema educativo, al habilitar un posterior acceso a las enseñanzas universitarias, AA.VV. (CASAL, J., Dir.): *La interrelación de los tres subsistemas de Formación Profesional en España*, cit., pág. 146 o CASAL, J.: "Las reformas en los dispositivos de formación para combatir el fracaso escolar en Europa", *Revista de Educación*, núm. 317, 1998, págs. 301 y ss.

En cuarto término, módulo de formación en centros de trabajo[173], que, sin carácter laboral, aspira a completar la adquisición de competencias profesionales propias de cada título alcanzadas en el centro educativo; adquirir una identidad y madurez profesional motivadoras para el aprendizaje a lo largo de la vida y para las adaptaciones a los cambios que generen nuevas necesidades de cualificación profesional; completar conocimientos relacionados con la producción, la comercialización, la gestión económica y el sistema de relaciones sociolaborales de las empresas, con el fin de facilitar la inserción laboral; por último, evaluar los aspectos más relevantes de la profesionalidad alcanzada por el alumno en el centro educativo y acreditar los aspectos requeridos en el empleo que para verificarse requieren situaciones reales de trabajo (art. 25 RD 1147/2011). Esta formación en centros de trabajo (cuya gestión y seguimiento se efectúa en Castilla y León a través del programa Cicerón[174]), con un tutor en el mismo y otro en el entorno escolar y siguiendo un plan previamente establecido y supervisado por aquéllos, ha contribuido a facilitar la colocación de los jóvenes una vez obtenida la titulación[175], tal y como constata el Plan de Formación Profesional de Castilla y León 2007/2010[176]; ello no obstante, "la calidad de estas prácticas y su integración en el conjunto del currículum del ciclo, especialmente cuando se realizan en pequeñas empresas o en tejidos productivos poco desarrollados, quedan todavía lejos de los niveles deseables"[177]. En todo caso, la reforma operada por LO 2/2011, y las posteriores de ella derivadas, dan un paso más en la colaboración entre empresas y centros educativos de cara a optimizar estas enseñanzas[178].

Por último, en ciclos formativos de grado superior, módulo de proyecto, que habrá de definirse de acuerdo con las características de la actividad laboral del ámbito del ciclo formativo y con aspectos relativos al ejercicio profesional y a la gestión empresarial. Su objeto es la integración de las diversas capacidades y conocimientos del currículo de todos los módulos del ciclo, lo que se concretará en proyectos que contemplen las variables tecnológicas y organizativas relacionadas con el título; para ello, habrá de realizarse durante el último período del ciclo formativo, siendo evaluado una vez cursado el módulo de formación en centros de trabajo.

La superación de los ciclos formativos de grado medio o superior conduce a la obtención del título de Técnico o de Técnico Superior, respectivamente. Si el alumno no supera la totalidad de enseñanzas de un ciclo, podrá "solicitar un certificado académico que acredite la superación de módulos profesionales concretos", haciendo constar cuáles son éstos y las unidades de competencia acreditadas del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales; igualmente, quienes se matriculen parcialmente en determinados módulos profesionales recibirán, previa solicitud, certificación académica que acreditará su superación a fin de

---

[173] "La formación obligatoria en centros de trabajo constituye el elemento de la FP inicial española más próximo al sistema de formación por aprendizaje", OROVAL PLANAS, E. y TORRES SOLÉ, T.: *La financiación de la formación profesional en España. Retrato descriptivo de la financiación*, cit.

[174] A fecha de 9 de noviembre de 2010, 15.120 empresas estaban dadas de alta, ofreciendo 52.002 puestos para realizar la formación en centros de trabajo; número que triplica las plazas demandadas. Un total de 10.609 alumnos han desarrollado 3.655.956 horas de FCT en 5.873 empresas en el curso académicos 2009/2010, según datos recogidos en el Plan de Formación Profesional 2011.

[175] "El período de prácticas o FCT facilita la conexión entre el mundo educativo y el laboral, a la vez que permite dar a conocer las habilidades de los estudiantes a los posibles empleadores", GONZÁLEZ VEIGA, Mª.C.; CUETO IGLESIAS, B. y MATO DÍAZ, J.: "El papel de la Formación en Centros de Trabajo (FCT) en la inserción laboral de los titulados de ciclos formativos: el caso de Asturias", cit., págs. 340 y 354.

[176] "El módulo profesional de Formación en Centros de Trabajo (FCT) constituye un bloque coherente de contenidos, organizados alrededor de actividades formativo-productivas propias del perfil profesional, recogidas en un programa formativo que se lleva a cabo en las empresas y complementa la formación ya adquirida por los alumnos de formación profesional en el centro educativo. Permite el conocimiento de los procesos productivos reales y en él el alumnado puede observar y desempeñar las actividades y funciones propias de los distintos puestos de trabajo de una profesión y evaluar la competencia profesional en una situación real de trabajo. Esto favorece la inserción laboral del alumnado", Plan de Formación Profesional de Castilla y León 2007/2010.

[177] Además, las prácticas no son suficientes para compensar una formación que a veces, y sobre todo merced al perfil del profesorado, se muestra algo alejada de la realidad productiva, HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., pág. 57.

[178] Ya el Acuerdo sobre Economía y Empleo propuesto por la IV Conferencia de Presidentes de las CC.AA. (celebrada en Madrid el 14 de diciembre de 2009) recogía el compromiso de promover convenios entre centros de Formación Profesional y PYMEs.

acumular la formación conducente a la obtención de un título de formación profesional o un certificado de profesionalidad. De este modo se procede a "la acreditación parcial de una competencia, pudiendo los poseedores de dicho certificado cumplimentar la cualificación a través de seguir cursando estudios en la formación profesional del sistema educativo, o participar en iniciativas o acciones que se programen en el marco de la formación profesional para el empleo"[179].

Los títulos de formación profesional establecidos en el desarrollo de la LOE se agrupan en las veintiséis familias profesionales que se recogen en el Anexo I del RD 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, cada una de las cuales agrupa diversos ciclos (más especializados, pues se dirigen a un conjunto más reducido de empleos), unos de grado medio y otros de grado superior, conforme consta. En tanto esta formación "conecta con la identificada en el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional", el título "servirá en todo el territorio nacional y permitirá acreditar por el poseedor que se tienen las cualificaciones que permitirán el desarrollo profesional en el entorno comunitario"[180]. Una vez más, y sin perjuicio del debido respeto a los mínimos marcados por el Estado, es competencia autonómica la determinación del currículo correspondiente, procediendo atender, en el ámbito castellano y leonés, a las normas recogidas en el cuadro incorporado en las páginas siguientes.

Aunque la oferta se estructura en torno a un amplio abanico de familias, unas pocas absorben la mayoría del alumnado, conforme reflejan los datos siguientes, correspondientes al curso 2009/2010[181]:

Por una parte, el total de alumnos en ciclos de grado medio fue de 271.990, concentrándose casi el 69% en administración, sanidad, electricidad y electrónica, mantenimiento de vehículos autopropulsados, informática e imagen personal. Las mujeres representaron el 46% del alumnado, pero su presencia no ha sido homogénea en todas las titulaciones, pues mientras algunas han sido cursadas en una mayoría a veces abrumadora de alumnas (imagen personal, 95,4%; servicios socioculturales y a la comunidad, 90,9%; textil, confección y piel, 87,3%; sanidad, 85,3%; administración, 73% y comercio y marketing, 64,9%) en otras han sido sumamente escasas (mantenimiento de vehículos autopropulsados, 1,8%; mantenimiento y servicios a la producción, 2,2%; electricidad y electrónica, 2,5%; fabricación y mecánica, 3,1%; madera y mueble, 4,8%; actividades marítimo-pesqueras, 7,3%; edificación y obra civil, 8,1%; informática, 12%; actividades agrarias, 16,5% o actividades físico-deportivas, 25%). En realidad, sólo cinco familias ofrecen una distribución entre el 40% y el 60% de alumnos de los dos sexos: comunicación, imagen y sonido; hostelería y turismo; industrias alimentarias; química y vidrio y cerámica, a las que cabría añadir artes gráficas, con un 39,7%.

Por otra, el grado superior fue cursado por 245.353 alumnos, concentrados fundamentalmente en administración, servicios socioculturales y a la comunidad, sanidad, informática y electricidad y electrónica, en tanto estas familias aglutinaron algo más de 61% del total de alumnado. En los ciclos superiores hay mayor presencia femenina (50,4% del total), pero, como ocurría en los de grado medio, se concentran en una pocas titulaciones, donde predominan con claridad: imagen personal (95,9%); servicios socioculturales y a la comunidad (90,7%); textil, confección y piel (84,6%); sanidad (76%); administración (71%) y hostelería y turismo (64,3%). En el extremo contrario, pocas alumnas cursaron estudios de mantenimiento de vehículos autopropulsados (2,4%), electricidad y electrónica (5,6%), energía y agua (8,2%), madera y mueble (9,3%), fabricación mecánica (9,7%), actividades marítimo-pesqueras (11,4%), informática (15,1%), mantenimiento y servicios a la producción (20,2%), actividades agrarias (22,2%) o actividades físico-deportivas (25,7%). La equidad 40%-60% únicamente se detecta en artes gráficas, comercio y marketing, industrias alimentarias, química y vidrio y cerámica; es decir, en cinco familias.

---

[179] CANO GALÁN, Y.: *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, cit., págs. 173-174.

[180] CANO GALÁN, Y.: *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, cit., pág. 173.

[181] MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, cit., pág. 22.

OFERTA CASTILLA Y LEÓN CURSO 2011/2012			
GRADO	**TÍTULO**	**DECRETO CURRÍCULO (AUTONÓMICO)**	**REAL DECRETO TÍTULO (ESTATAL)**
AGRARIA			
MEDIO	Producción Agropecuaria	Decreto 38/2010	RD 1634/2009
MEDIO	Producción Agroecológica	Decreto 39/2010	RD 1633/2009
MEDIO	Jardinería y floristería	Decreto 54/2011	RD 1129/2010
MEDIO	Jardinería		*RD 1714/1996 (derogado por RD 1129/2010)*
MEDIO	Trabajos Forestales y Conservación del Medio Natural		RD 1713/1996
SUPERIOR	Gestión y Organización de Recursos Naturales y Paisajísticos		*RD 1712/1996 (derogado por RD 260/2011)*
SUPERIOR	Gestión y Organización de Empresas Agropecuarias		RD 1711/1996
ELECTRICIDAD Y ELECTRÓNICA			
MEDIO	Instalaciones Eléctricas y Automáticas	Decreto 70/2009	RD 177/2008
MEDIO	Instalaciones de Telecomunicaciones	Decreto 37/2010	RD 1632/2009
MEDIO	Equipos Electrónicos de Consumo		RD 624/1995
SUPERIOR	Sistemas de Telecomunicación e Informáticos	Decreto 85/2003	*RD 622/1995 (derogado por RD 883/2011)*
SUPERIOR	Desarrollo de Productos Electrónicos		*RD 620/1995 (derogado por RD 1578/2011)*
SUPERIOR	Instalaciones Electrotécnicas	*Decreto 86/2003 (derogado por Decreto 50/2011)*	*RD 621/1995 (derogado por RD 1127/2010)*
SUPERIOR	Sistemas de Regulación y Control Automáticos		*RD 619/1995 (derogado por RD 1581/2011)*
SUPERIOR	Sistemas Electrotécnicos y Automatizados	Decreto 50/2011	RD 1127/2010
FABRICACIÓN MECÁNICA			
MEDIO	Mecanizado	Decreto 64/2008	RD 1398/2007
MEDIO	Soldadura y Calderería	Decreto 56/2009	RD 1692/2007
SUPERIOR	Construcciones Metálicas	Decreto 68/2009	RD 174/2008
SUPERIOR	Diseño en Fabricación Mecánica	Decreto 32/2010	RD 1630/2009
SUPERIOR	Programación de la Producción en Fabricación Mecánica	Decreto 53/2009	RD 1687/2007
HOSTELERÍA Y TURISMO			
MEDIO	Cocina y Gastronomía	Decreto 62/2008	RD 1396/2007
MEDIO	Servicios en Restauración	Decreto 60/2009	RD 1690/2007
SUPERIOR	Gestión de Alojamientos Turísticos	Decreto 69/2009	RD 1686/2007
SUPERIOR	Agencias de Viajes y Gestión de Eventos	Decreto 57/2010	RD 1254/2009
SUPERIOR	Guía, Información y Asistencia Turísticas	Decreto 58/2010	RD 1255/2009
SUPERIOR	Dirección de Cocina	Decreto 25/2011	RD 687/2010
SUPERIOR	Dirección de Servicios de Restauración	Decreto 26/2011	RD 688/2010

SUPERIOR	Animación Turística	Decreto 89/2003	RD 274/2000
SUPERIOR	Restauración		*RD 2218/1993 (derogado por RR.DD. 687 y 688/2010)*
INDUSTRIAS ALIMENTARIAS			
MEDIO	Aceites de oliva y vinos	Decreto 71/2009	RD 1798/2008
MEDIO	Panadería, Repostería y Confitería	Decreto 65/2008	RD 1399/2007
MEDIO	Elaboración de Productos Alimenticios	Decreto 28/2011	RD 452/2010
MEDIO	Conservería Vegetal, Cárnica y de Pescado		*RD 2052/1995 (derogado por RD 452/2010)*
SUPERIOR	Vitivinicultura	Decreto 52/2009	RD 1688/2007
SUPERIOR	Procesos y Calidad en la Industria Alimentaria	Decreto 24/2011	RD 451/2010
SUPERIOR	Industria Alimentaria		*RD 2050/1995 (derogado por RD 451/2010)*
INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES			
MEDIO	Sistemas Microinformáticos y Redes	Decreto 59/2009	RD 1691/2007
SUPERIOR	Administración de Sistemas Informáticos en Red	Decreto 33/2010	RD 1629/2009
SUPERIOR	Desarrollo de Aplicaciones Multiplataforma	Decreto 23/2011	RD 450/2010
SUPERIOR	Desarrollo de Aplicaciones Web	Decreto 43/2011	RD 686/2010
SUPERIOR	Desarrollo de Aplicaciones Informáticas	*Decreto 90/2003 (derogado por Decreto 23/2011)*	*RD 1661/1994 (derogado por RD 450/2010)*
INSTALACIÓN Y MANTENIMIENTO			
MEDIO	Instalación y Mantenimiento Electromagnético de Maquinaria y Conducción de Líneas	Decreto 88/2004	*RD 2045/1995 (derogado por RD 1589/2011)*
MEDIO	Montaje y Mantenimiento de Instalaciones de Frío, Climatización y Producción de Calor		RD 2046/1995
MEDIO	Instalaciones Frigoríficas y de Climatización	Decreto 52/2011	RD 1493/2010
MEDIO	Instalaciones de Producción de Calor	Decreto 51/2011	RD 1492/2010
SUPERIOR	Mantenimiento de Instalaciones Térmicas y de Fluidos	Decreto 67/2009	RD 220/2008
SUPERIOR	Prevención de Riesgos Profesionales	Decreto 84/2003	RD 1161/2001
SUPERIOR	Mantenimiento de Equipo Industrial	Decreto 79/2004	*RD 2043/1995 (derogado por RD 1576/2011)*
QUÍMICA			
MEDIO	Planta Química	Decreto 55/2009	RD 178/2008
MEDIO	Laboratorio		RD 817/1993
SUPERIOR	Laboratorio de Análisis y Control de Calidad	Decreto 66/2008	RD 1395/2007
SUPERIOR	Química Ambiental		RD 812/1993
SANIDAD			
MEDIO	Emergencias Sanitarias	Decreto 63/2008	RD 1397/2007
MEDIO	Farmacia y Parafarmacia	Decreto 72/2009	RD 1689/2007
MEDIO	Cuidados Auxiliares de Enfermería		RD 546/1995

SUPERIOR	Audiología Protésica	Decreto 54/2009	RD 1685/2007
SUPERIOR	Salud Ambiental		RD 540/1995
SUPERIOR	Imagen para el diagnóstico		RD 545/1995
SUPERIOR	Higiene Bucodental		RD 537/1995
SUPERIOR	Laboratorio de Diagnóstico Clínico		RD 539/1995
SUPERIOR	Anatomía Patológica y Citología		RD 538/1995
SUPERIOR	Dietética		RD 536/1995
SUPERIOR	Documentación Sanitaria		RD 543/1995
SUPERIOR	Prótesis Dentales		*RD 541/1995 (derogado por RD 1687/2011)*
SUPERIOR	Radioterapia		RD 544/1995
SERVICIOS SOCIOCULTURALES Y A LA COMUNIDAD			
MEDIO	Atención Sociosanitaria	Decreto 85/2004	*RD 496/2003 (derogado por RD 496/2003)*
SUPERIOR	Animación Sociocultural		RD 2058/1995
SUPERIOR	Integración Social		RD 2061/1995
SUPERIOR	Interpretación de la Lengua de Signos		RD 2060/1995
SUPERIOR	Educación Infantil	Decreto 67/2008	RD 1394/2007
TEXTIL, CONFECCIÓN Y PIEL			
MEDIO	Confección y Moda	Decreto 57/2009	RD 955/2008
SUPERIOR	Patronaje y Moda	Decreto 66/2009	RD 954/2008
TRANSPORTE Y MANTENIMIENTO DE VEHÍCULOS			
MEDIO	Carrocería	Decreto 58/2009	RD 176/2008
MEDIO	Electromecánica de Vehículos Automóviles	Decreto 27/2011	RD 453/2010
MEDIO	Electromecánica de Vehículos		*RD 1649/1994 (derogado por RD 453/2010)*
SUPERIOR	Automoción	Decreto 65/2009	RD 1796/2008
ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN			
MEDIO	Gestión Administrativa	Decreto 66/2011	RD 1631/2009
SUPERIOR	Administración y Finanzas	Decreto 80/2004	*RD 1659/1994 (derogado por RD 1584/2011)*
SUPERIOR	Secretariado		*RD 1658/1994 (derogado por RD 1582/2011)*
COMERCIO Y MARKETING			
MEDIO	Comercio		RD 1655/1994
SUPERIOR	Gestión del Transporte	Decreto 82/2004	*RD 1654/1994 (derogado por RD 1572/2011)*
SUPERIOR	Servicios al Consumidor		RD 1652/1994
SUPERIOR	Gestión Comercial y Marketing		*RD 1651/1994 (derogado por RD 1573/2011)*
SUPERIOR	Comercio Internacional		*RD 1653/1994 (derogado por RD 1574/2011)*
IMAGEN Y SONIDO			
MEDIO	Laboratorio de Imagen	Decreto 86/2004	RD 2037/1995
SUPERIOR	Realización de Audiovisuales y Espectáculos		*RD 2035/1995 (derogado por RD 1680/2011)*
SUPERIOR	Producción de Audiovisuales, Radio y Espectáculos		*RD 2034/1995 (derogado por RD 1681/2011)*
SUPERIOR	Sonido		*RD 2036/1995 (derogado por RD 1682/2011)*
SUPERIOR	Imagen		RD 2033/1995
EDIFICACIÓN Y OBRA CIVIL			
MEDIO	Acabados de Construcción	Decreto 92/2003	*RD 2211/1993 (derogado por RD 1689/2011)*
SUPERIOR	Realización y Planes de Obra	Decreto 81/2004	RD 2210/1993

SUPERIOR	Desarrollo y Aplicación de Proyectos de Construcción	*Decreto 78/2004 (derogado por Decreto 22/2011)*	*RD 2208/1993 (derogado por RD 690/2010)*
SUPERIOR	Desarrollo de Proyectos Urbanísticos y Operaciones Topográficas	Decreto 77/2004	*RD 2209/1993 (derogado por RD 386/2011)*
SUPERIOR	Proyectos de Edificación	Decreto 22/2011	RD 690/2010
ACTIVIDADES FÍSICAS Y DEPORTIVAS			
MEDIO	Conducción de Actividades Físico-Deportivas en el Medio Natural		RD 2049/1995
SUPERIOR	Animación de Actividades Físicas y Deportivas		RD 2048/1995
IMAGEN PERSONAL			
MEDIO	Peluquería		*RD 629/1995 (derogado por RD 1588/2011)*
MEDIO	Estética Personal Decorativa		*RD 630/1995 (derogado por RD 256/2011)*
MEDIO	Caracterización		RD 631/1995
SUPERIOR	Estética		*RD 628/1995 (derogado por RD 881/2011)*
SUPERIOR	Asesoría de Imagen Personal		RD 627/1995
MUEBLE, MADERA Y CORCHO			
MEDIO	Fabricación a Medida e Instalación de Carpintería y Muebles		*RD 732/1994 (derogado por RD 880/2011)*
MEDIO	Carpintería y Mueble	Decreto 53/2011	RD 1128/2010
SUPERIOR	Producción de Madera y Mueble	Decreto 84/2004	*RD 729/1994 (derogado por RD 1579/2011)*
ARTES GRÁFICAS			
MEDIO	Preimpresión en Artes Gráficas		*RD 2424/1994 (derogado por RD 1586/2011)*
SUPERIOR	Diseño y Producción Editorial		RD 2422/1994
SUPERIOR	Producción en Industrias de Artes Gráficas		RD 2423/1994

Por cuanto hace a las posibilidades de llegar a la universidad desde la formación profesional, el RD 1892/2008 regula las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión. Su art. 26 establece que podrán acceder al grado sin necesidad de prueba quienes estén en posesión de los títulos de Técnico Superior de Formación Profesional, Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño o Técnico Deportivo Superior a que se refieren los arts. 44, 53 y 65 LOE, o títulos equivalentes. Como dato a destacar, cabe apuntar que del total de estudiantes universitarios, el 86,3% lo hace a través de PAU y sólo el 7,2% a través de Formación Profesional[182]; asimismo, se confirma como se ha extendido la convalidación de módulos que evita tener que reiterar contenidos formativos ya cursados (al respecto, disposición adicional 1ª LO 4/2011), pero se demanda el itinerario contrario: estudiantes que abandonan la universidad y quieren convalidar las asignaturas que han superado por módulos de títulos de Formación Profesional.

Por su parte, la conclusión exitosa de los ciclos de grado medio permite retornar a las enseñanzas generalistas a través del Bachillerato. Con todo, conviene recordar que estos estudios carecen de continuidad académica automática en el Grado Superior de Formación Profesional (es preciso curso o prueba de acceso), por lo que a menudo son percibidos como "vía muerta que no permite la progresión"; además, "la percepción social de que no existen puestos de trabajo y de que hay que alargar lo máximo posible el período de escolaridad"

[182] En el desarrollo universitario de los Técnicos superiores se detectan ciertos obstáculos vinculados a su mínimo nivel de competencias digitales y lingüísticas, merced a su postergación en los contenidos de cada título, SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., págs. 54 y 58.

conduce a desestimar esta enseñanza secundaria no obligatoria[183]. Posiblemente de ahí deriven los "raquíticos" porcentajes de titulados, motivo por el cual resulta necesario ofrecer una educación de calidad, con una orientación profesional atractiva y con suficiente dotación de medios, amén de facilitar la movilidad entre la formación profesional y el resto de enseñanzas del sistema educativo, tal como hace la LO 2/2010 (también el art. 38 RD 1147/2011) al permitir a los Técnicos la obtención del título de Bachiller por la superación de las asignaturas necesarias para alcanzar los objetivos generales del Bachillerato y prever convalidaciones recíprocas entre los módulos profesionales de un ciclo de grado medio y las materias de Bachillerato o entre aquéllos y las enseñanzas artísticas y deportivas.

Sea como fuere, incrementar el atractivo de estas enseñanzas se ha tornado en una necesidad ineludible, sobre todo teniendo en cuenta que, según confirma la Agencia para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) en los años venideros será necesaria más mano de obra con cualificaciones medias para hacer frente a las necesidades del mercado de trabajo, mientras que los empleos con cualificaciones bajas se reducirán significativamente (en torno al 15%), lo que constituye un importante indicador que debe orientar la planificación de la oferta formativa, invitando, por ejemplo, a "flexibilizar el acceso de colectivos diversos al sistema de Formación Profesional". Los datos hablan por sí mismos: "la mayor parte de los jóvenes que terminan ciclos formativos de grado medio se dirigen al mercado laboral y consiguen empleo a corto plazo". De quienes los finalizaron en el curso 2000/2001, el 67,4% trabajaba a los seis meses de finalizar sus estudios; en 2005 estaban ocupados el 81,3%. Sólo el 5,8% de los graduados tardó más de dieciocho meses en encontrar trabajo. En el plano educativo, las cifras también son significativas, pues sólo el 16,8% continuó estudiando al curso siguiente (el 7% inició otro ciclo de grado medio, el 5,1% uno superior y un 4,2% Bachillerato)[184].

Para concluir, es menester dejar constancia de que la obtención de los títulos de formación profesional no exige siempre y en todo caso seguir las enseñanzas a través de la tradicional modalidad presencial. Entre otras opciones (así, la superación de pruebas específicamente destinadas a tal fin, cuyo régimen jurídico se ubica en los arts. 35-37 RD 1147/2011), destacan las enseñanzas a distancia[185], objeto de regulación en los arts. 49 y 50 del reciente RD 1147/2011, lo que no constituye, sin embargo, una novedad de la norma, en tanto tal opción ya estaba vigente con anterioridad; de hecho, había sido potenciada con la puesta en marcha, en marzo de 2010, de la plataforma "Formación Profesional a través de internet", del Ministerio de Educación, destinada a centralizar la información sobre la oferta autonómica. En el marco autonómico, el Plan de Formación Profesional 2011 de Castilla y León indica que "la formación profesional a distancia, que se ha venido ofertando, ha experimentado un claro crecimiento en la participación con 1.978 alumnos matriculados en el curso 2010/2011, lo que representa un crecimiento del 63% respecto al curso 2008/2009. A esto ha contribuido la implantación de nuevos sistemas de aprendizaje electrónico (*e-learning* y *blended-learnig*) y la puesta en marcha de una plataforma de formación para el desarrollo de ciclos en régimen a distancia *online* en 2009, que facilitan el acceso a la formación profesional a jóvenes y adultos desde cualquier lugar de la Comunidad a través de Internet, al permitir la conciliación de la vida laboral y familiar y contribuyendo a facilitar la formación de los habitantes más alejados de las zonas urbanas"[186].

La formación a distancia (instrumento con gran potencial para el aprendizaje permanente regulado en Castilla y León por Orden EDU/922/2010, de 24 de junio) se plantea en dos

---

[183] AA.VV. (CASAL, J., Dir.): *La interrelación de los tres subsistemas de Formación Profesional en España*, cit., págs. 128-129.

[184] SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., págs. 24, 39 y 44.

[185] Un estudio detenido de la modalidad en SÁEZ ARENAS, J.: "Informe sobre la Formación Profesional a distancia en España", cit., págs. 2-39.

[186] Los datos del Ministerio de Educación para el curso 2010/2011 reducen la cifra *supra* indicada (1.978 alumnos) a 1.806 (en el grado medio 710 y en el superior 1.096). Sea como fuere, la tendencia alcista es clara. En el marco estatal también se detecta un claro incremento del número de alumnos a distancia: en el grado medio, de 555 alumnos en el curso 2000/2001 se pasó en el curso 2010/2011 a 7.456; en el grado superior, la cifra de 694 se elevó a 16.809, MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, cit., págs. 3 y 21.

vertientes, existiendo ciclos que se imparten en ambos sistemas: por una parte, semipresencial (variable tradicional, con tutorías presenciales y/o telefónicas, sin perjuicio del uso de herramientas virtuales de apoyo) y teleformación (a través de la plataforma de formación *on line* en internet)[187]. La principal ventaja de las enseñanzas *on line* es la autonomía de aprendizaje que tiene el alumnado (pues el acceso a los contenidos se puede realizar desde cualquier lugar, con un horario flexible, bajo el único requisito de tener conexión a internet), no obstante lo cual el alumno dispone de un seguimiento personalizado por parte de un profesor/tutor, guiando el proceso de aprendizaje y valorando el aprovechamiento de las enseñanzas[188]. La flexibilidad se incrementa merced a la posibilidad de cursar módulos profesionales a distancia en la modalidad de oferta parcial, regulada para Castilla y León en Orden EDU/1122/2007, de 19 de junio, y respecto a la cual se aprecia un importante incremento del número de alumnos (424 en el curso 2008/2009, frente a 43 en el curso 2007/2008)[189].

De conformidad con el art. 49 RD 1147/2011, la oferta de formación profesional a distancia permite combinar el estudio y la formación con la actividad laboral u otras responsabilidades, así como con aquellas situaciones personales que dificulten el estudio y la formación en régimen de enseñanza presencial. Corresponde al Ministerio de Educación, y las administraciones educativas, impulsar la generalización de esta oferta, dando prioridad a los sectores en crecimiento o que estén generando empleo.

La plataforma de formación profesional a distancia, promovida por el Gobierno y desarrollada en colaboración con las CC.AA., proporcionará información de las ofertas de tal naturaleza procedentes de las diferentes administraciones educativas, las cuales han de colaborar para facilitar la interoperabilidad de sus respectivas plataformas (art. 49.3 y 4 RD 1147/2011). Esta vía permitirá cursar ciclos formativos de grado medio y grado superior; la formación complementaria que requieran las personas que superen un proceso de evaluación y acreditación de competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral, con la finalidad de que puedan obtener un título de formación profesional; en fin, módulos profesionales incluidos en títulos y asociados a unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, como formación acumulable para la obtención de un título de formación profesional. También podrán ofertarse en esta modalidad los cursos de acceso a ciclos de grado medio o superior (art. 49.3 RD 1147/2011).

En todo caso, y según indica el Plan de Formación Profesional 2011 para Castilla y León "la oferta de formación profesional deberá flexibilizarse mucho más y ampliarse en los próximos años, a fin de constituir una verdadera alternativa para la población trabajadora, al servicio de sus necesidades de cualificación y/o certificación profesional. Ello conllevaría la organización de horarios y turnos lectivos que permitan conciliar los estudios de formación profesional con el trabajo". Por cuanto hace, en concreto, a la educación a distancia, es preciso "impulsar de una manera global y decidida" su avance, "incrementando el volumen de la oferta y el número de familias profesionales para facilitar un mayor acceso a estos estudios de toda la población". En la actualidad, sin embargo, continúa siendo una modalidad prácticamente residual[190].

---

[187] SÁEZ ARENAS, J.: "Informe sobre la Formación Profesional a distancia en España", cit., pág. 19.

[188] Para un verdadero aprovechamiento "es imprescindible que se incorporen las competencias digitales desde la enseñanza obligatoria, para que en la edad adulta se puedan aprovechar las ventajas de estos sistemas sin que la brecha digital que hoy hay en nuestro país se convierta en un impedimento", SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., pág. 72.

[189] CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., pág. 75. Las cifras siguen aumentando, pues, de conformidad con el Plan de Formación Profesional 2011, "esta oferta parcial puede ser de dos tipos: oferta de módulos profesionales individualizados de cualquiera de los ciclos formativos en los que existan plazas vacantes (58 alumnos matriculados en el curso 2009/2010), u oferta de módulo profesionales vinculados a unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, dirigidos a colectivos específicos (en 2009/2010 se ofertaron 37 módulos y se matricularon 799 alumnos y en el curso 2010/2011 se han autorizado 43 módulos profesionales de este tipo en centros sostenidos con fondos públicos)".

[190] El porcentaje de alumnos que cursaron en 2007/2008 formación profesional a distancia supuso un 1,3% en el grado medio y un 3,7% en el grado superior, SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación problemas y propuestas*, cit., pág. 73.

4.2.3.- Cursos de especialización

Según ya se indicara, la LO 4/2011 procedió a adicionar un nuevo apartado al art. 10 LO 5/2002, para establecer que "el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas y mediante Real Decreto, podrá crear cursos de especialización para complementar las competencias de quienes ya dispongan de un título de formación profesional". Añade, igualmente, que "la superación de la formación requerida para adquirir las competencias asociadas a una especialización se acreditará mediante una certificación académica", teniendo en cuenta que si la especialización incluye unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, "dicha certificación académica servirá para la acreditación de las mismas".

La escueta previsión es objeto de desarrollo en el art. 27 RD 1147/2011, en cuya virtud tales cursos "tendrán por objeto complementar las competencias de quienes ya dispongan de un título de formación profesional y facilitar el aprendizaje a lo largo de la vida" y su creación corresponderá, como ya señalaba la LO 4/2011, al Gobierno, el cual deberá consultar tanto a las CC.AA. (tenor legal reiterado en el reglamento), como al Consejo General de la Formación Profesional.

De conformidad con el art. 27.3-6 RD 1147/2011, estos cursos han de ajustarse a diversas condiciones y requisitos; a saber:

1.- Versarán, dentro de su mismo nivel de formación, sobre los aspectos y áreas que impliquen profundización en el campo de conocimiento de los títulos de referencia, o bien una ampliación de las competencias que se incluyen en los mismos.

2.- Con carácter general, cuando el perfil profesional o las competencias incluidas tengan como referente una cualificación del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales no ha de estar integrada de forma completa en un título de formación profesional. Ahora bien, de forma excepcional, podrán incluirse unidades de competencia de dicha cualificación profesional.

3.- El Real Decreto que regule el curso de especialización deberá especificar los títulos de formación profesional que dan acceso al mismo. Insiste el art. 10.4 RD 1147/2011 cuando señala que "para poder acceder a los cursos de especialización se requerirá poseer un título de formación profesional de los establecidos en el real decreto por el que se regula cada curso de especialización".

4.- La naturaleza de los cursos requiere la especificación completa de la formación.

5.- La formación incorporada en el diseño del curso deberá tener en cuenta la previa, incluida en los títulos que dan acceso a la misma.

6.- Con carácter general, su duración será de entre 300 y 600 horas.

7.- Añade el art. 27.5 RD 1147/2011 que cuando se estime necesario, se incorporará un módulo profesional de formación en centros de trabajo, que se ajustará a lo establecido para tales módulos en los ciclos formativos de formación profesional.

8.- Según establece el art. 27.6 RD 1147/2011, corresponde a las administraciones educativas determinar los requisitos que deben cumplir los centros docentes que puedan ofertar estos cursos de especialización en régimen presencial o a distancia, entre los cuales estará el impartir alguno de los títulos que dan acceso a los mismos, así como los requisitos específicos que se definan en el Real Decreto que regule el correspondiente curso.

9.- En fin, la superación del curso "se acreditará mediante certificación académica" con valor en el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales y Formación Profesional. Esta certificación mencionará el título al que la especialización se refiere y acreditará, en su caso, las respectivas unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (art. 52.5 RD 1147/2011).

4.2.4.- Programas formativos para mayores sin cualificación

Según ya se avanzó, "las administraciones educativas podrán organizar programas formativos que tengan como objetivo formar a las personas mayores de 17 años cumplidos en el año de inicio del programa, que abandonaron prematuramente el sistema educativo sin ninguna cualificación profesional, para facilitar su acceso a una actividad profesional concreta, adaptada a las necesidades del sector productivo y del entorno, así como facilitar la empleabilidad y la obtención de un título de formación profesional" (art. 28 RD 1147/2011).

En estos programas se indicará el perfil profesional y las ocupaciones de referencia y estarán configurados por algunos de los módulos profesionales de los títulos de formación profesional o de los PCPI asociados a unidades de competencia del catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales; no obstante, podrán incluir formación complementaria, de estructura modular, no referida al Catálogo, para adaptarse a las necesidades del colectivo al que van destinados. Los módulos profesionales superados tendrán carácter acumulable para la obtención de un título de formación profesional (art. 29 RD 1147/2011).

Podrán impartirse en centros públicos o privados autorizados por la administración educativa o en alternancia con la actividad en la empresa. Esta segunda modalidad está abierta a quienes dispongan de un contrato de trabajo (sin perjuicio de las competencias de la administración laboral en materia de formación para el empleo) o una beca de formación en empresas o entidades públicas (en tal caso, si el trabajador no ha finalizado la ESO, la formación tendrá por objeto prioritario la obtención del graduado en ESO) o tengan la condición de voluntarios, siendo precisa la suscripción de un convenio entre la empresa y la administración educativa y con la laboral (cuando así lo prevean las normas específicas), así como la designación de un tutor en el centro docente y otro en la empresa.

El alumnado que se matricule en estos programas formativos recibirá, previa solicitud, certificación académica expedida por la administración educativa que acreditará los módulos superados con la finalidad de acumular la formación conducente a la obtención de un título de formación profesional o un certificado de profesionalidad (art. 52.3 RD 1147/2011). Se satisfacen así las pretensiones del art. 72 LO 2/2011, que, avanzando en la dirección del reconocimiento de las competencias adquiridas a lo largo de la vida, asume el objetivo de "mejorar la cualificación de los ciudadanos a través de la aplicación del procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral y aprendizajes no formales y la oferta de formación complementaria necesaria para obtener un título de formación profesional o un certificado de profesionalidad".

5.- Enseñanzas universitarias

"La Unión Europea otorga un papel central a las universidades en el desarrollo de la sociedad del conocimiento y, al mismo tiempo, contempla la necesidad de que éstas promuevan numerosos cambios en múltiples direcciones, cambios profundos que afectan a las metodologías docentes, a la estructura de las enseñanzas, a la garantía de los procesos de aprendizaje, a la movilidad de los estudiantes, a la coordinación del profesorado… En definitiva, es una transformación que afecta de lleno a la concepción de la educación superior"[191].

5.1.- El proceso de Bolonia

Sin perjuicio de los pasos avanzados por el Convenio de Lisboa (1997), corroborados por la Declaración de la Sorbona (1998), el actual movimiento reformador de las enseñanzas universitarias arranca en la llamada Declaración de Bolonia, suscrita en 1999 en la mentada ciudad italiana por 29 países, con una meta fechada: el año 2010[192]. Aun cuando no se trata

---

[191] MONTERO CURIEL, M.: "El proceso de Bolonia y las nuevas competencias", cit., pág. 21.

[192] Se acordó también realizar reuniones bianuales dirigidas a seguir la evolución del proceso: Praga 2001, Berlín 2002, Bergen 2005, Londres 2007, Lovaina 2009 y Budapest-Viena 2010, BERMEJO CASTRILLO, M.A.: "¿Realidad o ficción? El

de un tratado internacional ni se contiene en un documento de la Unión Europea con fuerza normativa, los Estados signatarios de aquella Declaración adquieren un fuerte compromiso de modificar de manera convergente sus sistemas de educación superior con el fin de que en la primera década del siglo XXI se alcance el siguiente objetivo: "la adopción de un sistema de titulaciones fácilmente comprensible y comparable, incluso a través de la puesta en marcha de un Suplemento del Diploma, para promocionar la obtención de empleo y la competitividad del sistema de Educación Superior Europeo"[193]. Pretende, por tanto, la implantación de los principios de calidad, movilidad, diversidad y competitividad a fin de conseguir el ansiado incremento del empleo y la conversión del Sistema Europeo de Educación Superior (EEES) en un polo de atracción para estudiantes y profesores de otras partes del mundo[194].

El propósito parece ambicioso, pero el compromiso expreso se circunscribe sólo a cuatro cuestiones fundamentales:

1) La organización de las enseñanzas en tres ciclos, el grado, con una duración mínima de tres años, el posgrado y el doctorado. Así, como trasunto fiel del sistema existente en los países anglosajones, y en particular del Reino Unido[195], el Grado está orientado hacia la adquisición de conocimientos, competencias y de una cualificación profesional apropiada que posibiliten oportunidades reales dentro del mercado laboral; el Posgrado busca la especialización profesional y el Doctorado la investigadora[196].

2) La adopción del sistema de cómputo de las enseñanzas en créditos ETCS, como estructura de organización del trabajo del discente y "como medio adecuado para promocionar una más amplia movilidad estudiantil"[197].

3) La configuración de un suplemento al título que explique con suficiente extensión y claridad el contenido de lo estudiado y el resultado obtenido.

4) La garantía de la calidad[198] y el desarrollo de metodologías educativas comparables, siendo en el proyecto *Tuning* (2000-2006), elaborado por un Grupo de Universidades Europeas y financiado por la Comisión Europea, donde se marcan unos criterios pedagógicos a tener en cuenta en la adaptación de los estudios universitarios marcados por los conceptos de "competencia" y "resultados del aprendizaje"[199].

Como instrumento fiscalizador del proceso se creó un grupo de seguimiento de Bolonia, con representantes de los países adheridos, junto a la Comisión Europea, además de una serie de miembros consultivos (Consejo de Europa, Asociación Europea de Universidades, Red Europea de Agencias de Calidad --ENQA--, patronal europea --UNICE-- o sindicatos de estudiantes --ESIB--). La evolución del proceso en cada uno de los países se analiza de forma

---

proceso de convergencia de las enseñanzas jurídicas dentro del marco del proyecto de creación de un Espacio Europeo de Educación Superior", *Cuadernos del Instituto Antonio de Lebrija*, núm. 9, 2006, págs. 240 y ss.

[193] SOUVIRON MORENILLA, J.M. y PALENCIA HERRERA, F.: "La evolución de la Universidad y la nueva Ley de Universidades", en AA.VV.: *La nueva regulación de las Universidades (Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades)*, Granada (Comares), 2002, págs. 3 y ss.

[194] GALINDO AYUDA, F.: "El aprendizaje del Derecho y la reforma de Bolonia", *La Ley*, 2009, Tomo I, pág. 1692.

[195] RODRÍGUEZ-ROSADO, B.: "La adaptación a Bolonia de los estudios jurídicos: autocomplacencia inglesa, resistencia alemana", *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, núm. 3, 2011, pág. 2.

[196] LUZÓN TRUJILLO, A.; SEVILLA MERINO, D. y TORRES SÁNCHEZ, M.: "La construcción del Espacio Europeo de Educación Superior. Principales tendencias de la política universitaria europea", en AA.VV. (JIMÉNEZ EGUIZABAL, A., Dir.): *Repensar y construir el Espacio Europeo de Educación Superior. Políticas, tendencias, escenarios y procesos de innovación*, Madrid (Dykinson), 2008, pág. 70.

[197] BAVIERA PUIG, I.: "Las prácticas formativas para universitarios en el EEES", *AS*, núm. 2, 2011, págs. 4.

[198] ARRANZ VAL, P.: "Convergencia europea y sistemas de garantía de calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior", en AA.VV. (JIMÉNEZ EGUIZABAL, A., Dir.): *Repensar y construir el Espacio Europeo de Educación Superior*, cit., págs. 187 y ss.

[199] RIOJA NIETO, A.M.: "El proyecto Tuning. Una propuesta directriz del cambio", en AA.VV. (MURGA MENOYO, M.A., Coord.): *La reforma de la Universidad. Cambios exigidos por la nueva Europa*, Madrid (Dykinson), 2006, págs. 30 y ss. o GARCÍA FERNÁNDEZ, J.F.: "Algunas consideraciones acerca del proyecto Tuning Educational Structures in Europe", *Logos. Anales del Seminario de Metafísica*, Vol. 39, 2006, págs. 281 y ss.

global en los sucesivos informes de tendencias que se han ido elaborando (*Trends* I, 1999; II, 2001; III, 2003; IV, 2005 y V, 2007)[200] y que han mostrando el diferente nivel de cada país con los compromisos del proceso Bolonia, no en vano la consecución del cuádruplo elenco de aspiraciones anteriormente indicado debía de hacerse salvaguardando las peculiaridades nacionales[201]. En fin, aspectos concretos, como el doctorado o la garantía de calidad, han sido tratados en seminarios temáticos con la etiqueta "Seminarios de Bolonia".

Junto a todo ello, asumen un papel fundamental como instrumento de seguimiento las reuniones bianuales celebradas entre los ministros responsables de la educación superior en los países adheridos, con el objeto de valorar el grado de desarrollo de los acuerdos, perfilar nuevos compromisos y admitir la incorporación de nuevos países. Entre ellas, es menester hacer mención a la reunión de los Ministros de 46 países celebrada en Leuven y Louvain-la-Neuve (Bélgica) en 2009 para hacer un balance de los logros del proceso de Bolonia y establecer las prioridades para la próxima década. El comunicado emitido incluye diversas conclusiones y/o propuestas, entre las que destacan, por cuanto al objeto de este estudio importa, las siguientes:

1. Hasta 2020, la enseñanza superior europea ha de aportar una sólida contribución en la consecución de una Europa del conocimiento, altamente creativa e innovadora. Ante el desafío del envejecimiento de la población, es necesario maximizar los talentos y capacidades de todos sus ciudadanos a través de la participación plena en el aprendizaje de por vida.

2. La educación europea superior también se enfrenta al reto de la globalización y de los desarrollos tecnológicos acelerados con nuevas condiciones, nuevos alumnos y nuevos tipos de aprendizaje. El aprendizaje centrado en el estudiante y la movilidad ayudarán a los universitarios a desarrollar las competencias que necesitan en un mercado laboral cambiante y les capacitará para una ciudadanía activa y responsable.

3. Ante las consecuencias de una crisis financiera y económica mundial, es necesario lograr una recuperación económica y un desarrollo sostenible a través de una enseñanza superior europea dinámica y flexible basada en la innovación y la investigación en todos los niveles. Por lo tanto, la inversión pública en educación superior es de máxima prioridad.

4. La educación superior es una responsabilidad pública, debiendo garantizar que las instituciones tengan los recursos necesarios para continuar cumpliendo sus propósitos, como son preparar a los estudiantes para la vida como ciudadanos activos en una sociedad democrática, así como capacitarles para sus futuras carreras y permitir su desarrollo personal, creando y manteniendo una base de conocimiento amplia, avanzada, mediante el estímulo de la investigación y la innovación.

5. El desarrollo del EEES ha de garantizar que la enseñanza universitaria siga estando firmemente enraizada en el patrimonio intelectual, científico y cultural de Europa y en sus aspiraciones, a través de una cooperación permanente entre los gobiernos, las instituciones, los estudiantes, los empleadores y otros interesados. La participación de las instituciones europeas y organizaciones en el proceso de reforma ha sido y debe seguir siendo significativa.

6. El aprendizaje para el futuro es una de las prioridades de la educación superior para la década venidera, buscando la excelencia en todos los aspectos, lo que requiere una atención constante a la calidad. Por otra parte, defender la diversidad de los sistemas de educación implica que las políticas públicas sean plenamente capaces de reconocer el valor de los variados cometidos de la educación superior, que van desde la enseñanza y la

---

[200] MATEOS MASA, V.L.: "¿Qué estamos haciendo en España de cara al 2010?", en AA.VV. (GAVIDIA SÁNCHEZ, J.; LÓPEZ SÁNCHEZ, J.A. y RODRÍGUEZ TORREJÓN, J., Coords.): *Nuevos títulos de Grado en el Espacio Europeo de Educación Superior*, Cádiz (Octaedro), 2010, pág. 18.

[201] Es decir, "dentro del contexto de nuestras competencias institucionales y respetando plenamente la diversidad de culturas, lenguas, sistemas de educación nacional y de la autonomía universitaria", GARCÍA AMADO, J.A.: "Bolonia y la enseñanza del Derecho", *El cronista del Estado Social y Decmocrático de Derecho*, núm. 5, 2009, pág. 43.

investigación al servicio de la comunidad hasta la participación en la cohesión social y el desarrollo cultural. Todos los estudiantes y el personal de las instituciones de educación superior deben estar equipados y suficientemente dotados para responder a las exigencias cambiantes de la rápida evolución de la sociedad.

7. La ampliación de la participación también deberá lograrse a través del aprendizaje permanente como parte integral de los sistemas de educación. Deberá garantizarse la accesibilidad, la calidad de la prestación y la transparencia de la información. Esto implica ampliar los conocimientos y comprensión, adquirir nuevas habilidades y competencias o enriquecer el crecimiento personal, de modo que las calificaciones puedan obtenerse a través de los caminos de aprendizaje flexible, incluyendo el estudio a tiempo parcial, así como rutas de *work-based*.

8. La aplicación de políticas de aprendizaje permanente requiere asociaciones sólidas entre autoridades públicas, instituciones de educación superior, estudiantes, empleadores y empleados. El aprendizaje de por vida alentado por las políticas nacionales debe informar la práctica de las instituciones de educación superior.

9. El desarrollo de marcos nacionales de cualificaciones es un paso importante hacia la aplicación del aprendizaje permanente. El objetivo a conseguir no es sino tener preparado el sistema para la autocertificación en el marco general de cualificaciones para el EEES en el año 2012. Esto requerirá una coordinación permanente entre el EEES y el marco europeo de cualificaciones (MECES) para el aprendizaje permanente. Dentro de los contextos nacionales, las cualificaciones intermedias en el primer ciclo pueden ser un medio de ampliar el acceso a la educación superior.

10. El sistema productivo demanda cada vez mayores niveles de habilidad y competencias transversales, motivo por el cual la educación superior debe dotar a los estudiantes de conocimientos avanzados, capacidades y destrezas que van a necesitar a lo largo de su vida profesional. Con el fin de fomentar la empleabilidad, se ha de permitir a cada persona aprovechar plenamente las oportunidades existentes en los mercados de trabajo. Se trata de aumentar la cualificación inicial así como el mantenimiento y la renovación de una mano de obra cualificada mediante una estrecha cooperación entre los gobiernos, las instituciones de educación superior, los interlocutores sociales y los estudiantes. Esto permitirá a las instituciones responder mejor a las necesidades de los empleadores y a éstos comprender el punto de vista educativo. Es necesario que el sector empresarial colabore en los programas de estudio, así como incrementar el aprendizaje en el trabajo.

11. La educación superior debe estar basada en tres niveles básicos: técnica, investigación y desarrollo. Es menester, pues, fomentar la innovación y la creatividad, potenciando programas basados en la ciencia aplicada. Se debería incrementar el número de personas con competencias de investigación. Los programas de doctorado deben proporcionar investigación disciplinaria de alta calidad y cada vez más ser complementados por programas interdisciplinarios e intersectoriales. Por otra parte, las autoridades públicas y las instituciones de educación superior deben conseguir que el desarrollo de la carrera de los investigadores en las fases tempranas sea más atractivo.

12. La movilidad de estudiantes y de investigadores mejora la calidad de los programas y la excelencia en la investigación y refuerza la internacionalización académica y cultural de la enseñanza superior europea. La movilidad es importante para el desarrollo personal y la empleabilidad, promueve el respeto a la diversidad y la capacidad para hacer frente a otras culturas, alienta el pluralismo lingüístico, sustenta la tradición multilingüe del EEES y aumenta la cooperación y la competencia entre las instituciones de educación superior. Por lo tanto, la movilidad ha de ser el sello distintivo del EEES, procediendo hacer un llamamiento a los distintos países para que la fomenten y para que garanticen su calidad y diversifiquen sus tipos y alcance.

13. El atractivo de las condiciones de trabajo y de trayectorias profesionales, así como la contratación internacional abierta, son instrumentos necesarios para atraer a profesores altamente calificados e investigadores a las instituciones de educación superior. Teniendo en cuenta que los docentes son el elemento clave, las estructuras de carrera deben

adaptarse para facilitar su movilidad, estableciéndose las condiciones marco para garantizar el acceso adecuado a la Seguridad Social y para facilitar la portabilidad de las pensiones y los derechos de pensión complementaria, haciendo el mejor uso de los marcos legales existentes.

14. La mejora en el proceso de toma de datos ayuda a realizar progresos en la consecución de los objetivos establecidos en la dimensión social, la empleabilidad y los programas de movilidad, así como en otros ámbitos de la política, sirviendo como base para el inventario y la evaluación comparativa.

15. Las instituciones de educación superior han adquirido una mayor autonomía, siendo necesario, dentro de un marco de responsabilidad pública, contar con una financiación adecuada, prestando especial atención a la búsqueda de nuevas y diversificadas fuentes y métodos de financiación.

16. A fin de interactuar con otros ámbitos de la política, el *Bologna Follow-up Group* (BFUG) se pondrá en contacto con expertos y encargados de formular políticas de otros campos, como investigación, inmigración, Seguridad Social y empleo.

5.2.- El proceso de Bolonia en España

La adhesión de las autoridades educativas españolas al proceso de Bolonia presenta luces y sombras desde sus orígenes[202]. Un recorrido por las normas dictadas hasta la fecha arroja el resultado que sigue:

En primer lugar, LO 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), modificada por la LO 4/2007, de 12 de abril, establece en su Título IV una nueva estructuración de las enseñanzas y títulos universitarios oficiales (Grado, Máster y Doctorado) y en su art. 87 contiene un mandato dirigido al Gobierno, a las Comunidades Autónomas y a las Universidades para que adopten las medidas necesarias, en el ámbito de sus respectivas competencias, con la finalidad de completar la que califica de "plena integración del sistema español en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior". El art. 88 contempla tres de los cuatro objetivos del proceso de Bolonia: a) Para promover la movilidad de los estudiantes españoles en el EEES se encomienda al Gobierno que adopte, previo informe del Consejo de Universidades, "las medidas que aseguren que los títulos oficiales expedidos por las Universidades españolas se acompañen del suplemento europeo al título"; b) Para implantar los nuevos ciclos de enseñanza superior, aquél (también previo informe del mentado Consejo) "establecerá las normas necesarias para que la unidad de medida del haber académico, correspondiente a la superación de cada una de las materias que integran los planes de estudio de las diversas enseñanzas conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, sea el crédito europeo"; c) Finalmente, al Gobierno y a las Comunidades Autónomas les corresponde el establecimiento de programas de becas, ayudas y créditos para la movilidad de los estudiantes[203].

En segundo término, con carácter reglamentario, cabe mencionar, por orden cronológico, las siguientes normas fundamentales[204]: RD 1044/2003, de 1 de agosto, que establece el procedimiento para la expedición por las Universidades del Suplemento Europeo al Título, como "documento que acompaña a cada uno de los títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, con la información unificada, personalizada para cada titulado universitario, sobre los estudios cursados, los resultados obtenidos, las capacidades profesionales adquiridas y el nivel de su titulación en el sistema nacional de educación

---

[202] Un detenido análisis en SALABURU, P.; HAUG, G. y MORA, J.G.: *España y el proceso de Bolonia. Un encuentro imprescindible*, Madrid (Academia Europea de Ciencias y Artes), 2011.

[203] LINDE PANIAGUA, E.: *El proceso de Bolonia: un sueño convertido en pesadilla*, Madrid, (Civitas) 2010, págs. 145 y ss.

[204] GARCÍA PIÑEIRO, N. y AGUILERA IZQUIERDO, R.: "Marco normativo actual de las enseñanzas universitarias oficiales", en AA.VV. (PALOMINO LOZANO, Dir.): *Enseñar derecho en el siglo XXI: una guía práctica sobre el grado en Derecho*, Cizur Menor (Aranzadi), 2009, págs. 61 y ss.

superior"[205]; RD 1125/2003, de 5 de septiembre, por el que se establece el Sistema Europeo de Créditos, que constituye una unidad de valoración que no mide el número de clases recibidas por el alumno sino el volumen de trabajo que éste debe realizar para superar cada una de las asignaturas[206]; RD 55/2005, de 21 de enero, por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios oficiales de Grado (modificado por RD 1509/2005 y derogado por el RD 1393/2007); RD 56/2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios oficiales de Posgrado (modificado por RD 189/2007 y derogado por RD 1393/2007) o RD 1393/2007, de 29 de octubre, que establece la nueva ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales y obliga a las Universidades a implantar los planes de estudios adaptados, como máximo en el curso académico 2010-2011. Este último RD (que como consta, ha derogado los del año 2005 pero no los de 2003) fue objeto de modificación por RD 861/2010, de 2 de julio, con tres objetivos fundamentales: establecer nuevas posibilidades en materia de reconocimiento de créditos, permitir la introducción de menciones o itinerarios alusivos a una concreta intensificación curricular y renovar los procedimientos de verificación, modificación, seguimiento y renovación de la acreditación de los títulos.

Con posterioridad al RD 1393/2007 se han promulgado, de un lado, el RD 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado y los procedimientos de admisión a las Universidades Públicas españolas, modificado por el RD 558/2010, de 7 de mayo[207]; y, de otro, el RD 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales, es decir, de los documentos que acreditan que un estudiante es conocedor de determinadas materias concretas que le permiten actuar profesionalmente en un campo o que le hacen especialista, sabedor o entendido en determinados conocimientos[208]. No cabe eludir tampoco la mención al RD 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el estatuto del estudiante universitario, centrado en la regulación de sus derechos y deberes como sujeto activo de su proceso de formación[209]; así como la referencia al RD 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan los estudios oficiales de doctorado, o al RD 1707/2011, de 18 de noviembre, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios.

Seguidamente, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, introduce, entre los objetivos en materia universitaria, el de facilitar, a través de la formación, la adquisición de las cualificaciones demandadas por el sistema productivo y el sector público y la adaptabilidad ante los cambios económicos y sociales [art. 60 a)], debiendo incorporar a los planes de estudio habilidades y destrezas orientadas a la innovación, el fomento de la creatividad, el emprendimiento y el espíritu empresarial [art. 61 a)]. Por su parte, la LO 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible, en su disposición adicional primera, establece determinadas medidas tendentes a la colaboración entre la formación profesional superior y la enseñanza universitaria, aunque ya con anterioridad la normativa establecía la posibilidad de convalidar un título universitario con la formación profesional de grado superior según el procedimiento determinado por el Gobierno oído el Consejo de Coordinación Universitaria. El último gran hito normativo viene dado por el RD 1027/2011, de 15 de julio, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES), que incorpora un nivel referido a otros estudios no universitarios (enseñanzas de formación profesional y de régimen especial), de forma que se visualice un itinerario completo para la educación superior, que se establece en cuatro niveles: técnico superior (de formación profesional, de artes plásticas y diseño y deportivo), grado (graduado y graduado en enseñanzas artísticas superiores), máster (universitario y en

---

[205] LEÓN BENÍTEZ, M.R. y LEAL ADORNA, M.M.: *El aprendizaje del Derecho en el nuevo EEES*, Sevilla (Mergablum), 2006, pág. 57.

[206] A este respecto, FERNÁNDEZ MATEOS, LM. y SÁNCHEZ CABACO, A.: "El crédito europeo (ECTS): concepto, métodos de asignación e implementación docente", en AA.VV. (JIMENEZ EGUIZABAL, A. Dir.): *Repensar y construir el Espacio Europeo de Educación Superior*, cit., págs. 128 y ss.

[207] Desarrollado en Castilla y León por Orden EDU/273/2011, de 15 de marzo.

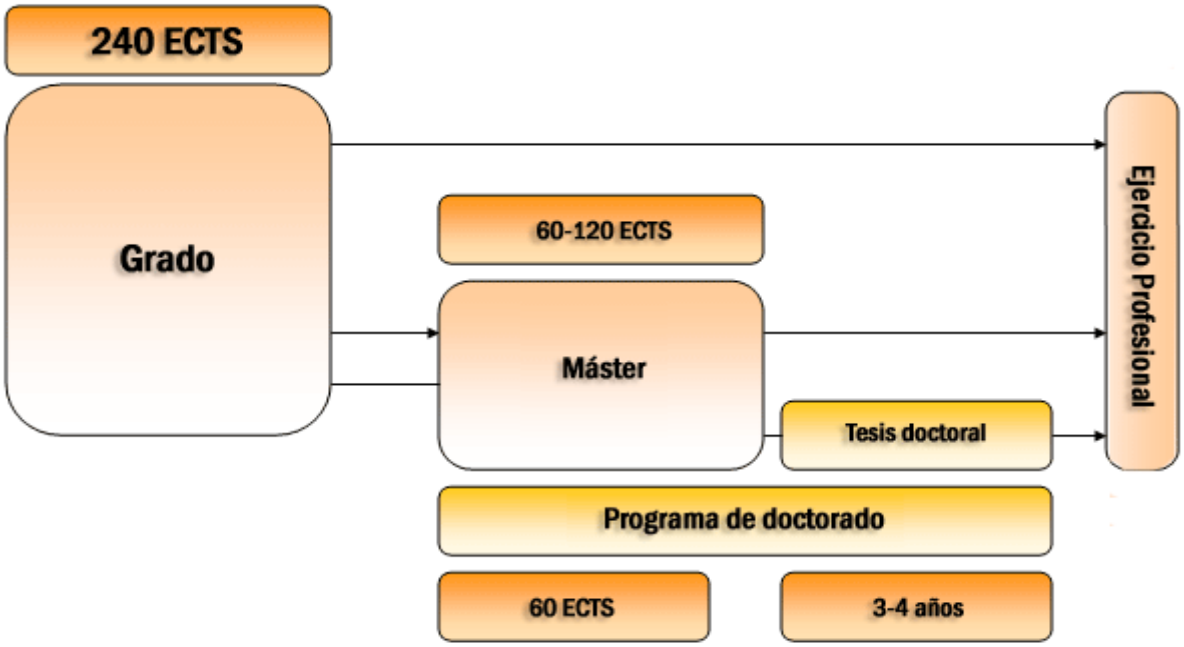
[208] GÓMEZ VILLORIA, M.D. y PASTOR JAVALOYES, D.: "Art. 34", en AA.VV.: *Un paseo por la LOU*, Madrid (Universidad Pontificia de Comillas), 2003, pág. 270.

[209] JIMÉNEZ SOTO, I.: "Derechos y responsabilidades en el Estatuto del estudiante universitario", *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, núm. 3, 2011, págs. 1 y ss.

enseñanzas artísticas) y doctor, correspondientes, respectivamente, a los niveles 1, 2, 3 y 4 del MECES.

En todo este *iter* destaca el RD 1393/2007, en tanto norma rectora de la ordenación de las enseñanzas universitarias y a través de la cual se procedió a un cambio radical respecto a la regulación anterior, derivada de la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria. Frente al escaso margen de decisión por parte de las universidades, se gira a otro donde domina la autoorganización en aspectos tan importantes como el de la configuración del título en cuanto a su denominación y materias, los elementos relativos al establecimiento de mecanismos de calidad o el modo de obtención de los créditos[210].

Bajo el modelo vigente, y conforme consta, únicamente caben tres modalidades de títulos que tendrán naturaleza oficial en todo el territorio nacional: el de Grado, el de Máster y el de Doctorado. Esta tipología de titulaciones oficiales es la única ofertada por las Universidades a partir del curso académico 2010-2011, que marcó, en consecuencia, el cierre de nuevos accesos a las tradicionales enseñanzas de Diplomado, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Arquitecto Técnico e Ingeniero Técnico[211].



© Ministerio de Educación

Así pues, el primer eslabón de las nuevas enseñanzas universitarias son los estudios de Grado (nivel 2 del MECES, *ex* art. 6 RD 1027/2011, de 15 de julio), que, estructurados en 240 créditos, incluyen las cualificaciones que tienen como finalidad la obtención por parte del estudiante de una formación general, en una o varias disciplinas, orientada a la preparación para el ejercicio de actividades de carácter profesional (art. 6 RD 1027/2011).

Por su parte, los estudios de Máster (posteriores al Grado) asumen la finalidad de proporcionar una formación avanzada, de carácter especializado o multidisciplinar, orientada a la

[210] GONZÁLEZ GARCÍA, J.V.: "Ordenación de las enseñanzas universitarias", en AA.VV. (GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., Dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica de Universidades*, Madrid (Civitas), 2009, pág. 647.

[211] MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: "Títulos académicos y profesionales, regulación y autonomía universitaria ante el espacio europeo de enseñanza superior", en AA.VV.: *Actas del II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Pamplona, 2008, pág. 172.

especialización académica o profesional o a promover la iniciación en tareas investigadoras (nivel 3 del MECES, art. 7 RD 1027/2011), debiendo disponer entre 60 y 120 créditos. Se distingue, no obstante, entre los Másteres ordinarios y cuantos son precisos para el ejercicio de profesiones reguladas, respecto a los cuales el Gobierno establecerá las condiciones adicionales a las que deberán ajustarse los planes de estudios[212].

El último nivel de los estudios universitarios está constituido por los estudios de Doctorado (nivel 4 del MECES, *ex* art. 8 RD 1027/2011), a través de los cuales el estudiante va a adquirir las competencias y habilidades relacionadas con la investigación científica de calidad, finalizando con la elaboración y defensa de una tesis doctoral que incorpore resultados originales de investigación. El programa de doctorado consta de una parte de formación, a la que pueden acceder cuantos cumplan las condiciones de acceso a las enseñanzas de Máster, y de otra de investigación, abierta a los colectivos a continuación indicados (art. 19 RD 1393/2007): 1) quienes posean un título oficial de Máster universitario u otro del mismo nivel expedido por una institución de educación superior del EEES; 2) los titulados conforme a sistemas educativos ajenos al EEES sin necesidad de la homologación de sus títulos, pero sí previa comprobación por la Universidad de que acreditan un nivel de formación equivalente a los correspondientes títulos universitarios españoles y que facultan en el país expedidor del título para el acceso a enseñanzas de doctorado; 3) quienes hayan superado 60 créditos de uno o distintos Másteres o 60 créditos de actividades formativas no incluidas en Másteres universitarios pero informadas favorablemente por ANECA, y 4) cuantos hayan superado un grado de 300 créditos. Las Universidades son las encargadas de establecer los procedimientos y criterios de admisión a cualquiera de los períodos del programa, pudiendo exigir una determinada formación previa específica en determinadas disciplinas. Como novedad, el art. 3 RD 99/2011 fija en tres (estudios a tiempo completo) y cinco años (estudios a tiempo parcial) la duración máxima de los estudios de doctorado; el art. 9, por su parte, prevé la creación por las Universidades de Escuelas de Doctorado como órganos encargados de la gestión de estos estudios.

Los citados (grado, máster y doctorado) son los únicos estudios oficiales posibles. Ello no obstante, las Universidades pueden impartir otras modalidades de enseñanza, como por ejemplo, "títulos propios", que dan cobertura a los múltiples certificados y diplomas que aquéllas pueden organizar y ofertar sin carácter oficial ni validez en todo el territorio nacional y sin sujeción al régimen de los precios públicos; "enseñanzas de formación a lo largo de toda la vida", que incluyen los cursos destinados a los mayores (art. 34 LOU)[213] y que en Castilla y León se denominan "Universidad de la Experiencia"; en fin, y por aplicación de normas especiales, ciertos tipos de enseñanzas que deben impartir las Universidades, entre las que destacan los contenidos derivados de la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas, la cual exige la instauración de programas de formación del profesorado y del personal de administración y servicios como enseñanzas generales en estos ámbitos[214].

La dirección emprendida por el RD 1393/2007 ha supuesto, al menos en apariencia, conceder mayores márgenes de autonomía a las Universidades en lo relativo al contenido de las enseñanzas oficiales, pero --como crítica-- ello no sólo va a impedir la ansiada armonización de los estudios superiores de una misma materia en España, sino que hará inverosímil la armonización de los estudios superiores de las Universidades españolas con los estudios de igual denominación de las Universidades de otros Estados miembros de la Unión, o con las Universidades de otros Estados miembros del proceso Bolonia[215].

No obstante, en realidad la libertad de las Universidades a la hora de establecer sus planes de estudios está limitada por una sucesión de etapas que operan a modo de puertas o barreras que

---

[212] Que, además, han de ser acordes con la normativa europea aplicable en la materia, LINDE PANIAGUA, E.: *El proceso de Bolonia: un sueño convertido en pesadilla*, cit., pág. 199.

[213] GÓMEZ VILLORIA, M.D. y PASTOR JAVALOYES, D.: "Art. 34", cit., pág. 372.

[214] GONZÁLEZ GARCÍA, J.V.: "Ordenación de las enseñanzas universitarias", cit., pág. 664.

[215] LINDE PANIAGUA, E.: *El proceso de Bolonia: un sueño convertido en pesadilla*, cit., pág. 152.

hay que abrir o saltar, pues una vez aprobado el título por el Consejo de Gobierno de la Universidad, habrá de ser sometido a un proceso de control de calidad, verificación y autorización para su implantación en el que participan instancias estatales y autonómicas.

Una descripción sencilla del procedimiento sería la que sigue: las Universidades diseñan los planes de estudios teniendo en cuenta lo dispuesto en el RD 1393/2007, que establece directrices formales, y los protocolos elaborados por la ANECA; dichos planes son enviados al Consejo de Universidades que, a su vez, los remite a la ANECA (o a la Agencia autonómica competente en la materia) para que los informe y sólo si el informe es favorable puede el Consejo de Universidades dictar una resolución positiva que comunicará al Ministerio de Educación para la aprobación definitiva del plan en cuestión. Si la resolución es desfavorable, la Universidad puede recurrir ante el Presidente del Consejo de Universidades que remitirá la reclamación a una comisión de expertos, órgano colegiado que ratificará la decisión negativa o aceptará la reclamación que, en este último caso, comunicará a la ANECA (o Agencia autonómica competente) para que se proceda a la correspondiente revisión de su evaluación y a la elaboración de un informe (coincidente o no con la resolución de la comisión de expertos *supra* aludida) que volverá a enviar al Consejo de Universidades, el cual dictará la resolución definitiva, positiva o desfavorable[216].

Además, tras la implantación de las enseñanzas y una vez pasado un plazo prudencial (en todo caso, antes de seis años), aquéllas deben ser sometidas a un nuevo procedimiento de homologación a cargo de la ANECA o de la agencia autonómica competente con el fin de controlar la calidad en el desarrollo de la titulación. El resultado de este control, realizado *a posteriori*, se ha de comunicar a la Comunidad Autónoma, al Consejo de Universidades y al Gobierno, pero sólo a este último corresponde la competencia de suspender o revocar la homologación del título, sin carácter retroactivo (art. 35 LOU)[217].

5.3.- Oferta de titulaciones en Castilla y León

En uso de su autonomía, cada universidad diseña su propia oferta de títulos, sin perjuicio de los trámites pertinentes para su implantación efectiva. En el ámbito castellano y leonés, las titulaciones existentes son, en esencia, las siguientes:

GRADOS	MÁSTERES	DOCTORADOS
UNIVERSIDAD DE BURGOS		
GRADO EN ESPAÑOL: LENGUA Y LITERATURA GRADO EN HISTORIA Y PATRIMONIO GRADO EN QUÍMICA GRADO EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA DE LOS ALIMENTOS GRADO EN ENFERMERÍA GRADO EN TERAPIA OCUPACIONAL DOBLE GRADO EN DERECHO Y ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y	MÁSTER UNIVERSITARIO EN SEGURIDAD Y BIOTECNOLOGÍA ALIMENTARIAS MÁSTER UNIVERSITARIO EN QUÍMICA AVANZADA MÁSTER UNIVERSITARIO EN GESTIÓN Y EXPLOTACIÓN TURÍSTICA DE LA CULTURA DEL VINO: ENOTURISMO EN LA CUENCA DEL DUERO MÁSTER UNIVERSITARIO EN INVESTIGACIÓN EN ECONOMÍA DE LA EMPRESA. (INTERUNIVERSITARIO) MÁSTER UNIVERSITARIO EN COOPERACIÓN	AVANCES EN CIENCIA Y BIOTECNOLOGÍA ALIMENTARIAS QUÍMICA AVANZADA INVESTIGACIÓN EN INGENIERÍA TERMODINÁMICA DE FLUIDOS INGENIERÍA TÉRMICA ECONOMÍA DE LA EMPRESA FÍSICA MATEMÁTICA Y COMPUTACIONAL EDUCACIÓN: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS, POLÍTICAS, CURRICULARES Y DE

[216] LINDE PANIAGUA, E.: *El proceso de Bolonia: un sueño convertido en pesadilla,* cit., pàg. 211.

[217] GÓMEZ VILLORIA, M.D. y PASTOR JAVALOYES, D.: "Art. 34", cit., pág. 380.

DIRECCIÓN DE EMPRESAS GRADO EN CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA GRADO EN COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL GRADO EN DERECHO GRADO EN EDUCACIÓN SOCIAL GRADO EN FINANZAS Y CONTABILIDAD GRADO EN MAESTRO DE EDUCACIÓN INFANTIL GRADO EN MAESTRO DE EDUCACIÓN PRIMARIA GRADO EN PEDAGOGÍA GRADO EN RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS GRADO EN INGENIERÍA AGROALIMENTARIA Y DEL MEDIO RURAL GRADO EN INGENIERÍA DE EDIFICACIÓN GRADO EN INGENIERÍA DE OBRAS PÚBLICAS EN CONSTRUCCIONES CIVILES GRADO EN INGENIERÍA DE OBRAS PÚBLICAS EN TRANSPORTES Y SERVICIOS URBANOS GRADO EN INGENIERÍA DE ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL GRADO EN INGENIERÍA DE TECNOLOGÍAS DE CAMINOS GRADO EN INGENIERÍA ELECTRÓNICA INDUSTRIAL Y AUTOMÁTICA GRADO EN INGENIERÍA INFORMÁTICA GRADO EN INGENIERÍA MECÁNICA	INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (INTERUNIVERSITARIO) MÁSTER UNIVERSITARIO DE PROFESOR EN EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA Y BACHILLERATO, FORMACIÓN PROFESIONAL Y ENSEÑANZAS DE IDIOMAS MÁSTER UNIVERSITARIO EN HISTORIA MEDIEVAL DE CASTILLA Y LEÓN. (INTERUNIVERSITARIO) MÁSTER UNIVERSITARIO EN EDUCACIÓN Y SOCIEDAD INCLUSIVAS MÁSTER UNIVERSITARIO EN PATRIMONIO Y COMUNICACIÓN MÁSTER UNIVERSITARIO EN INVESTIGACIÓN EN INGENIERÍA TERMODINÁMICA DE FLUIDOS. (INTERUNIVERSITARIO) MÁSTER UNIVERSITARIO EN INVESTIGACIÓN EN INGENIERÍA TÉRMICA. (INTERUNIVERSITARIO) MÁSTER UNIVERSITARIO EN EVOLUCIÓN HUMANA (INTERUNIVERSITARIO)	GESTIÓN ELECTROQUÍMICA. CIENCIA Y TECNOLOGÍA PATRIMONIO Y COMUNICACIÓN INVESTIGACIÓN EN INGENIERÍA LÁSERES Y ESPECTROSCOPÍA AVANZADA EN QUÍMICA GLOBALIZACIÓN. MERCADOS INTEGRADOS
UNIVERSIDAD DE LEÓN		
GRADO EN VETERINARIA GRADO EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA DE LOS ALIMENTOS GRADO EN BIOLOGÍA GRADO EN BIOTECNOLOGÍA GRADO EN CIENCIAS	MÁSTER UNIVERSITARIO EN INGENIERÍA ACÚSTICA Y VIBRACIONES (INTERUNIVERSITARIO) MÁSTER UNIVERSITARIO EN ASESORÍA JURÍDICA DE EMPRESA	BIOMEDICINA CIENCIA Y TECNOLOGÍAS DEL MEDIO AMBIENTE Y PROCESOS CIENCIAS DE LA SALUD MEDICINA, SANIDAD Y PRODUCCIÓN ANIMAL Y

AMBIENTALES GRADO EN DERECHO GRADO EN FILOLOGÍA MODERNA. INGLÉS GRADO EN GEOGRAFÍA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO GRADO EN HISTORIA GRADO EN HISTORIA DEL ARTE GRADO EN INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN GRADO EN LENGUA ESPAÑOLA Y SU LITERATURA GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS GRADO EN FINANZAS GRADO EN ECONOMÍA GRADO EN MARKETING E INVESTIGACIÓN DE MERCADOS GRADO EN COMERCIO INTERNACIONAL GRADO EN RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS GRADO EN INGENIERÍA EN ELECTRÓNICA INDUSTRIAL Y AUTOMÁTICA GRADO EN INGENIERÍA MECÁNICA GRADO EN INGENIERÍA INFORMÁTICA GRADO EN INGENIERÍA AEROESPACIAL GRADO EN INGENIERÍA MINERA GRADO EN INGENIERÍA DE LA ENERGÍA GRADO EN INGENIERÍA AGRARIA Y DEL MEDIO RURAL GRADO EN INGENIERÍA AGROAMBIENTAL GRADO EN CIENCIAS DE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y DEL DEPORTE GRADO EN EDUCACIÓN INFANTIL GRADO EN EDUCACIÓN	MÁSTER UNIVERSITARIO EN CULTURA Y PENSAMIENTO EUROPEO Y SU PROYECCIÓN MÁSTER UNIVERSITARIO EN DIRECCIÓN ESTRATÉGICA DE EMPRESAS FAMILIARES MÁSTER UNIVERSITARIO EN ENERGÍAS RENOVABLES MÁSTER UNIVERSITARIO EN FORMACIÓN DEL PROFESORADO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA Y BACHILLERATO, FORMACIÓN PROFESIONAL Y ENSEÑANZAS DE IDIOMAS MÁSTER UNIVERSITARIO EN GESTIÓN DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES MÁSTER UNIVERSITARIO DE HISTORIA MEDIEVAL DE CASTILLA Y LEÓN (INTERUNIVERSITARIO) MÁSTER UNIVERSITARIO EN INNOVACIÓN EN CIENCIAS BIOMÉDICAS Y DE LA SALUD MÁSTER UNIVERSITARIO EN INNOVACIÓN E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS DE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL DEPORTE MÁSTER UNIVERSITARIO EN INVESTIGACIÓN EN CIBERNÉTICA MÁSTER UNIVERSITARIO EN INVESTIGACIÓN EN ECONOMÍA DE LA EMPRESA (INTERUNIVERSITARIO) MÁSTER UNIVERSITARIO EN INVESTIGACIÓN EN INGENIERÍA DE BIOSISTEMAS MÁSTER UNIVERSITARIO EN INVESTIGACIÓN EN PSICOLOGÍA Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN MÁSTER UNIVERSITARIO EN INVESTIGACIÓN EN VETERINARIA Y CIENCIA Y TECNOLOGÍA DE LOS ALIMENTOS MÁSTER UNIVERSITARIO EN LITERATURA ESPAÑOLA Y COMPARADA MÁSTER UNIVERSITARIO EN METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN EN BIOLOGÍA	CIENCIA DE LOS ALIMENTOS BIOLOGÍA MOLECULAR Y BIOTECNOLOGÍA CIENCIAS DE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL DEPORTE ECOLOGÍA FUNCIONAL Y APLICADA INGENIERÍA DE BIOSISTEMAS GEOLOGÍA AMBIENTAL Y APLICADA: RECURSOS Y RIESGOS GEOLÓGICOS SISTEMAS INTELIGENTES EN LA INGENIERÍA TECNOLOGÍAS AVANZADAS DE PRODUCCIÓN GESTIÓN Y TRANSFERENCIA DEL CONOCIMIENTO EN LAS ORGANIZACIONES INTEGRACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO Y TERRITORIAL PSICOLOGÍA Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN ESTADO DE DERECHO: CUESTIONES ACTUALES Y RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ESTUDIOS CONTRASTIVOS Y COMPARADOS INGLÉS/FRANCÉS/ESPAÑOL ESTUDIOS SOBRE FILOLOGÍA HISPÁNICA Y CLÁSICA HISTORIA HISTORIA DEL ARTE INVESTIGACIÓN EN CULTURA Y PENSAMIENTO EUROPEO Y SU PROYECCIÓN INVESTIGACIÓN SOBRE DERECHO DE EMPRESA ECONOMÍA DE LA EMPRESA

PRIMARIA GRADO EN EDUCACIÓN SOCIAL GRADO EN ENFERMERÍA GRADO EN TRABAJO SOCIAL GRADO EN GEOMÁTICA Y TOPOGRAFÍA (PONFERRADA) GRADO EN INGENIERÍA AGROALIMENTARIA (PONFERRADA) GRADO EN INGENIERÍA FORESTAL Y DEL MEDIO NATURAL (PONFERRADA) GRADO EN ENFERMERÍA (PONFERRADA) GRADO EN FISIOTERAPIA (PONFERRADA)	FUNDAMENTAL Y BIOMEDICINA MÁSTER UNIVERSITARIO EN RIESGOS NATURALES MÁSTER UNIVERSITARIO EUROPEO EN DIRECCIÓN DE EMPRESAS (EUROPEAN MASTER IN BUSINESS STUDIES EMBS). TÍTULO CONJUNTO CON UNIVERSIDADES EXTRANJERAS MÁSTER UNIVERSITARIO EN ANTROPOLOGÍA DE IBEROAMÉRICA MÁSTER UNIVERSITARIO EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA DESARROLLO MÁSTER UNIVERSITARIO EN INVESTIGACIÓN EN MEDICINA	
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA		
GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS GRADO EN BELLAS ARTES GRADO EN BIOLOGÍA GRADO EN BIOTECNOLOGÍA GRADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GRADO EN CIENCIAS AMBIENTALES GRADO EN COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL GRADO EN DERECHO GRADO EN ECONOMÍA GRADO EN EDUCACIÓN SOCIAL GRADO EN ENFERMERÍA (E.U. DE ENFERMERÍA DE ZAMORA. CENTRO ADSCRITO) GRADO EN ENFERMERÍA (E.U. DE ENFERMERÍA DE ÁVILA. CENTRO ADSCRITO) GRADO EN ENFERMERÍA (SALAMANCA) GRADO EN ESTADÍSTICA GRADO EN ESTUDIOS ALEMANES	AGROBIOTECNOLOGÍA ANTROPOLOGÍA APLICADA, SALUD Y DESARROLLO COMUNITARIO ANTROPOLOGÍA DE IBEROAMÉRICA ANÁLISIS AVANZADO DE DATOS MULTIVARIANTES ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ASIA ORIENTAL ASIA ORIENTAL - ESTUDIOS JAPONESES BIOLOGÍA FUNCIONAL DE MICROORGANISMOS EUCARIOTAS BIOLOGÍA CELULAR Y MOLECULAR BIOLOGÍA Y CLÍNICA DEL CÁNCER BIOLOGÍA Y CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD CIENCIA POLÍTICA CIENCIAS DE LA TIERRA: GEOLOGÍA AMBIENTAL Y APLICADA CIENCIAS ODONTOLÓGICAS COOPERACIÓN PARA EL	AGROBIOTECNOLOGÍA ANTROPOLOGÍA APLICADA: SALUD Y DESARROLLO COMUNITARIO BIOLOGÍA Y CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD BIOMATERIALES: BASES ESTRUCTURALES Y APLICACIONES QUIRÚRGICAS COMPRENSIÓN DEL TEXTO Y DEL DISCURSO: PROCESOS COGNITIVOS Y APLICACIÓN INSTRUCCIONALES DERECHO PENAL DERECHO PRIVADO PATRIMONIAL DISEÑO, OBTENCIÓN Y EVALUACIÓN DE FÁRMACOS ECONOMÍA DE LA EMPRESA ESTADÍSTICA MULTIVARIANTE APLICADA ESTADO DE DERECHO Y BUEN GOBIERNO ESTUDIOS DE LA UNIÓN EUROPEA ESTUDIOS INGLESES

GRADO EN ESTUDIOS FRANCESES GRADO EN ESTUDIOS HEBREOS Y ARAMEOS GRADO EN ESTUDIOS INGLESES GRADO EN ESTUDIOS ITALIANOS GRADO EN ESTUDIOS PORTUGUESES Y BRASILEÑOS GRADO EN ESTUDIOS ÁRABES E ISLÁMICOS GRADO EN FARMACIA GRADO EN FILOLOGÍA CLÁSICA GRADO EN FILOLOGÍA HISPÁNICA GRADO EN FILOSOFÍA GRADO EN FISIOTERAPIA GRADO EN FÍSICA GRADO EN GEOGRAFÍA GRADO EN GEOLOGÍA GRADO EN GESTIÓN DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS GRADO EN HISTORIA GRADO EN HISTORIA DEL ARTE GRADO EN HISTORIA Y CIENCIAS DE LA MÚSICA GRADO EN HUMANIDADES GRADO EN INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN GRADO EN INGENIERÍA AGROALIMENTARIA GRADO EN INGENIERÍA AGRÍCOLA GRADO EN INGENIERÍA CIVIL (ESCUELA POLITÉCNICA SUPERIOR DE ZAMORA) GRADO EN INGENIERÍA CIVIL (ESCUELA POLITÉCNICA SUPERIOR DE ÁVILA) GRADO EN INGENIERÍA ELECTRÓNICA INDUSTRIAL Y AUTOMÁTICA GRADO EN INGENIERÍA ELÉCTRICA GRADO EN INGENIERÍA	DESARROLLO CORRUPCIÓN Y ESTADO DE DERECHO COSMOLOGÍA Y FÍSICA DE PARTÍCULAS DEMOCRACIA Y BUEN GOBIERNO DERECHO PENAL DERECHO PRIVADO PATRIMONIAL DEUTSCH ALS FREMDSPRACHE: ESTUDIOS CONTRASTIVOS DE LENGUA, LITERATURA Y CULTURA ALEMANAS DISEÑO, OBTENCIÓN Y EVALUACIÓN DE FÁRMACOS ENFERMEDADES TROPICALES ENSEÑANZA DE ESPAÑOL COMO LENGUA EXTRANJERA ESTUDIOS AVANZADOS E INVESTIGACIÓN EN HISTORIA. ESPAÑA Y EL MUNDO IBEROAMERICANO ESTUDIOS AVANZADOS EN HISTORIA DEL ARTE ESTUDIOS AVANZADOS EN FILOSOFÍA ESTUDIOS DE LA UNIÓN EUROPEA ESTUDIOS INGLESES AVANZADOS: LENGUAS Y CULTURAS EN CONTACTO ESTUDIOS INTERDISCIPLINARES DE GÉNERO ESTUDIOS LATINOAMERICANOS ESTUDIOS MEDIEVALES Y RENACENTISTAS ESTUDIOS SOCIALES DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA FISIOPATOLOGÍA Y FARMACOLOGÍA CELULAR Y MOLECULAR FÍSICA NUCLEAR FÍSICA Y TECNOLOGÍA DE LOS LÁSERES GEOTECNOLOGÍAS CARTOGRÁFICAS EN INGENIERÍA Y ARQUITECTURA GESTIÓN DE RIESGOS LABORALES	AVANZADOS: LENGUAS Y CULTURAS EN CONTACTO ESTUDIOS INTERDISCIPLINARES DE GÉNERO ESTUDIOS LATINOAMERICANOS ESTUDIOS SOCIALES DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA FILOSOFÍA FÍSICA FUNDAMENTAL Y MATEMÁTICAS FÍSICA Y TECNOLOGÍA DE LOS LÁSERES FISIOPATOLOGÍA CELULAR Y MOLECULAR Y SUS IMPLICACIONES FARMACOLÓGICAS GEOLOGÍA HISTORIA DEL ARTE (SOLAMENTE PARA PERÍODO DE INVESTIGACIÓN-TESIS) HISTORIA MEDIEVAL HISTORIA MODERNA, CONTEMPORÁNEA Y DE AMÉRICA INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN INFORMÁTICA Y AUTOMÁTICA INVESTIGACIÓN EN DISCAPACIDAD INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EN GEOTECNOLOGÍAS LAS TICS EN EDUCACIÓN: ANÁLISIS Y DISEÑO DE PROCESOS, RECURSOS Y PRÁCTICAS FORMATIVAS LENGUA ESPAÑOLA: INVESTIGACIÓN Y ENSEÑANZA LITERATURA ESPAÑOLA E HISPANOAMERICANA: INVESTIGACIÓN AVANZADA LÓGICA Y FILOSOFÍA DE LA CIENCIA MUSICOLOGÍA NEUROCIENCIAS NEUROPSICOLOGÍA ONCOLOGÍA CLÍNICA PROCESOS POLÍTICOS

GEOLÓGICA GRADO EN INGENIERÍA GEOMÁTICA Y TOPOGRAFÍA GRADO EN INGENIERÍA INFORMÁTICA GRADO EN INGENIERÍA INFORMÁTICA EN SISTEMAS DE INFORMACIÓN GRADO EN INGENIERÍA MECÁNICA (E.P.S. DE ZAMORA) GRADO EN INGENIERÍA MECÁNICA (E.T.S DE INGENIERÍA INDUSTRIAL DE BÉJAR) GRADO EN INGENIERÍA QUÍMICA GRADO EN INGENIERÍA DE DISEÑO Y TECNOLOGÍA TEXTIL GRADO EN INGENIERÍA DE EDIFICACIÓN GRADO EN INGENIERÍA DE LA TECNOLOGÍA DE MINAS Y ENERGÍA GRADO EN LENGUAS, LITERATURAS Y CULTURAS ROMÁNICAS GRADO EN MAESTRO DE EDUCACIÓN INFANTIL (E.U. DE EDUCACIÓN Y TURISMO DE ÁVILA) GRADO EN MAESTRO DE EDUCACIÓN INFANTIL (E.U. DE MAGISTERIO DE ZAMORA) GRADO EN MAESTRO DE EDUCACIÓN INFANTIL (FACULTAD DE EDUCACIÓN) GRADO EN MAESTRO DE EDUCACIÓN PRIMARIA (E.U. DE EDUCACIÓN Y TURISMO DE ÁVILA) GRADO EN MAESTRO DE EDUCACIÓN PRIMARIA (E.U. DE MAGISTERIO DE ZAMORA) GRADO EN MAESTRO DE EDUCACIÓN PRIMARIA (FACULTAD DE EDUCACIÓN) GRADO EN MATEMÁTICAS GRADO EN MEDICINA GRADO EN ODONTOLOGÍA GRADO EN PEDAGOGÍA	GESTIÓN Y COORDINACIÓN DE SEGURIDAD EN OBRAS DE CONSTRUCCIÓN GESTIÓN Y PRODUCCIÓN EN LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA HISTORIA MEDIEVAL DE CASTILLA Y LEÓN INGENIERÍA QUÍMICA INICIACIÓN A LA INVESTIGACIÓN EN TEXTOS DE LA ANTIGÜEDAD CLÁSICA Y SU PERVIVENCIA INVESTIGACIÓN EN DISCAPACIDAD INVESTIGACIÓN EN ECONOMÍA DE LA EMPRESA LECTURA Y COMPRENSIÓN DE TEXTOS LITERATURA ESPAÑOLA E HISPANOAMERICANA. ESTUDIOS AVANZADOS LÓGICA Y FILOSOFÍA DE LA CIENCIA MÉTODOS MATEMÁTICOS AVANZADOS EN FÍSICA MÚSICA HISPANA NEUROCIENCIAS NEUROPSICOLOGÍA PROFESOR DE EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA Y BACHILLERATO, FORMACIÓN PROFESIONAL Y ENSEÑANZAS DE IDIOMAS PSICOGERONTOLOGÍA QUÍMICA QUÍMICA TEÓRICA Y MODELIZACIÓN COMPUTACIONAL SERVICIOS PÚBLICOS Y POLÍTICAS SOCIALES SISTEMAS DE INFORMACIÓN DIGITAL SISTEMAS INTELIGENTES TIC EN EDUCACIÓN: ANÁLISIS Y DISEÑO DE PROCESOS, RECURSOS Y PRÁCTICAS FORMATIVAS TRADUCCIÓN Y MEDIACIÓN INTERCULTURAL TRASTORNOS DE LA COMUNICACIÓN TRATAMIENTO DE SOPORTE Y CUIDADOS PALIATIVOS EN EL	CONTEMPORÁNEOS QUÍMICA (SOLAMENTE PARA EL PERÍODO DE INVESTIGACIÓN-TESIS) SOCIOLOGÍA TEXTOS DE LA ANTIGÜEDAD CLÁSICA Y SU PERVIVENCIA TRADUCCIÓN Y MEDIACIÓN INTERCULTURAL

GRADO EN PSICOLOGÍA GRADO EN QUÍMICA GRADO EN RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS (E.U. DE RELACIONES LABORALES DE ZAMORA) GRADO EN RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS (FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES) GRADO EN SOCIOLOGÍA GRADO EN TERAPIA OCUPACIONAL GRADO EN TRABAJO SOCIAL GRADO EN TRADUCCIÓN E INTERPRETACIÓN GRADO EN TURISMO	ENFERMO ONCOLÓGICO	
UNIVERSIDAD DE VALLADOLID		
GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS (SEGOVIA) GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS (SORIA) GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS (VALLADOLID) GRADO EN ARQUITECTURA GRADO EN COMERCIO GRADO EN DERECHO (SEGOVIA) GRADO EN DERECHO (VALLADOLID) GRADO EN ECONOMÍA GRADO EN EDUCACIÓN INFANTIL (PALENCIA) GRADO EN EDUCACIÓN INFANTIL (SEGOVIA) GRADO EN EDUCACIÓN INFANTIL (SORIA) GRADO EN EDUCACIÓN INFANTIL (VALLADOLID) GRADO EN EDUCACIÓN PRIMARIA (PALENCIA) GRADO EN EDUCACIÓN PRIMARIA (SEGOVIA)	MÁSTER DE PROFESOR DE SECUNDARIA MÁSTER EN ACÚSTICA Y VIBRACIONES MÁSTER EN ARTETERAPIA Y EDUCACIÓN ARTÍSTICA PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL MÁSTER EN AUTOMOCIÓN MÁSTER EN CALIDAD, DESARROLLO E INNOVACIÓN DE ALIMENTOS MÁSTER EN COMERCIO EXTERIOR MÁSTER EN DESARROLLO AGROFORESTAL MÁSTER EN DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL Y LOCAL Y GESTIÓN DEL TERRITORIO MASTER EN DOCENCIA E INTERPRETACIÓN EN LENGUAS DE SEÑAS MASTER EN ECONOMÍA DE LA CULTURAL Y GESTIÓN CULTURAL MÁSTER EN ENERGÍA: GENERACIÓN, GESTIÓN Y USO EFICIENTE MÁSTER EN ESTUDIOS AVANZADOS DE FILOSOFIA MÁSTER EN ESTUDIOS	ESTUDIOS INGLESES AVANZADOS: LENGUAS Y CULTURAS EN CONTACTO EUROPA Y EL MUNDO ATLÁNTICO. PODER, CULTURA Y SOCIEDAD FILOSOFÍA GEOGRAFÍA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO HISTORIA DEL ARTE LINGÜÍSTICA Y LENGUA ESPAÑOLA LITERATURAS HISPÁNICAS Y TEORÍA DE LA LITERATURA LÓGICA Y FILOSOFÍA DE LA CIENCIA MUSICOLOGÍA TEXTOS DE LA ANTIGÜEDAD CLÁSICA Y SU PERVIVENCIA TRADUCCIÓN PROFESIONAL E INSTITUCIONAL CIENCIAS FÍSICAS FÍSICA MATEMÁTICA Y COMPUTACIONAL FÍSICA Y TECNOLOGÍA DE LOS LÁSERES LÁSERES Y

GRADO EN EDUCACIÓN PRIMARIA (SORIA) GRADO EN EDUCACIÓN PRIMARIA (VALLADOLID) GRADO EN EDUCACIÓN SOCIAL (PALENCIA) GRADO EN EDUCACIÓN SOCIAL (VALLADOLID) GRADO EN ENFERMERIA (PALENCIA) GRADO EN ENFERMERIA (SORIA) GRADO EN ENFERMERIA (VALLADOLID) GRADO EN ENOLOGÍA GRADO EN ESPAÑOL: LENGUA Y LITERATURA GRADO EN ESTADÍSTICA GRADO EN ESTUDIOS CLÁSICOS GRADO EN ESTUDIOS INGLESES GRADO EN FILOSOFÍA GRADO EN FINANZAS, BANCA Y SEGUROS GRADO EN FÍSICA GRADO EN FISIOTERAPIA GRADO EN GEOGRAFÍA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO GRADO EN HISTORIA GRADO EN HISTORIA DEL ARTE GRADO EN HISTORIA Y CIENCIAS DE LA MÚSICA GRADO EN INGENIERÍA AGRÍCOLA Y DEL MEDIO RURAL (PALENCIA) GRADO EN INGENIERÍA AGRÍCOLA Y DEL MEDIO RURAL (SORIA) GRADO EN INGENIERÍA AGRÍCOLA Y DEL MEDIO RURAL (VALLADOLID) INEA GRADO EN INGENIERÍA DE LAS INDUSTRIAS AGRARIAS Y ALIMENTARIAS GRADO EN INGENIERÍA DE ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL GRADO EN INGENIERÍA DE SISTEMAS DE	FILOLÓGICOS SUPERIORES: INVESTIGACIÓN Y APLICACIONES PROFESIONALES MÁSTER EN ESTUDIOS INGLESES AVANZADOS:LENGUAS Y CULTURAS DE CONTACTO MÁSTER EN FÍSICA DE LOS SISTEMAS DE DIAGNÓSTICO, TRATAMIENTO Y PROTECCIÓN EN CIENCIAS DE LA SALUD MÁSTER EN FÍSICA Y TECNOLOGÍA DE LOS LÁSERES MÁSTER EN GEOTECNOLOGIAS CARTOGRAFICAS EN INGENIERIA Y ARQUITECTURA MÁSTER EN GESTIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES, CALIDAD Y MEDIO AMBIENTE MÁSTER EN GESTIÓN Y TECNOLOGÍA AMBIENTAL MÁSTER EN HISTORIA MEDIEVAL DE CASTILLA Y LEÓN MÁSTER EN INICIACIÓN A LA INVESTIGACIÓN DE TEXTOS DE LA ANTIGÜEDAD CLÁSICA Y SU PERVIVENCIA MÁSTER EN INMUNOLOGÍA Y SUPERFICIE OCULAR MÁSTER EN INSTRUMENTACIÓN EN FÍSICA MASTER EN INTEGRACIÓN EUROPEA MASTER EN INVESTIGACIÓN APLICADA A LA EDUCACIÓN MÁSTER EN INVESTIGACIÓN BIOMÉDICA MÁSTER EN INVESTIGACIÓN EN INGENIERÍA EN PROCESOS Y SISTEMAS MÁSTER EN INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS DE LA SALUD: FARMACOLOGÍA, NEUROBIOLOGÍA Y NUTRICIÓN MOLECULAR MÁSTER EN INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS DE LA VISIÓN MÁSTER EN INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES MÁSTER EN INVESTIGACIÓN EN CONTABILIDAD Y GESTIÓN MÁSTER EN INVESTIGACIÓN	ESPECTROSCOPÍA AVANZADA EN QUÍMICA MATEMÁTICAS QUÍMICA ANALÍTICA APLICADA. CONTAMINACIÓN Y MEDIO AMBIENTE QUÍMICA: QUÍMICA DE SÍNTESIS, MÉTODOS DE SEPARACIÓN, CATÁLISIS, MATERIALES AVANZADOS CIENCIAS DE LA VISIÓN INVESTIGACIÓN BIOMÉDICA INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS DE LA SALUD ECONOMÍA INTEGRACIÓN EUROPEA INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN EN EDUCACIÓN INVESTIGACIÓN EN DIDÁCTICA DE LAS CIENCIAS SOCIALES, EXPERIMENTALES Y MATEMÁTICAS INVESTIGACIÓN EN DIDÁCTICAS ESPECÍFICAS Y CONTEXTOS EDUCATIVOS ECONOMÍA DE LA EMPRESA INVESTIGACIÓN EN EDUCACIÓN ARTÍSTICA Y CORPORAL EN CONTEXTOS EDUCATIVOS Y SOCIALES PSICOLOGÍA CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE SISTEMAS FORESTALES INFORMÁTICA INGENIERÍA DE PROCESOS Y SISTEMAS INGENIERÍA ENERGÉTICA Y FLUIDOMECÁNICA INGENIERÍA INDUSTRIAL INVESTIGACIÓN EN INGENIERÍA PARA EL DESARROLLO AGROFORSTAL INVESTIGACIÓN EN INGENIERÍA TERMODINÁMICA DE FLUIDOS TECNOLOGÍA DE LA

TELECOMUNICACIÓN GRADO EN INGENIERÍA DE SISTEMAS ELECTRÓNICOS GRADO EN INGENIERÍA DE TECNOLOGÍAS DE TELECOMUNICACIÓN GRADO EN INGENIERÍA DE TELEMÁTICA GRADO EN INGENIERÍA ELÉCTRICA GRADO EN INGENIERÍA EN DISEÑO INDUSTRIAL Y DESARROLLO DEL PRODUCTO GRADO EN INGENIERÍA EN ELECTRÓNICA INDUSTRIAL Y AUTOMÁTICA GRADO EN INGENIERÍA EN INFORMÁTICA DE SISTEMAS GRADO EN INGENIERÍA FORESTAL Y DEL MEDIO NATURAL GRADO EN INGENIERÍA FORESTAL: INDUSTRIAS FORESTALES GRADO EN INGENIERÍA INFORMÁTICA GRADO EN INGENIERÍA INFORMÁTICA DE SERVICIOS Y APLICACIONES GRADO EN INGENIERÍA MECÁNICA GRADO EN INGENIERÍA QUÍMICA GRADO EN LENGUAS MODERNAS Y SUS LITERATURAS GRADO EN LOGOPEDIA GRADO EN MARKETING E INVESTIGACIÓN DE MERCADO GRADO EN MATEMÁTICAS GRADO EN MEDICINA GRADO EN NUTRICIÓN HUMANA Y DIETÉTICA GRADO EN ÓPTICA Y OPTOMETRÍA GRADO EN PERIODISMO GRADO EN PUBLICIDAD Y RELACIONES PÚBLICAS GRADO EN QUÍMICA GRADO EN RELACIONES	EN DIDÁCTICAS ESPECÍFICAS MÁSTER EN INVESTIGACIÓN EN INGENIERÍA PARA EL DESARROLLO AGROFORESTAL MÁSTER EN INVESTIGACIÓN EN INGENIERIA PARA LA CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLES DE SISTEMAS FORESTALES MÁSTER EN INVESTIGACIÓN EN INGENIERÍA TERMODINÁMICA DE FLUIDOS MÁSTER EN INVESTIGACIÓN EN MATEMÁTICAS MÁSTER EN LÁSERES Y APLICACIONES EN QUIMICA MÁSTER EN LÓGICA Y FILOSOFIA DE LA CIENCIA MÁSTER EN LOGÍSTICA MÁSTER EN MODELIZACIÓN MATEMÁTICA Y COMPUTACIÓN MÁSTER EN MÚSICA HISPANA MÁSTER EN NANOCIENCIA Y NANOTECNOLOGÍA MOLECULAR MÁSTER EN ONCOLOGÍA OCULAR, ÓRBITA Y OCULOPLÁSTICA MÁSTER EN QUÍMICA SINTÉTICA E INDUSTRIAL MÁSTER EN QUIMICA TEÓRICA Y MODELIZACIÓN COMPUTACIONAL MÁSTER EN RETINA MÁSTER EN TÉCNICAS AVANZADAS EN QUÍMICA MÁSTER EN TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES MÁSTER EN TRADUCCIÓN PROFESIONAL E INSTITUCIONAL MASTER EUROPA Y EL MUNDO ATLANTICO:PODER,CULTURA Y SOCIEDAD MASTER OFICIAL EN COMUNICACION CON FINES SOCIALES:ESTRATEGIAS Y CAMPAÑAS. MÁSTER OFICIAL EN INVESTIGACION EN ECONOMÍA DE LA EMPRESA MASTER UNIVERSITARIO EN	INFORMACIÓN Y LAS TELECOMUNICACIONES

LABORALES Y RECURSOS HUMANOS (PALENCIA) GRADO EN RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS (SEGOVIA) GRADO EN RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS (SORIA) GRADO EN TRABAJO SOCIAL GRADO EN TRADUCCIÓN E INTERPRETACIÓN GRADO EN TURISMO PROGRAMA CONJUNTO DE DOBLE TITULACION DE GRADO EN RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS + GRADO DE ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS PROGRAMA CONJUNTO DE DOBLE TITULACIÓN: GRADO EN DERECHO + GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS	INGENIERÍA AGRONÓMICA MASTER UNIVERSITARIO EN INGENIERÍA DE MONTES MASTER UNIVERSITARIO EN INVESTIGACION EN ECONOMIA	
UNIVERSIDAD PONTIFICIA DE SALAMANCA		
CC. DE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y DEL DEPORTE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL EDUCACIÓN SOCIAL ENFERMERÍA FILOSOFÍA FILOLOGÍA BÍBLICA TRILINGÜE HUMANIDADES INGENIERÍA INFORMÁTICA LOGOPEDIA MAESTRO EN EDUCACIÓN INFANTIL MAESTRO EN EDUCACIÓN PRIMARIA PEDAGOGÍA PERIODISMO PSICOLOGÍA PUBLICIDAD Y RELACIONES PÚBLICAS ARQUITECTURA (MADRID) ENFERMERÍA (MADRID) FISIOTERAPIA (MADRID)	MÁSTER UNIVERSITARIO DE PROFESORES DE EDUCACIÓN SECUNDARIA MÁSTER UNIVERSITARIO EN INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES MÁSTER UNIVERSITARIO EN INGENIERÍA INFORMÁTICA MÁSTER UNIVERSITARIO EN PENSAMIENTO IBEROAMERICANO	TEOLOGÍA (DOGMÁTICA, BÍBLICA Y PRÁCTICA) DERECHO CANÓNICO

INGENIERÍA DE LA EDIFICACIÓN (MADRID) INGENIERÍA INFORMÁTICA (MADRID) SOCIOLOGÍA (MADRID)		
UNIVERSIDAD S.E.K. DE SEGOVIA		
GRADO EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS GRADO EN DERECHO GRADO EN COMUNICACIÓN GRADO EN ARQUITECTURA GRADO EN BIOLOGÍA GRADO EN PSICOLOGÍA GRADO EN TURISMO GRADO EN HISTORIA DEL ARTE DOBLE GRADO EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS Y DERECHO	MÁSTER UNIVERSITARIO EN DIRECCIÓN DE EMPRESAS MÁSTER UNIVERSITARIO EN ESTUDIOS DE EMPRESA MÁSTER UNIVERSITARIO EN GESTIÓN MÁSTER UNIVERSITARIO EN RELACIONES INTERNACIONALES MÁSTER UNIVERSITARIO EN DERECHO DE LA EMPRESA MÁSTER UNIVERSITARIO EN GESTIÓN DE LA COMUNICACIÓN EN REDES SOCIALES MÁSTER UNIVERSITARIO EN ANÁLISIS DEL CAMBIO MEDIOAMBIENTAL GLOBAL	
UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTA TERESA DE JESÚS DE ÁVILA		
GRADO EN DERECHO GRADO EN ECONOMÍA GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS (ADE) GRADO EN DERECHO + GRADO EN ADE GRADO EN ECONOMÍA + GRADO EN ADE GRADO EN ECONOMÍA + GRADO EN DERECHO GRADO EN INGENIERÍA FORESTAL GRADO EN INGENIERÍA AGROPECUARIA Y DEL MEDIO RURAL GRADO EN INGENIERÍA MECÁNICA GRADO EN INGENIERÍA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN GRADO EN CIENCIAS AMBIENTALES	MÁSTER EN FORMACIÓN DE PROFESORADO DE SECUNDARIA MÁSTER EN BIOÉTICA MÁSTER EN DESARROLLO SOSTENIBLE	

GRADO EN ENFERMERÍA GRADO EN INGENIERÍA FORESTAL + GRADO EN CIENCIAS AMBIENTALES GRADO EN INGENIERÍA AGROPECUARIA Y DEL MEDIO RURAL + GRADO EN CC AMBIENTALES GRADO EN INGENIERÍA MECÁNICA + GRADO EN CC AMBIENTALES GRADO EN INGENIERÍA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN + GRADO EN ADE		
UNIVERSIDAD EUROPEA MIGUEL DE CERVANTES DE VALLADOLID		
GRADO EN INGENIERÍA DE LA EDIFICACIÓN GRADO EN INGENIERÍA INFORMÁTICA GRADO EN CIENCIAS AMBIENTALES GRADO EN INGENIERÍA AGROALIMENTARIA GRADO EN CIENCIAS DE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y DEL DEPORTE GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS GRADO EN TURISMO GRADO EN PERIODISMO GRADO EN COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL GRADO EN PUBLICIDAD Y RELACIONES PÚBLICAS		

6.- Enseñanzas artísticas

Su finalidad es proporcionar una "formación artística de calidad y garantizar la cualificación de los futuros profesionales de la música, la danza, el arte dramático, las artes plásticas y el diseño" (art. 45.1 LOE). Cuentan con un gran potencial añadido, tanto desde el punto de vista cultural como de ejercicio profesional[218], por lo que es importante ofertar una formación que responda a perfiles demandados por las necesidades del mundo socioeconómico, favoreciendo vocaciones y garantizando con ello mayores posibilidades de inserción laboral de los egresados. Pese a la marcada orientación laboral de estos estudios, existe, empero, cierta desconexión entre tal esfera y la académica; además, el empleo de jóvenes en distintos proyectos artísticos encubre con frecuencia unas condiciones laborales precarias y

[218] ARANAGA, G.: "Enseñanzas de régimen especial, antes llamadas enseñanzas especializadas", en AA.VV.: *XII Congreso de Estudios Vascos: Estudios Vascos en el Sistema Educativo*, Donostia (Eusko Ikaskuntza), 1995, pág. 507.

abusivas, por lo que no puede extrañar que el III Plan General de Juventud de la Comunidad de Castilla y León (2010), en el marco de la finalidad 2 (facilitar la emancipación de los jóvenes), incluya un objetivo general 2 (promover iniciativas que mejoren el empleo juvenil desde el órgano competente en materia de educación) en cuyo seno se cita como objetivo específico 5 el de realizar acciones de apoyo económico que permitan promocionar adecuadamente el trabajo de los jóvenes artistas de Castilla y León.

Desde el punto de vista normativo, las enseñanzas artísticas han estado presentes en el ordenamiento español desde la Ley de 9 de septiembre de 1857 (Ley Moyano) bajo la denominación de Bellas Artes, que comprendían pintura, escultura, arquitectura y música como enseñanzas superiores, pero les otorgaba un tratamiento insuficiente; entre otras cuestiones no contemplaba su integración en el sistema educativo[219]. Fue preciso esperar a la LOGSE (1990) para que se regularan por vez primera en una norma educativa de carácter general, aunque cabe afirmar que hasta la LOE (2006) estaban faltas de "una adecuada inserción", por lo que "durante la mayor parte del siglo XX… no han tenido un papel muy boyante en nuestro país"[220].

Sea como fuere, "las enseñanzas artísticas se configuran como un elemento de gran valor en los sistemas educativos avanzados, al contribuir de forma específica al desarrollo humano, tanto individual como colectivo"[221], por lo que es positivo observar como en España constituyen un campo de conocimiento cada vez más en boga. En todo caso, "formar artistas, es decir, creativos con elevado concepto estético y riguroso dominio técnico de sus disciplinas, es sin duda valioso, pero requiere unos condicionantes concretos", pues "a un equipamiento más especializado que el de un centro ordinario, se une la necesidad de no sobrepasar una *ratio* profesor/alumno que debe tender a una atención personalizada", además, los discentes deben poseer ciertas cualidades previas, "a veces destreza y siempre sensibilidad"; por todo ello, se define "un panorama más restringido, cualitativamente distinto y con un clima formativo peculiar"[222].

El vigente sistema educativo ofrece las siguientes posibilidades (art. 45.2 LOE):

1.- Enseñanzas elementales de música y danza.

2.- Enseñanzas artísticas profesionales, que engloban las de música y danza, así como los grados medio y superior de artes plásticas y diseño. Merced al art. 47 LOE, "las administraciones educativas facilitarán la posibilidad de cursar simultáneamente las enseñanzas artísticas profesionales y la educación secundaria", para lo cual "se podrán adoptar las oportunas medidas de organización y de ordenación académica que incluirán, entre otras, las convalidaciones y la creación de centros integrados".

3.- Las enseñanzas artísticas superiores, que abarcan los estudios superiores de música y danza, los de diseño, los de artes plásticas (incluidos los de cerámica y vidrio), las

---

[219] CONSEJO SUPERIOR DE ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS: *Informe sobre el estado y situación de las Enseñanzas ArtísticaS. Curso 2009/2010*, pág. 37.

[220] EMBID IRUJO, A.: "Problemática actual de las enseñanzas superiores artísticas en España", en AA.VV. (SERRANO MASEGOSO, J.A., Coord.): *Actas del Congreso "Los Centros Superiores de Enseñanzas Artísticas y la reforma de las Enseñanzas Superiores en España"*, Murcia (ACESEA), 2002, págs. 23 y 27, quien remite para un estudio histórico a su trabajo anterior "Un siglo de legislación musical en España (Y una alternativa para la organización de las enseñanzas artísticas en su grado superior)", *Nassarre. Revista Aragonesa de Musicología*, Vol. XVI, núm. 2, 2000, págs. 77 y ss. o *Revista de Administración Pública*, núm. 153, 2000, págs. 471 y ss.

[221] LEMES CASTELLANO, F.L.: "El anteproyecto de Ley de Enseñanzas Artísticas en Canarias: una apuesta de futuro por estas enseñanzas", en AA.VV. (SERRANO MASEGOSO, J.A., Coord.): *Actas del Congreso "Los Centros Superiores de Enseñanzas Artísticas y la reforma de las Enseñanzas Superiores en España"*, cit., pág. 289.

[222] MERODIO DE LA COLINA, Mª.I.: "La nueva ordenación de las enseñanzas artísticas de artes aplicadas y diseño", *Arte, Individuo y Sociedad*, núm. 6, 1994, pág. 59. En realidad, "no se pueden crear artistas, tan solo fomentar aptitudes, vocaciones y potencialidades. Se puede adquirir técnica. El genio ni se adquiere ni se enseña", GONZÁLEZ LOZANO, T.: "Las Enseñanzas artísticas hacia el futuro", en AA.VV. (SERRANO MASEGOSO, J.A., Coord.): *Actas del Congreso "Los Centros Superiores de Enseñanzas Artísticas y la reforma de las Enseñanzas Superiores en España"*, cit., págs. 315-316.

enseñanzas de arte dramático[223] y las de conservación y restauración de bienes culturales. Conforme sienta el art. 46.2 LOE, la definición de su contenido y su evaluación se hará en el contexto de la ordenación de la educación superior española en el marco europeo, con la participación del Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas y, en su caso, el Consejo de Coordinación Universitaria.

6.1.- Enseñanzas elementales de música y danza

Estos estudios, que cubren la demanda social general de formación en la materia, al tiempo que forman a los aspirantes que quieran acceder ulteriormente a los conservatorios profesionales, no tienen una duración determinada y, en su configuración actual, se sitúan en un espacio más cercano de la animación sociocultural que de la educación en sentido estricto, por lo que sería conveniente poner fin a la confusión[224].

Corresponde a las administraciones educativas determinar las características y organización de estas enseñanzas (art. 48.1 LOE). Para el caso de Castilla y León procede estar a lo establecido en el Decreto 60/2007, de 7 de junio, por el que se establece el currículo de las enseñanzas elementales y profesionales de música, y en el Decreto 62/2007, de 7 de junio (recientemente modificado por Decreto 46/2011), por el que se establece el de las de danza. Por cuanto hace a la evaluación, las normas de referencia son la Orden EDU/1118/2008, de 19 de junio, por la que se regula la evaluación de las enseñanzas elementales y profesionales de música y los documentos de evaluación, y, para la danza, la Orden EDU/1236/2008, de 7 de julio.

Según datos del Ministerio de Educación correspondientes al curso 2009/2010, el número de alumnos que cursaron enseñanzas elementales regladas de música fue de 44.687 (44,6% varones); en danza la cifra fue de 4.340 (sólo un 6,4% hombres)[225]. En Castilla y León (curso 2008/2009), el Consejo Escolar de la Comunidad Autónoma habla de 2.597 y 141 alumnos, respectivamente[226].

6.2.- Enseñanzas profesionales de música y danza

Las enseñanzas profesionales de música y danza "se organizarán en un grado de seis cursos de duración", cuya superación dará derecho a la obtención del título profesional correspondiente; además, se obtendrá el de Bachiller si el afectado supera las materias comunes del Bachillerato, aunque no lo haya realizado de la modalidad de artes en su vía específica de música y danza (arts. 48.2 y 50 LOE). El número de alumnos de esta formación (curso 2009/2010) ascendió a 39.950 en música y a 3.472 en danza, con un porcentaje de varones del 45,7% y del 11%, respectivamente[227]; los datos castellano y leoneses correspondientes al curso 2008/2009 hacían referencia a 2.112 y 22 para cada tipo de enseñanzas[228].

---

[223] Sobre el proceso de conformación de los estudios superiores de arte dramático consultar LORENTE FERNÁNDEZ, L.: "Las Artes escénicas en la Universidad del País Vasco", SÍRERA, J.L.: "La enseñanza del teatro en la Universidad desde la Universitat de Valencia" u OLIVA, C.: "Universidad y teatro, un problema sin resolver", todos ellos en AA.VV. (SERRANO MASEGOSO, J.A., Coord.): *Actas del Congreso "Los Centros Superiores de Enseñanzas Artísticas y la reforma de las Enseñanzas Superiores en España"*, cit., págs. 149-162, 163-176 y 177-180, respectivamente.

[224] CONSEJO SUPERIOR DE ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS: *Informe sobre el estado y situación de las Enseñanzas Artísticas. Curso 2009/2010*, pág. 65.

[225] MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos y cifras. Curso 2011/2012*, cit., pág. 4. Las cifras difieren algo en CONSEJO SUPERIOR DE ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS: *Informe sobre el estado y situación de las Enseñanzas Artísticas. Curso 2009/2010*, pág. 35, donde se alude a 43.243 alumnos de estudios elementales de música y a 4.444 alumnos de estudios elementales de danza.

[226] CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., págs. 132-133.

[227] MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos y cifras. Curso 2011/2012*, cit., pág. 4. Datos que también difieren de los establecidos en CONSEJO SUPERIOR DE ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS: *Informe sobre el estado y situación de las Enseñanzas Artísticas. Curso 2009/2010*, pág. 35, que reduce el número a 37.197 y 3.166, respectivamente.

[228] CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., págs. 132-133.

Al margen de los estudios conducentes a la obtención de un título académico-profesional (y que conlleva ciertas expectativas laborales), pueden cursarse, como aficionado y en escuelas específicas, estudios que no conduzcan a la expedición de títulos con aquella validez, cuya regulación es competencia de las administraciones educativas de las Comunidades Autónomas (art. 48.3 LOE). De hecho, el Consejo Escolar de Castilla y León muestra su preocupación por el superior ritmo de crecimiento del número de alumnado matriculado en ofertas no regladas[229].

a) Enseñanzas profesionales de música.- Unos años atrás, el Plan Marco para el desarrollo de las enseñanzas escolares de régimen especial de Castilla y León recordaba que hasta tiempos no muy lejanos las enseñanzas musicales eran "percibidas por la sociedad como un complemento formativo, un adorno a la formación y educación de la persona, más que como una actividad profesionalizante, aun reconociendo el enorme esfuerzo que los alumnos tenían que hacer para compaginar las enseñanzas musicales con las enseñanzas regladas". Afortunadamente tal perspectiva ha sido superada y estos estudios han llegado a ocupar el lugar que les corresponde en el marco del sistema educativo, aspirando a conseguir, según apuntaba el mentado Plan, "un equilibrio entre el conocimiento teórico, el desarrollo de las destrezas instrumentales y la educación de la estética y de la sensibilidad" de cara a forjar profesionales.

Su regulación vigente se encuentra en el RD 1577/2006, cuyo art. 1 fija la finalidad de tales enseñanzas, que será la de "proporcionar al alumnado una formación artística de calidad y garantizar la cualificación de los futuros profesionales de la música", lo que se ordena en tres funciones básicas; a saber, formativa, orientadora y preparatoria para estudios posteriores. Su objetivo es contribuir a desarrollar en los alumnos las capacidades generales y los valores cívicos propios del sistema educativo, además de las capacidades enumeradas en los arts. 2 y 3 RD 1577/2006, específicamente conectadas con la educación musical.

La norma arbitra numerosas especialidades (art. 4 RD 1577/2006): acordeón, arpa, bajo eléctrico, cante flamenco, canto, clarinete, clave, contrabajo, dulzaina, fagot, flabiol y tamborí, flauta travesera, flauta de pico, gaita, guitarra, guitarra eléctrica, guitarra flamenca, instrumentos de cuerda pulsada del renacimiento y barroco, instrumentos de púa, oboe, órgano, percusión, piano, saxofón, tenora, tible, trombón, trompa, trompeta, tuba, txistu, viola, viola da gamba, violín y violoncello. El Gobierno puede, a instancias de las CC.AA. o por iniciativa propia, ampliar el elenco con otras especialidades que lo requieran por su raíz tradicional o interés etnográfico y complejidad de su repertorio, o por su valor histórico en la cultura europea y grado de implantación en el ámbito territorial correspondiente, así como debido a las nuevas demandas de una sociedad plural (disposición adicional primera RD 1577/2006)[230].

Los objetivos, contenidos y criterios de evaluación que, para las distintas especialidades y asignaturas, se incluyen en el anexo I del propio Real Decreto constituyen los aspectos básicos de los currículos respectivos (art. 5.1 RD 1577/2006), que deberán ser establecidos, con respeto a dicho anexo, por las administraciones educativas (art. 5.3 RD 1577/2006), según hace en Castilla y León el Decreto 60/2007.

Las asignaturas se dividen en dos modalidades, pues se incluyen, de un lado, las comunes (instrumento o voz, lenguaje musical y armonía) y, de otro, las propias de la especialidad correspondiente, en los términos contemplados en el art. 6 RD 1577/2006, sin perjuicio de la posibilidad, reconocida en el apartado 2 del precepto, de que las administraciones educativas añadan nuevas asignaturas; del mismo modo, podrán potenciar en los currículos que elaboren diferentes perfiles dentro de cada especialidad en los dos últimos cursos (apdo.

---

[229] CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., págs. 132-133.

[230] En el curso 2009/2010, en los conservatorios profesionales de música de Castilla y León se autorizaron las siguientes especialidades: acordeón, arpa, canto, clarinete, clave, contrabajo, dulzaina, fagot, flauta de pico, flauta travesera, guitarra, instrumentos de cuerda pulsada del Renacimiento y Barroco, oboe, órgano, percusión, piano, saxofón, trombón, trompa, trompeta, tuba, viola, viola de gamba, violón y violoncello.

3)[231]. En todo caso, los alumnos que cursan más de una especialidad, sólo cursarán las asignaturas comunes por una de ellas y, una vez superadas, la calificación obtenida será válida para todas (art. 10.2 RD 1577/2006).

Por cuanto hace al acceso, es preciso superar una prueba específica regulada y organizada por las administraciones educativas y que, merced al art. 7.1 RD 1577/2006, valorará la madurez, las aptitudes y los conocimientos para cursar con aprovechamiento las enseñanzas profesionales; de hecho, puede accederse a cada curso sin haber superado los anteriores siempre que, a través de la oportuna prueba, el aspirante demuestre poseer los conocimientos necesarios (art. 49 LOE). Lo relativo a la matriculación compete a dichas administraciones, incluidas las condiciones para la excepcional matricula en más de un curso (arts. 48.2 LOE y 10.3 RD 1577/2006).

Los alumnos promocionarán cuando hayan superado todas asignaturas o tengan evaluación negativa en un máximo de dos. En todo caso, quienes al término de sexto tuvieran pendientes tres asignaturas o más deberán repetir el curso en su totalidad; si la calificación negativa se refiere únicamente a una o dos, sólo esas deberán ser recuperadas (art. 12 RD 1577/2006). El máximo de permanencia en las enseñanzas profesionales de música será de ocho años, teniendo en cuenta que el alumno no puede permanecer más de dos en el mismo curso, excepto en sexto; ello no obstante, con carácter excepcional y en las condiciones que establezcan las administraciones educativas, se podrá ampliar en un año aquel límite en supuestos de enfermedad grave u otras circunstancias que merezcan similar consideración (art. 13 RD 1577/2006).

Quienes superen estas enseñanzas obtendrán el título profesional de música, en el que constará la especialidad cursada. Además, y como ya avanzaba el art. 50 LOE, alcanzarán el título de Bachiller si superan las materias comunes del Bachillerato en los términos ya indicados (art. 14 RD 1577/2006).

b) Enseñanzas profesionales de danza.- "Hasta finales del siglo XX, las enseñanzas de danza se han caracterizado por su falta de regulación específica, problema agravado por la carencia de una normativa referida a la obtención y expedición de los correspondientes documentos acreditativos de los estudios realizados"[232]. La indefinición apuntada ha sido superada y estos estudios se encuentran, a día de hoy, perfectamente estructurados y reglamentados, procediendo atender, por cuanto hace a las enseñanzas de cariz profesional, a cuanto sienta el RD 85/2007.

Su fin es proporcionar una formación artística de calidad y garantizar la cualificación de los futuros profesionales de la danza, lo que aglutina las funciones básicas formativa, orientadora, profesionalizadora y preparatoria para estudios posteriores (art. 1 RD 85/2007); sus objetivos generales son los de contribuir al desarrollo de las capacidades generales y valores cívicos propios del sistema educativo, además de los vinculados con la danza, *ex* arts. 2 y 3 RD 85/2007.

Las especialidades reconocidas son baile flamenco, danza clásica, danza contemporánea y danza española (art. 4 RD 85/2007). Como ocurría en las enseñanzas profesionales de música, el RD 85/2007 incluye los objetivos, contenidos y criterios de evaluación básicos, remitiendo a las administraciones educativas el establecimiento del currículo del que formarán parte tales aspectos básicos (art. 5 RD 85/2007), lo que en Castilla y León se efectúa por Decreto 62/2007. También coincide con lo establecido para aquéllas la división de las asignaturas en comunes y propias de la especialidad, así como la posible ampliación de éstas por las autoridades educativas o la potenciación de perfiles en los dos últimos cursos (art. 6 RD 85/2007). No difieren tampoco los requisitos de acceso y matriculación

---

[231] En Castilla y León procede estar al ya citado Decreto 60/2007, así como a lo establecido en Orden EDU/938/2009, de 28 de abril, por la que se regula la impartición, organización y autorización de las asignaturas optativas y perfiles educativos correspondientes a los cursos quinto y sexto de las enseñanzas profesionales de música.

[232] "Esta indefinición ha propiciado que, bajo el epígrafe genérico de titulado en Danza, se cobijaran situaciones académicas muy dispares", conforme puso de manifiesto el Plan Marco para el desarrollo de las enseñanzas escolares de Régimen Especial en Castilla y León.

(arts. 7-10 RD 85/2007), ni el régimen jurídico aplicable a la permanencia (art. 13 RD 85/2007) o, en principio, lo relativo a la promoción (art. 12 RD 85/2007), con la peculiaridad de que la no superación de ciertas asignaturas enumeradas en la norma impide el paso al curso siguiente.

En fin, los alumnos que superen estas enseñanzas obtendrán el título profesional de danza, en el que constará la especialidad cursada, además de lograr el título de Bachiller en los términos señalados en el apartado precedente (art. 14 RD 85/2007).

6.3.- Enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño

Estos estudios se organizan en ciclos de formación específica, según lo dispuesto para la Formación Profesional (art. 51.1 LOE), sin perjuicio de ciertas salvedades desgranadas a lo largo de la exposición siguiente. Proporcionan la formación práctica especializada necesaria para dar respuesta a las exigencias profesionales del sector, así como para preservar y renovar las manifestaciones artísticas como medio de expresión y producción cultural y como lenguaje creativo universal imprescindible para el enriquecimiento y conservación del patrimonio. Su finalidad, desgranada en el art. 2 RD 596/2007, no es tanto la formación de un "Artista", con mayúscula, como la de "un creativo con verdadero sentido artístico que aporte 'calidad' como factor competitivo en el mercado"[233], para lo cual el art. 3 RD 596/2007 enumera los objetivos a alcanzar, traducidos en las diversas capacidades que pretenden proporcionarse al alumnado.

Los datos proporcionados por el Ministerio de Educación cifran en 19.862 el número de alumnos; 3.288 en el grado medio y 16.575 en el superior (curso 2009/2010)[234]. En 2008/2009, los matriculados en Castilla y León habían sido, respectivamente, 176 y 435[235].

Estas enseñanzas comprenden el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las profesiones relacionadas con el ámbito del diseño, las artes aplicadas y los oficios artísticos; el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica, así como para la actualización y ampliación de las competencias profesionales y personales a lo largo de la vida (art. 1 RD 596/2007), para lo cual la administración educativa puede organizar y desarrollar cursos de especialización vinculados a estos estudios, susceptibles de certificación acreditativa con valor, en su caso, en el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Permanente (disposición adicional tercera RD 596/2007).

Las enseñanzas se ordenan en ciclos formativos de grado medio (conducentes al título de Técnico) y de grado superior (para Técnico Superior), estructurados en cursos académicos y organizados en módulos formativos de duración variable. Sin perjuicio de ello, las administraciones educativas podrán organizar y desarrollar vías que faciliten la formación continua y la actualización permanente de las competencias profesionales de los titulados (art. 6 RD 596/2007).

Compete al Gobierno dictar las normas destinadas a establecer los distintos títulos de artes plásticas y diseño con respeto a las exigencias fijadas en el art. 5 RD 596/2007; también fijar las enseñanzas mínimas, que incluirán los extremos apuntados en los arts. 7 y ss. RD 596/2007, de los cuales merecen mención especial los siguientes:

1.- Las enseñanzas de grado medio incluirán un módulo de obra final, y las de grado superior uno de proyecto integrado, cuya superación será necesaria para la obtención del

---

[233] MERODIO DE LA COLINA, Mª.I.: "La nueva ordenación de las enseñanzas artísticas de artes aplicadas y diseño", cit., págs. 59-62.

[234] MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, cit., pág. 4. Número algo superior que los 3.253 alumnos de grado medio y 15.788 del superior recogidos por el CONSEJO SUPERIOR DE ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS: *Informe sobre el estado y situación de las Enseñanzas Artísticas. Curso 2009/2010*, pág. 35.

[235] CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., págs. 128-129.

título: el de obra final tiene por objeto que los alumnos sean capaces de integrar los conocimientos, destrezas y capacidades específicos del campo profesional de la especialidad a través de la realización de una obra, adecuada al nivel académico cursado, que evidencie dominio en los procedimientos de realización y sea expresión de su sensibilidad artística; el de proyecto integrado tiene por objeto que sean capaces de integrar, aplicar y valorar los conocimientos, destrezas y capacidades específicos del campo profesional de la especialidad a través de la formulación y realización de un proyecto, adecuado al nivel académico cursado, que evidencie rigor técnico, cultura plástica, expresión artística y sensibilidad estética y posibilidad de realización y viabilidad. Contarán con la tutoría individualizada del profesorado y se desarrollarán en el último curso, siendo evaluados tras superar los restantes módulos.

2.- Todos los ciclos incluirán, como parte de su currículo, una fase de formación práctica en empresas, estudios y talleres que no tendrá naturaleza laboral. Esta etapa facilitará el desarrollo de aquellas capacidades sociolaborales que requieren ser completadas en un entorno real de trabajo, así como de las necesarias para complementar las competencias profesionales alcanzadas en el centro educativo, con el objeto de contribuir al logro de las finalidades y objetivos propios de estas titulaciones.

3.- Los ciclos deben incluir, también, un módulo específico de formación y orientación laboral, dirigido a conocer los aspectos organizativos, económicos y de legislación básica que inciden en el ejercicio profesional, en las relaciones laborales y en el ámbito empresarial del sector profesional correspondiente, así como las oportunidades de aprendizaje, de formación continuada, de acceso al empleo y a la reinserción laboral. Este módulo también fomentará el espíritu emprendedor, el desarrollo de actividades empresariales y el trabajo por cuenta propia.

Con respeto a los mínimos fijados por el Gobierno, las administraciones educativas autonómicas establecerán el currículo correspondiente a cada título[236]. Los centros que impartan las enseñanzas desarrollarán y completarán dichos currículos, teniendo en cuenta que la metodología didáctica integrará los aspectos artísticos, científicos, técnicos, tecnológicos y organizativos que en cada caso procedan, con el fin de que el alumnado adquiera una visión global de los procesos y procedimientos propios de la actividad profesional correspondiente (art. 13 RD 596/2007).

Para acceder al grado medio o al superior será preciso estar en posesión, respectivamente, del título de Graduado en ESO o del de Bachiller (o equivalentes), además de acreditar las aptitudes necesarias mediante la superación de una prueba específica regulada por la administración educativa (arts. 52.1 y 2 LOE y 14 RD 596/2007), sin perjuicio de las exenciones que respecto a esta prueba aparecen previstas en el art. 15 RD 596/2007, vinculadas, bien al hecho de estar en posesión de determinados títulos, bien a la concurrencia (en los términos establecidos por aquella administración) de experiencia laboral de al menos un año relacionada con las competencias profesionales del ciclo formativo al que se quiere acceder.

También se abre la posibilidad de acceso para quienes carezcan de la titulación académica exigida por el art. 52 LOE. Para ello deberán superar una prueba (abierta también a posible exenciones), teniendo en cuenta que para el grado medio será preciso tener diecisiete años como mínimo; para el superior, diecinueve o dieciocho si se acredita estar en posesión de un título de Técnico relacionado con aquél al que se desea acceder (art. 52.3 LOE). Tales

[236] En Castilla y León procede citar el Decreto 57/2006, de 31 de agosto, por el que se establece el currículo del Ciclo Formativo de Grado Superior de Artes Plásticas y Diseño de Modelismo de Indumentaria, perteneciente a la familia profesional de Artes Aplicadas a la Indumentaria, y se regula su prueba de acceso; el Decreto 58/2006, de 31 de agosto, por el que se establece el currículo de los Ciclos Formativos de Grado Superior de Artes Plásticas y Diseño pertenecientes a la familia profesional de Vidrio Artístico y se regula su prueba de acceso; el Decreto 59/2006, de 31 de agosto, por el que se establece el Currículo del Ciclo Formativo de Grado Medio de Artes Plásticas y Diseño de Artesanía de Complementos de Cuero, perteneciente a la familia profesional de Artes Aplicadas a la Indumentaria, y se regula su prueba de acceso; el Decreto 58/2007, de 31 de mayo, por el que se establece el Currículo del Ciclo Formativo de Grado Superior de Artes Plásticas y Diseño de Fotografía Artística, perteneciente a la familia profesional de Diseño Gráfico, y se regula su prueba de acceso, o el Decreto 31/2010, de 19 de agosto, por el que se establece el Currículo correspondiente al Título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Cerámica Artística.

pruebas “deberán acreditar para el grado medio los conocimientos y habilidades suficientes para cursar con aprovechamiento dichas enseñanzas, además de las aptitudes necesarias”; por cuanto hace al superior, “la madurez en relación con los objetivos del bachillerato y las aptitudes” necesarias para cursar con provecho los estudios (art. 52.4 y 5 LOE)

Como regla singular, la disposición adicional segunda RD 596/2007 sienta que para las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño que se determinen, conducentes a titulaciones que en su ejercicio profesional requieran determinados conocimientos y capacidades propios del ámbito de la música, las administraciones educativas podrán requerir la aportación de la documentación justificativa necesaria, cuando así se indique en la norma por la que se establecen dichos títulos.

Quienes superen el grado medio recibirán el título de Técnico de Artes Plásticas y Diseño en la especialidad cursada, que permite el acceso al Bachillerato (art. 53.1 y 2 LOE). En el caso del grado superior, el título será el de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en la respectiva especialidad, que otorga las cualificaciones previstas en el RD 1027/2011 y permite el acceso directo a estudios superiores de diseño o de artes plásticas y enseñanzas de conservación y restauración de bienes culturales (arts. 53.3 y 5 LOE y 22 RD 596/2007); también a los universitarios que se determinen, de acuerdo con las normas vigentes sobre ingreso en la universidad y teniendo en cuenta su relación con las enseñanzas correspondientes (art. 22.5 RD 596/2007).

En fin, los arts. 23 y ss. RD 596/2007 sientan las pautas para la exención de módulos y de la fase de práctica por su correspondencia con la experiencia laboral, así como los criterios para la convalidación, en primer lugar, de módulos formativos comunes a varios ciclos de artes plásticas y diseño; en segundo término, entre estas enseñanzas y las de formación profesional y otras de régimen especial; en tercer lugar, de módulos pertenecientes a ciclos de grado medio con materias de Bachillerato y, por último, de las enseñanzas de grado superior con las artísticas superiores de diseño, artes plásticas y conservación y restauración de bienes culturales y con las universitarias.

6.4.- Enseñanzas artísticas superiores

Las enseñanzas artísticas superiores se enmarcan en el EEES[237] y su finalidad es la formación cualificada de los futuros profesionales la música, la danza, el arte dramático, el diseño, la conservación y la restauración de bienes culturales y las artes aplicadas; son estudios superiores de nivel 2 (grado), 3 (máster) o 4 (doctorado), *ex* RD 1027/2011. Articulan una excelente formación artística con los conocimientos científicos, tecnológicos y los procedimientos técnicos especializados desde un enfoque teórico-práctico; además, los títulos oficiales de estas enseñanzas permiten acceder a las universitarias de Grado y Máster, sin perjuicio del respeto a los criterios de admisión que fije la correspondiente universidad (disposición adicional cuarta RD 1614/2009).

La oferta formativa responde a los principios de calidad, flexibilidad y movilidad del EEES, a las demandas profesionales de los diferentes ámbitos artísticos y a las necesidades del mundo laboral y permite lograr cualificación profesional en la especialidad cursada; desarrollar la expresión y la creación personal sobre la base de una fundamentación, conceptualización y práctica artística, científica y tecnológica idónea y acceder en condiciones de competitividad al ejercicio profesional y laboral. El haber académico que representa el cumplimiento de los objetivos previstos en los planes de estudios se mide en créditos europeos ECTS (art. 4 RD 1614/2009).

Los arts. 58 LOE y 3 RD 1614/2009 encomiendan a los distintos centros de enseñanzas artísticas superiores la impartición de tales enseñanzas. Podrán ofertar estudios de Grado y Máster (conducentes a la obtención de títulos equivalentes, a todos los efectos, a los

[237] Sobre la incidencia de dicho EEES en estas enseñanzas, CONSEJO SUPERIOR DE ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS: *Informe sobre el estado y situación de las Enseñanzas Artísticas. Curso 2009/2010*, págs. 20-27.

universitarios, *ex* disposición adicional primera RD 1614/2009[238]); asimismo, y de conformidad con el art. 58 LOE, las administraciones educativas fomentarán convenios con las universidades para la organización de estudios de doctorado propios de las enseñanzas artísticas (art. 7 RD 1614/2009).

Corresponde al Gobierno definir, de acuerdo con las directrices establecidas en el RD 1614/2009 y previa consulta a las CC.AA. y al Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas, el contenido básico al que deberán adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de los títulos de Graduado/a, que se referirá a las competencias, materias y sus descriptores, contenidos y número de créditos correspondientes; en tal definición se regularán también las condiciones para la oferta de estudios de posgrado. Los planes de estudio que, respetando los márgenes marcados por el Gobierno, se diseñen por las administraciones educativas deberán ser homologados por el Ministerio de Educación.

En Castilla y León, las normas básicas en la materia (además de las específicas de cada titulación) vienen dadas por la Orden EDU/739/2010, de 27 de mayo, por la que se regula la prueba de acceso y se establece el proceso de admisión del alumnado a las enseñanzas artísticas superiores de grado; la Orden EDU/493/2011, de 14 de abril, por la que se establece el procedimiento para la propuesta de planes de estudios de títulos de Máster de enseñanzas artísticas por los centros que impartan Enseñanzas Artísticas Superiores, y la Orden EDU/1221/2011, de 29 de septiembre, por la que se regulan determinados aspectos relacionados con la ordenación académica de las Enseñanzas Artísticas Superiores de grado en música, en arte dramático y en artes plásticas.

a) Estudios superiores de música.- Por RD 631/2010 se regulan los estudios de grado (sin perjuicio de leves referencias al Máster), que se organizan en diferentes especialidades (art. 54.1 LOE). El número de alumnos en el curso 2009/2010 se situó en 8.038, según datos del Ministerio de Educación[239]; en el curso anterior (2008/2009), en Castilla y León la cifra era de 288[240].

El objetivo general de las enseñanzas de grado es la formación cualificada de profesionales que dominen los conocimientos propios de la música y adopten las actitudes necesarias que les hagan competentes para integrarse en los distintos ámbitos profesionales de la disciplina. El perfil del Graduado corresponde al de un profesional cualificado que ha alcanzado la madurez y formación técnica y humanística necesarias para realizar de manera plena la opción profesional más adecuada a sus capacidades e intereses, mediante el desarrollo de las competencias comunes a los estudios de música y a la correspondiente especialidad (art. 3 RD 631/2010).

Estas enseñanzas comprenderán una formación básica y una específica orientada a la preparación para el ejercicio profesional, para lo cual los estudios desarrollarán, de modo integrador, capacidades artísticas, científicas y tecnológicas. Los planes de estudios (que deberán contener las competencias y los perfiles profesionales que se determinan en el anexo I del RD 631/2010) comprenderán, para cada una de sus especialidades, cuatro cursos de sesenta créditos cada uno, con un total de 240, cuya distribución debe respetar las pautas siguientes: a) La formación básica tendrá un mínimo de 24 créditos. Las materias, contenidos y créditos serán los que figuran en el anexo II. b) La formación especializada tendrá un mínimo de 102 créditos. Las materias obligatorias de especialidad, los contenidos

---

[238] Se produce, de hecho, una extraña duplicidad, pues dentro de la Educación Superior se encuentran tanto las Enseñanzas Artísticas Superiores como las Universitarias, sin que la LOE reserve sectores de conocimiento a cada tipo de enseñanza, aunque sí la denominación de determinados títulos: título superior en Enseñanzas Artísticas que a todos los efectos tiene la consideración de Grado. En este contexto, el establecimiento de títulos universitarios de Grado coincidentes en denominación con otros de Enseñanzas Artísticas puede generar confusión e interferir en el sistema; incluso incurrir en ilegalidad por no respetar los mandatos de la LOE, CONSEJO SUPERIOR DE ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS: *Informe sobre el estado y situación de las Enseñanzas Artísticas. Curso 2009/2010*, pág. 53.

[239] MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, cit., pág. 4. Únicamente 7.400 según CONSEJO SUPERIOR DE ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS: *Informe sobre el estado y situación de las Enseñanzas Artísticas. Curso 2009/2010*, pág. 35.

[240] CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., pág. 132.

y créditos serán los que figuran en el anexo III. c) El trabajo fin de grado tendrá un mínimo de 6 créditos y se realizará en la fase final del plan de estudios; los contenidos y créditos correspondientes a este mínimo serán los que figuran en el anexo III (art. 6 RD 631/2010).

Las administraciones educativas, vista la propuesta de los centros, establecerán el plan de estudios, completando hasta el total de 240 créditos los mínimos fijados en el RD 631/2010 de conformidad con los siguientes criterios: a) Cada una de las materias establecidas en el Real Decreto se organizará en una o varias asignaturas, señalando las competencias, el contenido y el número de créditos para cada una de ellas y el curso o los cursos en que deberán realizarse, pudiendo incrementarse los contenidos y los créditos mínimos fijados. b) El plan se podrá completar con otras materias, además de las establecidas en el reglamento de referencia, que se concretarán en asignaturas. c) Se podrán establecer asignaturas optativas que desarrollen contenidos a fin de actualizar, completar o ampliar la formación (art. 7 RD 631/2010)[241].

Merced al art. 10 RD 631/2010, cuando se acceda a una nueva especialidad del mismo Título de Graduado/a en Música, será objeto de reconocimiento la totalidad de los créditos obtenidos correspondientes a las materias de formación básica; además, los estudiantes podrán obtener reconocimiento de hasta un máximo de seis créditos por la participación en actividades culturales, artísticas, deportivas, de representación estudiantil, solidarias y de cooperación.

Para acceder a estos estudios es preciso poseer el título de Bachiller (o acceso a la universidad para mayores de 25 años) y haber superado una prueba específica regulada por las administraciones educativas en la que el aspirante demuestre los conocimientos y habilidades profesionales necesarios para cursar las enseñanzas correspondientes (arts. 54.2 LOE, 12 RD 1614/2009 y 5 RD 631/2010; en Castilla y León, Orden EDU/793/2010). Ahora bien, para los mayores de diecinueve años que no cumplan los requisitos académicos, aquellas administraciones regularán y organizarán una prueba que acredite que el aspirante posee la madurez en relación con los objetivos del Bachillerato y los conocimientos, habilidades y aptitudes necesarios para cursar estudios superiores de música (art. 5 RD 631/2010).

De acuerdo con la disposición adicional segunda del RD 1577/2006, para hacer efectivo lo previsto en el art. 54.2 LOE en relación con la prueba de acceso a las enseñanzas superiores, la nota media del expediente de los estudios profesionales constituirá como máximo el 50% de la nota de la prueba en el caso de los alumnos que opten a ella y estén en posesión del Título profesional de Música. Corresponde a las administraciones educativas la concreción de ese tanto por ciento (art. 5 RD 631/2010).

Quienes terminen los estudios obtendrán el título de Graduado/a en Música seguido de la especialidad correspondiente; a saber, composición, dirección, interpretación, musicología, pedagogía, producción y gestión, sonología, flamenco o cuantas otras se establezcan por aplicación del art. 8 RD 631/2010, conforme ocurrió con la especialidad de flamenco, creada por RD 7017/2011.

Por cuanto hace a los estudios de máster regulados en el RD 1614/2009, se impone cmo requisito de acceso estar en posesión de título de graduado o equivalente (art. 15 RD 1614/2009); ello sin perjuicio de la posibilidad conferida a la administración educativa competente para exigir formación previa específica (art. 16 RD 1614/2009). El doctorado, por su parte, y según ya se adelantó, requiere de convenios con las universidades, que deben incluir los criterios de admisión y las condiciones para la realización y elaboración de las tesis y su adecuación a las correspondientes enseñanzas artísticas superiores (arts. 10 RD 1614/2009 y 2 RD 631/2010).

b) Estudios superiores de danza.- Las previsiones de la LOE al respecto coinciden con las establecidas para los estudios superiores de música y son desarrolladas por RD

[241] En Castilla y León Decreto 57/2011, de 15 de septiembre, por el que se establece el Plan de Estudios de las Especialidades de Composición, Interpretación y Musicología de las Enseñanzas Artísticas de Grado en Música.

632/2010, gemelo, en lo básico, del RD 631/2010, motivo por el cual la exposición siguiente se ciñe a la mención de las singularidades:

1.- El grado en danza tiene como objetivo general la formación cualificada de profesionales que, partiendo de un bagaje previo, posean una completa formación práctica, teórica y metodológica, que les capacite para integrarse en los distintos ámbitos profesionales de esta disciplina. El perfil del graduado corresponde al de un profesional cualificado que domina los conocimientos y habilidades propios de la danza, con un profundo conocimiento del funcionamiento del cuerpo en todos sus aspectos, que debe disponer de unos saberes teóricos fundamentados e integrados con la praxis de la danza que le permitan desarrollarse y crecer como creador, intérprete y pedagogo, capaz de asumir la dimensión ética y deontológica de la responsabilidad personal y profesional (art. 3 RD 632/2010). El número de alumnos en el Curso 2009/2010 fue de 709[242].

2.- La superación de las enseñanzas de grado dará lugar a la obtención del título de Graduado/a en Danza, seguido de la especialidad correspondiente: coreografía e interpretación y pedagogía de la danza (art. 4 RD 632/2010).

3.- La distribución de los créditos correspondientes al contenido básico será la siguiente (art. 6 RD 632/2010): una formación básica de al menos 12 créditos (las materias, contenidos y créditos figuran en el anexo II), la especializada de como mínimo 104 (materias obligatorias de especialidad, contenidos y créditos son fijados en el anexo III) y un trabajo fin de grado de 6 créditos o más, a realizar en la fase final del plan.

c) Estudios superiores de arte dramático.- En palabras del Plan Marco para el desarrollo de las enseñanzas escolares de régimen especial de Castilla y León, hasta no hace mucho esta formación "se encontraba reducida al ámbito de pequeñas escuelas o academias que, ante la carencia de una oferta reglada, tenía cierto reconocimiento académico"; como ocurría con la danza, existía "una confusión entre planes de estudio de muy diversa naturaleza impartidos por instituciones públicas o privadas que han emitido unos títulos o diplomas de valor muy desigual". En el momento actual su régimen jurídico ha sido clarificado y se contiene en RD 630/2010, que también coincide en esencia con lo establecido en los dos reglamentos anteriormente analizados, con las salvedades siguientes:

1.- El grado en arte dramático tiene como objetivo general la formación cualificada de profesionales en los ámbitos de la interpretación, la dirección escénica, la dramaturgia, la escenografía y aquellas áreas de conocimiento e investigación vinculadas con ellas. El perfil del graduado corresponde al de un profesional cualificado que ha alcanzado la madurez y la formación técnica y humanística necesarias para realizar de manera plena la opción profesional más adecuada a sus capacidades e intereses, mediante el desarrollo de las competencias comunes a los estudios de arte dramático y a la correspondiente especialidad (art. 3 RD 630/2010). El volumen de alumnado alcanzó la cifra de 2.080 discentes en el curso 2009/2010[243]; ya en el anterior 2008/2009 en Castilla y León cursaban esta formación 95 alumnos[244].

2.- Quienes superen las enseñanzas obtendrán el título Superior de Arte Dramático, seguido de la especialidad correspondiente: dirección escénica y dramaturgia, escenografía e interpretación (art. 4.1 RD 630/2010).

---

[242] MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, cit., pág. 4. Se elevan a 713 según CONSEJO SUPERIOR DE ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS: *Informe sobre el estado y situación de las Enseñanzas Artísticas. Curso 2009/2010*, pág. 35.

[243] MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, cit., pág. 4. Se elevan a 2.095 según CONSEJO SUPERIOR DE ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS: *Informe sobre el estado y situación de las Enseñanzas Artísticas. Curso 2009/2010*, pág. 35.

[244] CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., pág. 134.

3.- La distribución de los créditos correspondientes al contenido básico será la siguiente (art. 6 RD 630/2010)[245]: a) La formación básica tendrá un mínimo de 18 créditos. Las materias, contenidos y créditos serán los que figuran en el anexo II. b) La formación especializada tendrá un mínimo de 114 créditos. Las materias obligatorias de especialidad, los contenidos y créditos serán los que figuran en el anexo III.

d) Estudios superiores de conservación y restauración de bienes culturales.- "Los objetos a los que la sociedad atribuye un valor particular de carácter artístico, histórico, documental, estético, científico, espiritual o religioso son denominados comúnmente Bienes Culturales", que integran "el patrimonio cultural que debe ser transmitido a las generaciones futuras"; en consecuencia, el papel fundamental del conservador-restaurador es su preservación para el beneficio de los individuos presentes y los venideros, "contribuyendo a la comprensión de la estética, historia e integridad física de estos objetos y comprometiéndose a llevar a cabo el examen diagnóstico, el tratamiento de conservación y restauración y la documentación de todos los procedimientos"[246]. Rige las enseñanzas destinadas a tal fin el RD 635/2010, del que, dado su paralelismo con los ya citados, únicamente procede apuntar lo siguiente:

1.- El grado en conservación y restauración tiene como objetivo la formación cualificada de profesionales competentes para definir, dirigir y realizar el estudio técnico, la preservación, la conservación y la restauración de los bienes y objetos que integran el patrimonio cultural, con capacidad de respuesta a los cambios sociales y tecnológicos que se vayan produciendo. El perfil profesional del graduado es el del técnico cualificado para analizar y diagnosticar el estado de conservación de bienes culturales, definir, planificar y ejecutar estrategias, planes y tratamientos de conservación-restauración y redactar y dirigir proyectos de conservación-restauración. Este profesional estará capacitado para participar en la gestión de colecciones y responsabilizarse de su conservación preventiva, para asesorar técnicamente y para el ejercicio de la investigación y de la docencia (art. 3 RD 635/2010). En el curso 2009/2010 cursaban estos estudios en España 650 alumnos[247]; en Castilla y León lo hacían 116 en 2008/2009[248].

2.- La superación de las enseñanzas artísticas de grado dará lugar a la obtención del Título de Graduado/a en Conservación y Restauración de Bienes Culturales especificando la especialidad correspondiente: bienes arqueológicos[249], documento gráfico, escultura[250], mobiliario, pintura[251] y textiles[252] (art. 4 RD 635/2010).

3.- Podrán acceder directamente a las enseñanzas artísticas de grado, sin necesidad de realizar la prueba específica de acceso, quienes estén en posesión del Título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño, en el porcentaje que las administraciones educativas determinen (art. 5 RD 635/2010).

---

[245] Su desarrollo para Castilla y León en Decreto 58/2011, de 15 de septiembre, por el que se establece el plan de estudios de las especialidades de Dirección Escénica y Dramaturgia e Interpretación de las Enseñanzas Artísticas Superiores de Grado en Arte Dramático.

[246] Plan Marco para el desarrollo de las enseñanzas escolares de Régimen Especial de Castilla y León.

[247] CONSEJO SUPERIOR DE ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS: *Informe sobre el estado y situación de las Enseñanzas Artísticas. Curso 2009/2010*, pág. 35.

[248] CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., pág. 130.

[249] En Castilla y León, Decreto 41/2007, de 10 de mayo, por el que se establece el currículo de las especialidades de conservación y restauración de arqueología y de conservación y restauración de pintura de las enseñanzas de conservación y restauración de bienes culturales.

[250] Para Castilla y León, Decreto 49/2008, de 26 de junio, por el que se establece el currículo de las especialidades de Conservación y Restauración de escultura y de Conservación y Restauración de Documento Gráfico de las enseñanzas de Conservación y Restauración de Bienes Culturales.

[251] Decreto 41/2007, de 10 de mayo, por el que se establece el currículo de las especialidades de conservación y restauración de arqueología y de conservación y restauración de pintura de las enseñanzas de conservación y restauración de bienes culturales, en el ámbito castellano y leonés.

[252] Decreto 44/2006, de 22 de junio, por el que se establece el currículo de la especialidad de Conservación y Restauración de Textiles de las Enseñanzas de Conservación y Restauración de Bienes Culturales en Castilla y León.

4.- La distribución de los créditos correspondientes al contenido básico será la siguiente (art. 6 RD 635/2010): a) La formación básica tendrá un mínimo de 105 créditos. Las materias, contenidos y créditos serán los que figuran en el anexo II. b) La formación especializada tendrá un mínimo de 53 créditos. Las materias obligatorias de especialidad, los contenidos y créditos serán los que figuran en el anexo III. c) Las prácticas externas tendrán un mínimo de 3 créditos. d) El trabajo fin de grado tendrá un mínimo de 6 créditos y se realizará en la fase final del plan de estudios.

e) Estudios superiores de diseño.- Sirviéndose, una vez más, de las palabras contenidas en el Plan Marco para el desarrollo de las enseñanzas escolares de régimen especial de Castilla y León, cabe avanzar como el siglo XXI "podría ser definido como el siglo de la producción, creación y diseño a gran escala. Todos los sectores industriales actuales basan su competitividad en dos factores fundamentales: diseño y producto sólido y bien acabado. En consecuencia, el diseñador, en el mundo de la producción y del marketing, ha pasado a desempeñar un papel preponderante, ya que su función es analizar, investigar y determinar las propiedades y cualidades físicas, así como los valores simbólicos y comunicativos que han de caracterizar al producto, definiendo la forma, la configuración, la calidad, el funcionamiento, el valor y la significación estética y social del mismo". Los rasgos diferenciales del régimen jurídico establecido por RD 633/2010 para la formación superior de estos profesionales son los a continuación enunciados:

1.- El grado en diseño tiene como objetivo la formación cualificada de profesionales en tal ámbito, capaces de comprender, definir y optimizar los productos y servicios del diseño en sus diferentes ámbitos, dominar los conocimientos científicos, humanísticos, tecnológicos y artísticos y los métodos y procedimientos asociados a ellos, así como generar valores de significación artística, cultural, social y medioambiental, en respuesta a los cambios sociales y tecnológicos que se vayan produciendo. El perfil del graduado corresponde al de un profesional cualificado competente para concebir, fundamentar y documentar un proceso creativo a través del dominio de los principios teóricos y prácticos del diseño y de la metodología proyectual, capaz de integrar los diversos lenguajes, técnicas y tecnologías en la correcta materialización de mensajes, ambientes y productos y significativos (art. 3 RD 633/2010). El alumnado correspondiente al curso 2009/2010 fue de 5.820 personas[253]; los datos castellano y leoneses del inmediatamente anterior hablaban de 113 alumnos[254].

2.- La superación de las enseñanzas artísticas de grado dará lugar a la obtención del Título de Graduado/a en Diseño, especificando la especialidad correspondiente: gráfico[255], producto[256], interiores[257] y moda[258] (art. 4 RD 633/2010).

3.- Podrán acceder directamente a las enseñanzas artísticas de grado sin necesidad de realizar la prueba específica de acceso, quienes estén en posesión del Título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño, en el porcentaje que las Administraciones educativas determinen (art. 5 RD 633/2010).

4.- La distribución de los créditos correspondientes al contenido básico será la siguiente (art. 6 RD 633/2010)[259]: a) La formación básica tendrá un mínimo de 60 créditos.

---

[253] CONSEJO SUPERIOR DE ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS: *Informe sobre el estado y situación de las Enseñanzas Artísticas. Curso 2009/2010*, pág. 35.

[254] CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., pág. 130.

[255] Decreto 61/2007, de 7 de junio, por el que se establece el currículo de las especialidades de Diseño Gráfico y de Diseño de Interiores de los estudios superiores de Diseño en Castilla y León.

[256] Decreto 50/2008, de 26 de junio, por el que se establece el currículo de la especialidad de Diseño de productos de los Estudios Superiores de Diseño en Castilla y León.

[257] Decreto 61/2007, de 7 de junio, por el que se establece el currículo de las especialidades de Diseño Gráfico y de Diseño de Interiores de los estudios superiores de Diseño en Castilla y León.

[258] Decreto 29/2006, de 27 de abril, por el que se establece el currículo de la especialidad de Moda de los estudios superiores de Diseño en Castilla y León.

Las materias, contenidos y créditos serán los que figuran en el anexo II. b) La formación especializada tendrá un mínimo de 60 créditos. Las materias obligatorias de especialidad, los contenidos y créditos serán los que figuran en el anexo III. c) Las prácticas externas tendrán un mínimo de 6 créditos. d) El trabajo fin de grado tendrá un mínimo de 6 créditos y se realizará en la fase final del plan de estudios.

f) Estudios superiores de artes plásticas (cerámica y vidrio).- El reglamento de referencia es el RD 634/2010, de cuyo contenido procede destacar lo siguiente:

1.- El grado en artes plásticas tiene como objetivo la formación cualificada de profesionales que desarrollen capacidades artísticas, científicas, tecnológicas, pedagógicas, de investigación y de creación aplicadas a la innovación industrial y artística para que puedan contribuir a la mejora de la calidad de las producciones y que atiendan a los cambios sociales y tecnológicos que se vayan produciendo. El perfil del graduado corresponde al de un profesional cualificado capaz de entender, plantear y resolver los problemas formales, funcionales, técnicos, productivos y socioeconómicos que se puedan presentar en el ejercicio de la actividad profesional, adaptándose a la evolución de los procesos tecnológicos, industriales, concepciones estéticas y socioculturales (art. 3 RD 634/2010). El total español de alumnos se situó en 260 en el curso 2009/2010[260]; en Castilla y León eran 26 en el curso 2008/2009[261].

2.- La superación de las enseñanzas artísticas de grado dará lugar a la obtención del Título de Graduado/a en Artes Plásticas, especificando la especialidad correspondiente: cerámica y vidrio (art. 4 RD 634/2010).

3.- Podrán acceder directamente a las enseñanzas artísticas de grado, sin necesidad de realizar la prueba específica de acceso, quienes estén en posesión del Título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño, en el porcentaje que las Administraciones educativas determinen (art. 5 RD 634/2010).

4.- La distribución de los créditos correspondientes al contenido básico será la siguiente (art. 6 RD 634/2010)[262]: a) La formación básica tendrá un mínimo de 50 créditos. Las materias, contenidos y créditos serán los que figuran en el anexo II. b) La formación especializada tendrá un mínimo de 75 créditos. Las materias obligatorias de especialidad, los contenidos y créditos serán los que figuran en el anexo III. c) Las prácticas externas tendrán un mínimo de 6 créditos. d) El trabajo fin de grado tendrá un mínimo de 6 créditos y se realizará en la fase final del plan de estudios.

7.- Enseñanzas deportivas

En los últimos tiempos el valor y significado social del deporte ha crecido; “se ha incrementado de forma notable la cantidad, calidad y popularidad de los espectáculos deportivos, la accesibilidad a la práctica de actividades físico-deportivas para todos los ciudadanos y la cantidad de medios personales y materiales involucrados”, motivo por el cual se presta cada vez mayor atención a su inclusión en la esfera educativa, dada su importancia

---

[259] Para Castilla y León, Orden EDU/908/2009, de 22 de abril, por la que se regula el desarrollo del proyecto final de carrera de los estudios superiores de Diseño y de los estudios superiores del Vidrio.

[260] CONSEJO SUPERIOR DE ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS: *Informe sobre el estado y situación de las Enseñanzas Artísticas. Curso 2009/2010*, pág. 35.

[261] CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., pág. 131.

[262] Para Castilla y León, Decreto 59/2011, de 15 de septiembre, por el que se establece el plan de estudios de la especialidad de Vidrio de las Enseñanzas Artísticas Superiores de Grado en Artes Plásticas; también Orden EDU/908/2009, de 22 de abril, por la que se regula el desarrollo del proyecto final de carrera de los estudios superiores de Diseño y de los estudios superiores del Vidrio.

"desde el punto de vista estratégico de creación de nuevas actividades económicas, empleo y riqueza"[263].

Las enseñanzas conducentes a los títulos de técnico deportivo y técnico deportivo superior fueron configuradas como enseñanzas de régimen especial por RD 1913/1997, de 19 de diciembre. Su imbricación definitiva en el sistema educativo, tras el paso avanzado por la LOCE, se define fundamentalmente en la LOE, que, además, establece la posibilidad de que se refieran al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales[264]. Después de la LOE su ordenación general se ubica en RD 1363/2007, de 24 de octubre, pero su disposición transitoria segunda mantiene la vigencia de las enseñanzas establecidas al amparo del de 1997 hasta la creación de los nuevos títulos y currículos de las modalidades y especialidades ya desarrolladas[265].

Conforme a la legislación vigente, su finalidad es la de preparar a los alumnos para la actividad profesional en relación con una modalidad o especialidad deportiva, así como facilitar su adaptación a la evolución del mundo laboral y deportivo y a la ciudadanía activa (arts. 63.1 LOE y 1 RD 1363/2007), contribuyendo a que los alumnos adquieran las capacidades establecidas en los arts. 63.2 LOE y 2 RD 1363/2007. Han de responder a las demandas del sistema deportivo y al desarrollo de competencias personales y sociales y se organizan (en colaboración con las CC.AA. y previa consulta a sus órganos competentes en la materia) tomando como base las modalidades deportivas, y, en su caso, sus especialidades, de conformidad con el reconocimiento otorgado por el Consejo Superior de Deportes. El diseño de los estudios debe facilitar el reconocimiento y capitalización de la formación adquirida durante la práctica deportiva, la experiencia laboral u otras vías no formales de formación, y el currículo ha de ajustarse a las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (arts. 63.3 LOE y 3 y 5.1 RD 1363/2007).

Los estudios oficiales se imparten en centros de formación públicos o privados, autorizados por la Administración educativa competente[266]; centros integrados de formación profesional, que deberán cumplir los requisitos establecidos por la norma que determine los títulos y las enseñanzas mínimas; centros de referencia nacional especializados en el sector deportivo a los que hace referencia la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional; centros docentes del sistema de enseñanza militar, en virtud de los convenios establecidos entre los Ministerios de Educación y de Defensa o, excepcionalmente, centros promovidos por las Federaciones deportivas españolas (art. 45 RD 1363/2007). El número de alumnos en el curso 2009/2010 fue de 6.033, según datos del Ministerio de Educación[267].

Se estructuran en dos grados: el medio pertenece a la educación secundaria postobligatoria y se organiza en dos ciclos (inicial y final), con una duración mínima de 1.000 horas (al menos 400 en el inicial); responde a las competencias adecuadas para desempeñar las funciones del perfil profesional correspondiente a la iniciación deportiva, tecnificación deportiva y conducción de la actividad o práctica deportiva. El superior (al menos 750 horas) pertenece a la educación superior (en los términos sentados por RD 1027/2011) y se organiza en un ciclo; responde a las competencias adecuadas para desempeñar las funciones del perfil profesional correspondiente al entrenamiento, dirección de equipos y deportistas de

---

[263] *Las enseñanzas deportivas. Informe de iniciativa propia aprobado por el Pleno del Consejo Escolar de Navarra el 25 de mayo de 2010*, págs. 7 y 45.

[264] "La extensión en nuestra sociedad de la actividad física y de las prácticas deportivas, la relación entre salud y deporte, el auge del turismo deportivo, justifican la necesidad de regular las enseñanzas de técnicos deportivos en un marco educativo adecuado y con la necesaria homogeneidad en todo el Estado. Esta diversidad de actuaciones justifica la necesidad de regular la competencia de los entrenadores deportivos, en condiciones de calidad y con unos contenidos acordes con las funciones y tareas que deben desempeñar (Plan Marco para el desarrollo de las enseñanzas escolares de Régimen Especial de Castilla y León).

[265] La sustitución de una norma por otra y el régimen transitorio establecido "ha dado lugar a una disparidad formativa" considerable, FEU MOLINA, S.; IBÁÑEZ GODOY, S.J. y GONZALO DELGADO, M.: "Influencia de la formación formal y no formal en las orientaciones que adoptan los entrenadores deportivos", *Revista de Educación*, núm. 353, 2010, pág. 620.

[266] Orden EDU/900/2005, de 4 de julio, por la que se regula la autorización de los centros privados que impartan Enseñanzas Deportivas en la Comunidad de Castilla y León.

[267] MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, cit., pág. 4.

alto rendimiento, conducción con altos niveles de dificultad en la modalidad o especialidad deportiva de que se trate.

Los ciclos se articulan en módulos de duración variable que se agrupan en los dos bloques siguientes (arts. 64.5 LOE y 8-10 y 12.1 RD 1363/2007):

De un lado, bloque común, integrado por los módulos comunes de enseñanza deportiva, donde se incluye la formación asociada a las competencias profesionales que soportan los procesos de iniciación deportiva, tecnificación deportiva y alto rendimiento, independientemente de la modalidad o especialidad deportiva, así como de aquellos objetivos propios de las enseñanzas deportivas. Es coincidente y obligatorio para todas las modalidades y especialidades, en cada uno de los ciclos, por lo que no puede extrañar que, merced al art. 41 RD 1363/2007, la superación de cada uno de estos módulos en un determinado ciclo de cualquiera de aquéllas tenga validez para las enseñanzas del mismo ciclo, de cualquier otra modalidad o especialidad.

De otro, el específico, que incluye los módulos específicos de enseñanza deportiva (la formación directamente referida, entre otros, a aspectos técnicos, organizativos o metodológicos de la propia modalidad o especialidad), el de formación práctica (constituido por la parte de formación asociada a las competencias que es necesario completar en el entorno deportivo y profesional real) y, en su caso, el de proyecto final (tendrá carácter integrador de los conocimientos adquiridos durante el período de formación y se organizará sobre la base de la tutorización individual y colectiva). Las administraciones educativas podrán establecer convenios a fin de que las enseñanzas del bloque común se puedan ofertar en un centro y el resto en otro, público o privado, diferente (art. 25.2 RD 1363/2007); igualmente, las autoridades deberán permitir que una parte de la formación del bloque específico se pueda realizar fuera del ámbito de la CC.AA. donde se están cursando las enseñanzas (art. 46 RD 1363/2007).

La norma que establezca los títulos y enseñanzas mínimas determinará los módulos comunes y específicos que será necesario superar para iniciar el de formación práctica, cuyas finalidades son las siguientes (art. 11 RD 1363/2007): a) Completar la adquisición de competencias profesionales y deportivas propias de cada título, alcanzadas en el centro educativo. b) Adquirir una identidad y madurez profesional y deportiva motivadoras para el aprendizaje a lo largo de la vida y para las adaptaciones a los cambios de las necesidades de cualificación. c) Completar el conocimiento de la organización deportiva y laboral correspondiente, de su gestión económica y del sistema de relaciones sociolaborales y deportivas de la entidad, con el fin de facilitar la inserción. d) Evaluar las cuestiones más relevantes de la profesionalidad alcanzada por el alumno en el centro educativo y acreditar los aspectos requeridos en el desempeño de las funciones propias del técnico deportivo, que no pueden verificarse en el centro educativo por exigir situaciones reales de trabajo o práctica deportiva.

Por cuanto hace al módulo de proyecto final (art. 12 RD 1363/2007), debe incorporarse en el ciclo de grado superior. Se elaborará sobre la modalidad o especialidad deportiva cursada por el alumno y se presentará de acuerdo con los criterios de evaluación que se determinen en la norma que regule las enseñanzas mínimas de cada modalidad y especialidad. Dado su carácter integrador, se debe desarrollar al finalizar el resto de los módulos comunes y específicos.

El Gobierno, previa consulta a las CC.AA., establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de enseñanzas deportivas, los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas y los requisitos mínimos de los centros en los que podrán impartirse (art. 64.6 LOE); con respeto a lo fijado por el Gobierno, las administraciones competentes establecerán el currículo de las modalidades y, en su caso, especialidades, teniendo en cuenta la realidad del sistema deportivo en su territorio con la finalidad de que las enseñanzas respondan a sus necesidades de cualificación.

Las modalidades que se reconocen en ambos grados son vela (RRDD 935/2010 y 936/2010, ambos de 23 de julio), hípica (RRDD 933/2010 y 934/2010, ambos de 23 de julio), deportes de montaña y escalada (RD 318/2000, de 3 de marzo), deportes de invierno (RD 319/2000, de 3 de marzo), fútbol y fútbol sala (RD 320/2000, de 3 de marzo), atletismo (RD 254/2004,

de 13 de febrero), balonmano (RD 361/2004, de 5 de marzo), baloncesto (RD 234/2005, de 4 de marzo), judo y defensa personal (RRDD 705/2011 y 706/2011, ambos de 20 de mayo) y salvamento y socorrismo (RRDD 878/2011 y 879/2011, ambos de 24 de junio); sólo en grado medio, buceo deportivo (RD 932/2010, de 23 de julio) y espeleología (RD 64/2010, de 29 de enero). Para Castilla y León rigen la Orden EDU/966/2005, de 14 de julio, por la que se establecen los currículos de técnico deportivo y técnico deportivo superior en fútbol; así como la Orden EDU/64/2010, de 30 de diciembre, por la que se establecen los currículos y se regula la prueba de acceso de carácter específico correspondiente a los títulos de técnico deportivo y técnico deportivo superior en las especialidades de deportes de invierno.

En todo caso, y por cuanto hace a la orientación metodológica para el desarrollo del currículo, la formación ha de promover en el alumnado la necesaria integración de los contenidos científicos, técnicos, prácticos, tecnológicos y organizativos de estas enseñanzas, y una visión global de las exigencias de los modelos deportivos en los que deban intervenir (art. 16-17 RD 1363/2007). El proyecto educativo del centro debe recoger los valores, objetivos y sus prioridades de actuación, e incorporar la concreción de los currículos, entre otros aspectos; en el desarrollo de éstos se buscará adaptar la programación y la metodología a las características del alumnado y a las posibilidades formativas de su entorno, utilizando, en su caso, las medidas flexibilizadoras que haya autorizado la administración educativa (art. 18 RD 1363/2007).

Sea como fuere, y con el fin de facilitar el aprendizaje a lo largo de la vida y dar respuesta a las necesidades del sistema deportivo, el Gobierno, mediante las normas que regulen los títulos de estas enseñanzas, puede designar especializaciones que completen la competencia de los mismos. El Ministerio de Educación (a propuesta del Consejo Superior de Deportes y previa consulta de los órganos competentes en materia de deportes de las CC.AA. y de las Federaciones deportivas españolas cuando proceda) es el competente para establecer los objetivos, contenidos y criterios de evaluación de estas especializaciones, que deben impartirse en centros previamente autorizados. La certificación académica que se expida a los titulados que superen alguna de ellas mencionará el título al que se refiere y acreditará las competencias adquiridas (disposición adicional décimo cuarta RD 1363/2007).

Para permitir compatibilizar el estudio con actividades deportivas, laborales o de otra índole, principalmente a las personas adultas y a los deportistas de alto rendimiento, las enseñanzas pueden ofertarse (art. 24 RD 1363/2007): a) De forma completa o parcial por bloques o por módulos de enseñanza deportiva. b) En régimen de enseñanza presencial o a distancia, si bien la evaluación final para cada uno de los módulos cursados bajo esta última modalidad exigirá la superación de pruebas presenciales (art. 27 RD 1363/2007) y los centros que se sirvan de ella deberán contar con autorización previa para impartir esas mismas enseñanzas en régimen presencial, además de con los medios materiales y humanos exigidos por las administraciones educativas (art. 28 RD 1393/2007). c) Mediante distribución temporal extraordinaria de módulos del bloque específico y del bloque común en su conjunto. d) Ofertas especiales para grupos específicos, pues el Consejo Superior de Deportes puede promover convenios de colaboración con las Federaciones deportivas españolas y las CC.AA. para realizar ofertas específicas dirigidas a los deportistas de alto rendimiento y aquellos que estén incluidos en programas de tecnificación deportiva o para responder a otras circunstancias que lo aconsejen (art. 25 RD 1363/2007).

Para acceder al ciclo inicial del grado medio es necesario contar con el título de Graduado en ESO o equivalente; excepcionalmente, cuando las características de la modalidad o especialidad deportiva lo requieran, el Real Decreto que establezca el título y sus enseñanzas mínimas podrá fijar una edad mínima, que no afecta a las condiciones de edad previstas para quienes no cumplen los requisitos académicos. Para el ciclo final debe acreditarse haber superado el inicial en la correspondiente modalidad o especialidad; ahora bien, las administraciones educativas pueden autorizar, de modo excepcional y bajo determinadas condiciones, el acceso al bloque común del final sin haber concluido el módulo de formación práctica del inicial. Para el grado superior, en fin, es preciso el título de Bachiller o equivalente y el de Técnico deportivo en la modalidad o especialidad correspondiente (arts. 64.2 LOE y 29 RD 1363/2007).

Además de lo indicado, en el caso de ciertas modalidades o especialidades, para el acceso a cualquiera de los ciclos cabe exigir la superación de una prueba de carácter específico

(organizada y controlada por las administraciones educativas) o acreditar un mérito deportivo en los que se demuestre tener las condiciones necesarias para cursar con aprovechamiento las enseñanzas (art. 64.2 LOE y 30 RD 1363/2007).

También será posible acceder sin el Graduado en ESO o el Bachiller, respectivamente, siempre que el aspirante reúna el resto de requisitos generales o específicos (de conformidad con lo indicado en los párrafos anteriores), cumpla las condiciones de edad y supere una prueba de acceso regulada por las administraciones educativas (arts. 64.3 LOE y 31 RD 1363/2007): a) La de acceso al grado medio (sustituible por la prevista para idéntico grado de la Formación Profesional) versa sobre los contenidos del currículo de ESO y tiene por objeto demostrar los conocimientos y habilidades suficientes para cursar con aprovechamiento las enseñanzas de dicho grado; podrán realizarla quienes tengan diecisiete años o los cumplan dentro del año natural de realización de la prueba. b) La de acceso al grado superior (sustituible por la parte común de la de acceso a la Formación Profesional de grado superior) tiene por objeto demostrar la madurez en relación con los objetivos formativos del Bachillerato, por lo que versará sobre los contenidos de las materias comunes que se determinen en el currículo de aquél; para realizarla se requiere una edad mínima de diecinueve años y estar en posesión del título de Técnico Deportivo en la correspondiente modalidad o especialidad deportiva, o de dieciocho años cuando se posea, además del título anterior, uno de Técnico relacionado con aquel al que se desea acceder.

Las administraciones educativas son las encargadas de regular las pruebas para quienes no cumplan los requisitos académicos, debiendo convocarlas, al menos, anualmente. Asimismo pueden ofertar y programar cursos de preparación de las mismas, para el grado medio o el superior, destinados a los alumnos que tengan, respectivamente, un programa de iniciación profesional o un título de técnico deportivo, relacionados con las enseñanzas a las que se pretende acceder (art. 31.5 RD 1363/2007).

Como última singularidad en el acceso, el art. 33 RD 1363/2007 establece que, de acuerdo con los arts. 67 y 85 LOE, quienes acrediten la condición de deportista de alto nivel o de alto rendimiento estarán exentos de cumplir los requisitos de carácter específico para iniciar las enseñanzas deportivas en la modalidad o especialidad correspondiente[268]. Sienta también que el Real Decreto que establezca el título y las enseñanzas mínimas determinará la acreditación de competencias relacionadas con los requisitos de carácter específico que proceda otorgar a aquellos deportistas con licencia expedida u homologada por la respectiva Federación deportiva española, que cumplan alguna de las siguientes condiciones: ser deportistas calificados por las CC.AA., según su normativa, como de alto rendimiento o equivalente; haber sido seleccionados por la correspondiente Federación deportiva española para representar a España, dentro de los dos últimos años, en al menos una competición oficial internacional de la categoría absoluta o, en fin, pertenecer a otros colectivos propios de la modalidad deportiva que, por su nivel técnico y la experiencia deportiva, establezca la propia norma.

Por cuanto hace a la conclusión de los estudios, procede señalar que la superación de un ciclo de enseñanza deportiva requerirá la evaluación positiva en todos los módulos que lo componen. El alumno dispondrá de un máximo de cuatro convocatorias para superar cada uno de los módulos, excepto para los de formación práctica y de proyecto final, cuyo máximo será de dos. Ahora bien, con carácter excepcional, las administraciones educativas podrán establecer convocatorias extraordinarias o, en su caso, la posibilidad de anular la matrícula, cuando las circunstancias lo aconsejen (art. 13 RD 1363/2007).

Los alumnos que superen el ciclo inicial del grado medio recibirán un certificado académico oficial, que permite continuar estudios en el final de la misma modalidad o especialidad deportiva y acredita las competencias profesionales adquiridas en relación con el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (art. 22.5 RD 1363/2007). Quienes superen el grado medio recibirán el título de Técnico Deportivo en la modalidad o

[268] Respecto a estos deportistas es preciso tener en cuenta también el art. 9 RD 971/2007, donde se establecen medidas para promover la formación y educación, y facilitar el acceso a las diferentes ofertas formativas del sistema educativo, para los deportistas de alto nivel y alto rendimiento.

especialidad correspondiente, que permitirá acceder a cualquiera de las modalidades de Bachillerato; cuantos superen el grado superior recibirán el título de Técnico Deportivo Superior en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente, que dará derecho al acceso directo a los estudios universitarios que se determinen, teniendo en cuenta los estudios cursados, de acuerdo con la normativa vigente sobre los procedimientos de acceso a la universidad (arts. 65 LOE y 22 RD 1363/2007).

En fin, los arts. 36 y ss. RD 1363/2007 regulan las condiciones para posibles convalidaciones y exenciones, referidas a las cuestiones seguidamente enunciadas: 1.- Módulos susceptibles de correspondencia formativa con la experiencia deportiva. 2.- Convalidaciones entre las enseñanzas deportivas y las de formación profesional o entre estudios universitarios y las deportivas de grado superior. 3.- Exención total o parcial del módulo de formación práctica en función de su correspondencia con la experiencia (relacionada con estos estudios) como técnico, docente o guía dentro del ámbito deportivo o laboral. 4.- Convalidación de los módulos de una determinada modalidad o especialidad referidos a una unidad de competencia que forme parte del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales si tal unidad es acreditada con otro título de enseñanzas deportivas o de formación profesional, certificado de profesionalidad o acreditación parcial. 5.- Convalidación de los módulos del bloque específico comunes a varios ciclos de enseñanza deportiva. 6.- Convalidación de módulos de grado medio con materia de Bachillerato. 7.- Declaración de homologación, convalidación y equivalencia a efectos profesionales con las enseñanzas del RD 1363/2007 de las formaciones de entrenadores deportivos, así como los diplomas y certificados expedidos como consecuencia de su superación. 8.- Homologación, convalidación y equivalencia de la formación llevada a cabo en centros docentes militares y de la Guardia Civil promovidos hasta el 15 de julio de 1999.

8.- Enseñanzas de idiomas

Las enseñanzas de idiomas tienen por objeto capacitar al alumnado para el uso adecuado de las diferentes lenguas (art. 59.1 LOE). Es preciso considerar "su gran aceptación social, plasmable tanto en la gran demanda como en la multitud de alumnado libre para el que su éxito o fracaso en los exámenes de las Escuelas de Idiomas parece ser el catalizador de si las enseñanzas que reciben en escuelas, colegios, institutos o academias es la adecuada"[269]. De hecho, en muchas localidades tales Escuelas no pueden atender toda la demanda, que supera la capacidad física de aquéllas.

La enseñanza de otras lenguas, como parte del plan de estudios de distintas carreras y profesiones, contaba ya con antecedentes en la primera mitad del siglo XIX, pero la creación de un centro docente oficial, cuya única finalidad era el aprendizaje de idiomas modernos, data en España del año 1911, fecha en que surge la Escuela Central de Idiomas en Madrid, regulada por RO de 1 de enero, donde se establecía la enseñanza de alemán, francés e inglés, poco después ampliado a árabe, portugués e italiano (en dos cursos académicos, incluso esperanto); también se impartía español para extranjeros. En el curso 1957/1958 se ofrecieron también clases de ruso (el siguiente en añadirse fue el chino), situándose en la base del proceso de rápida incorporación de nuevos idiomas que tendría lugar posteriormente. En 1960 se implantó el régimen de enseñanza libre que, dada la alta demanda de años ulteriores, quedó posteriormente restringida a dos exámenes para la obtención de sendos certificados (elemental y superior).

Debido al volumen de matrícula, en 1964 se crean tres Escuelas Oficiales, pero no empiezan a funcionar hasta 1966 (Valencia), 1969 (Bilbao) y 1970 (Barcelona); de este modo se comienza a desarrollar de modo incipiente y lento una auténtica red, cuya expansión continúa en 1968 con la creación de cuatro centros más, que comienzan su actividad docente

[269] ARANAGA, G.: "Enseñanzas de régimen especial, antes llamadas enseñanzas especializadas", cit., pág. 509. "Cabe destacar que si bien existe una implantación obligatoria de la enseñanza de idiomas dentro del ámbito de la educación formal, ésta es bastante deficitaria, ya que no proporciona al alumno la capacidad de desarrollo de los conocimientos, lo que conlleva grandes carencias, especialmente en la expresión oral, debido al número de alumnos por clase", CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO: *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1997-1998*, Madrid (MEC), 1999, pág. 103.

escalonadamente: Málaga (curso 70/71), La Coruña (curso 73/74) y Zaragoza y Alicante (curso 74/75). Como muestra del creciente incremento de la importancia de estos estudios, en el año 1968 se exige por primera vez titulación universitaria a los participantes en las oposiciones para impartir clases; sin embargo, la Ley General de Educación de 1970 no afectó demasiado a estas enseñanzas, que siguieron incrementando su oferta en años posteriores, incorporándose el japonés en el curso 75/76 y el rumano en el siguiente[270].

En la actualidad, los idiomas impartidos son alemán, árabe, chino, danés, finés, francés, griego, inglés, irlandés, italiano, japonés, neerlandés, portugués, rumano, ruso, sueco, lenguas cooficiales de las CC.AA. y español como lengua extranjera. En Castilla y León se ofertan en todas las provincias alemán, inglés, francés, italiano y español para extranjeros; el portugués en Burgos, León, Salamanca, Valladolid y Zamora; el chino únicamente en Valladolid y el ruso en Burgos; por cuanto hace a las lenguas cooficiales, el euskera puede cursarse en Burgos y el gallego en León. La sede para su impartición son las Escuelas Oficiales de Idiomas[271] y las enseñanzas, cuyo currículo encuentra sus aspectos básicos en RD 1629/2006, de 29 de diciembre, se ofrecen a diversos niveles de competencia y con distintos fines (tanto generales como específicos), estando dirigidas a personas que necesitan adquirir o perfeccionar sus competencias en una o varias lenguas extranjeras, o bien obtener un certificado que lo acredite[272].

Según la LOE, las enseñanzas se organizan en tres niveles, cuyos currículos toman como referente en Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCER), que establece categorías comunes en el espacio europeo. Teniendo en cuenta que el MCER establece seis niveles (A1 y A2 --básico--, B1 y B2 --independiente-- y C1 y C2 --competente--, siendo A1 el más elemental y C2 el más avanzado), cabe afirmar que se efectúa una correspondencia a la baja, pues el nivel básico español equivale al A2 del MCER, el intermedio al B1 y el avanzado al B2[273]; además, el Ministerio de Educación y las CC.AA. tienen regulados los niveles C1 y C2.

Las enseñanzas de nivel básico tendrán las características y la organización que las administraciones educativas determinen (art. 59.1 LOE), sin perjuicio de las exigencias mínimas a efectos de certificación establecidas en el RD 1629/2006. En Castilla y león la norma que cumple el mandato es el Decreto 59/2007[274].

Por cuanto hace a los niveles intermedio y superior, el RD 1629/2006 fija en su Anexo I las enseñanzas mínimas que deben formar parte de los currículos que las administraciones educativas establezcan para los mismos en relación con los distintos idiomas. Las enseñanzas correspondientes al conjunto de los dos niveles se organizarán en tres cursos como mínimo y cuatro como máximo, en los términos que dispongan aquellas administraciones, aunque el tope de cuatro podrá ampliarse a cinco para el árabe, el chino y

---

[270] Sobre todo este proceso evolutivo, AA.VV.: *La enseñanza de lenguas extranjeras en España*, Madrid (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte), 2000, págs. 39-54.

[271] Orden EDU/1187/2005, de 21 de septiembre, por la que se regula la organización y funcionamiento de las Escuelas Oficiales de Idiomas de Castilla y León.

[272] "El Consejo Escolar de Castilla y León insta a la Administración a que aumente la oferta educativa en las Escuelas Oficiales de Idiomas para adaptar las enseñanzas a las demandas del conjunto de la sociedad", CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., pág. 135.

[273] El número de alumnos en Castilla y León fue, en el curso 2008/2009, de 24.861 (lo que refleja un aumento del 2%): 11.330 en el nivel básico, 9,435 en el intermedio y 4.096 en el avanzado [CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., pág. 136]. En el ámbito nacional la cifra total fue de 449.100 alumnos en el curso 2009/2010, MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, cit., pág. 4.

[274] Decreto 59/2007, de 7 de junio, por el que se establece el currículo de los niveles básico e intermedio de las enseñanzas de régimen especial de los idiomas alemán, chino, español para extranjeros, euskera, francés, gallego, inglés, italiano, portugués y ruso en la Comunidad de Castilla y León; asimismo, Orden EDU/478/2006, de 22 de marzo, por la que se establece el currículo del nivel básico de las enseñanzas de régimen especial de los idiomas alemán, español para extranjeros, euskara, francés, gallego, inglés, italiano, portugués y ruso.

el japonés (art. 3 RD 1629/2006). En el ámbito castellano y leonés procede estar tanto al citado Decreto 59/2007, como al Decreto 59/2008[275].

Para iniciar las enseñanzas será imprescindible tener dieciséis años (o cumplirlos en el año natural); ahora bien, podrán acceder los mayores de catorce para estudiar un idioma distinto del cursado en la ESO (art. 59.2 LOE). La incorporación a los diferentes niveles se hará con arreglo a cuatro criterios básicos: primero, los certificados acreditativos del nivel básico surtirán efecto en todo el territorio nacional y permitirán el acceso a las enseñanzas intermedias del idioma para el que han sido expedidos; segundo, el certificado del nivel intermedio permitirá el paso a las enseñanzas avanzadas correspondientes; tercero, el título de Bachiller habilitará para cursar directamente el nivel intermedio de la primera lengua extranjera cursada en el Bachillerato (arts. 62 LOE y 3.6 RD 1629/2006); por último, las administraciones educativas regularán las condiciones en las que pueden incorporarse a cualquier curso de los niveles intermedio o avanzado de un idioma quienes acrediten el dominio de las competencias suficientes en dicha lengua (art. 3.7 RD 1629/2006)[276].

La superación de las exigencias académicas de cada nivel da derecho, como se extrae del párrafo anterior, a la obtención de un certificado acreditativo, aunque para lograr los correspondientes a los niveles intermedio y avanzado es necesario pasar con éxito unas pruebas terminales específicas de certificación. Las administraciones educativas regularán estas pruebas (con al menos una convocatoria anual), que deberán ser evaluadas tomando como referencia los objetivos, competencias y criterios de evaluación establecidos para cada nivel en los currículos de los idiomas respectivos[277]. Con el fin de seguir las recomendaciones del Consejo de Europa para el uso del Portafolio Europeo de las Lenguas, a los alumnos que no obtengan el certificado de nivel intermedio o avanzado se les podrá expedir una certificación académica de haber alcanzado el dominio requerido en algunas de las destrezas que las pruebas correspondientes evalúen, de acuerdo con las condiciones que las administraciones educativas determinen. Además, y de acuerdo con el art. 62 LOE, tales administraciones facilitarán la realización de pruebas homologadas para obtener la certificación oficial del conocimiento de las lenguas cursadas por los alumnos de Educación Secundaria y Formación Profesional (disposición adicional tercera RD 1629/2006).

Se prevén, junto a la modalidad ordinaria de enseñanza, otras alternativas: 1) De acuerdo con lo que establezcan las administraciones educativas, las escuelas oficiales de idiomas podrán impartir cursos especializados para la actualización y perfeccionamiento de competencias en idiomas y para la formación del profesorado y de otros colectivos profesionales (art. 60.4 LOE); cursos que cubrirán competencias tanto en los niveles básico, intermedio y avanzado, como en los niveles C1 y C2 del MCER (disposición adicional segunda RD 1629/2006)[278]. 2) Para dar una respuesta adecuada a la formación permanente de adultos, aquellas administraciones pueden integrar en las escuelas oficiales de idiomas las enseñanzas a distancia (art. 60.3 LOE); en la actualidad el programa *That's English* oferta los contenidos de nivel básico e intermedio en dos cursos académicos, respectivamente, articulados en módulos (Orden ESD 1742/2008, de 17 de junio). 3) La modalidad libre da derecho exclusivamente a la realización de las pruebas oficiales para obtener los certificados de los distintos niveles.

---

[275] Decreto 59/2008, de 21 de agosto, por el que se establece el currículo del nivel avanzado de las enseñanzas de régimen especial de los idiomas alemán, chino, español para extranjeros, euskera, francés, gallego, inglés, italiano, portugués y ruso en la Comunidad de Castilla y León.

[276] Orden EDU/1496/2005, de 7 de noviembre, por la que se desarrolla el proceso de admisión del alumnado en centros docentes que impartan Enseñanzas Artísticas y de Idiomas sostenidas con fondos públicos en la Comunidad de Castilla y León.

[277] Orden EDU/1736/2008, de 7 de octubre de 2008, que regula la evaluación y certificación en las Escuelas Oficiales de Idiomas de Castilla y León. En esta Comunidad Autónoma, los alumnos del curso 2007/2008 que obtuvieron certificación fueron 3.361 en el nivel básico (26,92%), 1.310 en el intermedio (17,96%) y 1.327 en el avanzado (23,88%), CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., pág. 207.

[278] Orden EDU/1375/2010, de 1 de octubre, por la que se establece las condiciones para la organización e impartición de los cursos especializados del nivel C1 de los idiomas de las enseñanzas de régimen especial reguladas por la LOE que se imparten en las Escuelas Oficiales de Idiomas de Castilla y León.

III.- Formación para el Empleo

Conforme ya se avanzó, el sistema de formación profesional en España presenta un perfil plural merced a la coexistencia de un subsistema propio del ámbito educativo con otro cuya gestión corresponde a la administración laboral. El primero ya ha sido objeto de exposición en páginas precedentes, restando efectuar oportuna mención a la formación profesional para el empleo (que aglutina sus precedentes, dados por la formación ocupacional y la continua), la cual, según el art. 36 Ley 56/2003 integra "un conjunto de iniciativas, medidas e instrumentos que pretenden, a través de la formación de los trabajadores y de la acreditación de su cualificación, dar respuesta a sus necesidades personales y profesionales de inserción y reinserción en el sistema productivo y contribuir a la mejora de la competitividad de las empresas".

Los procesos formativos demandan tiempo, pues exigen cierta prolongación; sin embargo, en el mercado laboral prima la rapidez, la imprevisibilidad y especificidad de los requerimientos de formación por parte de las empresas. La formación profesional inicial, proporcionada por el sistema educativo, y el mero aprendizaje mediante la experiencia en el trabajo no pueden ofrecer una respuesta suficiente a las imprevisibles y urgentes demandas de formación solicitadas por las empresas o los individuos. Para ello es preciso diseñar otras vías, proporcionadas, antaño, por los dos subsistemas (formación ocupacional y continua) ahora agrupados (formación para el empleo)[279].

En este esquema, sin embargo, nunca debe perderse de vista que "la disyuntiva entre formación y mercado laboral llevada a su extremo genera desajustes nocivos para el sistema, para la población y para la economía. Los sistemas formativos alejados del mercado de trabajo que se instalan como una vía más para desarrollar competencias personales en el marco de un sistema educativo cerrado en sí mismo caen rápidamente en el desprestigio por la falta de salidas laborales que ofrecen a sus beneficiarios y no contribuyen al desarrollo económico… Pero también la situación contraria produce efectos negativos, ya que los sistemas totalmente subordinados a los requisitos del mercado de trabajo, como se ha propuesto en algunos casos por parte de organismos internacionales, tienen dificultades para cubrir las necesidades de la economía a largo plazo y avanzar en sus necesidades futuras, además de crear problemas de gestión política bajo la presión ciudadana para mejorar la capacidad de inserción laboral de la población"[280]. Precisamente por ello, los intentos de la LO 4/2011 por incrementar la interconexión entre los subsistemas laboral y educativo son merecedores de una valoración positiva, al menos por cuanto hace al objetivo que asumen.

1.- Antecedentes: formación ocupacional y formación continua

La Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, comprometía al INEM a planificar "un programa anual de formación profesional ocupacional que, con carácter gratuito, asegure la adecuada formación profesional de los que pretendan incorporarse al mundo laboral o pretendan reciclarse o alcanzar una mayor especialización profesional" (art. 14). Aglutinaba así tanto la programación de acciones destinadas a desempleados como de las orientadas a los trabajadores, aunque en la práctica el sistema se sustentó fundamentalmente en las primeras[281].

A fin de coordinar las acciones a implementar por Acuerdo del Consejo de Ministros del 30 de abril de 1985 se sentaron las bases en el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP), que se materializarían en sucesivos Planes anuales, caracterizados por su gran heterogeneidad subjetiva (en cuanto a los destinatarios) y objetiva (medidas formativas,

---

[279] PLANAS, J.: "Sistemas de Formación Profesional y reconocimiento de cualificaciones y competencias profesionales", cit., pág. 40. Un análisis detallado de la evolución histórica en MARTÍNEZ USARRALDE, M.J.: *Historia de la formación profesional en España: de la Ley de 1955 a los programas nacionales de formación profesional*, Valencia (Universitat de Valencia), 2002.

[280] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., pág. 111.

[281] MIRÓN HERNÁNDEZ, Mª.M.: *El derecho a la formación profesional del trabajador*, Madrid (CES), 2000, pág. 27.

prácticas en empresas, incentivos a la contratación en prácticas…)[282], así como por prestar escasa atención a la formación de los trabajadores ocupados, mostrando una tendencia que llegaría al extremo a partir de 1992, cuando, al firmarse el Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC), el Plan FIP pasó a circunscribirse a la ocupacional[283].

El Primer Plan FIP arbitra su estrategia en torno a programas que pretenden fomentar la formación profesional entre diversos colectivos (jóvenes, parados de larga duración y demandantes de primer empleo que dispongan de titulación suficiente y sean contratados en prácticas); perpetúan el nexo entre formación profesional y educación, al pretender que los jóvenes que no han completado los estudios de Enseñanza general básica sigan en el sistema educativo y participen en programas de enseñanza en alternancia, y universalizan la formación profesional, al extenderla a todos los ámbitos, adaptando la oferta a las necesidades de reconversión profesional en el ámbito rural y en los sectores o empresas en reconversión industrial[284]. El primer programa de formación ocupacional dictado a partir de los mandatos del Plan FIP se creó por Orden de 31 de julio de 1985, modificado por sucesivas órdenes hasta el año 1990, momento en que entra en vigor el RD 1618/1990, de 14 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional; posteriormente sustituido por RD 631/1993, de 3 de mayo, que se centró en exclusiva, y conforme consta, en los trabajadores desempleados, creando los "certificados de profesionalidad".

Sea como fuere, los objetivos de la Ley 51/1980 y del Plan FIP se vieron favorecidos tras la entrada de España en la Unión Europea (1986), pues ésta permitió el acceso a fondos estructurales procedentes del ente supranacional; así, el Fondo Social Europeo sirvió para cofinanciar el mentado Plan que, favorecido por el aporte económico europeo, supuso, sin perjuicio de precedentes con menor amplitud y ambición, el inicio de las políticas activas de ocupación en España[285], inaugurando la formación ocupacional como subsistema gestionado por el INEM y asumiendo como ejes la búsqueda activa de trabajo y el reciclaje de las competencias[286]. El subsistema así generado, y articulado en torno a la convocatoria anual de planes de formación, se perpetuó, permaneciendo sin apenas cambios hasta la mutación operada en 2007[287].

Los fondos procedentes tanto de las cuotas de formación profesional de la Seguridad Social abonados por empresarios y trabajadores, como de la financiación europea, permitieron otorgar atención a las necesidades de los trabajadores desempleados sin recargar los Presupuestos Generales del Estado. El modelo, además, aparecía caracterizado por el protagonismo desempeñado por las Administraciones Locales, pues muchos Ayuntamientos organizaron programas de lucha contra el paro en su ámbito territorial, con financiación de la UE y, a menudo, con la colaboración de diversas entidades y asociaciones. El Plan FIP y los programas comunitarios favorecieron la extensión de estas iniciativas, progresivamente consolidadas y causa de gran diversidad y heterogeneidad[288].

---

[282] DURÁN LÓPEZ, F.; ALCAIDE CASTRO, M. y FLÓREZ SABORIDO, I.: "La formación profesional no reglada de carácter público", *Relaciones Laborales*, T. II, 2002, págs. 70 y ss.

[283] Sobre todo el proceso, OROVAL PLANAS, E. y TORRES SOLÉ, T.: *La financiación de la formación profesional en España. Retrato descriptivo de la financiación*, cit.

[284] CANO GALÁN, C.: *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, cit., págs. 89-90.

[285] Como origen del sistema español moderno de formación profesional lo califica PÉREZ ESPARRELLS, C.: "La formación profesional y el sistema nacional de cualificaciones: una clave de futuro", cit., pág. 92.

[286] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., pág. 29.

[287] TORRES SOLÉ, T.: "Cambios y tendencias de la formación en España, del primer al segundo Programa Nacional de Formación Profesional", *Revista de Educación*, núm. 322, 2000, págs. 341-354 o BARROSO BARRERO, J.:

"Situación actual de la formación profesional ocupacional en España: El nuevo plan de formación e inserción profesional", *Economía industrial*, núm. 278, 1991, págs. 117-133

[288] "Desde sus inicios el subsistema español de formación ocupacional se constituyó como un gran mercado de formación regulado por subvenciones públicas con una elevada participación de actores privados locales de orientación social. Los propios Ayuntamientos tuvieron que actuar en este mercado local como agentes de tipo privado", HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., pág. 31.

Con el tiempo, la progresiva burocratización, formalización, estructuración e institucionalización de este mercado de formación, fuertemente centralizado en el INEM, así como las aspiraciones competenciales de las CC.AA. de cara a participar en la gestión y establecer criterios más adaptados a las necesidades existentes en sus respectivos territorios, condujeron, durante los años noventa del siglo pasado, a la descentralización a nivel autonómico, lo que, sin desmerecer las ventajas, también provocó serios inconvenientes; señaladamente, duplicidades y disparidad de criterios, financiación, tipos de formación, evaluaciones o certificaciones[289]. Las posteriores dificultades para la adaptación efectiva a las necesidades de cada zona y el hecho de que los programas, pese a las profundas mutaciones padecidas por el mercado de trabajo, se hubieran mantenido casi intactos durante años hicieron evidente la necesidad de una reforma, finalmente acometida, según ya se indicó, en 2007, con la creación del nuevo subsistema de formación para el empleo.

La exposición precedente sirve para constatar como en los albores de la década de los noventa del siglo XX existía ya un subsistema de formación ocupacional que actuaba simultáneamente al educativo. El mentado Plan FIP había reorganizado las acciones destinadas a las personas en paro, pero fue preciso esperar al Acuerdo Nacional de Formación Continua (1992) para contar con una estrategia formativa global destinada al reciclaje profesional de los trabajadores ocupados[290], sustentando así el tercer subsistema de la Formación Profesional[291].

Este acuerdo bipartito de 1992, que asentaba el modelo que diseñaba en la planificación de tal formación a través de los principios de autoorganización y de gestión paritaria a través de la negociación colectiva[292], inauguró un proceso que fue inmediatamente continuado por el Acuerdo Tripartito para la Formación Continua de 1993, cuyo texto establecía la asignación de una parte de la cuota de la formación profesional a la financiación de planes destinados a los trabajadores en activo, mientras que el resto se dedicaba a la financiación de la ocupacional, prevista para los parados[293].

El art. 1 del Acuerdo de 1992 definía la Formación Continua como "el conjunto de acciones formativas que desarrollan las empresas a través de las modalidades previstas en el mismo, dirigidas tanto a la mejora de las competencias y cualificaciones como a la recualificación de los trabajadores ocupados que permitan hacer compatibles la mayor competitividad de las empresas con la formación individual del trabajador". El modelo auspiciado por este Acuerdo, que perduró hasta 2003, se asentaba sobre tres fórmulas: planes de empresa, planes agrupados por conjuntos de empresas y permisos individuales de formación. Aquellos planes eran propuestas de programación formativa por parte de las empresas que debían ser

---

[289] AA.VV. (CASAL, J., Dir.): *La interrelación de los tres subsistemas de Formación Profesional en España*, cit., págs. 84, 94 y 133.

[290] "Una política en materia de formación articulada por las autoridades públicas y totalmente ajena a las necesidades de las empresas, no serviría a ningún objetivo verdaderamente eficiente. Por ello, fruto del consenso se intenta modificar el panorama de la formación profesional vinculándolo al empleo y configurando un mapa formativo moderno, ajustado a las demandas sociales, que beneficie a todas las estructuras implicadas o afectadas: Estado, empresarios, interlocutores sociales, trabajadores y sociedad en general, que adopta su expresión en los Acuerdos de formación profesional continua", CANO GALÁN, C.: *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, cit., pág. 98.

[291] AA.VV. (CASAL, J., Dir.): *La interrelación de los tres subsistemas de Formación Profesional en España*, cit., pág. 87. "Antes de que el primer ANFC entrase en vigor, la formación continua se hallaba regulada por el Plan de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP), que se extendía también a la formación para desocupados u ocupacional. Es decir, antes de 1992, aquellas comunidades que tenían transferidas las competencias en formación ocupacional, también tenían competencias en formación continua, porque ambos tipos de formación estaban regulados por el Plan FIP. Sin embargo, después de 1992, con la firma del primer ANFC, que regula la formación continua en el ámbito nacional, la gestión de la formación continua pasó a los Agentes sociales. Ello ha ocasionado algunos problemas en cuanto a la división de responsabilidades entre la formación ocupacional y la formación continua", OROVAL PLANAS, E. y TORRES SOLÉ, T.: *La financiación de la formación profesional en España. Retrato descriptivo de la financiación*, cit.

[292] ALCAIDE CASTRO, M.; GONZÁLEZ RENDÓN, M. y FLÓREZ SABORIDO, I.: *Mercado de trabajo, reclutamiento y formación en España*, Madrid (Pirámide), 1996, pág. 269 o ALCAIDE CASTRO, M. y GONZÁLEZ RENDÓN, M.: "Análisis de los cambios introducidos en el subsistema de formación continua por los Acuerdos de formación de 1996", *Relaciones Laborales*, T. III, 1997, pág. 1181.

[293] Un repaso a dichos acuerdos en ALCAIDE CASTRO, M. y GONZÁLEZ RENDÓN, M.: "Los Acuerdos de Formación Continua. Un balance", *Situación*, núm. 4, 1997, págs. 317-335

autorizadas por la representación de los trabajadores y ser aprobadas por la Fundación Forcem (organismo bipartito para la gestión de los fondos y la organización del subsistema), ante la cual debían ser justificados tras su ejecución.

"La fuerte implicación de las organizaciones sindicales y empresariales desde los momentos iniciales, conscientes del reto que suponía que por primera vez los agentes sociales asumieran la gestión directa de un sistema organizado con recursos públicos, fue la clave para explicar la rápida expansión del modelo"[294]. El éxito no ocultó, empero, sus defectos (sobre todo por la evolución hacia una burocratización excesiva[295]), pese a lo cual tras los primeros acuerdos (1993-1996) se firmaron los segundos (uno bipartito y otro tripartito, destinados a regir de 1997 a 2000), que alteraron la definición de Formación Continua, ampliando su ámbito al incluir acciones de las empresas, de los trabajadores y de sus organizaciones respectivas; igualmente, se añadieron como beneficiarios potenciales colectivos anteriormente no incluidos[296], se incrementaron los recursos y se incorporaron acciones complementarias y de acompañamiento a la formación[297].

Precisamente, el constante incremento de recursos, la extensión del sistema a nuevos grupos y a mayor número de trabajadores y empresas y la complejidad de la gestión provocaron algunas dificultades, por lo que en los terceros Acuerdos (2001-2004) la Administración Pública se involucró con mayor intensidad, aprobando la creación de la Fundación Tripartita para la formación en el empleo, que absorbió a su precedente (Forcem). El efecto más inmediato fue una mutación en la función de los agentes sociales, que pasaron de ser corresponsables en este ámbito a colaboradores del Servicio Público Estatal de Empleo.

Ante las discrepancias entre agentes sociales y administraciones, las reclamaciones autonómicas (por entender que los Acuerdos vulneraban su ámbito competencial[298]) y la necesidad de ajustarse a la LO 5/2002, el subsistema se reformó sin siquiera esperar al fin de la vigencia de los terceros acuerdos[299]. El instrumento normativo vino dado por el RD 1046/2003, de 1 de agosto, rector de la formación profesional continua, que modificó el mecanismo de financiación (optando por las bonificaciones directas de las cuotas de formación profesional) y abrió el subsistema a las CC.AA. con su presencia en la Fundación Tripartita y con la creación de las comisiones interterritoriales, no obstante lo cual el conflicto competencial mantuvo vigencia[300].

---

[294] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., pág. 35. Como ha indicado algún autor, los Acuerdos de 1992 habían implantado "un nuevo sistema de formación profesional concertada" por los agentes sociales, MIRÓN HERNÁNDEZ, Mª.M.: *El Derecho a la formación profesional del trabajador*, Madrid (CES), 2000, pág. 324.

[295] AA.VV. (CASAL, J., Dir.): *La interrelación de los tres subsistemas de Formación Profesional en España*, cit., pág. 84.

[296] "El primer ANFC definía como beneficiarios exclusivos a los trabajadores por cuenta ajena (con exclusión de los del sector público), los autónomos y los trabajadores del Régimen Especial Agrario. Tras firmarse un acuerdo administración-sindicatos sobre condiciones laborales en la administración pública para el periodo 1995-97, una parte de los fondos del acuerdo tripartito se destinó a la formación para el personal de la administración pública. El 21 de marzo de 1995 se firmó el Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas 26. En el segundo ANFC se integraron ya todos los grupos excluidos en el primer acuerdo, abriéndose así el acceso a la formación continua para todos los trabajadores", OROVAL PLANAS, E. y TORRES SOLÉ, T.: *La financiación de la formación profesional en España. Retrato descriptivo de la financiación*, cit.

[297] "Éstas tienen como objetivo contribuir a la detección de necesidades formativas en los distintos ámbitos, a la elaboración de herramientas y/o metodologías aplicables a los Planes de Formación, a la definición de la Formación Continua y de todas aquellas otras formaciones que mejoren la eficacia del sistema de Formación Continua", AA.VV. (CASAL, J., Dir.): *La interrelación de los tres subsistemas de Formación Profesional en España*, cit., pág. 93.

[298] La impugnación de los Acuerdos Bipartito y Tripartito de 1992 y 1992 habían sido resueltas en SSTCo 95 y 190/2002, de 25 de abril y de 17 de octubre, que se mostraron favorables en gran medida a la interpretación procedente de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia, respectivamente. Los segundos y los terceros acuerdos, por su parte, fueron contestados por SSTCo 228 y 230/2003, de 18 de diciembre.

[299] La reforma se justifica, de un lado, en las Sentencias del Tribunal Constitucional de abril y octubre de 2002, que aconsejan revisar el reparto competencial en materia de formación continua entre Estado y CC.AA.; de otro, en la aprobación de la LO 5/2002, que fuerza a adaptar el subsistema al nuevo marco jurídico por ella diseñado, PINEDA, P. y SARRAMONA, J.: "El nuevo modelo de formación continua en España: balance de un año de cambios", *Revista de Educación*, núm. 341, 2006, pág. 718.

[300] Baste con recordar la STCo 158/2004, de 21 de septiembre.

En fin, con el IV Acuerdo Nacional de Formación (bipartito), firmado en 1 de febrero de 2006 para estar vigente hasta el 31 de diciembre de 2010 "se modifica la estructura de la formación profesional, confluyendo los subsistemas de formación profesional continua y ocupacional en el de formación para el empleo". El Acuerdo, que acoge el mandato comunitario de enfatizar el aprendizaje a lo largo de la vida, procede a un cambio de denominación (formación para el empleo), pero ello no significa la eliminación de las formaciones continua y ocupacional; simplemente implica su integración en una oferta dirigida a todos (cuantos buscan empleo y los que ya cuentan con él), distinguiendo entre formación de demanda, de oferta y en alternancia, y conectándola con las cualificaciones previstas en el Catálogo Nacional de Cualificaciones[301].

Sin duda, el Acuerdo (así como el Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo, de 7 de febrero de 2006, de carácter tripartito) actuó como germen de la nueva formación profesional para el empleo se hizo real a partir del RD 395/2007, de 23 de marzo, abriendo la posibilidad de un giro radical en la concepción del sistema.

2.- Situación actual

El actual sistema español de formación profesional se asienta sobre las directrices vertidas por la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (LO 5/2002), que asume la consideración de la formación como un sistema, adoptando una perspectiva integrada, comprensiva de todas las variables y estrechamente ligada al mercado de trabajo. Los Reglamentos que desarrollan este texto legal consagran dos únicos subsistemas (uno propio del marco educativo --RD de 2011, que deroga el de 2006--, dependiente del Ministerio de Educación, y otro, de formación para el empleo --RD de 2007--, que, dependiente del Ministerio de Trabajo, aglutina los anteriores de formación ocupacional y continua), que coexisten en una visión sistemática de toda la formación, orientada hacia el mundo laboral, reforzando la apuntada voluntad integradora ("con clara vocación de transferencia y transferibilidad entre ellos"[302]), favorecida por la regulación conjunta de todos los elementos del sistema. Ello no obstante, persiste la subdivisión en dos esferas (educativa y laboral) que no siempre se encuentran plenamente articuladas[303], como muestran los intentos de mejora en este ámbito contemplados en la LO 2/2011 y, poco después, en la LO 4/2011.

La LO 5/2002 fue, conforme consta, el texto normativo que inauguró una nueva visión en la formación profesional, con la mirada puesta en el necesario vínculo entre ésta y las necesidades formativas del mercado de trabajo. Su finalidad primordial fue la creación del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (acorde con el Marco Europeo de Cualificaciones), llamado a actuar como eje sobre el que pivota el nuevo modelo[304] y definido como "el conjunto de instrumentos y acciones necesarios para promover y desarrollar la integración de las ofertas de formación profesional, a través del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como la evaluación y acreditación de las correspondientes competencias profesionales, de forma que se favorezca el desarrollo profesional y social de las personas y se cubran las necesidades del sistema productivo" (art. 2.1 LO 5/2002).

---

[301] "En el espíritu del Acuerdo subyace que una formación orientada a la mejora de la cualificaciones de los trabajadores repercutirá en la mejora de la empleabilidad", CANO GALÁN, C.: *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, cit., pág. 103.

[302] SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, cit., pág. 63.

[303] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., pág. 39 o GARCÍA RUÍZ, M.R.: "Convergencias y divergencias entre sistema productivo y sistema educativo", *Revista complutense de educación*, vol. 19, núm. 1, 2008, pág. 209-226.

[304] PÉREZ ESPARRELLS, C.: "La formación profesional y el sistema nacional de cualificaciones: una clave de futuro", cit., págs. 91-114; HERNANDO, S. y ROQUERO GARCÍA, E.: "La conformación del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales en España: un proceso inacabado", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 22, 2004, págs. 113-146; ARBIZU ECHÁVARRI, F.M.: "El Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional", *Bordón. Revista de Pedagogía*, Vol. 55, núm. 3, 2003, págs. 379-390 o PEDRAZA LÓPEZ, B., "La nueva formación profesional en España. ¿Hacia un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales?", *Boletín Cinterfor*, núm. 149, 2000, págs. 167-184.

El nuevo planteamiento asume como triple finalidad la "ordenación de un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación, que responda con eficacia y transparencia a las demandas sociales y económicas a través de las diversas modalidades formativas"; la "formación a lo largo de toda la vida, acomodándose a las distintas expectativas y situaciones personales y profesionales", y, en fin, la adopción de "acciones formativas programadas y desarrolladas en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, en coordinación con las políticas activas de empleo y de fomento de la libre circulación de los trabajadores" (art. 1 LO 5/2002).

Para la satisfacción de tales objetivos se establece un sistema asentado sobre los pilares siguientes[305]: 1. Adecuar las ofertas formativas a las necesidades reales de los trabajadores, sean empleados, desempleados o personas en busca de su primer empleo. 2. Elaborar un Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (el ya aludido, contemplado en RD 1128/2003 y modificado por RD 1416/2005, que se articula en torno a veintiséis familias profesionales y cinco niveles de cualificación) capaz de permitir que la formación y experiencia lograda por un individuo le acompañe y sea útil en todo el territorio de la Unión Europea. 3. Crear un sistema nacional de certificación de las cualificaciones que sirva en todos los países de la UE, favoreciendo la movilidad de formadores, alumnos y futuros trabajadores. 4. Mejorar la satisfacción de los individuos, quienes podrán obtener formación no sólo a través de ofertas formativas cerradas, sino mediante aprendizajes profesionales, experiencias vitales o medios tradicionales. 5. Conseguir ciudadanos más "cualificados" o, en otras palabras, más adaptados a las necesidades de una economía globalizada y cambiante. 6. Permitir que las TICs sirvan al objetivo de favorecer los intercambios de experiencias, la mejora de las cualificaciones y la movilidad de las personas. 7. Favorecer que los jóvenes obtengan una formación que les permita incorporarse a un mercado laboral cada vez más exigente en cuanto hace a la preparación, evitando el fracaso escolar y permitiendo que la formación se convierta en puente hacia el empleo. 8. Permitir a cualquier sujeto acceder a la formación que verdaderamente quiere o que le es exigida o requerida por el sistema productivo. 9. Lograr que los trabajadores no vean en la formación una rémora o carga adicional a las complejidades del mundo laboral, sino como herramienta útil para mejorar sus capacidades y su empleabilidad y satisfacer sus necesidades, intereses u objetivos vitales. 10. Favorecer el intercambio de profesionales, en beneficio de los trabajadores (quienes verán ampliado el ámbito donde podrán encontrar un empleo) y de las empresas (que podrán buscar trabajadores donde éstos se encuentren según sus necesidades reales).

Aunque la LO 5/2002 pretende integrar las distintas ofertas de formación profesional a través del sistema nacional que al efecto arbitra, todavía es posible diferenciar la proporcionada en el ámbito educativo (ya analizada) de la propia del ámbito laboral, que encuentra desarrollo normativo en el RD 395/2007, de 23 de marzo, rector de la formación profesional para el empleo, que integra la ocupacional y la continua en un único modelo integral y generalista, llamado a llegar a toda la sociedad y a cualesquiera acciones de formación. El nuevo diseño responde a una serie de condicionantes que desencadenaron la reformulación de sus precedentes: de un lado, el diálogo social relativo a la formación profesional, sobre todo los Acuerdos Nacionales de Formación Continua (verdaderos artífices de la integración de los subsistemas de formación profesional ocupacional y continua), el Acuerdo Nacional de Formación y el de Formación Profesional para el Empleo, cuyos objetivos son recogidos por el RD 395/2007; de otro lado, la necesidad de que España se ajuste al marco comunitario en la materia, sobre todo en lo relativo al aprendizaje a lo largo de la vida y a la conexión entre la formación del sistema educativo y la prevista en el marco laboral.

El art. 2.1 RD 395/2007 conceptúa la formación profesional para el empleo como "conjunto de instrumentos y acciones que tienen por objeto impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados una formación que responda a sus necesidades y contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento"; se han de dirigir, merced al art. 26.2 Ley 56/2003, "a la adquisición, mejora y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales, favoreciendo la formación a lo largo de toda la

[305] CANO GALÁN, C.: *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, cit., págs. 122-123.

vida de la población activa, y conjugando las necesidades de las personas, de las empresas, de los territorios y de los sectores productivos". Esta formación se sitúa bajo la tutela del Ministerio de Trabajo y su gestión corresponde a las Comunidades Autónomas, lo que "por una parte, favorece la consideración de la formación para el empleo dentro de la órbita de las políticas activas de ocupación más próximas al mercado de trabajo y, por otra, establece una diferenciación institucional con el otro subsistema de formación inicial dependiente del Ministerio de Educación". Esta diferenciación institucional no favorece demasiado la coordinación entre los dos subsistemas (pese a la existencia de vías de colaboración interministerial, incrementadas, conforme consta, en 2011); máxime teniendo en cuenta que idéntica dicotomía se produce en el ámbito autonómico, dando pie a "uno de los principales obstáculos para un desarrollo más armónico de la formación desde una perspectiva global"[306], al que viene a añadirse el sempiterno dilema sobre la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, en permanente lucha respecto al papel que cada uno debe desempeñar[307].

Continuando con la línea avanzada por la LO 5/2002, y de cara a la mejora del sistema, el art. 72 de la LO 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, fija los objetivos en materia de formación profesional (algunos ya adelantados en esta exposición), estableciendo la prelación siguiente:

a) Facilitar la adecuación constante de la oferta formativa a las competencias profesionales demandadas por el sistema productivo y la sociedad, mediante un sistema de ágil actualización y adaptación al Catálogo Nacional de las cualificaciones profesionales y de los títulos de formación profesional y certificados de profesionalidad.

b) Ampliar la oferta integrada de formación profesional del sistema educativo y para el empleo, mediante un mejor aprovechamiento de los recursos.

c) Regular y facilitar la movilidad entre la formación profesional y el resto de las enseñanzas del sistema educativo.

d) Reforzar la cooperación de las administraciones educativas y laborales con los interlocutores sociales en el diseño y ejecución de las acciones formativas.

e) Fomentar e impulsar el papel de la formación profesional en los campos de la innovación y la iniciativa emprendedora.

f) Flexibilizar las ofertas de formación profesional para facilitar a las personas adultas su incorporación a las diferentes enseñanzas, favoreciendo la conciliación del aprendizaje con otras actividades y responsabilidades.

g) Garantizar la calidad de la formación profesional, de acuerdo con las directrices europeas en materia de calidad, con el fin de lograr altos niveles de excelencia. Asimismo garantizar la evaluación y seguimiento de estas enseñanzas.

h) Mejorar la cualificación de los ciudadanos a través de la aplicación del procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral y aprendizajes no formales y la oferta de la formación complementaria necesaria para obtener un título de formación profesional o un certificado de profesionales.

i) Promover la accesibilidad de los servicios públicos de información y orientación profesional a los ciudadanos, independientemente de su condición social y profesional y de su ubicación geográfica, coordinando los servicios actualmente existentes y desarrollando nuevas herramientas telemáticas.

---

[306] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., pág. 60.

[307] SSTC 95 y 190/2002, de 25 de abril y 17 de octubre, respectivamente.

j) Implementar medidas que faciliten la reincorporación al sistema educativo de los jóvenes que lo han abandonado de forma prematura.

h) Establecer un sistema de evaluación y calidad externa para garantizar la adecuación permanente del sistema de formación profesional a las necesidades, así como en su eficacia y eficiencia en su impacto en el sistema productivo.

Precisamente de cara a elevar la calidad de la formación profesional y el cumplimiento del resto de fines apuntados, los arts. 73-76 LO 2/2011 contemplan diversas medidas que, en lógica con la perspectiva integral asumida, afectan tanto a la formación profesional del sistema educativo como a la laboral. Así, establece las siguientes actuaciones:

1) El Gobierno, en colaboración con las CC.AA., establecerá una red de aseguramiento de calidad en coherencia y respuesta a la Red Europea, que se encargará de coordinar las acciones y medidas de planificación, desarrollo y evaluación previstas para la mejora del sistema de formación profesional; incentivará el esfuerzo de los centros para elevar los niveles de calidad como contribución a la excelencia; promoverá planes de formación específicos para el profesorado y formadores de formación profesional de las distintas familias profesionales, contando con la Red de Centros de Referencia Nacional y, por último, desarrollará las acciones necesarias para aumentar la participación de estudiantes, trabajadores, profesorado y formadores en programas de movilidad nacional e internacional.

2) Las administraciones educativas y laborales promoverán la colaboración con las empresas de los diferentes sectores productivos para potenciar la innovación, la transferencia de conocimiento y la especialización en materia de formación profesional; igualmente, potenciarán la iniciativa innovadora en aspectos didácticos, tecnológicos y de orientación e inserción profesional mediante el desarrollo de iniciativas de investigación, desarrollo e innovación.

Tales administraciones promoverán también la colaboración con las empresas y entidades profesionales y de profesionales autónomos (en particular con las relacionadas con sectores emergentes, en crecimiento e innovadores), mediante las fórmulas que determinen en el ámbito de sus competencias. Las finalidades serán: la realización del módulo de formación en centros de trabajo, el módulo de formación práctica establecido en los certificados de profesionalidad, las prácticas en empresas que se realizan en los PCPI, así como las prácticas profesionales de carácter no laboral correspondientes a las acciones de formación profesional para el empleo; la impartición de módulos profesionales incluidos en títulos de formación profesional o módulos formativos incluidos en certificados de profesionalidad en las instalaciones de las empresas para garantizar que la formación se realice con los equipamientos más actuales; la utilización por las empresas de las instalaciones y equipamiento de los centros, siempre que no interfieran con el desarrollo de actividades docentes y formativas; la actualización profesional de los trabajadores y del profesorado (podrá incluir estancias temporales de profesores en empresas); la validación de acciones de formación desarrolladas en las empresas, con los requisitos de impartición y tipos de prueba que regulen aquellas administraciones, para facilitar a sus trabajadores la obtención de un título de formación profesional o un certificado de profesionalidad y, para concluir, el desarrollo de proyectos de innovación (art. 75).

Además, los centros de formación profesional y las empresas de los diferentes sectores productivos podrán promover proyectos estratégicos comunes (la consideración como tal exigirá aprobación previa de la administración educativa o laboral competente), desarrollando para ello entornos académicos y profesionales dirigidos 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. Las acciones derivadas de la puesta en marcha de estos proyectos podrán ser financiadas total o parcialmente por las empresas relacionadas con éstos.

En fin, las administraciones educativas y laborales promoverán la participación de todos los agentes implicados con el fin de adecuar la oferta de formación profesional a las necesidades de la sociedad y de la economía en el marco territorial correspondiente, para lo cual

regularán mecanismos y órganos de participación en los que estarán debidamente representados los interlocutores sociales y que se encargarán, al menos, de realizar un seguimiento de las actividades de los centros que realicen dicha oferta integrada, asegurando la calidad y el rendimiento de los servicios; detectar las necesidades de formación generales y específicas de las empresas y de los trabajadores (asalariados y/o autónomos) locales, y trasladar a aquellas administraciones las necesidades de formación, a efectos de su inclusión en la programación de la oferta formativa en los correspondientes ámbitos territoriales (art. 74).

3) El Gobierno establecerá el nuevo Marco Nacional de las Cualificaciones, en relación con el Marco Europeo, para facilitar e incrementar la movilidad de los estudiantes y de los trabajadores.

4) Por cuanto hace a la financiación, el art. 76 sienta que las inversiones dirigidas a la construcción, adquisición y adaptación de medidas de accesibilidad física y sensorial en todas las instalaciones y equipamientos destinados a los centros públicos de formación profesional podrán ser financiadas, total o parcialmente, con fondos procedentes de las administraciones educativas o laborales; de los Ayuntamientos en cuyo término municipal radiquen las empresas potencialmente beneficiarias de la formación que vaya a impartirse con estos medios e instalaciones, para lo cual podrán establecerse convenios de colaboración con las administraciones educativas y, por último, de las empresas privadas, en los términos que acuerden con las respectivas administraciones educativas o laborales, que podrán contemplar la utilización compartida de las instalaciones y el equipamiento para fines docentes y empresariales.

Para la satisfacción de las pretensiones manifestadas, la norma reforma algunos aspectos de la LO 5/2002, así como de la LOE, en un proceso que continúa en la LO 4/2011, a través de la cual se modifican nuevamente ambas leyes:

1.- Añade un apartado 3 al art. 7 LO 5/2002 para exigir a los ministerios de educación y trabajo adecuar, respectivamente, “los módulos de los títulos de formación profesional y de los certificados de profesionalidad a las modificaciones puntuales de las cualificaciones y unidades de competencia recogidas en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales aprobadas, éstas, conjuntamente por los titulares de ambos ministerios, previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional”.

2.- Altera la redacción del art. 10.1 LO 5/2002, sentando que la Administración General del Estado, en el marco de sus competencias y previa consulta al Consejo *supra* citado, “determinará los títulos y certificados de profesionales que constituirán las ofertas de formación profesional referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Los títulos de formación profesional y los certificados de profesionalidad podrán incluir formaciones complementarias no asociadas al Catálogo para cumplir con otros objetivos específicos de estas enseñanzas o las recomendaciones de la UE”.

3.- El adicionado apartado 3 del art. 10 LO 5/2002 habilita al Gobierno para crear los ya analizados cursos de especialización destinados a complementar las competencias de quienes ya dispongan de un título de formación profesional.

4.- El nuevo apartado 7 del art. 10 LO 5/2002 exige a las administraciones educativas y laborales programar, con la colaboración de las corporaciones locales y de los agentes sociales y económicos, la oferta de las enseñanzas de formación profesional, debiendo tener en cuenta “la realidad socioeconómica del territorio de su competencia, las propias expectativas de los ciudadanos, la demanda de formación, así como las perspectivas de desarrollo económico y social, con la finalidad de realizar una oferta que responda a las necesidades de cualificación de las personas”.

5.- Los añadidos apartados 3 y 4 del art. 12 LO 5/2002 permiten a los centros de formación profesional ofertar, con la autorización de la administración competente, “programas formativos configurados a partir de módulos incluidos en los títulos de formación profesional o certificados de profesionalidad que tengan autorizados y que estén asociados a unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales”, no obstante lo cual podrán incluir formación complementaria no referida al Catálogo. La

superación de tales programas “conducirá a la obtención de una certificación expedida por la administración competente, en las condiciones que se determinen reglamentariamente”; además, la certificación acreditará las unidades de competencia asociadas a los módulos incluidos en el programa formativo.

6.- La disposición adicional quinta LO 5/2002 se incorpora *ex novo* para establecer que las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, “consolidarán una red estable de centros de formación profesional que permita armonizar la oferta y avanzar en la calidad de la misma” y que estará constituida por los centros integrados públicos y privados concertados de formación profesional, los centros públicos y privados concertados del sistema educativo que ofertan formación profesional, los Centros de Referencia Nacional, los centros públicos del Sistema Nacional de Empleo y los centros privados acreditados del Sistema Nacional de Empleo que ofertan formación profesional para el empleo. Corresponde a las administraciones educativas y laborales competentes establecer el procedimiento para que los centros autorizados para impartir formación profesional del sistema educativo, que reúnan los requisitos necesarios, puedan impartir formación profesional para el empleo; las administraciones competentes y los interlocutores sociales podrán establecer acuerdos para concretar la oferta de tal formación en dichos centros.

Por cuanto hace al funcionamiento de los centros sostenidos con fondos públicos que ofrezcan de forma integrada formación profesional del sistema educativo y para el empleo, queda sujeto a las reglas siguientes, sin perjuicio de otras procedentes de las administraciones educativas: autonomía de organización y gestión, posible acceso a los recursos presupuestarios destinados a financiar las acciones formativas para el empleo que desarrollen y sometimiento de todas las acciones formativas que lleven a cabo a evaluaciones de calidad (directriz también aplicable a los centros privados concertados).

7.- También es novedad la disposición adicional sexta LO 5/2002, merced a la cual “la oferta de las enseñanzas de formación profesional podrá flexibilizarse permitiendo la posibilidad de combinar el estudio y la formación con la actividad laboral u otras responsabilidades, así como con aquellas situaciones personales que dificulten el estudio y la formación en régimen de enseñanza presencial”; a tal fin, “estas enseñanzas podrán ofertarse de forma completa o parcial y desarrollarse en régimen de enseñanza presencial o a distancia, la combinación de ambas e incluso concentrarse en determinados períodos anualmente”. Además, “las administraciones competentes garantizarán formación complementaria para aquellos alumnos que requieran apoyo específico, con especial atención al alumnado que presenta necesidades específicas de apoyo educativo derivadas de su discapacidad”.

La disposición encarga al Gobierno, en colaboración con las CC.AA., promover la puesta en marcha de una plataforma a distancia a través de la cual se puedan cursar módulos profesionales correspondientes a los distintos ciclos de formación profesional de grado medio o superior, o módulos formativos de los certificados de profesionalidad; también exige que se refuerce la oferta de formación profesional a distancia para permitir la formación complementaria que requieran las personas que superen un proceso de evaluación y acreditación de competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral, con la finalidad de que puedan obtener un título de formación profesional o un certificado de profesionalidad. En fin, al Estado corresponde impulsar la generalización de esta oferta educativa a distancia, otorgando prioridad a las ofertas relacionadas con sectores en crecimiento o que estén generando empleo.

8.- La nueva disposición adicional séptima LO 5/2002 se ocupa del reconocimiento de las competencias profesionales, obligando al Gobierno, de común acuerdo con las CC.AA. y los interlocutores sociales, a dar prioridad a la evaluación y acreditación de las competencias relacionadas con los sectores de crecimiento que estén generando empleo, personas desempleadas sin cualificación profesional acreditada y sectores en los que exista alguna regulación que obligue a los trabajadores que quieran acceder o mantener el empleo a poseer una acreditación formal.

Las administraciones públicas promoverán las acciones educativas y/o formativas necesarias, presenciales o a distancia, para que las personas que hayan participado en el proceso de evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la

experiencia profesional, puedan cursar los módulos profesionales o formativos necesarios para completar y conseguir, así, un título de formación profesional o un certificado de profesionalidad.

En fin, las administraciones competentes promoverán que los centros públicos y privados concertados ofrezcan programas específicos de formación dirigidos a quienes, una vez acreditadas determinadas competencias profesionales, quieran completar la formación necesaria para obtener un título de formación profesional o certificado de profesionalidad que les prepare y facilite su inserción laboral.

9.- La reforma de la LOE, por su parte, ésta se centra en los aspectos siguientes:

En primer lugar, la remodelación del cuarto curso de la ESO para incrementar su carácter orientador, tanto para los estudios postobligatorios, como para la incorporación a la vida laboral. En consonancia con la nueva visión, el RD 1146/2011 modifica el RD 1631/2006, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la ESO, conforme se avanzó en su momento.

En segundo término, la reubicación de los PCPI para lograr, en la línea marcada por la LO 2/2011, la configuración de sus módulos profesionales como parte integrante de la formación profesional del sistema educativo. El nuevo diseño de los PCPI se lleva a efecto, de un lado, mediante la reforma del RD 1631/2006 (efectuada, según se acaba de apuntar, a través de RD 1146/2011) y, de otro, con la redacción de un nuevo reglamento rector de la formación profesional del sistema educativo (el ya analizado, al menos en parte, RD 1147/2011).

Por último, la reformulación de la certificación oficial de la que son acreedores los alumnos de ESO que no obtengan el título de Graduado (regulada en el art. 15 *bis* RD 1631/2006, en la redacción que le otorga el RD 1146/2001) y, en consonancia con lo anterior, la habilitación a las administraciones educativas para, al organizar las pruebas libres para la obtención del título de graduado en ESO, determinar las partes de la prueba que se dan por superadas.

10.- La LO 4/2011 incorpora, en fin, una disposición adicional primera destinada a articular la colaboración entre la formación profesional superior y la universitaria, en los términos ya apuntados.

Pese a este volumen de actuaciones, tanto la LO 2/2011 como la LO 4/2011 respetan las cuatro posibles modalidades de impartición de la formación para el empleo (art. 8 RD 396/2007): presencial (en “aulas, talleres o instalaciones apropiadas”), a distancia convencional (“deberá realizarse con soportes didácticos que permitan un proceso de aprendizaje sistematizado para el participante, que necesariamente será complementado con asistencia tutorial”), teleformación (“el proceso de aprendizaje de las acciones formativas se desarrolla a través de tecnologías de la información y comunicación telemáticas, posibilitando la interactividad de alumnos, tutores y recursos situados en distinto lugar”) o mixta (que comprende varias de las variables anteriores). Además, el sistema continúa vertebrándose en torno a diversas acciones posibles, para cuya financiación confluyen las cuotas de formación profesional aportada por empresas y trabajadores, las ayudas del Fondo Social Europeo, las aportaciones del presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal y los fondos de las Comunidades Autónomas:

1.- Formación de demanda.- Atiende a las necesidades formativas requeridas por empresas y trabajadores, abarcando acciones en el marco de aquéllas y permisos individuales de formación. Por buscar un paralelismo con los precedentes, cabe afirmar que esta vertiente vendría a identificarse con la formación profesional ocupacional (la ofrecida a los trabajadores ocupados), pero adaptada a los parámetros del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional con un claro cambio en la filosofía y la finalidad subyacente. Sus destinatarios son los asalariados del ámbito privado o público (de no estar incluidos en el marco de los acuerdos de formación en las Administraciones Públicas), incluidos los fijos discontinuos en los períodos de no ocupación y quienes tengan el contrato suspendido en virtud de expediente de regulación de empleo; igualmente, los trabajadores que habiendo tenido un contrato formativo acceden a la situación de desempleo. En tanto “la formación de demanda sería la más cercana a los destinatarios de formación, empresarios y trabajadores, que son los realmente conocedores de las cualificaciones requeridas en el

contexto en el que actúan", suele contemplarse en la negociación colectiva de empresa o ámbito inferior[308].

Conviene destacar cómo, en la práctica, las empresas no apuran las posibilidades proporcionadas por el sistema, estando lejos de agotar los créditos de que disponen a este fin. Los contenidos suelen ser transversales y genéricos, vinculados, mayoritariamente, a cuestiones de gestión de recursos humanos, prevención de riesgos laborales, idiomas, informática de usuario, atención al cliente, seguridad alimentaria, técnicas de venta, gestión comercial, conocimiento del producto o seguridad y vigilancia…, es decir, competencias difíciles de alcanzar en el propio puesto de trabajo, que requieren pocas horas de aprendizaje y que no exigen gran volumen de inversión ni muchas estructuras; por desgracia, la recualificación del personal con carencias básicas de formación queda prácticamente al margen del sistema[309].

Por cuanto hace a los permisos individuales, "permiten a los trabajadores diseñar su propio itinerario formativo", consolidando el "derecho reconocido en el art. 23.1.b) ET, como formación profesional de libre elección"[310].

2.- Formación de oferta.- Se ofrece por los sujetos, distintos a empresarios y trabajadores, capacitados para llevar a cabo iniciativas formativas dirigidas tanto a empleados como a desempleados; en concreto: trabajadores ocupados que requieren cualificarse para el ejercicio de su profesión, desempleados necesitados de cualificación para acceder a un empleo y cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia. La integración de los subsistemas de formación ocupacional y continua es en parte aparente, pues se permite la oferta de formación diferenciada en atención al colectivo destinatario (empleados o desempleados), si bien también es cierto que ambos grupos podrán participar en las acciones dirigidas prioritariamente a uno de ellos.

Como posibles iniciativas cabe citar planes dirigidos preferentemente a los trabajadores ocupados, acciones orientadas con carácter prioritario a desempleados, programas específicos para personas con necesidades especiales o que tengan dificultades para su inserción o recualificación profesional, formación profesional para el empleo de personas en situación de privación de libertad y de militares profesionales de tropa y marinería con una relación de carácter temporal con las Fuerzas Armadas, programas de acciones formativas que incluyan compromisos de contratación de trabajadores desempleados, compensaciones económicas a las empresas por prácticas profesionales no laborales de trabajadores participantes en iniciativas de formación de oferta o ayudas y becas a desempleados que participen en acciones formativas.

La formación de oferta abre las puertas a la participación de los agentes sociales en la gestión e impartición de la formación, acercándola, además, a las PYMEs, que no suelen utilizar los mecanismos de la de demanda[311]. Sin embargo, al final se produce la descoordinación y la duplicación de recursos, ya que todas las organizaciones oferentes "se concentran en aquellas actividades que son más demandadas y que son más rentables, y dejan de lado aquellas más minoritarias o que requieren una mayor inversión en materiales y equipamientos"[312].

---

[308] CANO GALÁN, C.: *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, cit., pág. 208.

[309] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., págs. 63-64 y 68. Las empresas temen que su esfuerzo formativo no se vea recompensado y que, gracias a la transferibilidad de conocimientos finalmente sea otra la empresa beneficiada; por ello, impera "la actitud consistente en evitar toda inversión en formación y en captar alternativamente personal ya formado en otras empresas", o lo que es lo mismo, el "parasitismo", SÁEZ FERNÁNDEZ, F.: "Políticas de formación continua, balance y perspectivas", *RMTAS*, 1997, núm. 1, pág. 82.

[310] GARCÍA ARCE, M.C.: *Diálogo social sobre la formación profesional en España*, cit., pág. 68.

[311] Sobre los problemas de la formación en las PYMES, GARCÍA ARCE, M.C.: *Diálogo social sobre la formación profesional en España*, cit., págs. 45-47.

[312] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., págs. 69 y 71.

3.- Formación en alternancia con el empleo.- Subsisten otras fórmulas destinadas a mejorar la cualificación fomentando la adquisición de competencias a través de la experiencia profesional, conectada, de ser menester, con acciones formativas concretas. Encajan en este apartado, de un lado, la formación asociada al contrato para la formación, que podrá incluir acciones propias de la formación de demanda o de oferta, pero respetando las obligaciones sobre enseñanzas teóricas contempladas en la normativa rectora de tal modalidad contractual; de otro, la propia de los programas públicos de empleo-formación, constituidos por programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios y Programas de Talleres de Empleo, que, en palabras del Plan de Formación Profesional de Castilla y León 2007/2010, actúan como "medida activa de fomento del empleo dirigida a mejorar las posibilidades de ocupación de los desempleados, a través de la combinación de acciones de formación en alternancia con la práctica profesional mediante el desempeño de un trabajo real y productivo".

El mismo Plan apunta que "la inserción profesional derivada de estos programas mixtos es muy superior a la de los programas generales de formación profesional ocupacional. Así, encontramos que en Talleres de Empleo, la inserción profesional es superior al 71% y en las Escuelas Taller y Casas de Oficios, superior al 78%"[313].

4. Acciones de apoyo y acompañamiento a la formación.- El art. 4 d) RD 395/2007 alude a iniciativas "que permiten mejorar la eficacia del subsistema de formación profesional para el empleo". Se identifican con tres líneas de actuación, concretadas en estudios generales y sectoriales, acciones de investigación e información y orientación profesional, pero el impacto de estas variables es escaso.

En el marco general apuntado, la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha procedido a su puesta en práctica mediante distintas medidas que, de modo sintético, son recogidas en el Plan de Formación Profesional 2011: 1.- Dentro de las acciones de formación de oferta dirigida preferentemente a desempleados (antiguo Plan FIP), en el período 2007/2010 se han programado 4.774 cursos, dirigidos a 70.557 alumnos. 2.- En las acciones de Formación Profesional Ocupacional se han programado 1.440 cursos, dirigidos a 16.027 alumnos. 3.- Se han aprobado dentro de los programas combinados de formación y empleo, y más en concreto en los de Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo y de mejora profesional, un total de 406 proyectos, dirigidos a 6.633 alumnos durante 2007/2010. 4.- Se han realizado prácticas no laborales asociadas a cursos de formación profesional para el empleo para un total de 656 alumnos (a la fecha del documento). 5.- A través de las iniciativas de formación dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados, en las que han participado 99.754 alumnos, se han desarrollado diferentes actuaciones (planes de formación de carácter intersectorial y de carácter sectorial, así como concesión de incentivos para permisos individuales de formación).

Sea como fuere, "en el nuevo escenario de la formación profesional, se exige el cumplimiento de unos estándares de calidad en el marco global de iniciativas y acciones de la formación profesional para el empleo. Para garantizar la misma, se establece un sistema de promoción de la mejora de la calidad en el que participan las Administraciones Públicas, estatales y autonómicas, y que se proyecta sobre determinados aspectos de la formación. Con carácter general se determina que las Administraciones Públicas competentes promoverán, en sus respectivos ámbitos, la mejora de la calidad de la formación profesional para el empleo. Para ello tendrá que diseñarse un sistema de evaluación que tendrá que tener en cuenta una serie de variables" a considerar por los competentes para afrontar aquélla (servicios públicos de empleo estatal y autonómicos, órganos externos y participantes en las acciones formativas); a saber: contenidos de la formación (adaptados a los requerimientos del mercado y conectados con el desarrollo del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales), duración de la misma (que debe ajustarse a las competencias que se adquieran, pudiendo variar según su dificultad y en atención a los destinatarios de la acción), profesorado (que deberá participar en acciones formativas, pues ello constituye

[313] SÁEZ, F. y HERRARTE, A.: *Evaluación de la estrategia europea de empleo en las Comunidades Autónomas españolas*, Madrid (Universidad Autónoma), 2004, sin embargo, afirman la existencia de resultados aceptables en el incremento de la empleabilidad de los jóvenes, pero sobre todo respecto a colectivos con más dificultades, no tanto como medida generalizada para la inserción de aquéllos.

indicador de calidad, al garantizar la actualización de conocimientos), instalaciones y medición de resultados (que integra la mejora de los sistemas de evaluación de competencias de los participantes y el diseño de mecanismos novedosos de valoración de la calidad de la formación para el empleo en su conjunto)[314].

Pese a ello, la práctica ha venido demostrando que "el subsistema de formación para el empleo llega a muchos trabajadores y empresas, pero para impartir una formación poco consistente en número de horas, en contenidos técnicos y en criterios de calidad"; además, "la mayoría de las acciones formativas se aplican al aprendizaje de competencias genéricas de tipo transversal y no a la formación técnica específica de cada puesto de trabajo"[315]. Tal vez la reforma avanzada por la LO 2/2011 y por la LO 4/2011 coadyuve a corregir esta deficiencia, para lo cual será menester seguir las indicaciones de la Estrategia española de empleo 2012/2014: "es necesario estar atentos y empezar a dar respuesta a las necesidades previsibles de cualificación en… actividades económicas emergentes. Igualmente, es importante prever la recualificación de personas ocupadas o desempleadas procedentes de sectores en crisis, de cara a facilitar su adaptación en un contexto de cambios productivos y de mercado de trabajo".

3.- La formación profesional para el empleo en la negociación colectiva

Ya se ha efectuado oportuna mención a la importancia del diálogo social en la configuración del vigente modelo de formación profesional, pero no acaba ahí el papel de las asociaciones empresariales y sindicatos, pues también desempeñan un papel fundamental en el seno del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, al gozar de un derecho de consulta, contar con competencia para llevar a cabo iniciativas de formación, programar acciones formativas concretas, canalizar las demandas de empresas y trabajadores, etc. A todo ello viene a añadirse otra función esencial, correspondiente a tales asociaciones, así como a los propios empresarios y a los representantes de los trabajadores; a saber: la negociación colectiva.

Esta visión está claramente presente en el art. 26 Ley 56/2003, en cuya virtud el subsistema de formación profesional para el empleo, de acuerdo con lo previsto en la LO 5/2002, se ha de desarrollar en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional y del Sistema Nacional de Empleo, de acuerdo con sus principios, fines y objetivos y en especial: a) el derecho a la formación profesional para el empleo y la igualdad en el acceso de la población activa y de las empresas a la formación y a las ayudas a la misma; b) la vinculación del subsistema con el diálogo social como instrumento más eficaz para dar respuesta a los cambios y requerimientos del sistema productivo; c) la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el diseño y planificación del subsistema; y d) la vinculación de la formación profesional para el empleo con la negociación colectiva, marco natural para el desarrollo de iniciativas y medidas que conduzcan a una mayor cualificación de las personas trabajadoras.

Aun cuando tanto la Ley 56/2003 como el RD 395/2007 vincula la formación profesional para el empleo con el diálogo social y con la negociación colectiva, ello no es óbice para reconocer la dificultad del empeño, fundamentalmente derivada de la complejidad misma del sistema de formación profesional español, lo que invita a adoptar medidas, si de mejorar los resultados se trata, orientadas a difundir información sobre el nuevo marco normativo, profundizar en aquellas cuestiones concretas que afectan a la negociación colectiva, formar a empresarios y trabajadores sobre las posibilidades existentes en cuanto a posibles acciones a implementar, divulgar las ayudas existentes para afrontar tales acciones, etcétera.

---

[314] CANO GALÁN, C.: *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, cit., págs. 216-218. Calidad significa "establecer un 'ajuste de expectativas' con el objetivo de lograr un principio de compromiso con la formación. Dicho 'ajuste se referirá tanto a las expectativas sobre el proceso (tiempo de dedicación, esfuerzo a invertir, etc.), como sobre los resultados a alcanzar (consecuencias personales, etc.)", OSCA SEGOVIA, A.: "Calidad e innovación en la Formación Continua", en AA.VV.: *Calidad e innovación en la Formación Continua*, Madrid (Forcem), 2000, págs. 34-36.

[315] HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, cit., pág. 76.

Con todo, el problema de mayor envergadura posiblemente venga dado por las disfunciones entre el sistema de identificación de sectores seguido por el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y aquél sobre el que se estructura la negociación colectiva sectorial, que dificulta la programación de medidas formativas dirigidas a la adquisición de competencias identificadas en aquel Catálogo[316].

3.1.- El IV Acuerdo Nacional de Formación

En el marco de las competencias atribuidas por el artículo 83.3 ET a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal o de Comunidad Autónoma para alcanzar Acuerdos Marcos sobre materias concretas, se han venido firmando en las últimas dos décadas sucesivos Acuerdos Nacionales sobre Formación Continua[317], de manera que "la tradicional preocupación de los agentes sociales en materia de formación profesional, tan ligada a la competitividad y al empleo, encontró una vía privilegiada de expresión a comienzos de la década de los años noventa al decidirse, en el marco del diálogo social y bajo directrices comunitarias, la puesta en funcionamiento de un nuevo sistema de formación continua basado en la gestión compartida o paritaria"[318].

En el momento presente es de aplicación el IV Acuerdo Nacional de Formación suscrito por CEOE y CEPYME y CC.OO. y UGT el 1 de febrero de 2006 y publicado en el BOE de 27 de marzo de 2006, actualmente vigente a pesar de que su ámbito temporal se extendía hasta el 31 de diciembre de 2010, pues no ha sido sustituido por otro posterior, ya que sus firmantes decidieron prorrogar su contenido hasta la formalización del V Acuerdo [Resolución de la Dirección General de Trabajo de 27 de enero de 2011 (BOE de 2 de febrero de 2011)].

En el momento de su firma, el Acuerdo quedaba ubicado temporalmente en el marco de un proceso de diálogo social en pleno auge y que tantos frutos ha dado, pero que la crisis económica actual ha frenado, tal y como muestran tantos y tantos ejemplos de negociaciones entre los interlocutores sociales que no han arribado a buen puerto en los últimos dos años.

El texto se conforma, por tanto, como un claro ejemplo de concertación social, pues aun cuando la falta de participación del poder ejecutivo pareciera indicar lo contrario instaura una nueva muestra "de presencia silenciosa de un tercer actor: la representación del Estado, que entra además en las propias previsiones del Acuerdo que se suscribe"[319]. Así, lo pone de manifiesto su Disposición Adicional 2ª, a través de la cual las organizaciones firmantes expresan su deseo de dirigirse al Gobierno a fin de configurar conjuntamente, a través del correspondiente Acuerdo Tripartito y por el procedimiento legal oportuno, un sistema de formación para el empleo, basado en el contenido del presente Acuerdo; dicha cláusula tendrá oportuna traducción con la firma el 7 de febrero de 2006 del correspondiente pacto a tres bandas[320], cuya función no es otra que ofrecer el apoyo, soporte y desarrollo imprescindible a la gestión y financiación del sistema.

---

[316] CANO GALÁN, C.: *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, cit., págs. 296-299.

[317] Un repaso histórico sobre el contenido de estos Acuerdos en PINEDA, P. y SARRAMONA, J.: "El nuevo modelo de formación continua en España: balance de un año de cambios", *Revista de Educación*, núm. 341, 2006, págs. 709 y ss.; CAMAS RODAS, F.: *La formación profesional en España a partir del acervo comunitario (Del aprendizaje permanente a la formación para el empleo)*, ejercicio para las pruebas de habilitación nacional para el Cuerpo de Catedráticos de Universidad, enero, 2007, págs. 75 y ss.; MARTÍN PUEBLA, E.: *El sistema de formación profesional para el empleo*, Valladolid (Lex Nova), 2009, págs. 34 y ss. y CANO GALÁN, C.: *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, cit., págs. 88 y ss.

[318] LUJÁN ALCARAZ, J.: "El III Acuerdo Nacional de Formación Continua", *AS*, Vol. V, 2001, págs. 156 y 157.

[319] MARTÍN VALVERDE, A.: "Solución judicial y solución extrajudicial de conflictos colectivos laborales: El Acuerdo Interprofesional de 8 de febrero de 1996", en AA.VV. (PEDRAJAS PÉREZ, F., Ed.): *Solución de conflictos laborales: Negociación directa y solución extrajudicial. Actas de las I Jornadas Universitarias Almerienses de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Almería (Universidad de Almería), 1996, pág. 17.

[320] El Acuerdo Tripartito de Formación Profesional para el Empleo "establece como fines del sistema los de favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores, ya sean ocupados o desempleados, mejorando la empleabilidad de estos últimos; proporcionar a los trabajadores las cualificaciones requeridas por el mercado de trabajo; contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas y promover la acreditación de las competencias

Al haber sido celebrado al amparo del artículo 83.3 ET, y acreditar los requisitos de legitimidad y representatividad exigidos por el ordenamiento jurídico español, merecerá la naturaleza jurídica prevista por la norma estatutaria para los convenios colectivos celebrados conforme al procedimiento establecido en el Título III ET, esto es, eficacia normativa y alcance personal *erga omnes*.

Ahora bien, esta eficacia jurídica directa y general, propia de cualquier acuerdo del artículo 83.3 ET, debe ser oportunamente matizada por cuanto el artículo 2.2 parece condicionar su aplicabilidad y vigencia en cada uno de los sectores o empresas afectados a un acto de adhesión al mismo en los niveles de negociación correspondientes[321], habida cuenta de que "podrán acogerse a este Acuerdo las empresas, cualquiera que sea su forma jurídica, los trabajadores y sus respectivas Organizaciones, que desarrollen acciones formativas dirigidas a los trabajadores en los términos que, con base a este Acuerdo, se determinen", sin necesidad de que, tal y como exigía el III Acuerdo, los trabajadores destinatarios hayan de satisfacer cuota de formación profesional.

En cuanto hace a su estructura, el IV Acuerdo modifica de manera importante las previsiones recogidas en su inmediato precedente, "confluyendo los subsistemas de formación profesional continua y ocupacional en el de formación para el empleo", sin que aquéllas vayan a desaparecer al integrarse en una oferta formativa dirigida a todos los trabajadores[322]. La primera novedad tiene que ver con su nombre, en cuanto desaparece el apellido continua que acompañaba a la formación en los anteriores, y se elimina también la definición que sobre la misma recogían pactos preliminares. Además, se simplifican el número de planes regulados en su seno, pues las 6 acciones fundamentales del III Acuerdo (planes de formación de empresa, los agrupados sectoriales, los específicos de la economía social, los intersectoriales, las medidas complementarias y de acompañamiento a la formación y los permisos individuales de formación) quedan reconducidas a dos actuaciones principales en el IV cuáles son la formación de demanda y la formación para el empleo.

Con ello, se intenta actualizar la materia y ofrecer una regulación más clara y simplificada, al menos en el número de cauces a utilizar, para los destinatarios últimos de las medidas recogidas en su texto, pues una de las quejas reiteradas por los agentes sociales sobre Acuerdos precedentes pasaba tanto por "el carácter excesivamente burocrático de la gestión, que en muchos casos dificulta el logro de los objetivos de los acuerdos --especialmente en las PYMES que no tienen recursos para responder a tantas exigencias administrativas-- y que pone en entredicho la eficiencia real de las ayudas"[323], como por su complejidad, obstáculos ambos que aconsejaban "aumentar la capacidad de acción de las empresa en la toma de decisiones sobre la formación de sus propios trabajadores"[324].

De esta manera, se pretende ofrecer una respuesta más óptima a las nuevas necesidades formativas de los trabajadores, las empresas y la sociedad en un contexto que en aquellas circunstancias atendía a la globalización y aumento de la movilidad de la mano de obra, sin

---

profesionales por los trabajadores a través de la formación y de la experiencia laboral", MARTÍN PUEBLA, E.: *El sistema de formación profesional para el empleo*, Valladolid (Lex Nova), 2009, pág. 50.

[321] Corroborando de manera indirecta la afirmación precedente por cuanto la firma de un Convenio posterior "obligaba a un nuevo y soberano --nuevo, en tanto acto y en tanto quienes lo actuaban, y soberano, en tanto llevado a cabo por quienes tenían tal soberanía como firmantes-- acto de adhesión al III Acuerdo [Nacional de Formación Continua], pues por ende, de otro modo y dadas las fechas de vigencia de los diferentes pactos --II Convenio Colectivo, III Convenio Colectivo y III Acuerdo--, resultaría que la totalidad del año 2003 quedaría 'desamparada' acordaticiamente para el Sector que ahora interesa, en tanto a 1 de enero de dicha anualidad el II Convenio Colectivo había concluido en su vigencia, iniciándose la del III Convenio Colectivo, determinado ello dicho 'desamparo', pues el año 2003, ni estaría cubierto por un II Convenio Colectivo ya vigente, ni lo estaría por un III Convenio Colectivo bajo cuya vigencia no se habría producido pacto alguno de adhesión al III Acuerdo, todavía vigente", SAN 19 mayo 2004 (AS 2743).

[322] CANO GALÁN, C.: *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, cit., págs. 102 y 103.

[323], PINEDA, P. y SARRAMONA, J.: "El nuevo modelo de formación continua en España: balance de un año de cambios", *Revista de Educación*, núm. 341, 2006, pág. 716.

[324] MARTÍN PUEBLA, E.: *El sistema de formación profesional para el empleo*, cit., pág. 44.

poder prever --ni atender, como es obvio-- las turbulencias que los mercados de trabajo y los niveles de ocupación han sufrido desde el comienzo de la crisis a partir del año 2008.

Por otra parte, el objetivo declarado del IV Acuerdo pasa por "promover y participar en el desarrollo de un modelo integrado de formación para el empleo, que contribuya al avance de la formación y el aprendizaje permanente en nuestro país, manteniendo los pilares que han permitido su desarrollo en los últimos años, y tratando de superar las insuficiencias del modelo hasta ahora vigente así como de potenciar los elementos que permitan progresar aún más en el logro de los objetivos de formación y compatibilizar la mayor competitividad de las empresas con la formación individual del trabajador", presentando "como eje central su vinculación con la negociación colectiva y su articulación sectorial, al mismo tiempo que se mantiene la participación de los interlocutores sociales a nivel autonómico"[325].

En este sentido, su intención última pasa por "el mantenimiento, a lo largo de la vida laboral, de las aptitudes y cualificaciones profesionales en su día alcanzadas y que capacitaron para acceder al puesto de trabajo, con el fin de dotar a los trabajadores asalariados de los adecuados instrumentos formativos para hacer operante la directriz constitucional contenida en el art. 40.2 CE, es decir, para garantizar la formación y readaptación profesionales de los trabajadores ante los nuevos y acelerados cambios tecnológicos"[326].

En cuanto hace al ámbito territorial del Acuerdo, éste se extiende a toda España, en cumplimiento de los principios que informan la unidad de mercado de trabajo, la libertad de circulación y establecimiento, la unidad de caja de la Seguridad Social, así como la concurrencia de acciones formativas (art. 2.1).

Con la finalidad anteriormente reseñada, el Acuerdo regula dos contenidos claves en el marco de la formación continua: de un lado, la formación de demanda y, de otro, la formación para el empleo.

1º.- Fomentar y mejorar la formación de demanda es uno de los propósitos principales del Acuerdo (art. 3), no en vano el adiestramiento viene caracterizado como "un proceso sistemático, impulsado y gestionado por una organización y dirigido a sus colaboradores, que pretende desarrollar las competencias y capacidades de éstos --sus conocimientos, habilidades y actitudes-- para alcanzar los objetivos que la organización tiene planteados, teniendo en cuenta los intereses y motivaciones profesionales y personales de los participantes"[327]; en efecto, es necesario hacer notar como "se ha incrementado la demanda de formación general y especializada… por parte de los individuos (bien como medio de defensa o como instrumento de cambio hacia un mejor empleo), empleadores públicos y del propio mercado laboral que buscan los mejores empleados, además de crecer la demanda de formación por los vertiginosos cambios tecnológicos que exigen formación complementaria a la que ya se tiene"[328].

De esta manera, se pretende incentivar la formación realizada por las empresas respetando en cualquier caso los distintos elementos de financiación del actual sistema; por tal razón, se arbitrarán mecanismos tendentes a que sea cada unidad productiva la que pueda diseñar y gestionar la instrucción de sus propios trabajadores como una más de las facetas de su estrategia empresarial en aras a favorecer el desarrollo de una competitividad basada en el conocimiento. Eso sí, este cambio ha de garantizar los actuales derechos de la representación legal de los trabajadores, y de no existir la misma, la información a los propios operarios.

---

[325] INSTITUTO NACIONAL DE LAS CUALIFICACIONES: *Guía de la Formación de Profesionales en España*, Madrid (MTAS), 2001, pág. 153.

[326] STCo 95/2002, de 25 de abril.

[327] PINEDA, P. y SARRAMONA, J.: "El nuevo modelo de formación continua en España: balance de un año de cambios", *Revista de Educación*, núm. 341, 2006, pág. 706.

[328] HERNÁNDEZ GOYA, A. y CABRERA RODRÍGUEZ, L.J.: "La calidad de la formación profesional ocupacional", en AA.VV. (GIRÓ MIRANDA, J., Coord.): *La escuela del siglo XXI: la educación en un tiempo de cambio social acelerado. XII Conferencia de Sociología de la Educación*, Logroño (Universidad de La Rioja), 2007 (recurso electrónico) pág. 3.

En el reverso de la moneda, y siguiendo con el fomento de una formación más cercana a sus destinatarios finales, el Acuerdo pretende incentivar la iniciativa de los trabajadores a fin de mejorar su cualificación profesional, de manera tal que insta a las empresas a que agilicen permisos individuales destinados a la realización de acciones reconocidas mediante acreditación oficial y que hayan sido elegidas por el trabajador.

En consecuencia, la oferta de formación dirigida a los trabajadores deberá contemplar la realización de planes de formación a dos niveles: de una parte, con carácter sectorial pues la negociación colectiva podrá acordar la realización de planes de formación específicos e, incluso, cuando su ámbito territorial sea el estatal es factible crear comisiones paritarias así como fijar criterios y prioridades generales aplicables a las ofertas de formación sectorial en todo el Estado; de otra, de naturaleza intersectorial, con el objeto de cubrir necesidades del tejido productivo que transcienden el ámbito exclusivamente sectorial y territorial.

La puesta en marcha de semejante plan presenta, como es obvio unos costes, de ahí que el artículo 4 del Acuerdo venga a recoger la declaración de las partes signatarias a fin de optimizar la aplicación de los recursos disponibles en formación profesional y "en particular las cuotas, que con esta finalidad, aportan empresas y trabajadores con independencia de otras fuentes financieras, poniéndolos al servicio del desarrollo permanente de las competencias y cualificaciones profesionales de los trabajadores y de la formación en las empresas, en desarrollo de las prioridades promovidas en el Marco de Acción acordado en el diálogo social europeo".

2º.- Las asociaciones empresariales y organizaciones sindicales firmantes del Acuerdo expresan su intención de diseñar un sistema de formación para el empleo con el objeto de impulsar y extender entre empresarios y trabajadores una formación que responda a sus necesidades y contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento (art. 5). La construcción de semejante proyecto se articularía en torno a tres grandes pilares: los fines, los principios y los ejes.

A.- El Acuerdo establece cinco fines distintos para la formación para el empleo (art. 6): favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores sin importar su situación de ocupación o parado con el fin de mejorar su capacitación profesional y promoción personal; proporcionar a los operarios unos conocimientos y prácticas adecuados a los requerimientos del mercado de trabajo y a las necesidades empresariales; contribuir a mejorar la productividad y competitividad de las unidades productivas; aumentar las posibilidades de empleo de los trabajadores en paro en aras a potenciar su integración y reinserción en el mercado de trabajo, especialmente de aquellos colectivos con mayores dificultades para acceder a una ocupación como los desempleados de larga duración, las mujeres, los jóvenes, los inmigrantes y las personas con discapacidad.

B.- Son ocho los principios generales identificados en el Acuerdo (art. 7), a saber: transparencia, simplicidad, calidad y eficacia; unidad de caja de la cuota de formación profesional; unidad de mercado de trabajo y libre circulación de trabajadores en el desarrollo de acciones formativas; colaboración y coordinación entre Administraciones competentes; vinculación del sistema con el Diálogo Social y la negociación colectiva sectorial; participación de los interlocutores sociales; vinculación de la formación para el empleo, como no debería ser de otra manera, con el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales; en fin, configuración de la formación profesional para el empleo como un derecho, de naturaleza gratuita y donde esté presente la igualdad en el acceso de los trabajadores y las empresas a la formación y a las ayudas a la misma.

C.- Los ejes del sistema quedan conformados en los doce siguientes (art. 8): integración de los subsistemas de formación ocupaciones y continua, manteniendo sus especificidades, en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida; acceso universal al conocimiento de todos los colectivos de trabajadores; potenciación de la formación de demanda a través de la instrucción en la empresa y los permisos individuales; desarrollo de una oferta formativa amplia y accesible, dirigida a los trabajadores en los distintos ámbitos; ejecución de programas de formación en alternancia con el empleo; realización de acciones de apoyo y acompañamiento; configuración de una estructura organizativa racional y adecuada a los objetivos de la formación; impulso de la certificación de la formación profesional; atención a la calidad de la formación y evaluación del sistema; mejora,

integración y coordinación del seguimiento y control; una financiación adecuada y suficiente del sistema; en fin, adecuación competencial a través de la norma reguladora.

Con semejantes premisas, el IV Acuerdo parece dar continuidad a la "apuesta por la conservación de la financiación del sistema de formación mediante las bonificaciones empresariales en las cuotas de formación profesional… [y] no pasa a una territorialización total de los fondos destinados a la formación profesional para el empleo y, en consecuencia, se priva a las Comunidades Autónomas de disponer de todas las competencias en materia de gestión y organización en relación a como se utilizan dichas partidas en cada Comunidad"[329], circunstancia que ha causado numerosos problemas en el pasado.

En efecto, son varias las veces en que el Máximo Intérprete de la Carta Magna ha tenido que pronunciarse sobre la financiación de la formación continua o para el empleo que atribuye las subvenciones o administra las bonificaciones a través de los destinatarios finales sin tomar en consideración, como debiera, las potestades de gestión y autoorganización de los Entes Territoriales lo que ha provocado la presentación por parte de estos de varios recursos de inconstitucionalidad.

Así, el Tribunal Constitucional ha venido señalando que "la materia de formación profesional ocupacional en su modalidad de formación continua de los trabajadores asalariados o en activo no pertenece al ámbito de la educación… Baste para ello tener en cuenta…, que la formación profesional ocupacional, a diferencia de la formación profesional reglada, no forma parte del sistema educativo, en el que los saberes o cualificación con base en aptitudes específicas se imparten y están dirigidos, previa estratificación en niveles y grados, a la obtención de títulos académicos o profesionales que habilitan para el ejercicio de determinadas profesiones u oficios… En suma, ha de discernirse entre la formación profesional reglada que, en cuanto perteneciente o integrada en el sistema educativo, es materia susceptible de encuadramiento en el título competencial autonómico [correspondiente]… y la materia aquí controvertida, que al comprender las acciones formativas para la formación continua de los trabajadores ocupados no forma parte del sistema educativo"[330].

Tampoco la formación profesional para el empleo puede ser incardinada en el marco de las "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (art. 149.1.13 CE), pues a pesar de presentar una incidencia económica indiscutible, "desde la perspectiva material, se constata que las acciones aquí consideradas, ni se refieren a ningún sector o subsector específico de la economía, ni tampoco, en sentido estricto, constituyen acciones de naturaleza económica, pues tienen como finalidad la capacitación profesional de los trabajadores de todos los sectores productivos"[331].

Descartada la ubicación en el marco de las competencias educativas y del sector económico, el Tribunal Constitucional ha considerado que la formación de los trabajadores ocupados debe ser encuadrada en la materia de "legislación laboral" recogida en el artículo 149.1.7 CE[332], de manera que "el Estado ostenta competencia exclusiva para la normación… comprensiva no sólo de las Leyes formalmente [consideradas como] tales sino también de los reglamentos ejecutivos o de desarrollo de aquéllas, limitándose el ámbito normativo de las Comunidades Autónomas a la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios" y a desarrollar competencias de ejecución sobre dicha materia[333].

Tales criterios sobre el reparto territorial son aplicables también a la financiación de las acciones correspondientes, de forma tal que "el poder del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues no

---

[329] CAMAS RODAS, F.: *La formación profesional en España a partir del acervo comunitario. (Del aprendizaje permanente a la formación para el empleo)*, cit., págs. 97 y 98.

[330] SSTCo 95/2002, de 25 de abril y 1/2011, de 14 de febrero.

[331] STCo 190/2002, de 17 de octubre.

[332] STCo 1/2011, de 14 de febrero.

[333] STCo 158/2004, de 21 de septiembre.

existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado"[334].

Sobre la premisa anterior, "la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias"[335], sin que resulte posible alegar para no llevar a cabo la distribución de los créditos la imposibilidad de alcanzar acuerdo alguno con los Entes Territoriales descentralizados para tal fin[336].

En definitiva, el Estado tiene la capacidad para regular con detalle el destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, pero debe dejar a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios, de manera que debe poner a disposición de las Comunidades Autónomas los fondos que a cada una corresponda, siendo ésta quien los haga llegar a los destinatarios finales de las diferentes acciones formativas, sin poder utilizar como intermediario al respecto un ente paritario estatal ni ser transferidos directamente a los agentes sociales[337].

En otro orden de cosas, y retomando el análisis del Acuerdo objeto de atención, con el propósito de permitir una adecuada ejecución del mismo así como velar por su cumplimiento, se crean dos clases de Comisiones compuestas por representantes de ambas partes: la Comisión Mixta Estatal de Formación (art. 9) y las Comisiones Paritarias Sectoriales Estatales (art. 10), desarrollando labores de administración de lo pactado con un "neto carácter administrativo y orientador"[338], "puesto que las funciones, encomendadas por el art. 10 del IV Acuerdo de Formación Profesional Continua, a las Comisiones Paritarias Sectoriales Estatales no acredita por si solo que las comisiones tengan naturaleza negociadora, pareciendo precisamente lo contrario… puesto que dichas encomiendas no constituyen propiamente actividades negociadoras"[339].

Una vez examinado su contenido es necesario reseñar que el Acuerdo, aun cuando constituya "el germen del subsistema de formación profesional para el empleo que verá la luz con la entrada en vigor del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, favoreciendo el giro que se ha dado a la formación profesional tal y como había sido concebida hasta ahora"[340], sin embargo, al igual que sus predecesores, presenta un carácter sumamente ambiguo y genérico, estableciendo únicamente recomendaciones y orientaciones que han de ser desarrolladas y concretadas en sectores inferiores, de manera que su éxito o fracaso queda a expensas de cuanto recojan sobre la materia los convenios colectivos sectoriales o intersectoriales.

Además no establece, quizás por las dificultades para ello a ese nivel, un contenido más preciso de la formación a la demanda y para el empleo, incorporando exclusivamente una serie de líneas de carácter programático nada detalladas. En fin, ni siquiera parece contener un mandato obligatorio para la negociación colectiva, de manera que en manos de los bancos sociales quedará el establecer o no mecanismos y procedimientos relacionados con la formación profesional ocupacional.

---

[334] SSTCo 13/1992, de 6 de febrero y 128/1999, de 1 de julio.
[335] SSTCo 95/2002, de 25 de abril y 230/2003, de 18 de diciembre.
[336] STCo 158/2004, de 21 de septiembre.
[337] STCo 228/2003, de 18 de diciembre.
[338] SAN 19 mayo 2004 (AS 2743).
[339] SAN 12 mayo 2010 (JUR 174517); en el mismo sentido, STS 11 julio 2000 (RJ 7208) y SAN 21 mayo 1999 (AS 1995).
[340] CANO GALÁN, C.: *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, cit., pág. 104.

3.2.- El Plan Regional de Empleo 2011 y el Plan de Formación Profesional 2011

El diálogo social también ha dado sus frutos en materia de formación ocupacional en el marco de la Comunidad Autónoma de Castilla y León mediante su incorporación en los distintos Planes Regionales de Empleo y de Formación Profesional de Castilla y León, habida cuenta de que los acuerdos que puedan alcanzar los agentes sociales con la Administración Autonómica van a permitir poner en funcionamiento medidas más eficaces a fin de mejorar las expectativas de los trabajadores, más aún en momentos como los presentes donde el paro se conforma como el problema más acuciante del mercado laboral español; de ahí que el diálogo social haya sido catalogado "no sólo como un valor de convivencia, sino como instrumento necesario, cuyo fin es involucrar a todos los agentes en el diseño de las políticas de empleo"[341].

Lo tradicional es que dichos documentos tuvieran una vigencia plurianual; sin embargo, las actuales circunstancias de crisis económica han aconsejado que se ejecuten sendos planes anuales tendentes a complementar y reforzar las líneas de actuación de documentos precedentes. En efecto, las adversas circunstancias de la economía y el sistema financiero, las múltiples actuaciones para controlar el déficit de las Administraciones Públicas, las incertidumbres causadas por las reformas laborales junto con el final de la etapa de desarrollo normativo relativo a la nueva formación profesional para el empleo llevaron a los interlocutores en el marco de Castilla y León a concluir dos Acuerdos con una vigencia anual para, una vez despejadas --en la medida de lo posible-- las incógnitas planteadas proceder a la firma de una Estrategia con unos parámetros temporales más extensos, pretendiéndose una duración cuatrienal.

Así, el Plan Regional de Empleo 2011 viene a dar continuidad al IV Plan Regional de Empleo 2007-2010 incorporando en su seno un significativo número de referencias a la formación profesional para el empleo, habida cuenta de que uno de los problemas detectados en el marco de la Comunidad Autónoma ha sido la falta de cualificación de un amplio número de trabajadores, provocada en numerosas ocasiones por su temprana incorporación al trabajo consecuencia de la demanda por las empresas de operarios sin reparar en sus habilidades y competencias profesionales, circunstancia puesta de manifiesto con mayor crudeza por el crecimiento de las tasas de desempleo y las dificultades de este colectivo para su pronto reingreso al mercado laboral, aumentando los períodos de tránsito entre ocupaciones, cuando no pasando a engrosar las listas de colectivos con riesgo de exclusión social dados los especiales inconvenientes para encontrar trabajo.

Con semejante caldo de cultivo, y entre otras muchas medidas vinculadas al fomento del empleo, el Plan estudiado propone las siguientes líneas de actuación en materia de formación profesional ocupacional:

1ª.- La formación profesional se conforma como un aspecto esencial y uno de los ejes de las políticas de empleo a fin de asegurar la empleabilidad de los trabajadores y la productividad y competitividad de las empresas, de ahí que adquiera un carácter transversal en las políticas autonómicas, en especial las de naturaleza económica, siendo la necesidad de mejorar la cualificación de las personas una de las líneas de actuación del II Acuerdo Marco de Competitividad e Innovación Industrial de la Comunidad.

2ª.- Asumiendo los objetivos marcados por la Estrategia Europa 2020 se destaca el papel primordial de la formación para la consecución de un crecimiento económico y social inclusivo, sostenible e inteligente en Europa.

3ª.- Con el fin de lograr los objetivos propuestos en el Plan se establecen una serie de áreas de actuación prioritarias, una de ellas expresamente relacionada con la formación y cualificación de los trabajadores, y cuyos aspectos más destacados son los siguientes:

A.- Considerando la formación como la más eficaz de las políticas activas de empleo y referente de la productividad de las empresas y de la empleabilidad de los trabajadores, se

[341] *Plan Regional de Empleo de Castilla y León 2011*, pág. 11.

pretende promover la contratación de cuantas personas han realizado acciones para mejorar su formación, cualificación o reciclaje profesional.

A tal fin, se incentiva la contratación indefinida de cualquier trabajador desempleado que haya cursado formación profesional para el empleo con una duración superior a las 200 horas impartidas en una sola acción, siempre y cuando la celebración del vínculo laboral tenga lugar en los 18 meses siguientes contados a partir del momento de finalización de la formación. En ese caso, la ayuda a las empresas será de 3000 euros para aquella formación vinculada a certificados de profesionalidad, si supone además la acreditación mínima de una unidad de competencia, y de 1500 euros en el resto de los casos, apoyos compatibles con la percepción de otros incentivos generales.

B.- Se elaborará un mapa de necesidades formativas, en colaboración con empresas y agentes económicos y sociales, siguiendo las directrices generales dictadas por la Consejería de Economía y Empleo. Su propósito es servir de orientación para las acciones de la formación para el empleo, mediante una priorización territorial y sectorial de las mismas.

C.- Se pretenden impulsar las funciones del Observatorio Regional de Empleo así como de la Fundación Autonómica para la Formación en el Empleo de Castilla y León, colaborando con las entidades responsables en la planificación de las acciones formativas e identificando aquellas necesidades actuales y futuras del tejido productivo en la Comunidad Autónoma.

D.- Se promoverán actuaciones formativas vinculadas al Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, incentivando la inclusión de estos conocimientos en los planes desarrollados a nivel autonómico.

E.- Los jóvenes menores de 30 años constituyen un colectivo prioritario en las actuaciones del Plan, de manera que se decide potenciar las prácticas no laborales, realizadas por egresados universitarios o de ciclos de formación profesional media y superior, tanto en las empresas como en centros tecnológicos y otras instituciones cuya finalidad sea, bien la producción de bienes y servicios, bien la investigación básica o aplicada a la obtención de los mismos. Esta actuación pretende coadyuvar, junto a los incentivos a su contratación, a mejorar las posibilidades de contratación indefinida de este colectivo.

F.- Las modernas necesidades planteadas por los modelos productivos requieren de actuaciones sobre la formación y recualificación de los trabajadores, de ahí que sea menester la puesta en práctica de programas tendentes a responder de manera inmediata a las demandas de trabajadores cualificados en aquellos sectores generadores de empleo mediante un plan de formación sectorial, teniendo preferencia para acceder a sus contenidos aquellos operarios de sectores o empresas en crisis con el fin de proporcionarles la reconversión profesional que resulte precisa.

G.- También se considera inaplazable prestar apoyo complementario al sistema de formación de demanda, en especial para la cualificación de aquellos trabajadores ocupados en empresas o sectores con la necesidad de incrementar su productividad, orientar su producción, incorporar nuevas tecnologías o nuevos procesos productivos que permitan mantener los puestos de trabajo y siempre y cuando para lograr los resultados anteriores se haga necesario realizar procesos formativos contando con el informe favorable de la representación unitaria o sindical.

H.- Se implantarán talleres de mejora profesional con el objetivo de facilitar la incorporación al mundo laboral, o mejorar las habilidades personales y profesionales de mantenimiento en el mismo, cuya gestión corresponderá a entidades públicas, sin perjuicio de la participación de entidades sin ánimo de lucro. Esta actuación irá dirigida preferentemente a los menores de 30 años desempleados y a los parados de larga duración en situación de desocupados durante más de 12 meses, con especial atención a cuantos hayan agotado prestaciones y subsidios de desempleo.

Por su parte, el Plan de Formación Profesional 2011 viene a adaptar a la coyuntura presente los principios y objetivos que se habían establecido en el II Plan de Formación Profesional de Castilla y León 2007/2010, “consolidando determinadas actuaciones ya iniciadas e

impulsando acciones nuevas que faciliten a la ciudadanía la transición desde la formación al empleo y desde el empleo a la formación y que contribuyan a reducir los niveles de desempleo y a incrementar la productividad y la competitividad en el contexto socieconómico actual"[342].

En este sentido, y en la línea del documento *supra* analizado, vuelve a insistir sobre la función estratégica que la formación profesional va a jugar en la preparación de los recursos humanos, en la adaptación de las cualificaciones profesionales a las necesidades de los sectores productivos y en la inserción profesional, resultando necesario como objetivo general evitar las duplicidades y optimizar los recursos disponibles, mediante una mejor coordinación y colaboración entre los diferentes agentes implicados en la materia.

Aun cuando el núcleo central de sus líneas de actuación hace referencia a la de naturaleza reglada, también contiene menciones --ciertamente escasas, eso sí-- a aquella de carácter ocupacional; las más destacadas pueden ser agrupadas como siguen:

1ª.- La formación profesional de los jóvenes vuelve a ser destacada como un eje prioritario en las políticas autonómicas, no en vano la adquisición de las habilidades necesarias puede coadyuvar a eliminar un buen número de obstáculos a los que se enfrentan los colectivos de menor edad al buscar su primera ocupación.

2ª.- Se apuesta decididamente por ofrecer oportunidades a las personas adultas, además de las iniciativas correspondientes a los jóvenes castellano y leoneses, para reintegrarse en el sistema formativo, acreditar sus competencias y obtener una cualificación profesional tendente a su mejora profesional, su permanencia o su reinserción en el mercado de trabajo.

3ª.- Se establecen cauces de actuación en materia de calidad e innovación educativa en la formación para el empleo, de manera que la primera pasa por la implantación del Registro en el que deberán constar los centros que puedan impartir la misma, estando ya avanzada la implantación de una herramienta informática --SEGUIFOR II-- que será utilizada en todos los programas gestionados por el Servicio Público de Empleo, y la segunda por la experimentación de certificados de profesionalidad y otras acciones formativas, la participación en programas internacionales y el desarrollo de guías de aprendizaje y evaluación.

4ª.- En cuanto hace a las propuestas de continuidad, consolidación y mejora para el año en curso cabe hacer referencia a las siguientes vinculadas con el tema objeto de análisis en el presente epígrafe:

A.- Mantener las iniciativas formativas de formación para el empleo, potenciando su eficiencia, simplificando, siempre y cuando el ordenamiento lo permita, la gestión de las mismas, y mejorando su eficacia redireccionando sus propósitos a una instrucción con contenidos y colectivos de carácter prioritario.

B.- Incrementar la oferta dirigida a los desocupados, para atender el fuerte incremento de la demanda provocado por el aumento tan importante del paro.

C.- Profundizar el desarrollo de la formación para el empleo destinada a trabajadores ocupados mediante dos cauces: impulso de la agrupación de sectores a fin de posibilitar el mayor acceso de todos ellos a la formación sectorial; el avance en el diseño de certificados que permitan la impartición de acciones de menor duración con valor directo de acreditación parcial acumulable a efectos de la obtención de un certificado de profesionalidad.

D.- Planificar la difusión de acciones de formación a demanda en colaboración con los agentes económicos y sociales y facilitar y simplificar la utilización de su financiación por vía de las bonificaciones.

---

[342] *Plan de Formación Profesional 2011 (Continuidad, consolidación y mejora) de Castilla y León*, pág. 2.

E.- Fomentar los permisos individuales de formación a fin de facilitar el acceso a la formación a quienes están trabajando, así como flexibilizar los horarios de los cursos u ofertar la enseñanza a distancia con sistemas telemáticos (*e-learning* y *Blended Learning*).

F.- Implantar, en el ámbito de la formación para el empleo, los sistemas de evaluación de calidad, impacto, eficacia y eficiencia que resulten de la aprobación del Plan Anual de calidad del subsistema, y promover las medidas correctoras y de mejora del mismo deducidas de su evaluación.

3.3.- La formación profesional en la negociación colectiva sectorial castellano y leonesa

Conforme se ha apuntado en páginas precedentes, "los empresarios y sus asociaciones, y los sindicatos y representantes de los trabajadores, son, de entre los distintos sujetos encargados de poner en práctica las medidas articuladas en torno a la nueva formación profesional, los que más conciencia tienen de las necesidades reales de la población destinataria, y ello por cuanto son los mejores conocedores de la evolución del mercado laboral, del peso que los diferentes sectores tienen en el tejido productivo, de las carencias formativas de los trabajadores que prestan servicios en las empresas o de los futuros trabajadores que necesitarán para seguir siendo competitivas, es decir, ellos son los verdaderos evaluadores de las necesidades de formación profesional en contexto nacional, y los que más capacidad tienen para ejecutar las medidas contempladas legalmente"[343].

Dicha afirmación resulta, como es obvio, plenamente aplicable en el marco de este Comunidad Autónoma, de ahí que se haya decidido dedicar un epígrafe del estudio a analizar el tratamiento que los convenios colectivos destinan a esta materia. Al respecto, se ha optado por analizar aquellos Convenios Colectivos clasificados como autonómicos de sector y de empresa por la Junta de Castilla y León en su portal web sobre Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales, advirtiendo también que no se analizarán aquellas cláusulas contenidas en los productos negociales sobre los contratos formativos, por ser objeto de estudio detallado en otro de los Capítulos de la presente Memoria.

El análisis de los productos de la negociación colectiva castellano y leonesa ha aconsejado agrupar las cláusulas en ellos incorporadas en tres grandes bloques: disposiciones relacionadas con la formación profesional reglada; artículos vinculados a la formación profesional para el empleo; en fin, materias que, fuera de los contratos formativos, contienen previsiones expresas sobre la mejora de la cualificación de los trabajadores más jóvenes.

Ahora bien, antes de entrar a desarrollar la estructura anterior, es necesario alabar la importancia que en la negociación colectiva de Castilla y León se ofrece a la formación, pues son excepcionales los convenios que no contienen referencia expresa a esta materia en alguna de las modalidades expuestas en el párrafo anterior[344]; eso sí, en algunos casos los interlocutores sociales deberían hacer un mayor esfuerzo por incluir previsiones relacionadas con la formación para el empleo, pues solamente contienen cláusulas en relación con aquella vinculada a la obtención de títulos oficiales del sistema educativo[345].

---

[343] CANO GALÁN, C.: *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, cit., pág. 292.

[344] VIII Convenio Colectivo para los trabajadores de la Federación de Castilla y León de Fútbol (BOCyL de 4 de junio de 2009) y Convenio Colectivo de la empresa IBERPISTAS S.A.C.E. y su personal de explotación, para los centros de trabajo de Ávila y Segovia (BOCyL de 22 de diciembre de 2006).

También cabe hacer mención al Acuerdo de Adhesión de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, al Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos Dependientes de Ésta (BOCyL de 5 de agosto de 2005), si bien su cláusula decimosegunda remite a un Plan de Formación propio complementario, en su caso, del establecido por la Escuela de Administración Pública de Castilla y León.

[345] Convenio Colectivo de la empresa Asientos de Castilla, S.A. (BOCyL de 7 de marzo de 2007); Convenio Colectivo de la empresa Distribuidora Farmacéutica de Castilla y León (BOCyL de 10 de julio de 2007); I Convenio Colectivo del Personal Laboral Docente e Investigador de las Universidades Públicas de Castilla y León (BOCyL de 16 de junio de 2008) y Convenio Colectivo para empresas y trabajadores de Transporte de Enfermos y Accidentados en Ambulancia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOCyL de 18 de abril de 2008) [artículo 29.f)].

Primero.- Las cláusulas relacionadas con la formación profesional reglada presentan ciertas líneas comunes en todos los convenios analizados, las cuales pueden ser resumidas en las siguientes:

1.- La organización de los grupos y categorías profesionales puede ser realizada exigiendo que el trabajador se encuentre en posesión de un título de formación profesional de grado superior[346] o de grado medio[347] con el fin de asegurar un desempeño adecuado de las funciones propias de las mismas.

Asimismo, se declara de manera tajante que "el sistema de clasificación profesional precisa de la plena colaboración de políticas activas de formación, y de procesos dinámicos en la promoción, lo que conllevará una mayor amplitud en las expectativas profesionales. Todo ello con el objetivo de consolidar la profesionalización y el desarrollo del factor humano en la [empresa], en aras de una mejora permanente de la calidad interna y en la prestación del servicio a los afiliados"[348].

Es más, en ocasiones, la empresa contrae la obligación de facilitar y asumir el coste de la formación necesaria para acceder a la titulación y/o certificación que en cada caso exijan las entidades beneficiarias del servicio[349].

2.- En cumplimiento de lo señalado en el artículo 39 ET, la movilidad funcional de los trabajadores habrá de efectuarse sin perjuicio de la formación profesional del trabajador, no encontrando otras limitaciones que las exigidas por las titulaciones académicas o profesionales precisas para desempeñar la labor correspondiente[350].

3.- Uno de los criterios, juntos con otros, que pueden ser utilizados para permitir el ascenso de los trabajadores es la formación, de manera que la obtención de una

---

[346] II Convenio Colectivo para el Sector de Actividades Forestales de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL de 23 de marzo de 2009) (artículo 11, para el personal operativo); Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos Dependientes de Ésta (BOCyL de 27 de enero de 2003) (artículo 41, para el Grupo III); Convenio Colectivo de la empresa Castillo Benavente, S.A. (BOCyL de 7 de mayo de 2010) (Anexo I, para el Grupo III); Convenio Colectivo de la Fundación para la Enseñanza de las Artes en Castilla y León (BOCyL de 11 de marzo de 2010) (artículo 10.3, para el administrativo); II Convenio Colectivo del Personal de la Fundación General de la Universidad de Valladolid (BOCyL de 13 de febrero de 2008) (artículo 16, para el técnico de apoyo, el administrativo contable, el oficial de 1ª de Administración, el oficial de 2ª de Administración, el técnico de laboratorio, el técnico especialista o el técnico de soporte informático); Convenio Colectivo del Personal de la Fundación Siglo (BOCyL de 24 de septiembre de 2007) (artículo 9.2); II Convenio Colectivo de la Empresa Centro de Hemoterapia y Hemodonación de Castilla y León (BOCyL de 26 de febrero de 2008) (artículo 28, para el Grupo III) o IV Convenio Colectivo de Trabajo de Empresas de Televisiones Locales y Regionales de Castilla y León (BOCyL de 11 de abril de 2011) (artículo 11.1, para el redactor/a jefe/a).

[347] Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos Dependientes de Ésta (BOCyL de 27 de enero de 2003) (artículo 41, para el Grupo IV); Convenio Colectivo de la empresa Castillo Benavente, S.A. (BOCyL de 7 de mayo de 2010) (Anexo I, para los Grupos IV y V); Convenio Colectivo de la Fundación para la Enseñanza de las Artes en Castilla y León (BOCyL de 11 de marzo de 2010) (artículo 10.4, para el auxiliar administrativo); II Convenio Colectivo del Personal de la Fundación General de la Universidad de Valladolid (BOCyL de 13 de febrero de 2008) (artículo 16, para el auxiliar administrativo); II Convenio Colectivo de la Empresa Centro de Hemoterapia y Hemodonación de Castilla y León (BOCyL de 26 de febrero de 2008) (artículo 28, para el Grupo IV); Convenio Colectivo de Marroquinería, Cueros Repujados y Similares de Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria, Burgos, Soria, Segovia, Ávila, Valladolid y Palencia (BOE de 27 de junio de 2009) (Anexo I, para el Grupo Profesional 1, nivel 2] y IV Convenio Colectivo de Trabajo de Empresas de Televisiones Locales y Regionales de Castilla y León (BOCyL de 11 de abril de 2011) (artículo 11.1, para el peluquero/a).

[348] Convenio Colectivo de la Unión General de Trabajadores de Castilla y León (BOCyL de 28 de enero de 2009) (art. 30.1.3).

[349] Convenio Colectivo para empresas y trabajadores de Transporte de Enfermos y Accidentados en Ambulancia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOCyL de 18 de abril de 2008) (artículo 28).

[350] Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos Dependientes de Ésta (BOCyL de 27 de enero de 2003) (artículo 17); III Convenio Colectivo de la empresa Cementos Portland Valderrivas, S.A. (BOCyL de 12 de junio de 2007) (artículo 15); Convenio Colectivo de la Fundación para la Enseñanza de las Artes en Castilla y León (BOCyL de 11 de marzo de 2010) (artículo 14); II Convenio Colectivo de la Empresa Centro de Hemoterapia y Hemodonación de Castilla y León (BOCyL de 26 de febrero de 2008) (artículo 9); XXVI Convenio Colectivo de la Empresa El Norte de Castilla (BOCyL de 8 de abril de 2011) [artículo 15.c)] y IV Convenio Colectivo de Trabajo de Empresas de Televisiones Locales y Regionales de Castilla y León (BOCyL de 11 de abril de 2011) (artículo 12).

determinada titulación del sistema educativo permitirá el cambio de grupo o categoría, bien de manera automática[351], bien será uno de los aspectos a tomar en consideración a la hora de seleccionar al trabajador que va a promocionar[352].

4.- Estar cursando titulaciones oficiales de formación profesional permite disfrutar de permisos retribuidos --aun cuando hay alguna excepción a dicha regla[353]--, fundamentalmente para asistir a exámenes finales o parciales liberatorios, ora durante el tiempo necesario e indispensable[354], haciendo constar expresamente la hora de comienzo y finalización de la prueba[355] y comunicándolo con un preaviso mínimo de 15 días --o cinco días laborables[356]-- excepto cuando no se tenga conocimiento de la fecha de la prueba con tal antelación[357], ora abarcando todo el día[358], incluso extendiéndose a tres días laborables[359].

En ciertos supuestos, se limita el número de permisos a un máximo de tres --o dos convocatorias consecutivas[360]-- para asistir al mismo examen o misma asignatura[361] y, en

---

[351] Extensión del Convenio Colectivo para los empleados de las industrias de Tintorerías y Limpieza de Ropa, Lavanderías y Planchado de Ropa de la Provincia de Valladolid al mismo colectivo de las Provincias de Ávila, Segovia y Soria (BOCyL de 8 de abril de 2009) (artículo 9.2).

[352] Convenio Colectivo de la Fundación para la Enseñanza de las Artes en Castilla y León (BOCyL de 11 de marzo de 2010) (artículo 12.2); Convenio Colectivo del Personal de la Fundación Siglo (BOCyL de 24 de septiembre de 2007) (artículo 12.2) y II Convenio Colectivo del Personal Laboral de Administración y Servicios de las Universidades Públicas de Castilla y León (BOCyL de 18 de enero de 2007) (artículo 13).

[353] Convenio Colectivo de la empresa Castillo Benavente, S.A. (BOCyL de 7 de mayo de 2010) (Artículo 29).

[354] Convenio Colectivo de la empresa Asientos de Castilla, S.A. (BOCyL de 7 de marzo de 2007) [artículo 24.k)]; I Convenio Colectivo de Avescal Servicios Veterinarios, Sociedad Cooperativa (BOCyL de 1 de abril de 2011) (artículo 14); III Convenio Colectivo Regional de Castilla y León para la Actividad de Ayuda a Domicilio (BOCyL de 30 de marzo de 2010) (artículo 26); III Convenio Colectivo de la empresa Cementos Portland Valderrivas, S.A. (BOCyL de 12 de junio de 2007) (artículo 21); Convenio Colectivo de la empresa DHL EXEL SUPPLY CHAIN SPAIN, S.L.U., para sus centros de trabajo de la Cistérniga (Valladolid) y Venta de Baños (Palencia) (BOCyL de 23 de septiembre de 2008); Convenio Colectivo de la empresa Editora de Medios de Castilla y León, S.A. (BOCyL de 16 de julio de 2010) [artículo 24.h)]; II Convenio Colectivo de Fincas Urbanas de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL de 20 de diciembre de 2010) (artículo 24.4); II Convenio Colectivo de la Fundación Formación y Empleo de Castilla y León (BOCyL de 30 de enero de 2008) (artículo 38); II Convenio Colectivo del Personal de la Fundación General de la Universidad de Valladolid (BOCyL de 13 de febrero de 2008) (artículo 21); Convenio Colectivo de la Empresa Gas Natural Castilla y León, S.A. (BOCyL de 20 de mayo de 2005) (artículo 28.7); Convenio Colectivo de Marroquinería, Cueros Repujados y Similares de Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria, Burgos, Soria, Segovia, Ávila, Valladolid y Palencia (BOE de 27 de junio de 2009) [artículo 55.a)]; VII Convenio Colectivo de Medianas Superficies de Distribución de Alimentación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOCyL de 16 de marzo de 2011) (artículo 16); XXVI Convenio Colectivo de la Empresa El Norte de Castilla (BOCyL de 8 de abril de 2011) [artículo 30.g)]; IV Convenio Colectivo de Trabajo de Empresas de Televisiones Locales y Regionales de Castilla y León (BOCyL de 11 de abril de 2011) [artículo 18.I.g)] y Convenio Colectivo de la Unión General de Trabajadores de Castilla y León (BOCyL de 28 de enero de 2009) [art. 18.1.g)].

[355] Convenio Colectivo de la empresa Asientos de Castilla, S.A. (BOCyL de 7 de marzo de 2007) [artículo 24.k)].

[356] Convenio Colectivo de la Unión Sindical de Comisiones Obreras de Castilla y León (BOCyL de 8 de junio de 2011) [artículo 20.h)].

[357] III Convenio Colectivo Regional de Castilla y León para la Actividad de Ayuda a Domicilio (BOCyL de 30 de marzo de 2010) (artículo 26).

[358] Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos Dependientes de Ésta (BOCyL de 27 de enero de 2003) [artículo 77.1.j)]; Convenio Colectivo del Sector de Arqueología de Castilla y León (BOCyL de 15 de julio de 2010) (artículo 32.7); Acuerdo Marco entre la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León y los sindicatos CCOO, UGT y CSI-F (BOCyL de 1 de abril de 2011) (Cláusula X); Convenio Colectivo de la Fundación para la Enseñanza de las Artes en Castilla y León (BOCyL de 11 de marzo de 2010) [artículo 38.d)]; Convenio Colectivo del Personal de la Fundación Siglo (BOCyL de 24 de septiembre de 2007) (artículo 21.7); Convenio Colectivo de la Empresa Gas Natural Castilla y León, S.A. (BOCyL de 20 de mayo de 2005) (artículo 22); II Convenio Colectivo de la Empresa Centro de Hemoterapia y Hemodonación de Castilla y León (BOCyL de 26 de febrero de 2008) [artículo 45.f)]; II Convenio Colectivo del Personal Laboral de Administración y Servicios de las Universidades Públicas de Castilla y León (BOCyL de 18 de enero de 2007) [artículo 35.m)] y I Convenio Colectivo del Personal Laboral Docente e Investigador de las Universidades Públicas de Castilla y León (BOCyL de 16 de junio de 2008) [artículo 26.1.p)].

[359] Extensión del Convenio Colectivo para los empleados de las industrias de Tintorerías y Limpieza de Ropa, Lavanderías y Planchado de Ropa de la Provincia de Valladolid al mismo colectivo de las Provincias de Ávila, Segovia y Soria (BOCyL de 8 de abril de 2009) (artículo 20.12).

[360] Convenio Colectivo de Marroquinería, Cueros Repujados y Similares de Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria, Burgos, Soria, Segovia, Ávila, Valladolid y Palencia (BOE de 27 de junio de 2009) [artículo 55.c)]

otras, se establecen previsiones específicas para los trabajadores nocturnos quienes podrán disfrutar el permiso la noche anterior a la prueba[362].

Asimismo, se concede preferencia al trabajador a fin de elegir el turno de trabajo[363] --condicionando a veces este derecho a la existencia de puesto en el turno solicitado y la conformidad de los posibles compañeros afectados[364]--, en su caso el disfrute de las vacaciones, o adaptar su jornada diaria a la asistencia a las clases correspondientes, siempre y cuando las necesidades y organización de las labores lo permita y el empleado acredite cursar con regularidad tales estudios[365]; incluso en tal supuesto es posible solicitar una reducción de jornada con la correspondiente minoración retributiva[366].

Segundo.- La heterogeneidad es la nota habitual en el tratamiento de la formación para el empleo en los convenios colectivos de Castilla y León, habida cuenta de que la mayoría desarrollan esta materia atendiendo a las peculiaridades inherentes al sector de actividad en el que deben ser aplicados; la descrita circunstancia ha llevado a agrupar las distintas previsiones recogidas en una gran panoplia de supuestos que se exponen a continuación:

1.- Algunos convenios se adhieren a los diferentes Acuerdos Nacionales de Formación Continua vigentes en el momento de su firma, considerándolos aplicables en sus ámbitos funcional y territorial como mejor forma de organizar y gestionar las acciones de instrucción promovidas en el sector[367] o bien remiten sin mayor detalle a convenios colectivos de ámbito superior[368].

2.- La formación es considerada por algunos pactos como uno de los criterios inspiradores de la organización de las condiciones de trabajo[369].

3.- No faltan ejemplos de convenios que realizan declaraciones sobre el importante valor de la formación: unos la consideran "como un elemento estratégico que permite

---

[361] Convenio Colectivo de la Unión Sindical de Comisiones Obreras de Castilla y León (BOCyL de 8 de junio de 2011) [artículo 20.h)].

[362] II Convenio Colectivo de la Empresa Centro de Hemoterapia y Hemodonación de Castilla y León (BOCyL de 26 de febrero de 2008) [artículo 45.f)].

[363] Convenio Colectivo del Sector de Arqueología de Castilla y León (BOCyL de 15 de julio de 2010) (artículo 32.7); III Convenio Colectivo Regional de Castilla y León para la Actividad de Ayuda a Domicilio (BOCyL de 30 de marzo de 2010) (artículo 26); Convenio Colectivo de la empresa Castillo Benavente, S.A. (BOCyL de 7 de mayo de 2010) (Artículo 29); Convenio Colectivo de la Empresa Gas Natural Castilla y León, S.A. (BOCyL de 20 de mayo de 2005) (artículo 22) o XXVI Convenio Colectivo de la Empresa El Norte de Castilla (BOCyL de 8 de abril de 2011) [artículo 30.g)].

[364] III Convenio Colectivo de la empresa Cementos Portland Valderrivas, S.A. (BOCyL de 12 de junio de 2007) (artículo 21).

[365] Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos Dependientes de Ésta (BOCyL de 27 de enero de 2003) (artículo 45); con idéntica filosofía, II Convenio Colectivo de la Fundación Formación y Empleo de Castilla y León (BOCyL de 30 de enero de 2008) (artículo 38) y II Convenio Colectivo del Personal Laboral de Administración y Servicios de las Universidades Públicas de Castilla y León (BOCyL de 18 de enero de 2007) (artículo 28.5).

[366] Convenio Colectivo de la Unión Sindical de Comisiones Obreras de Castilla y León (BOCyL de 8 de junio de 2011) (artículo 42).

[367] II Convenio Colectivo para el Sector de Actividades Forestales de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL de 23 de marzo de 2009) (artículo 40.1); III Convenio Colectivo Regional de Castilla y León para la Actividad de Ayuda a Domicilio (BOCyL de 30 de marzo de 2010) (Artículo 26); II Convenio Colectivo de Fincas Urbanas de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL de 20 de diciembre de 2010) (artículo 42); VII Convenio Colectivo de Medianas Superficies de Distribución de Alimentación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOCyL de 16 de marzo de 2011) (artículo 32); IV Convenio Colectivo de Trabajo de Empresas de Televisiones Locales y Regionales de Castilla y León (BOCyL de 11 de abril de 2011) (artículo 29.II) y Extensión del Convenio Colectivo para los empleados de las industrias de Tintorerías y Limpieza de Ropa, Lavanderías y Planchado de Ropa de la Provincia de Valladolid al mismo colectivo de las Provincias de Ávila, Segovia y Soria (BOCyL de 8 de abril de 2009) (artículo 46.2).

[368] Convenio Colectivo del Sector de Grúas Móviles Autopropulsadas de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL de 23 de septiembre de 2009) (disposición final Tercera).

[369] Convenio Colectivo de la Fundación para la Enseñanza de las Artes en Castilla y León (BOCyL de 11 de marzo de 2010) (artículo 8.2) y Convenio Colectivo del Personal de la Fundación Siglo (BOCyL de 24 de septiembre de 2007) [artículo 6.2.b)].

compatibilizar la mayor competitividad de las empresas con la formación individual y el desarrollo profesional del trabajador"[370]; otros la integran dentro del sistema de gestión de calidad de la empresa, apreciándola como una materia clave en el principio de excelencia en los servicios prestados a los clientes, objetivos a los que contribuye una mayor profesionalización de los trabajadores mediante el cumplimiento del Plan Anual de Formación[371]; algunos asumen el compromiso de intensificar la política actualmente aplicada, estudiando su posible extensión a nuevas facetas no consideradas hasta el momento[372]; no faltan cuantos adaptan su oferta formativa a la dispersión y pequeño tamaño de la mayoría de las Corporaciones Locales que han de aplicarla, estableciendo a tal fin planes agrupados y/o interadministrativos que permita a los Municipios de menor tamaño hacer efectiva el adiestramiento de sus empleados[373]; en ocasiones se establece su valor estratégico de primer orden para el mantenimiento y mejora de la cualificación profesional en el ámbito sectorial[374]; en fin, dicha materia se conforma como un elemento integrante de la gestión dinámica del conocimiento orientada al desarrollo del potencial de los empleados, a fin de adecuar su nivel de competencias a los requerimientos de cada momento para la consecución de los objetivos empresariales[375].

4.- Considerar expresamente la formación como un derecho del trabajador aparece igualmente entre los contenidos de la negociación colectiva castellano y leonesa[376], incluso reconociendo expresamente la prerrogativa a su disfrute mientras el contrato se encuentre suspendido por razones de maternidad o paternidad o en cuantas ocasiones el trabajador disfrute de licencias vinculadas a la conciliación de la vida laboral y familiar[377].

5.- Los fines buscados por la formación en cada uno de los convenios son sumamente variados y diversos y pueden ser reconducidos a los siguientes ejemplos:

A.- Facilitar la inserción en la vida profesional; conservar y perfeccionar los conocimientos, en aras a fomentar la promoción interna y favorecer el aumento de la productividad a nivel empresarial y sectorial; en fin, promocionar la creación de nuevos empleos y su adaptación a la innovación tecnológica[378].

---

[370] II Convenio Colectivo para el Sector de Actividades Forestales de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL de 23 de marzo de 2009) (art. 40.1).

[371] I Convenio Colectivo de Avescal Servicios Veterinarios, Sociedad Cooperativa (BOCyL de 1 de abril de 2011) (artículo 8).

[372] Convenio Colectivo de la empresa Editora de Medios de Castilla y León, S.A. (BOCyL de 16 de julio de 2010) (artículo 38).

[373] Acuerdo Marco entre la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León y los sindicatos CCOO, UGT y CSI-F (BOCyL de 1 de abril de 2011) (Cláusula X).

[374] Convenio Colectivo de Trabajo del Sector de Pizarras, de ámbito Regional de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL de 15 de julio de 2010) (disposición final segunda).

[375] IV Convenio Colectivo de Trabajo de Empresas de Televisiones Locales y Regionales de Castilla y León (BOCyL de 11 de abril de 2011) (artículo 29).

[376] II Convenio Colectivo para el Sector de Actividades Forestales de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL de 23 de marzo de 2009) (art. 40.2); Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos Dependientes de Ésta (BOCyL de 27 de enero de 2003) (artículo 43.1); Convenio Colectivo de la Fundación para la Enseñanza de las Artes en Castilla y León (BOCyL de 11 de marzo de 2010) (artículo 69.1); II Convenio Colectivo del Personal de la Fundación General de la Universidad de Valladolid (BOCyL de 13 de febrero de 2008) (artículo 34); Convenio Colectivo del Personal de la Fundación Siglo (BOCyL de 24 de septiembre de 2007) (artículo 44.1); Convenio Colectivo de la Empresa Gas Natural Castilla y León, S.A. (BOCyL de 20 de mayo de 2005) (artículo 42); II Convenio Colectivo de la Empresa Centro de Hemoterapia y Hemodonación de Castilla y León (BOCyL de 26 de febrero de 2008) (artículo 29.2); II Convenio Colectivo del Personal Laboral de Administración y Servicios de las Universidades Públicas de Castilla y León (BOCyL de 18 de enero de 2007) (artículo 28.1) y Convenio Colectivo de la Unión General de Trabajadores de Castilla y León (BOCyL de 28 de enero de 2009) (art. 31.1).

[377] II Convenio Colectivo del Personal Laboral de Administración y Servicios de las Universidades Públicas de Castilla y León (BOCyL de 18 de enero de 2007) (artículo 28.6).

[378] II Convenio Colectivo para el Sector de Actividades Forestales de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL de 23 de marzo de 2009) (art. 40.2).

B.- Promover un mejor desarrollo profesional y personal[379].

C.- Conseguir una mejor adaptación del personal a la tecnología actual y a las nuevas incorporadas al sistema productivo, mantenimiento y otros servicios de la empresa, en el afán por lograr las máximas cuotas de seguridad y productividad, así como facilitar una mejor organización del trabajo[380].

D.- Configurar la formación como elemento esencial en la estrategia de cambio de las administraciones locales, y como factor básico para incrementar las cualificaciones profesionales de los empleados públicos; acercar y posibilitar la formación a los empleados públicos de las entidades locales más pequeñas; proporcionar los tiempos necesarios para la realización de los cursos, con un máximo de 50 horas al año, entendiendo como tiempo efectivo de trabajo el utilizado en su realización cuando el contenido de éstos tenga relación con el puesto de trabajo y que no se perjudique el normal funcionamiento de los servicios; inserción en el empleo vinculada a la Formación Profesional; vincular la formación a la adaptación de las nuevas tecnologías, reciclaje profesional y desarrollo de recursos humanos, dentro de los planes de modernización y calidad de las Administraciones Públicas; y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos[381].

E.- Adaptar los trabajadores a las nuevas exigencias de los puestos de trabajo después de incorporar nuevas prácticas, técnicas o tecnologías, cambios legislativos, ampliación de conocimientos, etcétera; perfeccionar y ampliar los conocimientos en aras a mejorar la eficacia, productividad y calidad del quehacer a desempeñar; adquirir nuevas pericias que permitan optar a desarrollar su trabajo en otros puestos; en fin, orientar hacia una formación específica, integral y para la promoción interna[382].

F.- Actualizar y poner al día los conocimientos profesionales exigibles en la categoría profesional y puesto de trabajo; adaptar los trabajadores a sus quehaceres en el puesto y a las modificaciones del mismo; fomentar la especialización en alguna materia del propio puesto de trabajo; ampliar los conocimientos de los trabajadores que les permita prosperar en su carrera profesional y aspirar a promociones profesionales a través de la adquisición de conocimientos relacionados con otros puestos; en fin, ampliar el conocimiento de idiomas extranjeros[383].

G.- Mejorar la calidad del trabajo, y en consecuencia, aumentar la calidad de atención al usuario de los servicios de las Universidades Públicas de Castilla y León; garantizar un desarrollo equilibrado y planificado capaz de satisfacer las necesidades del presente, considerando los requerimientos de competencias futuras que no pongan en peligro las capacidades de respuesta para satisfacer las necesidades planteadas; mejorar la calidad de vida del personal con independencia del medio donde trabajen; en fin, desarrollar el conocimiento y uso de la informática como instrumento de trabajo[384].

H.- Fomentar la realización de estudios, análisis y diagnósticos de las necesidades de formación continua de empresarios y trabajadores; promover planes de formación; promocionar el desarrollo personal y profesional de los empleados a través del adiestramiento; contribuir a la eficacia económica de las unidades productivas, mejorando la

---

[379] III Convenio Colectivo Regional de Castilla y León para la Actividad de Ayuda a Domicilio (BOCyL de 30 de marzo de 2010) (Artículo 26).

[380] III Convenio Colectivo de la empresa Cementos Portland Valderrivas, S.A. (BOCyL de 12 de junio de 2007) (artículo 14).

[381] Acuerdo Marco entre la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León y los sindicatos CCOO, UGT y CSI-F (BOCyL de 1 de abril de 2011) (Cláusula X).

[382] Convenio Colectivo de la Fundación para la Enseñanza de las Artes en Castilla y León (BOCyL de 11 de marzo de 2010) (artículo 69.2) y Convenio Colectivo del Personal de la Fundación Siglo (BOCyL de 24 de septiembre de 2007) (artículo 44.2).

[383] II Convenio Colectivo del Personal de la Fundación General de la Universidad de Valladolid (BOCyL de 13 de febrero de 2008) (artículo 34).

[384] II Convenio Colectivo del Personal Laboral de Administración y Servicios de las Universidades Públicas de Castilla y León (BOCyL de 18 de enero de 2007) (artículo 28.2).

competitividad de las mismas mediante esta materia; en fin, impulsar la adaptación a los cambios tecnológicos[385].

I.- Promover el desarrollo personal y profesional de los trabajadores; adaptarse a los cambios motivados tanto por procesos de innovación tecnológica como por nuevas formas de organización del empleo o contribuir mediante el adiestramiento continuo a propiciar una mayor eficacia en el desarrollo de las actividades que nos son propias[386].

6.- El contenido de la formación en cada uno de los convenios también ofrece altas dosis de heterogeneidad, pues algunos resultan sumamente detallados, en especial en aquellos ámbitos vinculados con la Administración Pública, y en otros casos únicamente esbozan cuanto deberá ser desarrollado en otros niveles o en momentos posteriores. En este sentido, cabe dar cuenta de las siguientes iniciativas:

A.- Cursos de perfeccionamiento para el puesto de trabajo (su objetivo esencial consiste en la adaptación del empleado a las modificaciones técnicas, normativas o de otro tipo, operadas en los puestos de trabajo, actualizando los conocimientos de aquél y facilitando una mejora en el desarrollo de sus tareas habituales); cursos de formación general (considerando como tal cuantas acciones formativas vayan encaminadas a renovar los conocimientos generales del trabajador tendentes a facilitar su acceso a otros puestos dentro de su categoría profesional); cursos de apoyo a la promoción (que incluyen las actividades de formación dirigida a proporcionar al trabajador los conocimientos, habilidades, técnicas y motivación capaces de facilitar el acceso a otros puestos de trabajo por medio del sistema establecido para la promoción interna); en fin, cursos de reconversión (cuya finalidad trata de adaptar las capacidades del trabajador a nuevos puestos en los supuestos de transformación o modificación funcional de órganos o servicios, o amortización o transformación de sus puestos de trabajo, favoreciendo así la estabilidad en el empleo)[387].

B.- En atención a las características peculiares del trabajo a desempeñar, la dirección de la empresa asignará un tiempo de formación tomando en consideración su currículo y adiestramiento anterior, labor de instrucción que asumirán los compañeros de igual o superior categoría, así como el/los coordinador/es técnicos con la finalidad de integrar al empleado en el menor tiempo posible en el desarrollo normalizado de sus tareas[388].

C.- Dentro de cada grupo profesional debe existir la mayor capacitación posible en cada uno de los integrantes de la plantilla, a fin de que puedan prestar sus servicios en cualquiera de los puestos en que vengan desempeñando su labor. A tal fin, la empresa habrá de anunciar, con la debida antelación, las fechas de celebración de los cursos para un determinado puesto o categoría, teniendo derecho a asistir a los mismos los trabajadores encuadrados en ella que lo hayan solicitado. Una vez finalizado el tiempo de instrucción, se realizarán los exámenes y pruebas necesarias para comprobar el aprovechamiento y capacitación adquiridos; la realización y duración de dichos ejercicios será preavisado con una antelación mínima de 15 días[389].

D.- Las empresas asumen el compromiso de promover una oferta formativa adecuada a los trabajadores para el desempeño de sus tareas, participando en las iniciativas formativas necesarias, a fin de establecer una acción al año en modalidad de mixta o a

---

[385] Extensión del Convenio Colectivo para los empleados de las industrias de Tintorerías y Limpieza de Ropa, Lavanderías y Planchado de Ropa de la Provincia de Valladolid al mismo colectivo de las Provincias de Ávila, Segovia y Soria (BOCyL de 8 de abril de 2009) (artículo 46.4).

[386] Convenio Colectivo de la Unión General de Trabajadores de Castilla y León (BOCyL de 28 de enero de 2009) (art. 31.2).

[387] Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos Dependientes de Ésta (BOCyL de 27 de enero de 2003) (artículo 43.3).

[388] Convenio Colectivo del Sector de Arqueología de Castilla y León (BOCyL de 15 de julio de 2010) (disposición adicional primera).

[389] III Convenio Colectivo de la empresa Cementos Portland Valderrivas, S.A. (BOCyL de 12 de junio de 2007) (artículo 14).

distancia, sin coste alguno para el trabajador[390] o garantizar un mínimo de 15 horas de formación por trabajador y año[391].

E.- Establecer la concesión de ayudas económicas destinadas a mejorar la cualificación del trabajador ya sea mediante ayudas a la formación reglada ya a la de naturaleza ocupacional[392].

F.- Cursos de reconversión o reciclaje profesional (teniendo tal consideración cuantas acciones formativas vayan dirigidas a reconvertir trabajadores cuya función o puesto de trabajo se hubiera declarado obsoleto como consecuencia de una modificación sustancial en su contenido, ya fuera por cambio de oficio, introducción de nuevas tecnologías o necesidades de rentabilidad o racionalización del trabajo); cursos de perfeccionamiento profesional para el desarrollo o actualización del puesto de trabajo (definidas como las actuaciones dirigidas a mejorar la cualificación profesional de los trabajadores en aspectos propios de su oficio que, sin ser imprescindibles para el normal desarrollo de sus cometidos, puedan resultar convenientes de cara a la evolución profesional futura de los distintos puestos de trabajo); en fin, cursos de perfeccionamiento en materias no estrictamente necesarias para el puesto de trabajo (definiendo como tales cualesquiera otras acciones formativas que pudieran plantearse fuera de los supuestos contemplados en los supuestos anteriores)[393].

G.- Aprobación anual de un plan de formación, donde se recogerán todas las necesidades previsibles de adiestramiento en las distintas áreas de actividad integrantes de la empresa, procurando, en cualquier caso, facilitar el acceso de todos los trabajadores al mismo; los proyectos podrán verse alterados en la medida en que varíen las necesidades inicialmente detectadas. La financiación de estos programas será a cargo de la empresa, la cual incluirá en sus presupuestos anuales una partida destinada a cumplir los objetivos marcados[394].

H.- Establecer como política empresarial la promoción de cursos de perfeccionamiento de formación general y reconversión para toda la plantilla y, además, recoger expresamente el compromiso de la empresa por cuidar en especial el adiestramiento de determinada categoría de trabajadores. Así, la unidad productiva velará por garantizar el acceso efectivo a la formación continua a los empleados con contrato a tiempo parcial, con la finalidad de favorecer su progresión y movilidad profesional en igualdad de condiciones que quienes prestan servicios a jornada completa[395].

I.- Formación de carácter permanente (cuya intención es actualizar los conocimientos y técnicas propias del área de trabajo donde cada persona desarrolla su actividad profesional); de carácter general (sus contenidos están dirigidos a todo el personal que, de acuerdo con lo previsto en la convocatoria, manifieste interés en adquirir o ampliar conocimientos de una determinada materia, con independencia del área funcional o actividad profesional en la cual, en el momento de realizar la demanda del curso, se encuentre el solicitante); de carácter específico (dirigidos a determinado personal diferenciado bien por el

---

[390] II Convenio Colectivo Regional de Servicios Educativos, Extraescolares y Socioculturales para Castilla y León (BOCyL de 19 de enero de 2011) (artículo 21).

[391] Extensión del Convenio Colectivo para los empleados de las industrias de Tintorerías y Limpieza de Ropa, Lavanderías y Planchado de Ropa de la Provincia de Valladolid al mismo colectivo de las Provincias de Ávila, Segovia y Soria (BOCyL de 8 de abril de 2009) (artículo 46.3).

[392] Convenio Colectivo de la empresa DHL EXEL SUPPLY CHAIN SPAIN, S.L.U., para sus centros de trabajo de la Cistérniga (Valladolid) y Venta de Baños (Palencia) (BOCyL de 23 de septiembre de 2008) (artículo 43, consistente en la cantidad de 402,303 € por curso académico) y Convenio Colectivo de la empresa Distribuidora Farmacéutica de Castilla y León (BOCyL de 10 de julio de 2007) (artículo 41, consistente en la cantidad de 185 € por año).

[393] Convenio Colectivo de la empresa Editora de Medios de Castilla y León, S.A. (BOCyL de 16 de julio de 2010) (artículo 39).

[394] II Convenio Colectivo del Personal de la Fundación General de la Universidad de Valladolid (BOCyL de 13 de febrero de 2008) (artículos 36 y 37).

[395] II Convenio Colectivo de la Empresa Centro de Hemoterapia y Hemodonación de Castilla y León (BOCyL de 26 de febrero de 2008) (artículo 29.2 y 4)

puesto de trabajo o categoría o bien por el área funcional de adscripción, o por ambos a la vez), en fin, de capacitación profesional (para la adaptación de los trabajadores a las modificaciones técnicas acaecidas en los puestos de trabajo o asegurar la estabilidad en su empleo en casos de transformación o alteración funcional de tareas)[396].

J.- Presentar un programa formativo atento al plan de desarrollo de la carrera profesional y prestar atención particularizada al diseño e impartición de cursos de formación sobre igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, así como respecto a la prevención de la violencia de género dirigidos a todo el personal[397].

7.- El tiempo dedicado a la formación también ofrece una regulación sumamente rica en matices dentro de la negociación sectorial autonómica, si bien cabe resaltar una serie de aspectos reiterados:

A.- Si el curso tiene carácter obligatorio, el tiempo dedicado a la formación será considerado como de trabajo efectivo, y será compensado por los gastos ocasionados por la matrícula en el mismo, desplazamiento y dietas que procedan[398].

Dichos cursos procurarán ser impartidos durante la jornada laboral, y de no ser posible, su asistencia será objeto de compensación horaria[399].

B.- Cuando el curso tenga carácter voluntario, en ocasiones se reduce el horario de trabajo del alumno durante esos días siendo computada su jornada como completa al ser considerado como tiempo de trabajo efectivo[400]. En otras, se establece la necesidad de recuperar parte del período utilizado para la formación en razón de treinta minutos por cada hora invertida si el adiestramiento ha tenido lugar dentro de la jornada laboral; en cambio, de tener lugar fuera del horario de prestación de servicios, el trabajador lucrará el derecho a un día de permiso, acumulable a las vacaciones, por cada catorce horas efectivas de formación[401] o bien se reconoce únicamente como de prestación de servicios la mitad del período dedicado a la formación[402]. También, se reconoce el derecho de compensación con un descanso del 50% del tiempo dedicado a la formación fuera de la jornada laboral, si bien

---

[396] II Convenio Colectivo del Personal Laboral de Administración y Servicios de las Universidades Públicas de Castilla y León (BOCyL de 18 de enero de 2007) (artículo 28.3 y 4).

[397] Convenio Colectivo de la Unión General de Trabajadores de Castilla y León (BOCyL de 28 de enero de 2009) (art. 31.4).

[398] Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos Dependientes de Ésta (BOCyL de 27 de enero de 2003) (artículo 44.1, 2 y 4); Convenio Colectivo de la empresa Castillo Benavente, S.A. (BOCyL de 7 de mayo de 2010) (Artículo 29); II Convenio Colectivo de la Empresa Centro de Hemoterapia y Hemodonación de Castilla y León (BOCyL de 26 de febrero de 2008) (artículo 29.5); II Convenio Colectivo del Personal Laboral de Administración y Servicios de las Universidades Públicas de Castilla y León (BOCyL de 18 de enero de 2007) (artículo 28.4) y Convenio Colectivo de la Unión General de Trabajadores de Castilla y León (BOCyL de 28 de enero de 2009) (art. 32.2).

[399] I Convenio Colectivo de Avescal Servicios Veterinarios, Sociedad Cooperativa (BOCyL de 1 de abril de 2011) (artículo 8); Convenio Colectivo de la Unión Sindical de Comisiones Obreras de Castilla y León (BOCyL de 8 de junio de 2011) (artículo 42); Convenio Colectivo de la empresa Editora de Medios de Castilla y León, S.A. (BOCyL de 16 de julio de 2010) (artículo 39); II Convenio Colectivo de la Fundación Formación y Empleo de Castilla y León (BOCyL de 30 de enero de 2008) (artículo 38); Convenio Colectivo de la Fundación para la Enseñanza de las Artes en Castilla y León (BOCyL de 11 de marzo de 2010) (artículo 69.4); Convenio Colectivo de Marroquinería, Cueros Repujados y Similares de Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria, Burgos, Soria, Segovia, Ávila, Valladolid y Palencia (BOE de 27 de junio de 2009) (artículo 75.2); VII Convenio Colectivo de Medianas Superficies de Distribución de Alimentación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOCyL de 16 de marzo de 2011) (disposición final segunda, para Zamora y su provincia) y XXVI Convenio Colectivo de la Empresa El Norte de Castilla (BOCyL de 8 de abril de 2011) (artículo 25).

[400] Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos Dependientes de Ésta (BOCyL de 27 de enero de 2003) (artículo 44.1 y 3).

[401] Convenio Colectivo de la empresa Editora de Medios de Castilla y León, S.A. (BOCyL de 16 de julio de 2010) (artículo 39).

[402] Convenio Colectivo de la Unión General de Trabajadores de Castilla y León (BOCyL de 28 de enero de 2009) (art. 32.1).

una vez acreditada la asistencia, el asueto puede ser sustituido por una compensación económica previo acuerdo entre las partes[403].

En cuanto al abono de los gastos, se establece que el trabajador tendrá derecho a percibir los gastos de inscripción, desplazamiento y dietas generados por la participación en la actividad formativa[404].

C.- También se establece un número de horas por trabajador que la empresa habrá de dedicar a su formación, quedando dicho tiempo fijado en un máximo de 4 horas por persona, siendo compensada tal actividad de ser realizada fuera del horario laboral mediante beca o descanso a elección del empleado[405] o en un mínimo de 40 horas anuales de formación[406].

D.- Cuando los cursos de formación no sean organizados por la empresa o las organizaciones sindicales en el marco de un acuerdo con la misma, sino que sean solicitados por la propia iniciativa del trabajador, corresponderá a los responsables empresariales decidir si permite o no su asistencia al mismo, atendiendo a la materia tratada, el interés para el empleado y objetivos del servicio y de ser concedido tendrá carácter retribuido pero no generará compensación por desplazamiento ni dietas[407], en otros casos se establece que el 50 por 100 del tiempo será a cargo de la empresa y el otro 50 por 100 a cargo del trabajador[408] y, en ocasiones, no generarán compensación alguna de tener lugar fuera de la jornada laboral o serán recuperables cuando coincidan con el desempeño de actividad[409].

E.- En relación con los Permisos Individuales de Formación (PIF), asumir de manera íntegra cuanto se prevea en su convocatoria, añadiendo que la empresa no podrá denegar las cinco primeras solicitudes presentadas por los empleados en cada una de las provincias[410].

Otras cláusulas establecen la obligación de informar a la plantilla sobre su derecho a solicitar PIF con el fin de realizar acciones formativas presenciales, licencia con una duración de 200 horas por año y carácter remunerado, al estar bonificado, siempre y cuando la empresa tenga crédito suficiente por no haberlo agotado en convocatorias anteriores y no existan razones organizativas que aconsejen lo contrario[411].

F.- Respecto a la formación basada en la utilización de las nuevas tecnologías e impartida a distancia o de manera *on line*, en cada convocatoria o programa deberá establecerse la equivalencia con horas lectivas, las condiciones temporales para el desarrollo del curso y cuando sea realizado en el mismo puesto de trabajo o en instalaciones anexas, el

---

[403] II Convenio Colectivo de Fincas Urbanas de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL de 20 de diciembre de 2010) (artículo 42) o VII Convenio Colectivo de Medianas Superficies de Distribución de Alimentación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOCyL de 16 de marzo de 2011) (disposición final segunda, para Burgos y su provincia).

[404] Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos Dependientes de Ésta (BOCyL de 27 de enero de 2003) (artículo 44.1).

[405] Convenio Colectivo de la empresa Asientos de Castilla, S.A. (BOCyL de 7 de marzo de 2007) (artículo 32).

[406] II Convenio Colectivo de la Empresa Centro de Hemoterapia y Hemodonación de Castilla y León (BOCyL de 26 de febrero de 2008) (artículo 29.3).

[407] Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos Dependientes de Ésta (BOCyL de 27 de enero de 2003) (artículo 44.5) y II Convenio Colectivo de la Empresa Centro de Hemoterapia y Hemodonación de Castilla y León (BOCyL de 26 de febrero de 2008) (artículo 29.9).

[408] Convenio Colectivo de la Unión Sindical de Comisiones Obreras de Castilla y León (BOCyL de 8 de junio de 2011) (artículo 42) o II Convenio Colectivo de la Fundación Formación y Empleo de Castilla y León (BOCyL de 30 de enero de 2008) (artículo 38).

[409] Convenio Colectivo de la empresa Editora de Medios de Castilla y León, S.A. (BOCyL de 16 de julio de 2010) (artículo 39).

[410] III Convenio Colectivo Regional de Castilla y León para la Actividad de Ayuda a Domicilio (BOCyL de 30 de marzo de 2010) (Artículo 26).

[411] Convenio Colectivo de la Unión Sindical de Comisiones Obreras de Castilla y León (BOCyL de 8 de junio de 2011) (artículo 42).

superior jerárquico acordará con el alumno el horario que puede dedicar a la formación, procurando hacerlo durante los días y horas con una menor repercusión en el desarrollo del servicio y con la necesaria flexibilidad para su aprovechamiento pedagógico[412].

En otros supuestos, para recibir este tipo de instrucción se permitirá el uso de las instalaciones y equipos técnicos del centro de trabajo, siempre y cuando exista disponibilidad y la actividad normal de la empresa no resulte entorpecida[413].

G.- Se permite la adaptación de la jornada ordinaria de trabajo[414] con el fin de permitir la asistencia a cursos de formación profesional o a la concesión del permiso oportuno de adiestramiento o perfeccionamiento profesional (incluidos congresos, ponencias o seminarios) con reserva del puesto de trabajo, siempre y cuando exista acuerdo o conformidad expresa de la empresa a fin de atender como conviene las necesidades del trabajo[415] o no perjudique la realización de las funciones específicas del puesto y no sea posible elegir otros horarios de asistencia[416].

H.- Con la finalidad de fomentar el perfeccionamiento profesional, se permiten licencias por asuntos propios justificadas en motivos relacionados con el desarrollo de la actividad profesional por un tiempo no superior a cuatro semanas por curso, teniendo derecho el trabajador a conservar sus retribuciones durante dos semanas y manteniendo su antigüedad; eso sí, esta clase de permisos queda subordinado a las necesidades propias del servicio[417].

8.- Se pretenden orientar los cursos de formación ofertados por las empresas a facilitar la promoción de los trabajadores, de manera que ésta asume el compromiso de promover acciones destinadas a facilitar a sus empleados la obtención del grado de preparación y nivel de conocimientos exigibles para hacer frente con garantías a dichos procesos de mejora de sus condiciones laborales[418].

En idéntico sentido, la oferta formativa irá destinada a garantizar la permanencia de los trabajadores en el sector mediante el cumplimiento de los requisitos de cualificación profesional exigidos legalmente, de manera que las empresas solicitarán y/o participarán en las iniciativas necesarias a tal fin, sin que las mismas supongan coste económico alguno para el empleado[419].

9.- La asistencia a los programas de formación proyectados por las empresas, así como el aprovechamiento de los mismos, constituye una obligación del trabajador[420], cuyo

---

[412] Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos Dependientes de Ésta (BOCyL de 27 de enero de 2003) (artículo 44.8).

[413] II Convenio Colectivo de la Fundación Formación y Empleo de Castilla y León (BOCyL de 30 de enero de 2008) (artículo 38).

[414] III Convenio Colectivo Regional de Castilla y León para la Actividad de Ayuda a Domicilio (BOCyL de 30 de marzo de 2010) (artículo 26).

[415] Convenio Colectivo del Sector de Arqueología de Castilla y León (BOCyL de 15 de julio de 2010) (artículo 32.7) y XXVI Convenio Colectivo de la Empresa El Norte de Castilla (BOCyL de 8 de abril de 2011) (artículo 25).

[416] III Convenio Colectivo de la empresa Cementos Portland Valderrivas, S.A. (BOCyL de 12 de junio de 2007) (artículo 22).

[417] Convenio Colectivo de la Fundación para la Enseñanza de las Artes en Castilla y León (BOCyL de 11 de marzo de 2010) (artículo 43.5 y 6).

[418] Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos Dependientes de Ésta (BOCyL de 27 de enero de 2003) (artículo 43.3) y Acuerdo Marco entre la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León y los sindicatos CCOO, UGT y CSI-F (BOCyL de 1 de abril de 2011) (Cláusula X); en términos parecidos, XXVI Convenio Colectivo de la Empresa El Norte de Castilla (BOCyL de 8 de abril de 2011) (artículo 26).

[419] III Convenio Colectivo Regional de Castilla y León para la Actividad de Ayuda a Domicilio (BOCyL de 30 de marzo de 2010) (Artículo 26).

[420] II Convenio Colectivo para el Sector de Actividades Forestales de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL de 23 de marzo de 2009) (art. 40.2) y I Convenio Colectivo de Avescal Servicios Veterinarios, Sociedad Cooperativa (BOCyL de 1 de abril de 2011) (artículo 8).

incumplimiento, si bien puede ser reconducido con carácter general a las faltas de asistencia al trabajo o impuntualidad, en ocasiones está tipificado expresamente como infracción grave o muy grave[421] por parte del convenio.

10.- Con carácter ciertamente excepcional, algunos convenios colectivos ligan determinados complementos retributivos a la formación profesional del trabajador, de manera que la participación en cursos y jornadas puede dar lugar a una retribución fija individualizada establecida en atención a su desarrollo profesional en la empresa[422] o la asistencia a un mínimo de 20 horas de formación o reciclaje constituye uno de los requisitos para lucrar el complemento de especialización o sexenio[423].

11.- Resulta bastante habitual la creación de comisiones de trabajo[424], paritarias sectoriales[425] o mesas de formación[426] encargadas de desarrollar la materia objeto de estudio en los diferentes sectores analizados; también suele ser frecuente encomendar las tareas de elaborar y desarrollar planes específicos de formación a la comisión paritaria del convenio[427] u otorgar funciones de informe sobre dichos proyectos a los comités de empresa[428] o la representación de los trabajadores en la empresa[429].

Tercero.- Aun cuando no constituye pauta habitual, pues no se suele tomar en consideración la edad del trabajador a la hora de proceder a regular la formación profesional en el marco de los convenios analizados, es necesario hacer referencia a algún producto negocial que sí tiene en cuenta a aquellos más jóvenes a la hora de ordenar la mejora de su perfeccionamiento profesional.

De manera excepcional, un convenio colectivo establece el compromiso de formación e integración en el mundo laboral de los jóvenes futuros profesionales mediante la firma de convenios de colaboración con universidades a fin de permitirles la realización de prácticas como becarios cuya finalidad única y exclusiva será con fines formativos, no recurriendo a

---

[421] I Convenio Colectivo de Avescal Servicios Veterinarios, Sociedad Cooperativa (BOCyL de 1 de abril de 2011) considera como falta grave "la negativa del trabajador a asistir a una reunión provincial, curso o jornada de formación programados por la empresa, en desarrollo del principio de formación e información regulado en el presente convenio", tipificándose como muy grave cuando el comportamiento sea reiterado [artículo 20.ñ)].

[422] Convenio Colectivo de la Empresa Gas Natural Castilla y León, S.A. (BOCyL de 20 de mayo de 2005) (artículo 36.1).

[423] II Convenio Colectivo del Personal Laboral de Administración y Servicios de las Universidades Públicas de Castilla y León (BOCyL de 18 de enero de 2007) [artículo 65.c)].

[424] II Convenio Colectivo para el Sector de Actividades Forestales de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL de 23 de marzo de 2009) (disposición transitoria); II Convenio Colectivo del Personal de la Fundación General de la Universidad de Valladolid (BOCyL de 13 de febrero de 2008) (artículo 35); Convenio Colectivo de Marroquinería, Cueros Repujados y Similares de Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria, Burgos, Soria, Segovia, Ávila, Valladolid y Palencia (BOE de 27 de junio de 2009) (artículo 75.1); II Convenio Colectivo del Personal Laboral de Administración y Servicios de las Universidades Públicas de Castilla y León (BOCyL de 18 de enero de 2007) (artículo 28.2) y Convenio Colectivo de la Unión General de Trabajadores de Castilla y León (BOCyL de 28 de enero de 2009) (art. 31.7 y disposición transitoria cuarta).

[425] Convenio Colectivo de Trabajo del Sector de Pizarras, de ámbito Regional de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL de 15 de julio de 2010) (disposición final segunda) o IV Convenio Colectivo de Trabajo de Empresas de Televisiones Locales y Regionales de Castilla y León (BOCyL de 11 de abril de 2011) (artículo 29.I).

[426] Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos Dependientes de Ésta (BOCyL de 27 de enero de 2003) (artículo 43.1) y Acuerdo Marco entre la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León y los sindicatos CCOO, UGT y CSI-F (BOCyL de 1 de abril de 2011) (Cláusula X).

[427] Convenio Colectivo del Sector de Arqueología de Castilla y León (BOCyL de 15 de julio de 2010) [artículo 9.f)]; Convenio Colectivo de la Empresa Gas Natural Castilla y León, S.A. (BOCyL de 20 de mayo de 2005) (artículo 21.4); II Convenio Colectivo del Personal Laboral de Administración y Servicios de las Universidades Públicas de Castilla y León (BOCyL de 18 de enero de 2007) [artículo 8.6.b)] y Extensión del Convenio Colectivo para los empleados de las industrias de Tintorerías y Limpieza de Ropa, Lavanderías y Planchado de Ropa de la Provincia de Valladolid al mismo colectivo de las Provincias de Ávila, Segovia y Soria (BOCyL de 8 de abril de 2009) (artículo 46.4).

[428] Convenio Colectivo de la empresa Asientos de Castilla, S.A. (BOCyL de 7 de marzo de 2007) [artículo 44.c)].

[429] Convenio Colectivo de la empresa Editora de Medios de Castilla y León, S.A. (BOCyL de 16 de julio de 2010) (artículo 39); Convenio Colectivo de Marroquinería, Cueros Repujados y Similares de Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria, Burgos, Soria, Segovia, Ávila, Valladolid y Palencia (BOE de 27 de junio de 2009) (artículo 68.8.5) o XXVI Convenio Colectivo de la Empresa El Norte de Castilla (BOCyL de 8 de abril de 2011) (artículo 25).

dichos alumnos para actividad laborales de puestos estructurales, ni pudiendo utilizarlos para sustituir a trabajadores de plantilla.

Asimismo, se limita el número de becarios por empresa, de manera que no podrán exceder de tres alumnos en unidades de hasta veinte empleados, de cinco en aquellas de veintiuno a cincuenta y siendo objeto de negociación en cuantas su plantilla supere los cincuenta, sin que en ningún caso su número pueda exceder del 20% de los empleados del departamento en que sean ubicados para su formación.

Finalmente, el número máximo de horas de asistencia será de mil dentro del curso académico y dará derecho a compensación de suplidos por transporte, comida o gastos ocasionados por su tarea en beneficio de la empresa[430].

IV.- Un Colofón Necesario: El Aprendizaje a lo largo de la vida

Todas las personas deben tener la posibilidad de formarse durante el transcurso de su existencia, dentro y fuera del sistema educativo, con el fin de adquirir, actualizar, completar y ampliar sus capacidades, conocimientos, habilidades, aptitudes y competencias para su desarrollo personal y profesional. En la Comunicación de la Comisión Europea de 2006, *Nunca es demasiado tarde para aprender*, se subrayó la importancia que para el empleo, la movilidad y la inclusión social tiene la educación de adultos y además, se identificaron los grupos prioritarios en este ámbito; poco después, la Comunicación de 2007 *Siempre es un buen momento para aprender* dio un paso más y definió cinco prioridades que los Estados miembros debían implementar para incrementar la participación de los adultos en el aprendizaje a lo largo de la vida y que tienen que ver con el aumento de la participación de los ciudadanos en este aprendizaje, la mejora de la calidad y eficacia del sistema, el reconocimiento de los resultados de aprendizaje y el seguimiento y evaluación de este sector.

La idea de educación permanente no es algo nuevo; desde hace años se asocia con un proceso educativo "continuo e inacabable que se prolonga a lo largo de la vida"[431]. Pretende "ser una solución de síntesis entre la educación escolar y los nuevos retos educativos" que se perfilan de forma global; aboga por un sentido formativo que se prolonga en el tiempo y en espacios sociales distintos a la escuela[432]. La recepción de tal planteamiento no ha tenido lugar, empero, de modo súbito, sino tras un proceso en el que se pueden identificar distintas fases en las cuales las modalidades de producción de competencias han diferido sustancialmente[433]:

1º Hasta aproximadamente la mitad del siglo XX la experiencia era la fuente esencial de producción de las competencias necesarias para el desarrollo del trabajo[434].

2º Durante el resto del siglo XX la formación proporcionada por el sistema educativo fue ganando posiciones como generador de tales competencias, en un proceso expansivo que ha conducido a afirmar que cada generación está más educada o, por ser más exactos,

---

[430] IV Convenio Colectivo de Trabajo de Empresas de Televisiones Locales y Regionales de Castilla y León (BOCyL de 11 de abril de 2011) (artículo 20).

[431] FAURE, E. (Coord.): *Aprender a ser*, Madrid (Alianza-UNESCO), 1972, pág. 265.

[432] COLOM CAÑELLAS, A.J.: "Continuidad y complementariedad entre la educación formal y no formal", *Revista de* Educación, núm. 338, 2005, pág. 10. "La educación a lo largo de la vida es un *continuum* que abarca desde que el hombre nace hasta que muere, y que no sólo es un espacio total, global y vital, sino también un *constructo* conceptual que trasciende la idea de la educación circunscrita a un espacio delimitado de la vida que, desde, al menos, la Ilustración, se enmarcaba en el ámbito institucional de la escuela", ORTEGA ESTEBAN, J.: "La edad a lo largo de la vida: la educación social, la educación escolar, la educación continua… todas son educaciones formales", *Revista de Educación*, núm. 338, 2005, pág. 172.

[433] PLANAS COLL, J.: "El papel de la empresa en la formación de los trabajadores en España", cit., pág. 126.

[434] KÖHLER, C.: "¿Existe un modelo de producción español? Sistema de trabajo y estructura social en comparación internacional", *Sociología del Trabajo*, núm. 20, 1994, págs. 3 y ss.

más titulada que su precedente. En efecto, tras la Segunda Guerra Mundial se consolida lo que ha venido a denominarse la escuela universal, universalista o de masas[435] (en España, más tarde, proyectándose en los años sesenta y haciéndose efectiva a mediados de los ochenta), que incorpora masivamente a adolescentes de todos los estratos sociales a los niveles secundarios y superiores del sistema educativo, y cuya instauración como modelo de transición a la vida adulta, y activa, sustituyó progresivamente los canales de entrada al mundo laboral basados en la institución familiar y el aprendizaje *in situ* del oficio por otros mecanismos más complejos en los que aquel sistema educativo actúa como eje central[436].

3º En los últimos años, por mor de la rapidez y profundidad de los cambios en los sistemas productivos, con los requerimientos competenciales que ello conlleva, las competencias precisas para el trabajo se adquieren mediante la interacción de diversos espacios formativos, entre los que destacan escuela y empresa, en un proceso que se desarrolla forzosamente a lo largo de toda la vida[437]. Ya en 1968 la UNESCO detectó lo que vino a denominarse "crisis mundial de la educación", para cuya superación, entre otras medidas, se abogaba por un mayor énfasis en la de carácter informal, sugiriendo, incluso, la reconsideración de la división general que se efectúa entre ésta y la formal[438]. La misma institución, en 1972, refrendó un salto cualitativo, al asumir la "globalidad" de la educación, entendida "como una empresa que rebasa el cuadro de los establecimientos escolares y universitarios y desborda las instituciones que la integran"[439]. En fin, y desde un planteamiento omnicomprensivo, en 1996 recogió la concepción de la educación permanente "como la condición de un desarrollo armónico y continuo de la persona", lo que va más allá de "las adaptaciones relacionadas con las mutaciones de la vida profesional"[440], para alcanzar la condición de soporte de la cohesión social y la participación democrática, conforme apunta en Informe de 1999[441].

En el ámbito comunitario la cuestión procede de antiguo, siendo menester citar, sin perjuicio de muestras anteriores, el *Libro Blanco de la Comisión sobre crecimiento competitividad y empleo (Retos y pistas para entrar en el siglo XXI)*, elaborado en 1994 y que establece como una de sus prioridades la consideración de la educación y la formación a lo largo de la vida como un proyecto al servicio del empleo al cual, por tanto, deben tender los sistemas nacionales. Posteriormente el *Libro Blanco sobre la educación y la formación: Enseñar a aprender. Hacia la sociedad cognitiva* (noviembre de 1995) también asumió la formación permanente como elemento esencial del desarrollo humano, pero en relación de complementariedad con los objetivos conectados a las necesidades de empleo.

Ese mismo año (1995) tuvo lugar el impulso definitivo, al ser declarado 1996 como Año Europeo de la Educación y de la Formación Permanente a lo largo de la vida (Decisión del Parlamento y del Consejo 2493/95/CE de 23 de octubre de 1995), que sirvió de marco para el desarrollo, con mayor o menor fortuna, de diversas actuaciones. Con todo, los años posteriores han reflejado la tensión entre los dos objetivos ya aludidos, pues mientras en ocasiones (las más, sobre todo en las Directrices para el empleo tras la Cumbre de Lisboa de 2000, en especial a partir de las de 2002) la UE ha conectado dicha formación a lo largo de la vida con el objetivo de la empleabilidad, en otras ha asumido un enfoque educativo centrando su atención prioritariamente en su condición de elemento indispensable para el desarrollo personal y humano, siguiendo la orientación recogida en la mentada Decisión 2493/95/CE. En unas pocas, en fin, ha aglutinado ambas finalidades, señalando que las iniciativas de educación permanente "deberían lograr un equilibrio adecuado entre las

---

[435] CASAL, J.: "Modos emergentes de transición a la vida activa en el umbral del siglo XXI: aproximación sucesiva, precariedad y desestructuración", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 75, 1996, págs. 295 y ss.

[436] CARDENAL DE LA NUEZ, Mª.E.: "La Universidad como dispositivo de colocación social. Movilidad y reproducción en la era de la precariedad laboral", cit., núm. 341, 2006, págs. 282-284.

[437] De función compartida, en cuanto hace a la producción de competencias, habla SANTELMANN, P.: "Production et transmission des savoirs: repères prospectifs", *Formation Emploi*, núm. 76, 2001, págs. 197 y ss.

[438] COOMBS, Ph.: *La crisis mundial de la educación*, Barcelona (Península), 1968, págs. 250-251.

[439] FAURE, E. (Coord.): *Aprender a ser*, cit., págs. 256-257.

[440] DELORS, J. (Coord.): *La educación a lo largo de la vida*, Madrid (Anaya-UNESCO), 1996, págs. 20 y 21.

[441] DELORS, J.: *La educación encierra un tesoro*, París (UNESCO), 1999.

dimensiones personales, culturales, cívicas y sociales y las preocupaciones económicas y laborales, e incluir, además, los principios democráticos y los valores relacionados con los derechos humanos" (Conclusiones del Consejo sobre una política de educación permanente, 97/C7/02, de 20 de diciembre de 1996).

Pese a la clara bipolaridad detectada en los numerosos documentos y textos comunitarios al respecto, ambas visiones son finalmente incorporadas a la Resolución del Consejo de 27 de junio de 2002 sobre la educación permanente, cuyo considerando primero indicaba que "la educación y la formación son un medio imprescindible para promover la cohesión social, la ciudadanía activa, la realización personal y profesional, la adaptabilidad y la empleabilidad"; se sientan a partir de este texto las bases de modernización de los objetivos para los cuales se prevé la formación profesional, optando por una educación permanente que comprenda "el aprendizaje desde la etapa preescolar hasta después de la jubilación, incluyendo todo el espectro del aprendizaje formal, no formal e informal". Este es el contexto, se asume un planteamiento que fuerza a emprender acciones orientadas en los sentidos siguientes[442]: 1.- Favorecer que todas las personas, con independencia de su edad, puedan acceder a la formación, adoptando iniciativas dirigidas también a personas desfavorecidas o sin formación inicial. 2. Fomentar la formación en competencias básicas que hasta ahora no se entendían como tales, como las tecnologías de la información, los idiomas, las ciencias sociales… 3.- Lograr la validación y el reconocimiento de las distintas formas de conseguir una cualificación (resultado de los aprendizajes formal, no formal e informal) entre países y sectores educativos, mediante una mayor transparencia y una mayor garantía de calidad.

Además, se insta a los Estados a que fomenten la participación de los interlocutores sociales, los empresarios, la sociedad civil y las autoridades locales y regionales, para que implementen medidas efectivas para la validación de los resultados del aprendizaje, tanto a nivel nacional como en cooperación entre Estados, para lo cual se adopta la Resolución del Consejo de 19 de diciembre de 2002, relativa al fomento de la cooperación reforzada europea en materia de educación y formación profesional, en la que se fijan como objetivos investigar para fomentar la transparencia, la comparabilidad, la transferibilidad y el reconocimiento de competencias y/o cualificaciones mediante el desarrollo de niveles de referencia, y crear principios homogéneos para la certificación y medidas comunes que incluyan un sistema de transferencia de créditos en la educación y la formación profesional. El ya citado Programa de Acción en el ámbito del aprendizaje permanente (Decisión 1720/2006/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre) fija los objetivos que deben presidir las actuaciones de la UE y de los Estados miembros.

Así pues, y aun cuando "no nos podemos permitir… el lujo de prescindir de la escuela, ni como lugar de instrucción, ni como ámbito de educación social", sí procede considerarla como "parte del devenir general de la educación a lo largo de la vida", en cuyo seno "debe seguir siendo una instancia fundamental en la educación de los individuos y los pueblos"[443]. Cabe hablar en la actualidad de "una lógica de coproducción y complementariedad entre la formación escolar y la que se produce o induce" desde otras instancias, incluidas, en un lugar destacado, las empresas"[444]. La normativa educativa vigente en España atiende a este punto

---

[442] CANO GALÁN, Y.: *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, cit., págs. 48-52.

[443] ORTEGA ESTEBAN, J.: "La edad a lo largo de la vida: la educación social, la educación escolar, la educación continua… todas son educaciones formales", cit., pág. 174.

[444] "En el proceso de coproducción de competencias en que están inmersas también las empresas españolas, éstas disponen de cuatro modalidades principales de intervención, que son de diversa naturaleza y con diversa intensidad de presencia: 1. La formación a través de la experiencia. El trabajo mismo es una de las fuentes principales de adquisición de las competencias necesarias para realizarlo. Es de facto la más antigua e intensa modalidad de adquisición de competencias en que las empresas intervienen. 2. La formación explícita de inserción o adaptación. Las empresas producen e inducen actividades de formación explícita para la inserción o la adaptación de sus trabajadores, e incluso están aumentando las actividades de formación explícita que algunas empresas realizan para trabajadores de otras empresas. Estas formaciones, dirigidas a trabajadores de otras empresas pueden tener múltiples motivaciones, desde acompañar la venta de sus productos (sobre todo por las empresas que venden tecnología a otras), el marketing o simplemente el negocio de venta de formación. 3. Las prácticas en la empresa. Las empresas participan en la formación inicial a través de las prácticas en la empresa que son obligatorias para los Ciclos de Formación Profesional desde la aprobación de la LOGSE. Este tipo de prácticas se ofrecen cada vez más, aunque en la mayoría de los casos sin carácter obligatorio1, en ciclos de carácter académico como el Bachillerato o la Universidad. 4. La participación de las empresas

de vista, sentando en el art. 5 LOE lo siguiente: A) "Todas las personas deben tener la posibilidad de formarse a lo largo de la vida, dentro y fuera del sistema educativo, con el fin de adquirir, actualizar, completar y ampliar sus capacidades, conocimientos, habilidades, aptitudes y competencias para su desarrollo personal y profesional" (apdo. 1). B) "El sistema educativo tiene como principio básico propiciar la educación permanente", a cuyo fin "preparará a los alumnos para aprender por sí mismos y facilitará a las personas adultas su incorporación a las distintas enseñanzas, favoreciendo la conciliación del aprendizaje con otras responsabilidades y actividades" (apdo. 2). C) "Para garantizar el acceso universal y permanente al aprendizaje, las diferentes Administraciones públicas identificarán nuevas competencias y facilitarán la formación requerida para su adquisición"; igualmente, les corresponderá "promover ofertas de aprendizaje flexibles que permitan la adquisición de competencias básicas y, en su caso, las correspondientes titulaciones, a aquellos jóvenes y adultos que abandonaron el sistema educativo sin ninguna titulación"; en fin, "facilitar el acceso a la información y la orientación sobre las ofertas de aprendizaje permanente y las posibilidades de acceso a las mismas" (apdos. 3, 4 y 6). D) "El sistema educativo debe facilitar y las Administraciones públicas deben promover que toda la población llegue a alcanzar una formación de educación secundaria postobligatoria o equivalente" (apdo 5).

Confluyen en el precepto distintos cauces para alcanzar una única meta, en tanto "el reto estratégico para la 'formación a lo largo de la vida'" exige reconocer el valor de los aprendizajes alcanzados al margen de la educación reglada, pero también "consiste en garantizar una formación inicial de buen nivel y, muy particularmente, erradicar el fracaso escolar de los adolescentes que abandonan su formación escolar sin haber superado los niveles mínimos, propios de la enseñanza obligatoria. Estos adolescentes, cuando sean adultos, corren el peligro, debido a su déficit extremo de formación inicial, de quedar excluidos de los procesos de formación a lo largo de toda la vida, que son cada vez más necesarios para mantener la 'empleabilidad'. Una intervención en este sentido parece urgente y con el tiempo el problema se hará más grave… Para los trabajadores adultos, los que ya terminaron su formación inicial hace años, con bajo nivel de cualificación o con importantes problemas de 'recualificación', probablemente sería necesario un proceso de 'realfabetización', con carácter compensatorio, que frene el progresivo distanciamiento entre trabajadores cualificados y no cualificados, que se produce espontáneamente mediante el comportamiento de las empresas"[445]. En esta línea, la Estrategia española de empleo 2012/2014 asume como objetivo el de "mejorar y adecuar las competencias profesionales a las necesidades del mercado", lo que implica "fomentar la mejora de la educación y el aprendizaje, adecuándolo a un mercado de trabajo cambiante, y abarca desde la reducción del abandono escolar hasta el aumento del porcentaje de población adulta que recibe formación para el empleo".

En clara conexión con esta perspectiva plural, los arts. 66 y ss. LOE se ocupan de la educación de personas adultas[446], sentando que su finalidad es la de "ofrecer a todos los mayores de dieciocho años la posibilidad de adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para su desarrollo personal y profesional", para lo cual "las administraciones educativas podrán colaborar con otras administraciones públicas con competencias en la formación de adultos y, en especial, con la administración laboral, así como con las corporaciones locales y los diversos agentes sociales" (art. 66.1 y 2 LOE), pudiendo promover convenios de colaboración para la enseñanza de personas adultas con las universidades, corporaciones locales y otras entidades públicas o privadas, que podrán "contemplar la elaboración de materiales que respondan a las necesidades técnicas y metodológicas de este tipo de enseñanzas" (art. 67.3 LOE). El límite de edad se amplía en el art. 67.1 LOE: "además de las personas adultas, excepcionalmente, podrán cursar estas enseñanzas los mayores de dieciséis años que lo soliciten y que tengan un contrato laboral

---

en los organismos de gestión y dirección de los sistemas educativos", PLANAS COLL, J.: "El papel de la empresa en la formación de los trabajadores en España", cit., págs. 126-128.

[445] PLANAS COLL, J.: "El papel de la empresa en la formación de los trabajadores en España", cit., pág. 141.

[446] La educación de personas adultas se estructura "en torno al marco global de la educación permanente", tal y como afirmó la V Conferencia Internacional de la UNESCO celebrada en Hamburgo en 1997, RUMBO ARCAS, B.: "La educación de las personas adultas: un ámbito de estudio e investigación", *Revista de Educación*, núm. 339, 2006, págs. 630 y 634.

que no les permita acudir a los centros educativos en régimen ordinario o sean deportistas de alto rendimiento".

Los objetivos de esta educación se cifran en el art. 66.3 LOE:

1.- Adquirir una formación básica, ampliar y renovar sus conocimientos, habilidades y destrezas de modo permanente y facilitar el acceso a las distintas enseñanzas del sistema educativo[447].

2.- Mejorar su cualificación profesional o adquirir una preparación para el ejercicio de otras profesiones.

3.- Desarrollar sus capacidades personales, en los ámbitos expresivos, comunicativo, de relación interpersonal y de construcción del conocimiento.

4.- Desarrollar su capacidad de participación en la vida social, cultural, política y económica y hacer efectivo su derecho a la ciudadanía democrática.

5.- Desarrollar programas que corrijan los riesgos de exclusión social, especialmente de los sectores más desfavorecidos.

6.- Responder adecuadamente a los desafíos que supone el envejecimiento progresivo de la población asegurando a las personas de mayor edad la oportunidad de incrementar y actualizar sus competencias.

7.- Prever y resolver pacíficamente los conflictos personales, familiares y sociales. Fomentar la igualdad efectiva de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, así como analizar y valorar críticamente las desigualdades entre ellos.

De forma harto significativa, el art. 67.7 LOE sienta que "las enseñanzas para las personas adultas se organizarán con una metodología flexible y abierta, de modo que respondan a sus capacidades, necesidades e intereses" (art. 67.7 LOE). En la misma línea de ductilidad se establece que su organización y metodología "se basarán en el autoaprendizaje y tendrán en cuenta sus experiencias, necesidades e intereses, pudiendo desarrollarse a través de la enseñanza presencial y también mediante la educación a distancia" (art. 67.2 LOE). Su carácter adaptable se plasma también, desde el punto de vista subjetivo, en la atención a la diversidad, apreciable de forma clara en la referencia a tres colectivos (art. 67.4 a 6 LOE): en primer lugar, corresponde a las administraciones educativas promover programas específicos de aprendizaje de la lengua castellana y de las otras cooficiales, en su caso, así como de elementos básicos de la cultura para facilitar la integración de las personas inmigrantes; en segundo término, en la educación de adultos se prestará una atención adecuada a aquellas que presenten necesidad específica de apoyo educativo; en fin, en los establecimientos penitenciarios se garantizará a la población reclusa el acceso a estas enseñanzas.

---

[447] Esta apertura o retorno al sistema educativo permite cerrar el círculo, en tanto, todos los estudios estadísticos sobre las la participación de las personas en formación continua o procesos formativos no formales e informales "demuestran que a mayor nivel de formación reglada recibida, más posibilidades existen de caminar autónomamente en aprendizajes posteriores"; en otras palabras, no sólo es importante otorgar reconocimiento o validez oficial a los aprendizajes adquiridos a lo largo de la vida, sino que también es esencial facilitar el acceso o regreso a la formación reglada para optimizar el potencial de aprendizaje permanente [SANZ FERNÁNDEZ, F.: "La validación universitaria de los aprendizajes adquiridos en la experiencia: su contexto económico y social", cit., pág. 104]. En efecto, "la formación no escolar, lejos de compensar las diferencias de formación inicial escolar, tienden a reforzarlas. Los datos nos confirman que, como tendencia principal, las personas que tienen mayor acceso a las modalidades de formación en las que están implicadas las empresas, son las personas más formadas en su formación inicial y, en cualquier caso, que el nivel de formación inicial condiciona fuertemente las oportunidades de 'formación a lo largo de toda la vida'" [PLANAS COLL, J.: "El papel de la empresa en la formación de los trabajadores en España", cit., pág. 140]. Baste como muestra el Informe OCDE: *Más allá de la retórica: políticas y prácticas de la educación de adultos*, Madrid (OCDE y MECD), 2003, de conformidad con el cual en todos los países estudiados la proporción de tasa de participación en procesos de aprendizaje autónomo y formación continua aumenta, en las personas de 25 a 64 años, en proporción al nivel adquirido en la formación reglada.

ALUMNADO MATRICULADO EN EDUCACIÓN DE PERSONAS ADULTAS. CURSO 2010/2011 (Fuente: MEC: *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*)		
ENSEÑANZAS		NÚMERO DE ALUMNOS
FORMALES	TOTAL	462.089
	Iniciales E. Básica	92.914
	E. Secundaria para adultos	175.580
	Preparación pruebas libres para Graduado en ESO	42.718
	Lenguas extranjeras para inmigrantes	61.499
	Acceso a la universidad > 25 años	20.047
	Preparación pruebas acceso a ciclos de grado medio	7.212
	Preparación pruebas de acceso a ciclos grado superior	26.678
	Otras enseñanzas Técnico Profesionales	32.441
NO FORMALES		209.205

Un aspecto especialmente destacable es el relativo al reconocimiento de las competencias adquiridas por cualquier vía, apuntado en el art. 66.4 LOE al reconocer que "las personas adultas pueden realizar sus aprendizajes tanto por medio de actividades de enseñanza, reglada o no reglada, como a través de la experiencia, laboral o en actividades sociales, por lo que se tenderá a establecer conexiones entre ambas vías y se adoptarán medidas para la validación de los aprendizajes así adquiridos". Se sitúa así en la órbita de la LO 5/2002, que unos años antes ya avanzó en su art. 3 el objetivo de realizar la evaluación, reconocimiento y acreditación de las cualificaciones profesionales cualquiera que hubiera sido su forma de adquisición. Idea, por otra parte, apuntada a nivel internacional, entre otros textos, por la Recomendación 195 de la OIT (2004), sobre el desarrollo de los recursos humanos, o por el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre aprender y enseñar en una sociedad cognitiva (1995)[448].

Estas previsiones permiten retomar cuestiones adelantadas al inicio del capítulo, donde ya se plasmó la existencia de una evolución tendente a otorgar una eventual validación oficial a los aprendizajes derivados de la experiencia, los cuales, sin haber sido despreciados del todo, durante décadas no han alcanzado el máximo estatus social de reconocimiento público[449]. El cambio "es un síntoma de que actualmente importa más lo que se aprende que las circunstancias de cómo, dónde, cuándo y con quién se aprende. Algo que, por otra parte, ha sido considerado como una teoría extravagante hasta hace relativamente pocos años", pero que hoy se asume con naturalidad, pues, "en definitiva, se trata de reconocer formas plurales de aprendizaje y vías diversificadas de acceso a titulaciones que se correspondan con un trato más adecuado a los distintos estilos cognitivos y más adaptado a las distintas circunstancias sociales de la vida de los que no sólo desean sino necesitan aprender durante toda su vida"[450].

---

[448] En la doctrina, por extenso, LAVAL, C.: *La escuela no es una empresa*, Barcelona (Paidós), 2004, en espacial, pág. 180.

[449] "Aunque en España resulta muy novedoso el impuso que, en las últimas leyes educativas, se está dando a la necesidad de reconocer y validar los aprendizajes no formales e informales, este fenómeno no es, sin embargo, nada nuevo en los países del entorno occidental"; así, por ejemplo, en EE.UU. o Canadá cuenta con una tradición de casi un siglo y en algunos países europeos data de mediados del siglo pasado, "con el advenimiento de la denominada sociedad del conocimiento", MEDINA FERNÁNDEZ, D. y SANZ FERNÁNDEZ, F.: "Los sistemas de reconocimiento y acreditación de los aprendizajes no formales e informales: referencias históricas, funciones socioeducativas y perspectiva teórica", *Revista de Educación*, núm. 348, 2009, págs. 257-258.

[450] SANZ FERNÁNDEZ, F.: "La validación universitaria de los aprendizajes adquiridos en la experiencia: su contexto económico y social", cit., págs. 102-104.

El aumento del papel otorgado a las competencias adquiridas de modo informal (y la complejidad de las mismas) incrementa sin duda las exigencias relativas a su reconocimiento. Aún más "debido a la externalidad de los mercados de trabajo; la movilidad de los trabajadores se hace cada vez más, mediante cambios de empresa, y ello implica, que en el cambio de empresa se pierda la 'memoria' que tenía la empresa de origen sobre las competencias adquiridas mediante el trabajo, y no certificadas, de sus ex-trabajadores"[451]. Como crítica, se afirma que el título o acreditación nada añade a la competencia, lo que refleja la existencia de una mera preocupación credencialista o, más coloquialmente, un problema de "titulitis"; cabe responder que la credencial implica la visibilidad de las competencias, el acceso al reconocimiento social de las adquiridas, superior empleabilidad, mayores posibilidades de promoción y mejora…, además de un factor motivador para la participación en las actividades formativas[452].

La validación puede ofrecer diversas modalidades. Puede llegar al extremo de la sustitución completa del proceso de formación por el aprendizaje adquirido a través de la experiencia, al punto de permitir el desempeño de una profesión superior respaldada por un título, incluido el universitario, o presentar variables de menor calado. El gran polimorfismo existente admite, entre otras posibles, la siguiente sistematización[453]:

De un lado, sistemas de acreditación en el ámbito de las enseñanzas formales, regulados por las autoridades educativas y que admiten como posibles modalidades, en primer lugar, el establecimiento de pasarelas que acreditan el acceso, dispensando del requisito de un título o estudios previos para acceder a determinadas enseñanzas (por ejemplo, el acceso a la universidad para mayores de veinticinco[454], de cuarenta o de cuarenta y cinco años); en segundo término, la realización de un examen o prueba única que acredita para un título oficial; por último, la previsión de sistemas de acreditación propiamente dichos, que se realizan con la finalidad de obtener un título o parte del mismo por medio de un mecanismo específico de evaluación de competencias, las cuales se han podido adquirir mediante la experiencia (educación informal) o mediante enseñanzas no formales.

De otro, la acreditación en el ámbito de las enseñanzas no formales, ajena al ámbito de actuación de las autoridades educativas. Cabe distinguir dos casos: primero, la acreditación de la formación para el empleo (en cuya regulación intervienen las autoridades laborales) mediante un certificado de profesionalidad o parte del mismo; segundo, acreditación de competencias con carácter general (en los términos establecidos por las instituciones que lo desarrollan), que no tienen relación con ninguna titulación o certificado, pero que pueden hacerse valer en el currículum.

Los arts. 68 y 69 LOE esbozan varias posibilidades, que, como no podía ser de otro modo en una norma de educación, se centran en el sistema educativo formal[455]:

---

[451] PLANAS COLL, J.: "El papel de la empresa en la formación de los trabajadores en España", cit., pág. 130. "Si las cualificaciones vinculadas a un puesto y específicas a una empresa pierden su atractivo porque el empleo en los mercados de trabajo internos se vuelve menos seguro que en el pasado, un sistema efectivo para el reconocimiento de las competencias adquiridas podría ofrecer un compromiso aceptable", MARSDEN, D.: "Mutation industrielle, compétences et marchés du travail", *Revue Européenne de Formation Professionnelle*, núm. 1, 1994, pág. 20.

[452] MEDINA FERNÁNDEZ, D. y SANZ FERNÁNDEZ, F.: "Los sistemas de reconocimiento y acreditación de los aprendizajes no formales e informales: referencias históricas, funciones socioeducativas y perspectiva teórica", cit., págs. 264 y ss. Sobre el elemento motivador dado por la esperanza de lograr una titulación o certificaciones, también CABALLERO MARTÍNEZ, Mª.J. y RAMOS PARDO, F.J.: "Protección social e inserción laboral de los trabajadores jóvenes con carencias de titulación y cualificación", *Revista de Educación*, núm. 349, 2009, pág. 261.

[453] MEDINA FERNÁNDEZ, D. y SANZ FERNÁNDEZ, F.: "Los sistemas de reconocimiento y acreditación de los aprendizajes no formales e informales: referencias históricas, funciones socioeducativas y perspectiva teórica", cit., págs. 276-277.

[454] De hecho, este acceso a la universidad para mayores de 25 años (desde 1970) inicia las primeras pasarelas "que en un sentido amplio podrían asociarse a los sistemas de acreditación", MEDINA FERNÁNDEZ, D. y SANZ FERNÁNDEZ, F.: "Los sistemas de reconocimiento y acreditación de los aprendizajes no formales e informales: referencias históricas, funciones socioeducativas y perspectiva teórica", cit., pág. 263.

[455] Tradicionalmente, la educación de personas adultas se ha concebido "como una prolongación del sistema formal, prestando menos atención a la educación de personas adultas no formal e informal", RUMBO ARCAS, B.: "La educación

1.- Las personas adultas que quieran adquirir las competencias y los conocimientos correspondientes a la educación básica contarán con una oferta adaptada a sus condiciones y necesidades. Corresponde a las administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, organizar periódicamente pruebas para que las personas mayores de dieciocho años puedan obtener directamente el título de Graduado en ESO, siempre que hayan alcanzado las competencias básicas y los objetivos de la etapa (art. 68 LOE).

2.- Las administraciones educativas deben promover medidas tendentes a ofrecer a todas las personas la oportunidad de acceder a las enseñanzas de Bachillerato o Formación profesional. En concreto, a ellas corresponde adoptar las medidas oportunas para que las personas adultas dispongan de una oferta específica de estos estudios organizada de acuerdo con sus características. Igualmente, organizar la oferta pública de educación a distancia con el fin de dar una respuesta adecuada a la formación permanente de tales personas adultas; oferta que incluirá el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. También deberán organizar periódicamente pruebas para obtener directamente el título de Bachiller o alguno de Formación Profesional, siempre que demuestren haber alcanzado los objetivos establecidos en la norma y en el currículo respectivo, teniendo en cuenta que para presentarse a las pruebas para la obtención del título de Bachiller se requiere tener veinte años; dieciocho para el título de Técnico, veinte para el de Técnico Superior o, en su caso, diecinueve para aquéllos que estén en posesión del título de Técnico (art. 69.1 a 4 LOE).

3.- Los mayores de diecinueve años de edad podrán acceder directamente a las enseñanzas artísticas superiores mediante la superación de una prueba específica, regulada y organizada por las administraciones educativas, que acredite que el aspirante posee la madurez en relación con los objetivos del bachillerato y los conocimientos, habilidades y aptitudes necesarios para cursar con aprovechamiento las correspondientes enseñanzas.

4.- Las personas mayores de veinticinco años de edad podrán acceder directamente a la universidad, sin necesidad de titulación alguna, mediante la superación de una prueba específica.

Este es también el espíritu que inspira buena parte de las reformas a la LO 5/2002 y a la LOE efectuadas por LO 4/2011, así como, tras ella, el que acompaña a las disposiciones incorporadas a los reglamentos rectores de los distintos niveles de enseñanza, incidiendo, en los términos ya analizados, en la flexibilidad en la oferta de enseñanzas, de cara a facilitar la conciliación de estudios con la actividad laboral u otras responsabilidades; en la apertura de nuevas vías para la adquisición de competencias y para otorgar a éstas cobertura formal, con los efectos laborales y educativos que de ello deriven; en la importancia de reconocer y acreditar o certificar cuantas competencias adquiera la persona a lo largo de su vida académica y/o profesional; en la conexión entre formación del sistema educativo y formación para el empleo y, por ende, entre la administración educativa y la laboral; en la apertura de vías de retorno a la formación profesional del sistema educativo para quienes la hubieran abandonado o, al menos, destinadas a facilitar la obtención de una titulación; etc.

Por cuanto hace a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la norma de referencia viene dada por la Ley 3/2002, de 9 de abril, de Educación Básica de las Personas Adultas en tal ámbito geográfico, desarrollada por Decreto 105/2004, de 7 de octubre, a cuyos efectos "se entiende por educación de personas adultas el conjunto de actuaciones y procesos de aprendizaje, reglados o no, que tienen como finalidad ofrecer a los ciudadanos de Castilla y León que hayan superado la edad máxima de escolarización obligatoria, la posibilidad de desarrollar sus capacidades, enriquecer sus conocimientos, acceder a los bienes culturales y

---

de las personas adultas: un ámbito de estudio e investigación", *Revista de Educación*, núm. 339, 2006, pág. 626 o, en análogo sentido, MEDINA FERNÁNDEZ, D. y SANZ FERNÁNDEZ, F.: "Los sistemas de reconocimiento y acreditación de los aprendizajes no formales e informales: referencias históricas, funciones socioeducativas y perspectiva teórica", cit., pág. 275.

formativos, mejorar sus competencias técnicas o profesionales, reorientar las mismas con el fin de atender sus propias necesidades y las de la sociedad, así como desarrollar la capacidad crítica y de participación en la realidad cultural, social, económica y política" (art. 1).

Tal educación tenderá al desarrollo individual y colectivo de dichas personas, para lo cual la Ley asume como objetivos los de garantizarles una educación basada en el principio de la educación permanente; regularla asegurando los recursos necesarios que permitan su participación en las distintas ofertas formativas; elevar el nivel de educación básica y cualificación profesional de esta población, con atención especial a los colectivos desfavorecidos; atender las demandas que impone una sociedad cambiante, desarrollando nuevas tecnologías y favoreciendo hábitos que permitan vivir el tiempo dedicado al ocio de forma creativa; preparar para la inserción socio-laboral y comunitaria de las personas adultas; promover el acceso a los diferentes niveles del sistema educativo y potenciar las modalidades de educación presencial y a distancia; conseguir el equilibrio entre el ámbito rural y el urbano; promover el conocimiento de la realidad castellano y leonesa, estatal y de la UE y fomentar las actividades de investigación, estudio e intercambio de experiencias relacionadas con los procesos formativos destinados a personas adultas (art. 2).

Para alcanzar tales objetivos el art. 4 de la norma proyecta desarrollar programas formativos destinados a la iniciación y desarrollo profesional del adulto; planificar el mapa autonómico de educación de tales personas de acuerdo con las necesidades existentes; colaborar (desde la administración educativa) con otras administraciones, instituciones u organizaciones para aunar esfuerzos, racionalizar la distribución de los recursos y proporcionar más amplios y mejores servicios y, en fin, atender a la formación específica y perfeccionamiento del profesorado que desarrolle sus tareas en este ámbito educativo (cuestión a la que vuelve a atender con detalle el art. 15).

Las acciones educativas, presenciales o a distancia, contemplan ofertas de educación básica que permita acceder a otros niveles del sistema educativo; de formación que posibilite la adquisición, actualización y perfeccionamientos necesarios para desempeñar una profesión u oficio que favorezca la inserción laboral y de formación para la participación social, cultural, política y económica, profundizando en los valores cívicos y en el conocimiento de los bienes culturales (art. 5). Todo ello se arbitrará a través de los programas formativos enumerados en el art. 6: 1.- De alfabetización. 2.- Orientados a la obtención de titulaciones regladas que permitan acceder al trabajo y a otros niveles del sistema educativo. 3.- Destinados a colectivos desfavorecidos que permitan su integración y participación en el mundo laboral. 4.- Dirigidos a promover el conocimiento de Castilla y León. 5.- Para la preparación de la prueba destinada a la obtención del título de la educación secundaria, de acceso a ciclos formativos de Formación Profesional, para lograr el título de Bachillerato o de acceso a la universidad. 6.- Que ayuden a la integración de los inmigrantes residentes en Castilla y León. 7.- Que fomenten el estudio de idiomas y el uso de las TIC. 8.- Que incentiven la creatividad o contribuyan al enriquecimiento de la formación personal. 9.- Que tengan como objetivo fomentar la dimensión europea. 10.- Que tengan incidencia especial en la educación en valores democráticos, sociales y culturales.

La organización, regulación, inspección y evaluación de tales programas compete, sin perjuicio de la coordinación con otras instancias, a la administración educativa (art. 7). Se crea, además, un Consejo de Educación de Personas Adultas de Castilla y León como órgano que interviene en esta materia (art. 18, con desarrollo en Decreto 131/2002, de 19 de diciembre, modificado por Decreto 121/2003).

En cuanto hace a los centros donde podrá impartirse esta educación, pueden ser tanto públicos como privados, ordinarios o específicamente destinados a desarrollar programas de educación para adultos (art. 8). Los centros específicos pueden impartir los programas de alfabetización, los orientados a adquirir, completar o actualizar la formación básica o los correspondientes a enseñanzas no regladas; ahora bien, para impartir educación secundaria deben ser oportunamente autorizados. Los ordinarios pueden impartir, previa autorización, el segundo ciclo de educación secundaria, los estudios de Bachillerato y los de Formación Profesional. En fin, la enseñanza de idiomas a distancia se residencia en las Escuelas Oficiales de Idiomas, aunque se admite la autorización excepcional para su impartición en centros de educación secundaria y en centros públicos específicos de educación para adultos (art. 11).

Por cuanto hace a los destinatarios de la oferta, se circunscriben a los tres grupos siguientes (art. 16): en primer lugar, y respecto a los programas destinados a adquirir la formación básica, quienes hayan superado la edad máxima de permanencia en los centros ordinarios para cursar la educación básica obligatoria; en segundo término, por cuanto hace a los programas dirigidos a alcanzar otros niveles y grados del sistema educativo, quienes tengan la edad mínima determinada en reglamento; por último, para el resto de programas, quienes hayan cumplido dieciocho años o, excepcionalmente y con los requisitos que se establezcan, los mayores de dieciséis.

Las genéricas previsiones de la Ley 3/2002 encuentran reflejo y concreción en diversas normas de inferior rango. Además de los citados Decretos 105/2004, que desarrolla aquella ley, y 131/2002, relativo al Consejo de Educación de Personas Adultas, es menester citar el Decreto 77/2008, de 30 de octubre, de modificación de las denominaciones y regulación de la ordenación general de las enseñanzas y centros de educación de personas adultas de la Comunidad de Castilla y León; Decreto 77/2006, de 26 de octubre, por el que se aprueba el reglamento orgánico de los centros públicos específicos de personas adultas de Castilla y León; Orden EDU/1258/2008, de 9 de julio, por la que se ordenan y organizan las enseñanzas de bachillerato en régimen a distancia en la Comunidad de Castilla y León; Orden EDU/1259/2008, de 8 de julio, por la que se regula la enseñanza secundaria para personas adultas en la Comunidad de Castilla y León; Orden EDU/1313/2007, de 2 de agosto, por la que se regula la organización y funcionamiento de los centros públicos específicos de educación de personas adultas de la Comunidad de Castilla y León; Orden EDU/1032/2006, de 20 de junio, por la que se establece el procedimiento para autorizar la implantación de módulos complementarios y optativos y para modificar la duración de los períodos de enseñanza en la Enseñanza Básica para Personas Adultas; Orden EDU/1666/2005, de 23 de diciembre, por la que se ordenan los niveles I y II de la enseñanza básica para personas adultas y se establece su currículo (modificada por Orden EDU/2162/2008, de 10 de diciembre); Orden EDU/1668/2005, de 13 de diciembre, por la que se adopta la organización y metodología de la ESO a la educación de personas adultas en la Comunidad de Castilla y León; Orden EDU/958/2004, de 17 de junio, por la que se regulan las Comisiones Provinciales de Educación de Personas Adultas; Resolución de 15 de mayo de 2006 por la que se aprueban los estudios que podrán ser convalidados con módulos de la enseñanza básica para personas adultas y el procedimiento para la convalidación o Resolución de 22 de febrero de 2006 por la que se aprueban los documentos oficiales de evaluación de la enseñanza básica de personas adultas.

A partir de este importante elenco normativo, la educación para adultos en Castilla y León se estructura, fundamentalmente, en torno a las actuaciones siguientes:

1.- En los centros específicos (CEPAS) y las aulas de educación para adultos se desarrolla una oferta educativa orientada a tres áreas[456]:

A) Educación orientada al acceso a otros niveles del sistema educativo: a) Enseñanza Básica.- Desde alfabetización hasta la obtención del Graduado en ESO, por lo que se divide en tres niveles: iniciación (adquisición de nociones elementales de lectoescritura y cálculo a través de dos posibles diseños curriculares; uno para quienes tienen el español como lengua materna y otro para quienes lo tienen como segunda lengua), conocimientos básicos (los precisos para acceder al currículo de la educación secundaria para adultos o seguir cursos que permitan obtener cualificaciones profesionales; su superación permite acceder al nivel siguiente y los estudios cursados son certificados por el centro donde se realizan) y educación secundaria para personas adultas (en cuatro ámbitos del conocimiento, en cada uno de los cuales se desarrollan cuatro módulos obligatorios sucesivos --I, II, III y IV-- y otros optativos; permite lograr el título de Graduado en ESO, pudiendo cursarse en modalidad presencial o a distancia). b) Preparación de pruebas libres para la obtención directa del título de Graduado en ESO (Programas dirigidos a mayores de 18 años y que

[456] Cursaron educación para adultos presencial 32.271 alumnos en Castilla y León en el curso 2008/2009, CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., pág. 130

deseen presentarse a la citada prueba, que se realiza dos veces al año[457]) y de acceso a la universidad (mayores de 25 años) o a ciclos formativos de grado medio o superior, que se celebran anualmente[458].

B) Formación orientada al desarrollo profesional: a) Formación orientada al empleo o la mejora de las competencias profesionales. Se imparten en las escuelas taller de los centros específicos de educación de personas adultas y talleres de iniciación profesional. En términos generales, el contenido de los cursos ofertados permite alcanzar competencias vinculadas a cualificaciones del Catálogo Nacional de Cualificación Profesionales. b) Aprendizaje de idiomas y uso de TICs. c) Aula Mentor, cuya oferta, diseñada y creada para esta iniciativa, se destina a personas jóvenes y adultas interesadas en actualizarse desde el punto de vista personal y profesional, con independencia de su titulación y de su nivel de estudios. Ofrece un sistema de formación no reglada abierto, libre y a través de Internet promovido por el Ministerio de Educación y en colaboración con un nutrido conjunto de CC.AA. y Ayuntamientos, así como instituciones y organizaciones como el Instituto Cervantes, Instituciones Penitenciarias, ONGs diversas, Ministerios de países Iberoamericanos, etc. Permite el desarrollo de los cursos desde el domicilio o utilizando el material informático del Aula Mentor instalado en los centros específicos y aulas de educación de personas adultas o en locales dependientes del Ayuntamiento.

C) Formación para el desarrollo personal y social: a) Cursos de español para inmigrantes. A diferencia de la alfabetización de adultos inmigrantes, estos cursos no tienen carácter reglado, orientándose el contenido en función del conocimiento previo y de las personas integrantes del grupo. b) Cursos no reglados de corta duración, cuyo contenido gira en torno a seis ejes: educación para la salud, educación vial, educación intercultural, educación para la igualdad entre los géneros, educación para el consumo y conocimiento del patrimonio artístico y cultural de Castilla y León.

2.- Se oferta la educación a distancia siguiente[459]:

A) Educación Secundaria y Bachillerato: pueden acceder mayores de 18 años o, excepcionalmente, mayores de 16 que tengan contrato laboral o sean deportistas de alto rendimiento y, en el caso de Bachillerato, la titulación requerida. La organización y desarrollo de la Educación Secundaria a distancia es la misma que en los CEPAS, pero sólo pueden cursarse los módulos III y IV. El Bachillerato mantiene la misma estructura que el presencial, pero los alumnos pueden, según sus posibilidad y disponibilidad temporal, matricularse del número de asignaturas que deseen de los cursos primero y segundo; además, el alumnado que proceda del régimen presencial puede incorporarse sin necesidad de matricularse de nuevo de las materias ya superadas.

B) Ciclos Formativos: la Formación Profesional específica en la modalidad de educación a distancia persigue fines de carácter profesionalizador para personas en edad activa; se imparten ciclos de grado medio (así, gestión administrativa) y superior (como gestión comercial y marketing o educación infantil). El módulo de Formación en Centros de Trabajo es presencial, pero en caso de alumnos con experiencia laboral, cuando los objetivos de la FCT hayan sido o puedan ser conseguidos a través de las tareas que ordinariamente desempeñan o han desempeñado en su empresa, es posible la exención total o parcial de

---

[457] En Castilla y León, en el curso 2008/2009 se presentaron 844 alumnos a la convocatoria de junio, de los que 72 obtuvieron el título; en septiembre fueron 636 y lo lograron 97, por lo que "el Consejo Escolar constata el bajo porcentaje de superación de las pruebas libres para la obtención del título de Graduado en ESO", CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., pág. 70.

[458] Conforme indica el Plan de Formación Profesional 2011 de Castilla y León, "a los trabajadores con suficiente cualificación profesional se les posibilita la obtención de los títulos de técnico o de técnico superior mediante la convocatoria que se realiza anualmente de pruebas libres… que en la convocatoria del año 2010 realiza una oferta de 82 titulaciones diferentes".

[459] Datos del curso 2008/2009 en Castilla y León: 1) Módulos III y IV de Educación Secundaria a distancia; 1.884 alumnos. 2) Bachillerato a distancia; 3.705 alumnos. 3) Formación Profesional a distancia; 1.208 alumnos. 4) Aula Mentor, 61 aulas. 5) Programa *That's english*, 2.935 alumnos en el Programa, CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, cit., págs. 136, 161 y 164.

esta formación; de no ser posible la exención, el período de permanencia y horario de asistencia al Centro de Trabajo ha de organizarse para hacerlos compatibles con el horario laboral del afectado.

C) Aula Mentor: los cursos conducen a la obtención de un certificado oficial acreditativo de las correspondientes enseñanzas.

D) Programa oficial de inglés a distancia *That's english* del Ministerio de Educación: se desarrolla, conforme consta, a través de las Escuelas Oficiales de Idiomas. Se dirige a mayores de dieciséis años y para realizarlo es preciso haber cursado los dos primeros cursos de la ESO o estar en posesión del título de Graduado Escolar, del certificado de Escolaridad o de Estudios Primarios.

3.- Existen también otras enseñanzas no formales desarrolladas a través de Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y entidades sin ánimo de lucro, que incluyen Programas de alfabetización y/o formación inicial para neolectores; orientados a la obtención de titulaciones regladas; destinados a colectivos desfavorecidos o a inmigrantes que requieran alfabetización en español o procesos de integración social…

V. Bibliografía

AA.VV.: *Educación, empleo y Formación Profesional (Actas del V Congreso de Educación Comparada)*, Valencia (Universidad de Valencia), 1996.

-- (PEDRAJAS PÉREZ, F., Ed.): *Solución de conflictos laborales: Negociación directa y solución extrajudicial. Actas de las I Jornadas Universitarias Almerienses de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Almería (Universidad de Almería), 1996.

-- (CENOZ, J. y GENESSE, F., Eds.): *Beyond bilingualism: multilingualism and multilingual education*, Clevedon (Multilingual Matters), 1998.

-- (CACHÓN, L., Ed.): *Juventudes, mercados de trabajo y políticas de empleo*, Valencia (7 i mig), 1999.

-- (DRISCOL, P. y FROST, D., Eds.): *The teaching of modern foreign languages in the Primary School*, Londres (Routledge), 1999.

-- (CACHÓN, L., Dir.): *Juventudes y empleos: perspectivas comparadas*, Madrid (INJUVE), 2000.

-- (CENOZ, J. y JESSNER, U., Eds.): *English in Europe: the acquisition of a third language*, Clevedon (Multilingual Matters), 2000.

-- *La enseñanza de lenguas extranjeras en España*, Madrid (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte), 2000.

-- (CENOZ, J.; HUFEISEN, B. y JESSNER, U., Eds.): *Cross-linguistic influence in third language acquisition: psycholinguistic prespectives*, Clevedon (Multilingual Matters), 2001.

-- (SERRANO MASEGOSO, J.A., Coord.): *Actas del Congreso "Los Centros Superiores de Enseñanzas Artísticas y la reforma de las Enseñanzas Superiores en España"*, Murcia (ACESEA), 2002.

-- (GALLEGO ORTEGA, J.L. y FERNÁNDEZ DE HARO, E., Coords.): *Enciclopedia de la Educación Infantil*, Archidona (Aljibe), 2003.

-- (MONREAL, J., Ed.): *Formación y cultura empresarial en la empresa española*, Madrid (Thompson-Civitas), 2004.

-- (CENOZ, J.; HUFEISEN, B. y JESSNER, U., Eds.): *Looking beyond second language acquisition: studies in tri and multilingualism*, Tbinga (Staufenburg), 2001; 2ª ed. de 2008.

-- (CASAL, J., Dir.): *La interrelación de los tres subsistemas de Formación Profesional en España*, Madrid (Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo), 2003.

-- *Un paseo por la LOU*, Madrid (Universidad Pontificia de Comillas), 2003.

-- (ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V., Dirs.): *Comentarios a la Constitución Europea. Libro II: Los derechos y libertades*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2004.

-- (MURGA MENOYO, M.A., Coord.): *La reforma de la Universidad. Cambios exigidos por la nueva Europa*, Madrid (Dykinson), 2006.

-- (GIRÓ MIRANDA, J., Coord.): *La escuela del siglo XXI: la educación en un tiempo de cambio social acelerado. XII Conferencia de Sociología de la Educación*, Logroño (Universidad de La Rioja), 2007 (recurso electrónico).

-- *Actas del II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Pamplona, 2008.

-- (JIMÉNEZ EGUIZABAL, A., Dir.): *Repensar y construir el Espacio Europeo de Educación Superior. Políticas, tendencias, escenarios y procesos de innovación*, Madrid (Dykinson), 2008.

-- (GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., Dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica de Universidades*, Madrid (Civitas), 2009.

-- (GAVIDIA SÁNCHEZ, J.; LÓPEZ SÁNCHEZ, J.A. y RODRÍGUEZ TORREJÓN, J., Coords.): *Nuevos títulos de Grado en el Espacio Europeo de Educación Superior*, Cádiz (Octaedro), 2010.

ABARCA CASTILLO, M.: *La educación emocional en la Educación Primaria: Currículo y práctica*, tesis doctoral defendida en la Universidad de Barcelona en marzo de 2003.

ADAME OBRADOR, M.T. y SALVÀ MUT, F.: "Abandono escolar prematuro y transición a la vida activa en una economía turística: el caso de Baleares", *Revista de Educación*, núm. 351, 2010.

ALCAIDE CASTRO, M.; GONZÁLEZ RENDÓN, M. y FLÓREZ SABORIDO, I.: *Mercado de trabajo, reclutamiento y formación en España*, Madrid (Pirámide), 1996.

--y GONZÁLEZ RENDÓN, M.: "Análisis de los cambios introducidos en el subsistema de formación continua por los Acuerdos de formación de 1996", *Relaciones Laborales*, T. III, 1997.

--y GONZÁLEZ RENDÓN, M.: "Los Acuerdos de Formación Continua. Un balance", *Situación*, núm. 4, 1997.

ALEGRE CANOSA, M.A. y BENITO PÉREZ, R.: "Los factores del abandono educativo temprano. España en el marco europeo", *Revista de Educación*, núm. extraord., 2010.

ARACIL, J.: *Máquinas, sistemas y modelos*, Madrid (Tecnos), 1986.

ARANAGA, G.: "Enseñanzas de régimen especial, antes llamadas enseñanzas especializadas", en AA.VV.: *XII Congreso de Estudios Vascos: Estudios Vascos en el Sistema Educativo*, Donostia (Eusko Ikaskuntza), 1995, pág. 507.

ARBIZU ECHÁVARRI, F.M.: "El Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional", *Bordón. Revista de Pedagogía*, Vol. 55, núm. 3, 2003.

ARGENTE DEL CASTILLO PIZARRO, Mª.T. y GÓMEZ CAMPOS, B.: "Animación a la lectura en Educación Infantil: una experiencia en 3 años", *Práctica Docente*, núm. 4, 2006.

ARRANZ VAL, P.: "Convergencia europea y sistemas de garantía de calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior", en AA.VV. (JIMÉNEZ EGUIZABAL, A., Dir.): *Repensar y construir el Espacio Europeo de Educación Superior*, Madrid (Dykinson), 2008.

BARROSO BARRERO, J.: "Situación actual de la formación profesional ocupacional en España: El nuevo plan de formación e inserción profesional", *Economía industrial*, núm. 278, 1991.

BAUTISTA CUÉLLAR, R.V.: "La educación en valores y sus objetivos en Educación Primaria", *Revista digital: Investigación y Educación*, núm. 18, 2005.

BAVIERA PUIG, I.: "Las prácticas formativas para universitarios en el EEES", *AS*, núm. 2, 2011.

BERMEJO CASTRILLO, M.A.: "¿Realidad o ficción? El proceso de convergencia de las enseñanzas jurídicas dentro del marco del proyecto de creación de un Espacio Europeo de Educación Superior", *Cuadernos del Instituto Antonio de Lebrija*, núm. 9, 2006.

BILLS, D.B.: "Credentials and Capacities: Employers Perceptions of the Adquisition of Skills", *Sociological Quarterly*, Vol. 29, 1988.

-- "Educational Credentials and Promotions: Does Schooling Do More than Get You in the Door", *Sociology of Education*, Vol. 61, 1988.

BJORNAVOLD, J.: "La evaluación del aprendizaje no formal: calidad y limitaciones de las metodologías", *CEDEFOP. Revista Europea de Formación Profesional*, núm. 12, 1997.

BOLÍVAR, A.: "La Educación Secundaria Obligatoria en España. En la búsqueda de una inestable identidad", *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 2, núm. 1, 2004.

-- "Familia y escuela: dos mundos llamados a trabajar en común", *Revista de Educación*, núm. 339, 2006.

BOLTANSKI, L. y CHIAPELLO, E.: *El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid (Akal), 2002.

BOWLES, G. y GINTIS, H.: "La educación como escenario de reproducción de las contradicciones capital-trabajo", *Educación y Sociedad*, núm. 2, 1983.

CABALLERO CORTÉS, A.: "Educación y Formación Profesional. Evolución de la Formación Profesional en España", en AA.VV.: *Educación, empleo y Formación Profesional (Actas del V Congreso de Educación Comparada)*, Valencia (Universidad de Valencia), 1996.

CABALLERO MARTÍNEZ, Mª.J. y RAMOS PARDO, F.J.: "Protección social e inserción laboral de los trabajadores jóvenes con carencias de titulación y cualificación", *Revista de Educación*, núm. 349, 2009.

CABRERA, B.: "¿Qué formación para qué empleo? Educación, trabajo y retórica", en AA.VV. (MONREAL, J., Ed.): *Formación y cultura empresarial en la empresa española*, Madrid (Thompson-Civitas), 2004.

CACHÓN, L.: "Los jóvenes en el mercado de trabajo en España", en AA.VV. (CACHÓN, L., Dir.): *Juventudes y empleos: perspectivas comparadas*, Madrid (INJUVE), 2000.

--y LEFRESNE, F.: "Estrategias de los actores, lógicas y políticas de empleo juvenil en Europa", en AA.VV. (CACHÓN, L., Ed.): *Juventudes, mercados de trabajo y políticas de empleo*, Valencia (7 i mig), 1999.

CALERO, J.; CHOI, A. y WAISGRAIS, S.: "Determinantes del riesgo de fracaso escolar en España: una aproximación a través de un análisis logístico multinivel aplicado a PISA-2006", *Revista de Educación*, núm. extraord. 2010.

CAMAS RODAS, F.: *La formación profesional en España a partir del acervo comunitario (Del aprendizaje permanente a la formación para el empleo)*, ejercicio para las pruebas de habilitación nacional para el Cuerpo de Catedráticos de Universidad, enero, 2007.

CANO GALÁN, Y.: *La formación profesional en España y las cláusulas de formación en la negociación colectiva*, Madrid (Ministerio de Trabajo e Inmigración), 2010.

CARDENAL DE LA NUEZ, Mª.E.: "La Universidad como dispositivo de colocación social. Movilidad y reproducción en la era de la precariedad laboral", *Revista de Educación*, núm. 341, 2006.

CASAL, J.: "Modos emergentes de transición a la vida activa en el umbral del siglo XXI: aproximación sucesiva, precariedad y desestructuración", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 75, 1996.

-- "Las reformas en los dispositivos de formación para combatir el fracaso escolar en Europa", *Revista de Educación*, núm. 317, 1998.

CASTAÑER, M. y CAMERINO, Q.: *La Educación Física en la Enseñanza Primaria*, Barcelona (Inde), 1991.

CASTELLS, M.: *La Era de la Información*, Barcelona (Alianza), 1997.

CES CASTILLA-LA MANCHA: *Jóvenes y mercado de trabajo en Castilla-La Mancha. Estudio a iniciativa propia*, aprobado por el Pleno el día 14 de junio de 2011.

CESCYL: *Informe a iniciativa propia sobre la Enseñanza no universitaria en Castilla y León. Parte I: la Formación Profesional*, Pleno ordinario del 10 de noviembre de 1999.

COLLINS, R.: *La sociedad credencialista*, Madrid (Akal), 1989.

COLOM CAÑELLAS, A.J.: "Continuidad y complementariedad entre la educación formal y no formal", *Revista de Educación*, núm. 338, 2005.

COLOM, A.J. y DOMÍNGUEZ, E.: *Introducción a la política en la educación*, Barcelona (Ariel), 1997.

CONDE CAVEDA, J.: "Interdisciplinariedad de las Áreas de Educación Primaria. La educación física refuerzo del Área de Lengua Castellana y Literatura", *Educación Física y Deportes*, núm. 51, 2002.

CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la situación del sistema educativo en Castilla y León. Curso 2008-2009*, Junta de Castilla y León, 2010.

CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO: *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1997-1998*, Madrid (MEC), 1999.

CONSEJO SUPERIOR DE ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS: *Informe sobre el estado y situación de las Enseñanzas Artísticas. Curso 2009/2010*.

COOMBS, Ph.: *La crisis mundial de la educación*, Barcelona (Península), 1968.

DE MIGUEL, M.: *Preescolarización y rendimiento académico: un estudio longitudinal de las variables psicosociales a lo largo de la EGB*, Madrid (CIDE), 1988.

DE PUELLES BENÍTEZ, M.: "Educación y autonomía en el modelo español de descentralización", *Revista de Educación*, núm. 309, 1996.

DEL BARRIO ALISTE, J.M. (Coord.): *La emancipación de los jóvenes en Castilla y León*, Valladolid (CES), 2003.

DELORS, J. (Coord.): *La educación a lo largo de la vida*, Madrid (Anaya-UNESCO), 1996.

-- *La educación encierra un tesoro*, París (UNESCO), 1999.

DÍAZ LEYVA, A.: "Evaluación y acción tutorial en Educación Primaria", *Práctica Docente*, núm. 7, 2007.

DURÁN LÓPEZ, F.; ALCAIDE CASTRO, M. y FLÓREZ SABORIDO, I.: "La formación profesional no reglada de carácter público", *Relaciones Laborales*, T. II, 2002.

ECKERT, H.: "Entre el fracaso escolar y las dificultades de inserción profesional: la vulnerabilidad de los jóvenes sin formación en el inicio de la sociedad del conocimiento", *Revista de Educación*, núm. 341, 2006.

EMBID IRUJO, A.: "Un siglo de legislación musical en España (Y una alternativa para la organización de las enseñanzas artísticas en su grado superior)", *Nassarre. Revista Aragonesa de Musicología*, Vol. XVI, núm. 2, 2000 o *Revista de Administración Pública*, núm. 153, 2000.

-- "Problemática actual de las enseñanzas superiores artísticas en España", en AA.VV. (SERRANO MASEGOSO, J.A., Coord.): *Actas del Congreso "Los Centros Superiores de Enseñanzas Artísticas y la reforma de las Enseñanzas Superiores en España"*, Murcia (ACESEA), 2002.

ESPINOSA GONZÁLEZ, A. y VIDANES DÍEZ, J.: *El Currículo de la Educación Secundaria Obligatoria*, Madrid (Escuela Española), 1991.

FARRIOLS, X.; FRANCÍ, J. e INGLÉS, M.: *La formació professional en la LOGSE. De la llei a su implantació*, Barcelona (ICE/Horsori), 1994.

-- "La Formación Profesional en la LOGSE. De la Ley a su implantación", *Cuadernos de Educación*, núm. 14, 1994.

FAURE, E. (Coord.): *Aprender a ser*, Madrid (Alianza-UNESCO), 1972.

FEDERIGHY, P.: "La educación y la formación en Europa tras el 2010", *Revista de Educación*, núm. 339, 2006.

FERNÁNDEZ CORONADO, A.: "Derecho a la educación", en AA.VV. (ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V., Dirs.): *Comentarios a la Constitución Europea. Libro II: Los derechos y libertades*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2004.

FERNÁNDEZ MATEOS, LM. y SÁNCHEZ CABACO, A.: "El crédito europeo (ECTS): concepto, métodos de asignación e implementación docente", en AA.VV. (JIMENEZ EGUIZABAL, A. Dir.): *Repensar y construir el Espacio Europeo de Educación Superior*, Madrid (Dykinson), 2008.

FEU MOLINA, S.; IBÁÑEZ GODOY, S.J. y GONZALO DELGADO, M.: "Influencia de la formación formal y no formal en las orientaciones que adoptan los entrenadores deportivos", *Revista de Educación*, núm. 353, 2010.

FRÍAS DEL VAL, A.-S.: "El currículo escolar y la descentralización educativa en España", *Revista de Educación*, núm. 343, 2007, págs. 204 y ss.

GALINDO AYUDA, F.: “El aprendizaje del Derecho y la reforma de Bolonia”, *La Ley*, 2009, Tomo I.

GARCÍA AMADO, J.A.: “Bolonia y la enseñanza del Derecho”, *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 5, 2009.

GARCÍA, M.: “La evaluación de la Educación Infantil”, *Revista Complutense de Educación*, Vol. 6, núm. 1, 1995.

GARCÍA ARCE, M.C.: *Diálogo social sobre la formación profesional en España*, Montevideo (Cinterfor), 2002.

GARCÍA DEL DUJO, A. y MARTÍN GARCÍA, A.V.: “Perfil laboral y necesidades de formación en personas adultas en paro (30-45 años). Un estudio empírico”, *Revista de Educación*, núm. 333, 2004.

GARCÍA FERNÁNDEZ, A.: “La tutoría y la relación profesor-alumno en la formación para la inserción laboral”, *Revista de Educación*, núm. 341, 2006.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J.F.: “Algunas consideraciones acerca del proyecto Tuning Educational Structures in Europe”, *Logos. Anales del Seminario de Metafísica*, Vol. 39, 2006.

GARCÍA FERNÁNDEZ, S.: “La tutoría en Educación Primaria”, *Revista digital: Reflexiones y Experiencias Innovadoras en Aula*, núm. 6, 2009, http//www.didacta21.com/revista/.

GARCÍA PADRINO, J.: “La promoción de la lectura: una permanente tarea educativa”, *Revista de Educación*, núm. extraord., 2005.

GARCÍA PIÑEIRO, N. y AGUILERA IZQUIERDO, R.: “Marco normativo actual de las enseñanzas universitarias oficiales”, en AA.VV. (PALOMINO LOZANO, Dir.): *Enseñar derecho en el siglo XXI: una guía práctica sobre el grado en Derecho*, Cizur Menor (Aranzadi), 2009.

GARCÍA RUÍZ, M.R.: “Convergencias y divergencias entre sistema productivo y sistema educativo”, *Revista complutense de educación*, vol. 19, núm. 1, 2008.

GARCÍA-VALCÁRCEL MUÑOZ-REPISO, A. y TEJEDOR TEJEDOR, F.J.: “Evaluación de procesos de innovación escolar basados en el uso de las TIC desarrollados en la Comunidad de Castilla y León”, *Revista de Educación*, núm. 352, 2010.

GARRIDO, L.: “El empleo de los jóvenes”, en GARRIDO, L. y REQUENA, M.: *La emancipación de los jóvenes en España*, Madrid (Instituto de la Juventud), 1996.

GAVIRIA SOTO, J.L.; BIENCINTO LÓPEZ, M.Ch. y NAVARRO ASENSIO, E.: “Invarianza de la estructura de convarianzas de las medidas de rendimiento académico en estudios longitudinales en la transición de Educación Primaria a Secundaria”, *Revista de Educación*, núm. 153, 2009.

GOBIERNO DE NAVARRA: *La orientación educativa en la Educación Infantil y Primaria*, Navarra (Gobierno de Navarra), 2001.

GÓMEZ VILLORIA, M.D. y PASTOR JAVALOYES, D.: “Art. 34”, en AA.VV.: *Un paseo por la LOU*, Madrid (Universidad Pontificia de Comillas), 2003.

GONZÁLEZ GARCÍA, J.V.: “Ordenación de las enseñanzas universitarias”, en AA.VV. (GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., Dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica de Universidades*, Madrid (Civitas), 2009.

GONZÁLEZ GARCÍA, L.: “Formación, mercado de trabajo y diálogo social”, *RMTAS*, núm. 1, 1997.

GONZÁLEZ LOZANO, T.: “Las Enseñanzas artísticas hacia el futuro”, en AA.VV. (SERRANO MASEGOSO, J.A., Coord.): *Actas del Congreso “Los Centros Superiores de Enseñanzas Artísticas y la reforma de las Enseñanzas Superiores en España”*, Murcia (ACESEA), 2002.

GONZÁLEZ VALLINAS, P.; ÁLVAREZ, J.L.; PEIRÓ, S. y SAN FABIÁN, J.L.: “Mito y realidad en las diferencias de resultados en Bachillerato y en la prueba de acceso a la universidad de los centros públicos y privados en Asturias en el período 2004-2008”, *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 53, 2010.

GONZÁLEZ VEIGA, Mª.C.; CUETO IGLESIAS, B. y MATO DÍAZ, J.: "El papel de la Formación en Centros de Trabajo (FCT) en la inserción laboral de los titulados de ciclos formativos: el caso de Asturias", *Revista de Educación*, núm. 341, 2006.

GONZÁLEZ, A. y AYALA DE LA PEÑA, A.: "La Formación Profesional en España en el marco de la implantación de la enseñanza secundaria obligatoria: el contraste con el modelo belga", *Revista Española de Pedagogía*, núm. 204, 1996.

GUARDIA GONZÁLEZ, S.; PESQUERO FRANCO, E. y RONCHI FERRARI, C.: "La Europa del conocimiento en la Educación Secundaria Obligatoria", *Revista Complutense de Educación*, Vol. 12, núm. 2, 2001.

GUARRO PALLÁS, A.: *Currículum y democracia. Por un cambio de la cultura escolar*, Barcelona (Octaedro), 2002.

HERNÁNDEZ GOYA, A. y CABRERA RODRÍGUEZ, L.J.: "La calidad de la formación profesional ocupacional", en AA.VV. (GIRÓ MIRANDA, J., Coord.): *La escuela del siglo XXI: la educación en un tiempo de cambio social acelerado. XII Conferencia de Sociología de la Educación*, Logroño (Universidad de La Rioja), 2007 (recurso electrónico).

HERNANDO, S. y ROQUERO GARCÍA, E.: "La conformación del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales en España: un proceso inacabado", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 22, 2004.

HOMS, O.: *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, Barcelona (La Caixa), 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS CUALIFICACIONES: *Guía de la Formación de Profesionales en España*, Madrid (MTAS), 2001.

JATO SEIJAS, E.: *La formación profesional en el contexto europeo: nuevos desafíos y tendencias*, Barcelona (Estel), 1998.

JIMÉNEZ JIMÉNEZ, B.: *Claves para comprender la formación profesional en Europa y en España*, Barcelona (EUB), 1996.

JIMÉNEZ SOTO, I.: "Derechos y responsabilidades en el Estatuto del estudiante universitario", *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, núm. 3, 2011.

JUNTA DE ANDALUCÍA: *La evaluación en la Educación Secundaria Obligatoria*, Sevilla (Junta de Andalucía), 1995.

KÖHLER, C.: "¿Existe un modelo de producción español? Sistema de trabajo y estructura social en comparación internacional", *Sociología del Trabajo*, núm. 20, 1994.

KOVACS, I.: "Trabajo, cualificaciones y aprendizaje a lo largo de la vida: Ilusiones y problemas de la sociedad de la información", *Sociología del trabajo*, núm. 34, 1998.

KUBANEK-GERMAN, A.: "Primary foreign language teaching in Europe", *Language Teaching*, núm. 31, 1998.

Las enseñanzas deportivas. Informe de iniciativa propia aprobado por el Pleno del Consejo Escolar de Navarra el 25 de mayo de 2010.

LAVAL, C.: *La escuela no es una empresa*, Barcelona (Paidós), 2004.

LEMES CASTELLANO, F.L.: "El anteproyecto de Ley de Enseñanzas Artísticas en Canarias: una apuesta de futuro por estas enseñanzas", en AA.VV. (SERRANO MASEGOSO, J.A., Coord.): *Actas del Congreso "Los Centros Superiores de Enseñanzas Artísticas y la reforma de las Enseñanzas Superiores en España"*, Murcia (ACESEA), 2002.

LENE, A.: "La production d'adaptabilité: stratégies d'entreprise et compétences Transversales", en AA.VV. (STANKIEWISCZ, F., Ed.): *Travail, compétences et adaptabilité*, París (L'Harmattan), 1998.

LEÓN BENÍTEZ, M.R. y LEAL ADORNA, M.M.: *El aprendizaje del Derecho en el nuevo EEES*, Sevilla (Mergablum), 2006.

LINDE PANIAGUA, E.: *El proceso de Bolonia: un sueño convertido en pesadilla*, Madrid, (Civitas) 2010.

LÓPEZ VERDUGO, I.; RIAO RAMÍREZ, P. y SÁNCHEZ HIDALGO, J.: "Las familias y las escuelas: una reflexión acerca de entornos educativos compartidos", *Revista de Educación*, núm. 334, 2004.

LORENTE FERNÁNDEZ, L.: "Las Artes escénicas en la Universidad del País Vasco", SÍRERA, J.L.: "La enseñanza del teatro en la Universidad desde la Universitat de Valencia", en AA.VV. (SERRANO MASEGOSO, J.A., Coord.): *Actas del Congreso "Los Centros Superiores de Enseñanzas Artísticas y la reforma de las Enseñanzas Superiores en España"*, Murcia (ACESEA), 2002

LUJÁN ALCARAZ, J.: "El III Acuerdo Nacional de Formación Continua", *AS*, Vol. V, 2001.

LUZÓN TRUJILLO, A.; SEVILLA MERINO, D. y TORRES SÁNCHEZ, M.: "La construcción del Espacio Europeo de Educación Superior. Principales tendencias de la política universitaria europea", en AA.VV. (JIMÉNEZ EGUIZABAL, A., Dir.): *Repensar y construir el Espacio Europeo de Educación Superior. Políticas, tendencias, escenarios y procesos de innovación*, Madrid (Dykinson), 2008.

MARHUENDA FLUIXÀ, F.: "Presentación. La formación para el empleo de jóvenes sin graduado: educación, capacitación y socialización para la integración social", *Revista de Educación*, núm. 341, 2006.

-- BERNARD I GARCIA, J.C. y NAVAS SAURIN, A.: "Las prácticas en empresa como estrategia de enseñanza e inserción laboral: las empresas de inserción social", *Revista de Educación*, núm. 351, 2010.

MARINA, J.A.: "La competencia de emprender", *Revista de Educación*, núm. 351, 2010.

MARSDEN, D.: "Mutation industrielle, compétences et marchés du travail", *Revue Européenne de Formation Professionnelle*, núm. 1, 1994.

MARTÍN ARTILES, A.: "¿Sirve la formación para tener empleo?", *Papers*, núm. 58, 1999.

MARTÍN PUEBLA, E.: *El sistema de formación profesional para el empleo*, Valladolid (Lex Nova), 2009.

MARTÍN VALVERDE, A.: "Solución judicial y solución extrajudicial de conflictos colectivos laborales: El Acuerdo Interprofesional de 8 de febrero de 1996", en AA.VV. (PEDRAJAS PÉREZ, F., Ed.): *Solución de conflictos laborales: Negociación directa y solución extrajudicial. Actas de las I Jornadas Universitarias Almerienses de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Almería (Universidad de Almería), 1996.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: "Títulos académicos y profesionales, regulación y autonomía universitaria ante el espacio europeo de enseñanza superior", en AA.VV.: *Actas del II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Pamplona, 2008.

MARTÍNEZ USARRALDE, M.J.: *Historia de la formación profesional en España: de la Ley de 1955 a los programas nacionales de formación profesional*, Valencia (Universitat de Valencia), 2002.

MARZO NAVARRO, M.; PEDRAJA IGLESIAS, M. y RIVERA TORRES, P.: "Las competencias profesionales demandadas por las empresas: el caso de los ingenieros", *Revista de Educación*, núm. 341, 2006.

MASSON, J.R.: "La contribución de la política europea de formación profesional a las reformas en los países asociados de la Unión Europea", *Revista Europea de Formación Profesional*, núm. 41, 2007.

MATEOS MASA, V.L.: "¿Qué estamos haciendo en España de cara al 2010?", en AA.VV. (GAVIDIA SÁNCHEZ, J.; LÓPEZ SÁNCHEZ, J.A. y RODRÍGUEZ TORREJÓN, J., Coords.): *Nuevos títulos de Grado en el Espacio Europeo de Educación Superior*, Cádiz (Octaedro), 2010.

MEDINA FERNÁNDEZ, D. y SANZ FERNÁNDEZ, F.: "Los sistemas de reconocimiento y acreditación de los aprendizajes no formales e informales: referencias históricas, funciones socioeducativas y perspectiva teórica", *Revista de Educación*, núm. 348, 2009.

MENA MARTÍNEZ, L.; FERNÁNDEZ ENGUITA, M.; RIVIÉRE GÓMEZ, J.: "Desenganchados de la educación: procesos, experiencias, motivaciones y estrategias del abandono y del fracaso escolar", *Revista de Educación*, núm. extraord. 2010.

MERINO, R.; CASAL, J. y GARCÍA, M.: "¿Vías o itinerarios en el sistema educativo? La comprensividad y la formación profesional a debate", *Revista de Educación*, núm. 340, 2006.

MERINO, R.; GARCÍA, M. y CASAL, J.: "De los Programas de Garantía Social a los Programas de Cualificación Profesional Inicial. Sobre perfiles y dispositivos locales", *Revista de Educación*, núm. 341, 2006.

MERODIO DE LA COLINA, Mª.I.: "La nueva ordenación de las enseñanzas artísticas de artes aplicadas y diseño", *Arte, Individuo y Sociedad*, núm. 6, 1994.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Datos avance. Curso 2008-2009.*

-- *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*, 2010.

-- *Datos y cifras. Curso escolar 2011/2012*, Madrid (Secretaría General Técnica), 2011.

MIRÓN HERNÁNDEZ, Mª.M.: *El derecho a la formación profesional del trabajador*, Madrid (CES), 2000.

MONTERO CURIEL, M.: "El proceso de Bolonia y las nuevas competencias", *Tejuelo*, núm. 9, 2010.

MORENO, F.: "Aprendizaje organizativo y generación de competencias", *REIS*, núms. 77-78, 1997.

OCDE: *Más allá de la retórica: políticas y prácticas de la educación de adultos*, Madrid (OCDE y MECD), 2003.

OCDE: *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2011. Informe español.*

OLIVA, C.: "Universidad y teatro, un problema sin resolver", todos ellos en AA.VV. (SERRANO MASEGOSO, J.A., Coord.): *Actas del Congreso "Los Centros Superiores de Enseñanzas Artísticas y la reforma de las Enseñanzas Superiores en España"*, Murcia (ACESEA), 2002.

OROVAL PLANAS, E. y TORRES SOLÉ, T.: *La financiación de la formación profesional en España. Retrato descriptivo de la financiación*, Tesalónica (CEDFOP), 2000.

ORTEGA ESTEBAN, J.: "La edad a lo largo de la vida: la educación social, la educación escolar, la educación continua… todas son educaciones formales", *Revista de Educación*, núm. 338, 2005, pág. 172.

OSCA SEGOVIA, A.: "Calidad e innovación en la Formación Continua", en AA.VV.: *Calidad e innovación en la Formación Continua*, Madrid (Forcem), 2000.

PEDRAZA LÓPEZ, B., "La nueva formación profesional en España. ¿Hacia un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales?", *Boletín Cinterfor*, núm. 149, 2000.

PEDRO, F.: "Reforma educativa y profesionalización: reflexiones sobre la Formación Profesional de Base sobre el potencial profesionalizador de la educación post-secundaria académica y sobre el grupo residual", *Revista Española de Pedagogía*, núm. 184, 1989.

PERAITA, C.: "Características de la formación en la empresa española", *Papeles de Economía Española*, núm. 80, 2000.

PÉREZ CUERNO, J.M.: "Educación, empleo e inserción laboral de los jóvenes", *RUCT*, núm. 9, 2008.

PÉREZ ESPARRELLS, C.: "La formación profesional y el sistema nacional de cualificaciones: una clave de futuro", *RMTAS*, núm. 31, 2001.

PINEDA, P. y SARRAMONA, J.: "El nuevo modelo de formación continua en España: balance de un año de cambios", *Revista de Educación*, núm. 341, 2006.

PISA 2009. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos. OCDE. Informe español, Madrid (Ministerio de Educación), 2010.

Plan de Formación Profesional 2011 (Continuidad, consolidación y mejora) de Castilla y León.

Plan Regional de Empleo de Castilla y León 2011.

PLANAS, J.: "Sistemas de Formación Profesional y reconocimiento de cualificaciones y competencias profesionales", en AA.VV. (CASAL, J., Dir.): *La interrelación de los tres subsistemas de Formación Profesional en España*, Madrid (Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo), 2003.

-- SALA, G. y VIVAS, J.: "Nuevas estrategias formativas ante el freno de la expansión educativa en España", *Revista de Educación*, núm. 333, 2004.

PLANAS COLL, J.: "El papel de la empresa en la formación de los trabajadores en España", *Revista de Educación*, núm. 338, 2005.

POY CASTRO, R.: "Efectos del credencialismo y las expectativas sociales sobre el abandono escolar", *Revista de Educación*, núm. extraord. 2010.

RIOJA NIETO, A.M.: "El proyecto Tuning. Una propuesta directriz del cambio", en AA.VV. (MURGA MENOYO, M.A., Coord.): *La reforma de la Universidad. Cambios exigidos por la nueva Europa*, Madrid (Dykinson), 2006.

RIXON, S.: "English and other languages for younger children: practice and theory in a rapidly changing world", *Language Teaching*, núm. 25, 1992.

ROCA COBO, E.: "El abandono temprano de la educación y la formación en España", *Revista de Educación*, núm. extraord. 2010.

RODRÍGUEZ-ROSADO, B.: "La adaptación a Bolonia de los estudios jurídicos: autocomplacencia inglesa, resistencia alemana", *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, núm. 3, 2011.

RUMBO ARCAS, B.: "La educación de las personas adultas: un ámbito de estudio e investigación", *Revista de Educación*, núm. 339, 2006.

SÁENZ ALMEIDA, P.; MILÁN HERNÁNDEZ, M. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J.B.: *La educación en España. Situación, problemas y propuestas*, Madrid (CC.OO.), 2010.

SÁEZ ARENAS, J.: "Informe sobre la Formación Profesional a distancia en España", *Revista de Educación a Distancia*, núm. 25, 2011.

SÁEZ FERNÁNDEZ, F.: "Políticas de formación continua, balance y perspectivas", *RMTAS*, 1997, núm. 1.

SÁEZ, F. y HERRARTE, A.: *Evaluación de la estrategia europea de empleo en las Comunidades Autónomas españolas*, Madrid (Universidad Autónoma), 2004.

SALA FRANCO, T.; PEDRAJAS MORENO, A. y LLEÓ CASANOVA, B.: *La formación profesional continua de los trabajadores en la empresa*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2005.

SALABURU, P.; HAUG, G. y MORA, J.G.: *España y el proceso de Bolonia. Un encuentro imprescindible*, Madrid (Academia Europea de Ciencias y Artes), 2011.

SALAS VELASCO, M.: "La relación educación-economía: un estudio del desajuste educativo de los tituladores universitarios", *Revista de Educación*, núm. 334, 2004.

SANTANA VEGA, L.E. y FELICIANO GARCÍA, L.: "Dificultades en el proceso de toma de decisiones académico-profesionales: el reto de repensar la orientación del Bachillerato", *Revista de Educación*, núm. 350. 2009.

SANTELMANN, P.: "Production et transmission des savoirs: repères prospectifs", *Formation Emploi*, núm. 76, 2001.

SANZ FERNÁNDEZ, F.: "La validación universitaria de los aprendizajes adquiridos en la experiencia: su contexto económico y social", *Revista de Educación*, núm. 338, 2005.

SARRATE CAPDEVILA, M.L.: "La educación a lo largo de la vida, prioridad de la Unión Europea", *Educación XXI: Revista de la Faculta de Educación*, núm. 3, 2000.

SOUVIRON MORENILLA, J.M. y PALENCIA HERRERA, F.: "La evolución de la Universidad y la nueva Ley de Universidades", en AA.VV.: *La nueva regulación de las Universidades*

(Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades), Granada (Comares), 2002.

STANKIEWICZ, F.: "Choix de formation et critères d'efficacité du travail. Adaptabilité et financement de la formation générale par l'entreprise", *Revue Economique*, Vol. 46, núm. 5, 1995.

TEJADA FERNÁNDEZ, J.: "Elementos de convergencia entre la formación profesional y la universidad: implicaciones para la calidad de la formación profesional superior", *Revista de Educación*, núm. 340, 2006.

TORRES SOLÉ, T.: "Cambios y tendencias de la formación en España, del primer al segundo Programa Nacional de Formación Profesional", *Revista de Educación*, núm. 322, 2000.

VILA CORTÉS, I.: "Aproximación a la Educación Infantil: características e implicaciones educativas", *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 22, 2000.

VILA CORTÉS, I.: "Familia y escuela: dos contextos y un solo niño", *Aula de Innovación Educativa*, núm. 45, 1995.

-- *Familia, escuela y comunidad*, Barcelona (Horsori), 1998.

ZABALZA, M.A.: *Calidad en la Educación Infantil*, Madrid (Narcea), 1996.

ZABALZA BERAZA, M.A.: "El currículo de la educación infantil", en AA.VV. (GALLEGO ORTEGA, J.L. y FERNÁNDEZ DE HARO, E., Coords.): *Enciclopedia de la Educación Infantil*, Archidona (Aljibe), 2003.

ZACARÉS GONZÁLEZ, J.J. y LINARES INSA, L.: "Experiencias positivas, identidad personal y significado del trabajo como elementos de optimización del desarrollo de los jóvenes. Lecciones aprendidas para los futuros Programas de Cualificación Profesional Inicial", *Revista de Educación*, núm. 341, 2006.

Parte III.- LA GESTIÓN DE LA COLOCACIÓN DE LOS JÓVENES. AGENTES INTERVINIENTES

Susana Rodríguez Escanciano

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

I.- Planteamiento: la Necesidad de Garantizar unos Servicios de Empleo eficaces para la Inserción Laboral de los Jóvenes Castellano y Leoneses

Sin ningún género de duda, la crisis económica ha afectado de forma especial al empleo. La destrucción de ocupaciones y el aumento del paro como consecuencia de la misma provocan un crecimiento exponencial de la demanda de servicios tanto de políticas activas como pasivas, dificultando, al tiempo, el acceso al mundo productivo de quienes todavía no han alcanzado su primer empleo[1].

No es necesario hacer acopio de un gran arsenal de argumentos para advertir con presteza que el pilar fundamental sobre el que se asienta la personalidad humana es la actividad laboral[2]. Siendo este último ingrediente esencial del hombre y de su devenir vital, es fácil comprender que la ausencia de una ocupación remunerada, o su pérdida no deseada, supone en los tiempos actuales un problema social de primer orden[3], particularmente manifiesto en relación con determinados colectivos, tal y como sucede con los jóvenes, quienes, si quieren integrarse socialmente y obtener autonomía económica, necesitan conseguir un puesto de trabajo[4].

La emancipación de los jóvenes y su incorporación al mundo adulto pasa necesariamente por la independencia económica de su familia mediante el ingreso en un empleo adecuado, aspiración difícil de conseguir en el presente contexto laboral, mucho más competitivo que en épocas anteriores[5]. El desempleo de la juventud es hoy un fenómeno estructural que la OIT ha calificado como "crónico". Las nuevas generaciones están excluidas de buenas expectativas laborales, o sea, del acceso a empleos estables y cualificados, no sólo a corto plazo, sino también a medio y largo plazo. Esta deplorable situación no es meramente transitoria y puede acompañar a muchos de esos jóvenes también en su madurez, limitándoles sus perspectivas de desarrollo profesional y estabilidad en el empleo[6].

Es más, la existencia de un elevado y creciente número de desempleados, consecuencia de la profunda recesión económica y financiera que azota a España en los últimos años, acompañada de sucesivos procesos de reestructuración empresarial, que han traido aparejados continuos reajustes no sólo vinculados, en lo mercantil, a una profunda recomposición del tejido productivo por mor de los cambios tecnológicos y organizativos y el imparable fenómeno de la globalización, sino, también en lo social, como exigencia ineludible de la competitividad, el adelgazamiento de plantillas, la redistribución de trabajadores y, en general, la destrucción o transformación de ocupaciones que hacen abandonar el mito tradicional de un trabajo estable de por vida, constituyen un elenco de factores que dificultan la reincorporación de los afectados al mercado laboral y cómo no impiden el acceso al mismo a quienes todavía no han alcanzado su primer empleo[7].

El desempleo prolongado, forzoso y masivo, conjugado con unos elevados índices de subempleo –que es tanto como decir paro encubierto, caracterizado por el exceso de trabajadores precarios--, alimentan la que se ha venido en catalogar como la "nueva cuestión social" de la etapa postindustrial[8], singularmente preocupante por lo que hace al

---

[1] CALVO GALLEGO, F.J. y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (dirs.): *Colocación y servicios de empleo,* CES, Madrid, 2011, p. 466.
[2] MARTÍNEZ ABASCAL, V.A.: "Derecho al trabajo y políticas de empleo", *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 2003, p. 1301.
[3] ROJO TORRECILLA, E.: "Servicios públicos de empleo, políticas activas de empleo e intermediación laboral", *Crisis, reforma y futuro del Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos en memoria del Profesor Ignacio Albiol Montesinos,* CAMPS RUIZ, L.M., RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M. Y SALA FRANCO, T., (coords.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 1077.
[4] SEMPERE NAVARRO, A.V.; CANO GALÁN, Y.; CHARRO BAENA, P. y SAN MARTÍN MAZZUCONI, C.: *Políticas sociolaborales,* Tecnos, Madrid, 2005, p. 212.
[5] INFESTAS GIL, A.: "El Libro Blanco sobre la Juventud. Un marco general para la cooperación europea", *Jóvenes y políticas públicas,* MORGADO PANADERO, P., Coord., La Ley, Madrid, 2008, p.113.
[6] RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "Empleo juvenil y política de empleo", *RL*, 1998, Tomo I, p. 104.
[7] DURÁN LÓPEZ, F.: "Globalización y relaciones de trabajo", *REDT,* núm. 92, 1998, pp. 869 y ss.
[8] ALONSO OLEA, M., "El paro forzoso y su aseguramiento social", *RSS,* núm. 15, 1982, pp. 47 y 50.

sector de la población aquí analizado, afectado por un índice de desocupación muy superior al de los trabajadores adultos y por una enorme precariedad en su contratación[9]. A esta realidad no es ajena la Comunidad Autónoma de Castilla y León, pues, aun cuando presenta una tasa de paro casi 4,6 puntos inferior a la tasa de paro nacional, la preocupación por el desempleo de los jóvenes se deja sentir en el Plan Regional de Empleo 2011, donde son incluidos entre los colectivos destinatarios de medidas específicas de tutela.

Si, como dijo el maestro, el trabajo siempre ha sido un "bien escaso"[10], ahora lo es más, deviniendo necesario proceder a su redistribución a través de un aparato oficial, capaz de movilizar los recursos humanos existentes y de compensar los desequilibrios entre la demanda y la oferta de oficios, prestando especial atención a aquellos colectivos que más lo necesitan, en referencia clara, como uno de ellos, a la juventud. La intermediación en la colocación, concebida como el cúmulo de acciones que tienen por objeto poner en contacto las propuestas de trabajo con las solicitudes de empleo, proporcionando a los trabajadores una tarea adecuada a sus características y facilitando a los empleadores los efectivos más apropiados a sus requerimientos, adquiere así la condición de servicio público esencial de necesario ofrecimiento al conjunto de la población por parte de las Administraciones Públicas[11], que deben prestar especial atención a la hora de facilitar el tránsito del mundo educativo al mundo laboral (en lo que se viene a denominar "pasarelas de acceso al mercado de trabajo) o de conseguir la adquisición de experiencia por quienes estando formados necesitan adecuar esta formación a las necesidades del tejido productivo.

Desde tal certera premisa sobre la necesaria dispensa pública, procede efectuar, no obstante, tres consideraciones:

1ª.- De conformidad con lo previsto en el art. 40 CE, que emplaza a los poderes públicos a realizar una política orientada al pleno empleo, la Ley 56/2003, de 26 de diciembre, diseña un soporte básico: el Sistema Nacional de Empleo, integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), y también, en virtud de la descentralización territorial llevada a efecto en los últimos años, por los Servicios de Empleo Autonómicos. La gestión de la citada política de empleo, como manifestación de la ejecución de la legislación laboral, se encuentra transferida a las Comunidades Autónomas, que son las verdaderas titulares y responsables de las oficinas de empleo en el ámbito de su territorio, sin perjuicio de que para aspectos que trascienden su marco geográfico, perviva un Servicio Público de Empleo de carácter Estatal[12].

2ª.- El monopolio público del empleo, que inspiró la Ley 8/1980 (versión inicial del Estatuto de los Trabajadores) fue eliminado por la reforma de la legislación laboral de 1994, que apostó por la supresión de la obligación de contratar a través del –entonces-- Instituto Nacional de Empleo (INEM), legalizando, al tiempo, las agencias de colocación sin fines lucrativos y las empresas de trabajo temporal, debidamente autorizadas y sometidas a rigurosos controles. Recientemente y atendiendo a la finalidad de ampliar la liberalización del mercado de la intermediación fruto de los compromisos internacionales asumidos por España, derivados principalmente del Convenio 181 de la OIT, la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, permite también la existencia de agencias privadas de colocación con ánimo de beneficio[13].

Surgen, así, nuevas simbiosis o sinergias entre lo público y lo privado, a fin de lograr una más moderna, eficaz y eficiente gestión de las políticas de empleo, apostando ahora por la

[9] OCDE: *Empleo juvenil,* Ministerio de Trabajo, Madrid, 2005, p. 15.
[10] ALONSO OLEA, M.: "El trabajo como bien escaso", discurso recogido en la *RMTAS,* núm. 33, 2001, p. 19.
[11] CASAS BAAMONDE, M.E.: "La reforma del Derecho del Trabajo. Diez años de legislación laboral: 1985-1995", *RL,* núms. 1-2, 1996, pp. 61 y ss.
[12] PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: "Sobre la globalización y el futuro del Derecho del Trabajo", *DL,* núm. 60, 1999, pp. 21 y ss.
[13] MIÑARRO YANINI, M.: "La colocación", *Derecho del Trabajo,* GARCÍA NINET, J.I. (dir.), 5ª edición, Aranzadi, Pamplona, 2009, p. 311.

máxima libertad de acción de la iniciativa mercantil, a cambio, no obstante, de un razonable control de transparencia y equidad por el Servicio Público[14].

3ª.- En paralelo, y como tercer factor a tener en cuenta, no cabe duda que la incorporación de España a la Comunidad Europea a partir de 1986 ha conllevado una preceptiva adaptación gradual y paulatina de nuestro ordenamiento jurídico, marcada por la obligación, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, en 1997, de adecuar la política interna de empleo a las orientaciones generales de la economía comunitaria, a la Estrategia Europea de Empleo y a las recomendaciones anuales para la ocupación[15].

A partir de estos tres parámetros (descentralización, privatización y europeízación) y definida la política de empleo como "la actuación de los poderes públicos sobre el mercado de trabajo con la finalidad de procurar el ajuste ordenado entre la oferta y la demanda que permita al sistema económico alcanzar la situación de pleno empleo o, cuando menos, la reducción al mínimo posible del volumen de desempleo o paro forzoso"[16], no puede extrañar que su diseño se concrete mediante la interacción de tres instancias decisorias concurrentes (Unión Europea, Estado y Comunidades Autónomas –sin olvidar tampoco a las Corporaciones Locales--) y a través de una multiplicidad de sujetos intervinientes (públicos y privados), resultando apremiante proceder a una distribución y concreción de las facultades pertenecientes a cada uno de ellos si se quiere que el sistema sea operativo. Es más, la crisis económica y financiera actual espolea la necesidad de que se aborde una nueva organización institucional de la intermediación y de la colocación, enriqueciendo las relaciones entre el sector público y el privado[17].

Ahora bien, con toda seguridad no debe ponerse en entredicho la premisa mayor: la colocación requiere una fuerte intervención oficial. El Estado, como poder público, no puede permanecer neutral, debiendo implicarse en el bienestar de los ciudadanos, no en vano el acceso al mundo laboral es un derecho básico y una de las formas más positivas para lograr la integración social y la vida autónoma de las personas, máxime cuando se trata de trabajadores de edad temprana. El SPEE sigue siendo, pues, un importante organismo autónomo de la Administración General, encargado de llevar a cabo sustanciales actuaciones relacionadas con la política de fomento del empleo y la tutela del desempleo, a través de distintos cauces, tales como la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso al trabajo y en las acciones orientadas a conseguirlo, la coordinación entre la orientación activa y la protección económica frente al paro, el enfoque preventivo en la lucha contra la desocupación, la formación ocupacional, la inserción laboral de aquellos colectivos que presentan mayores dificultades (jóvenes, mujeres, discapacitados, parados de larga duración, mayores de 45 años e inmigrantes, entre otros), la unidad del mercado productivo en el territorio estatal, la libre circulación de trabajadores y la movilidad geográfica de los mismos (art. 2 LE)[18]. Para la consecución de estos ambiciosos objetivos, el SPEE debe seguir realizando tres actividades fundamentales aun cuando no exclusivas, coordinando su correcta implementación: la intermediación laboral, el fomento activo del empleo y la gestión y el control de las prestaciones de desempleo[19], como mera muestra de un elenco dilatado de competencias recogido en el art. 5 LE, tras su modificación por el Real Decreto Ley 3/2011, de 18 de febrero, en una reforma que, con ser bienintencionada, hay que considerar inconclusa, haciendo necesario que en el futuro sea preciso continuar reforzando el marco de actuación del SPEE y de los Servicios Autonómicos para tratar de mejorar una estructura

[14] CARDONA RUBERT, M.B.: "Las agencias de colocación en el Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo", *La reforma laboral 2010,* GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J.R. (dirs.), Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 255 y ss.

[15] ROJO TORRECILLA, E.: "Servicios públicos de empleo, políticas activas de empleo e intermediación laboral", *Crisis, reforma y futuro del Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos en memoria del Profesor Ignacio Albiol Montesinos,* CAMPS RUIZ, L.M., RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M. Y SALA FRANCO, T., (coords.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 1077.

[16] PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: "Política de empleo y protección social", *Política de empleo y protección social en el sistema constitucional de relaciones laborales. Segundas Jornadas Universitarias Tarraconenses de Derecho Social,* Editorial Gráficas Signo, Barcelona, 1996, p. 24,

[17] CABEZA PEREIRO, J. y BALLESTER PASTOR, M.A.: "Los presupuestos de la Estrategia Europea para el empleo 2020", *La Estrategia para el Empelo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español,* MTIn, Madrid, 2010, p. 54.

[18] MONTOYA MELGAR, A. y CRISTÓBAL RONCERO, R., *Comentario a la Ley de Empleo*, Civitas, Madrid, 2004, p. 76.

[19] ALONSO OLEA, M. y CASAS BAAMONDE, M.E.: *Derecho del Trabajo,* 26ª edición, Civitas, Madrid, 2009, p. 683.

normativa difícil de manejar en aras a resolver los graves problemas estructurales que presenta el mercado de trabajo español: la desocupación, la temporalidad, la falta de competitividad del trabajador medio, las deficiencias en el sistema formativo de los asalariados y la ineficacia de los mecanismos de colocación, aspectos todos estos sobre los que pretende incidir la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, aprobada por Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, la cual en relación con los jóvenes establece lo siguiente: la atención de este colectivo "tendrá como objetivos prioritarios su cualificación y su inserción laboral. Para las personas menores de 20 años sin titulación académica, se diseñarán líneas de atención que fomenten y posibiliten su reincorporación al sistema educativo, con el fin de que la obtengan. Para las personas con edades comprendidas entre 20 y 25 años, esta atención incluirá medidas específicas de políticas activas centradas en su cualificación profesional. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el contrato para la formación y el aprendizaje es una vía para la inserción laboral, acompañada de formación que conduce a la adquisición de esa cualificación profesional".

En el desarrollo de estos propósitos se han implementado (y se debe seguir haciéndolo) distintas medidas y técnicas normativas, cuya enorme amplitud desborda ciertamente los linderos del presente trabajo. Un racional esfuerzo de síntesis recomienda centrar la atención en una parcela de las mismas, elemento de reflexión y piedra angular de las páginas siguientes: la intervención de los distintos sujetos, públicos y privados, encargados de realizar tareas de intermediación en el mercado de trabajo dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, con el fin último de destacar la importante labor de coordinación del SPEE, todo ello en un contexto de crisis económica y de destrucción de puestos de trabajo que ha ocasionado la expulsión masiva de trabajadores de todas las edades y de pequeñas y medianas empresas, principales dadores de empleo, del sistema productivo, acompañado de una enorme dificultad de acceso al primer empleo. En un contexto profuso de actores, la coordinación multinivel adquiere una importancia capital si se quiere evitar la dispersión de recursos y el solapamiento de actividades[20].

Desde tales premisas, el análisis debe desgranarse en las cinco partes siguientes: la primera, dedicada a los Servicios Públicos de Empleo, en su dimensión estatal, autonómica e –incluso-- local; la segunda, a las distintas modalidades de agencias privadas de colocación; la tercera, a las empresas de trabajo temporal, las cuales aun cuando formalmente no realizan una actividad de intermediación, de ordinario la desempeñan materialmente, como instrumentos exclusivos de cesión a término de mano de obra; la cuarta, a otras formas de acercamiento indirecto de ofertas y demandas de trabajo, que se presentan al amparo de la libertad de empresa sin contar en muchos casos con un sustrato legal específico que regule su funcionamiento; y la última, al importante papel asumido en esta materia por los agentes sociales.

II.- El Sistema Nacional de Empleo (Servicio Estatal y Servicios Autonómicos)

A nadie se le escapa que el problema del empleo y, más concretamente, la búsqueda y pérdida del mismo, sobre todo para aquellos colectivos que más dificultades presentan como sucede con los jóvenes, supone una de las cuestiones más acuciantes con que se enfrentan las sociedades industrialmente avanzadas como es el caso de la española, no en vano el acceso al mundo laboral es un derecho básico y una de las formas más positivas para lograr la integración social y la vida autónoma de las personas. La política de empleo "no debe quedarse, por tanto, en una finalidad defensiva o redistributiva, sino que debe orientarse al más ambicioso objetivo de una promoción global de los recursos humanos, tendente a alcanzar el pleno empleo y hacerlo, además, de forma cualitativamente satisfactoria"[21]. Habida cuenta que el mercado de trabajo es aquel donde el empleador obtiene la actividad o la prestación del trabajador a cambio de un precio o salario, y, en consecuencia, la oferta y

[20] ALEMÁN PÁEZ, F.: "Políticas de empleo y constitucionalización territorial del Estado: un análisis cualitativo", *DL*, núm. 88, 2010, Vol. I, pp. 88 y ss.

[21] FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.; MARTÍNEZ BARROSO, M.R. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *El Derecho del Trabajo tras las últimas reformas flexibilizadoras de la relación laboral*, CGPJ, Madrid, 1998, p. 21.

la demanda de trabajo son dos elementos consustanciales al mismo, la intervención de los organismos públicos se justifica desde el momento en que dicha oferta y demanda de ocupación no se equilibran de forma automática[22]. Esta intervención de los poderes gubernativos sobre el mercado de trabajo, con el objetivo último de procurar la deseada creación de ocupación a la vez que el incremento de la estructura ocupacional del sistema productivo en su conjunto, debe adquirir, además, una importancia significativa de primer orden en el marco de las políticas de interés general[23].

La propia Constitución Española, en su art. 40.1, impone a los poderes públicos orientar su política al peno empleo como exigencia del Estado Social y Democrático de Derecho[24], en aras a conseguir que haya "más vacantes para los trabajadores, que trabajadores para las vacantes" por exigencias de justicia social, dada la desigual posición entre el vendedor y el comprador de la fuerza de trabajo[25]. Ello justifica un oportuno intervencionismo gubernativo porque el libre juego de las fuerzas del mercado hace imposible la consecución del objetivo pautado por la Norma Fundamental como una inveterada experiencia histórica muestra[26]. La realización de una política orientada hacia el pleno empleo, tendente a lograr que "el ejercicio del derecho al trabajo por una parte de la población no lleve consigo la negación de ese mismo derecho para otra parte de la misma"[27], implica una efectiva participación institucional con el fin de que la situación de desempleo se reduzca a "breves intervalos de expectativa", en la seguridad de retornar con rapidez al antiguo puesto de trabajo o de ocupar uno nuevo, adecuado a la capacidad del demandante[28].

El decisivo papel que en un Estado social y en una economía moderna juega el mercado de trabajo justifica –permítase la reiteración-- la existencia de un alto nivel de intervención estatal en éste y una complejidad creciente de las reglas, instituciones y sujetos que operan en él. El diseño de la política de empleo viene marcada, así, por tres principios rectores que constitucionalmente impregnan tal actuación pública de carácter social y económico: la realización de una política "orientada al pleno empleo" (art. 40.1 CE), la garantía en la "asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo" (art. 41 CE) y la consideración de que "todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo" (art. 35 CE)[29]. A partir de ahí y de lo dispuesto en los arts. 1 a 9 LE, la política de empleo puede definirse, en expresión ya conocida, como "el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas" para desarrollar "programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo…, la calidad en el empleo…, la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y la demanda de empleo…, la reducción de las situaciones de desempleo y… la debida protección" en las mismas[30].

El instrumento administrativo fundamental diseñado a tal fin es el Sistema Nacional de Empleo (SNE), compuesto por el SPEE y por los Servicios de Empleo de las Comunidades Autónomas, con el encargo de implementar "el conjunto de acciones y medidas necesarias para promover y desarrollar la política de empleo" (art. 5 LE), integrada por "actividades de colocación, recolocación, información, orientación y asesoramiento; formación ocupacional destinada a parados y formación continua orientada a ocupados; ayudas a la contratación de trabajadores asalariados en el sector privado, de fomento del empleo autónomo y de

---

[22] DEL VAL TENA, A.L.: "La intermediación en el empleo: un aspecto de la reforma del mercado de trabajo", *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral,* MONEREO PEREZ, J.L., (ed.), Universidad, Granada, 1996, p. 202.
[23] IGLESIAS CABERO, M.: "La gestión privada del empleo", *AL*, núm. 9, 2000, p. 119.
[24] STCo 22/1981, de 2 de julio.
[25] ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: "Estímulos materiales y ayudas instrumentales a la contratación laboral", *RL*, 1991, Tomo I, pp. 138 y ss.
[26] Ya en 1909 SIDNEY y BEATRICE WEBB reclamaban "la organización pública del mercado de trabajo", tal y como señala APARICIO TOVAR, J.: "Ponencia temática I: Políticas de empleo y Comunidades Autónomas", www.aedtss.es.
[27] STCo 22/1981, de 2 de julio.
[28] MARTÍNEZ ABASCAL, V.A.: "Derecho al trabajo y políticas de empleo", *El modelo social de Constitución Española de 1978*, MARTÍN JIMÉNEZ, R. y SEMPERE NAVARRO, A.V., (coords.), MTAS, Madrid, 2003, p. 1344. Por extenso, MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: "Artículo 35 CE. El derecho al trabajo. La libertad de elección de profesión u oficio: principios institucionales del mercado de trabajo", *Comentario a la Constitución socioeconómica de España,* Comares, Granada, 2002, p. 1341.
[29] PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: *Derecho del Trabajo,* 19ª edición, Ramón Areces, Madrid, 2011, p. 602.
[30] MONTOYA MELGAR, A. y CRISTÓBAL RONCERO, R.: *Comentario a la Ley de Empleo*, cit., p. 76.

creación directa de empleo en el sector público; interacción entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo"[31], objetivos, a los que hay que añadir, tras la promulgación del Real Decreto Ley 3/2011, la dispensa de "servicios individualizados a la población activa dirigidos a facilitar su incorporación, permanencia y progreso en el mercado laboral, así como a las empresas para contribuir a la mejora de su competitividad" [art. 2 h) LE], así como el fomento de "la cultura emprendedora y el espíritu empresarial, y la mejora de la atención y acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial" [art. 2 i) LE].

Estas políticas de empleo se han de completar, obviamente, con la necesaria intermediación en el mercado de trabajo. Su esquema institucional se reorganiza al inicio de la década de los noventa porque, en ese nuevo contexto, los Servicios de Empleo deben superar su finalidad originaria --"erradicar el lucro en el momento de la adquisición por el empresario del bien trabajo"—para pasar a convertirse en "instituciones encargadas de dotar al mercado de la máxima transparencia y fluidez, así como de adecuar, conforme a un plan previamente programado, las ofertas profesionales a los requerimientos del sistema productivo"[32]. Con tales mimbres, sin duda la formulación idónea de unos modernos Servicios de Empleo pasa por la construcción de una arquitectura social de dispensa pública que permita ser un instrumento eficaz de transición de las personas en paro, o con trabajos inestables o erráticos, hacia una actividad económica remunerada de mayor calidad[33].

Cierta es, pues, la existencia actual de una obligación y un deber de los poderes públicos de crear un servicio de empleo de carácter integral, en el sentido de llevar a cabo una completa organización mediática para hacer posible la colocación de los trabajadores, singularmente de aquellos que más dificultades presentan como sucede con los jóvenes[34]. No menos cierto resulta, sin embargo –y como complejidad añadida--, que en el contexto presente caracterizado por lo que se ha venido a denominar "un Estado de Bienestar en transición"[35], la política de empleo ha de realizar los esfuerzos oportunos para conseguir la convergencia entre la creación de puestos de trabajo, la reducción de la inflación y la contención del déficit público en un difícil encaje de bolillos. Ello no ha impedido, sin embargo –y como no podía ser de otra manera--, que la intermediación en el mercado de ocupaciones adquiera la máxima prioridad en la agenda del Gobierno para un futuro inmediato, con el fin de detectar las necesidades de las empresas y sectores productivos, identificando el perfil socioprofesional de los demandantes de empleo y conectando subsiguientemente la oferta de trabajo y la demanda.

La actualidad del debate sobre la intermediación en la colocación pasa por realizar una reflexión detenida sobre la operatividad de los Servicios Públicos de Empleo que deben dar sofisticadas respuestas a nuevos problemas, derivados de la fragmentación y diversificación del mercado de trabajo según distintas realidades territoriales, de la disgregación en la composición de la estructura profesional de la fuerza laboral, donde conviven posiciones de desequilibrio cuantitativo y cualitativo, de la fluctuación de la misma actividad productiva, así como de los cambios sucedidos en los propios aparatos empresariales, sometidos ahora a continuas reestructuraciones por mor de innovaciones tecnológicas y de una feroz competencia[36]. La dotación a los poderes públicos de instrumentos eficaces de intervención y promoción de la ocupación, en un contexto adverso, adquiere, pues, importancia capital, circunstancia que no debe impedir la participación de iniciativas privadas debidamente canalizadas.

---

[31] CAVAS MARTINEZ, F.: "El nuevo Derecho del Empleo", *AS, BIB 2003/1555,* p. 2.
[32] VALDÉS DAL-RE, F.: "Colocación y mercado de trabajo", *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica,* Universidad Complutense, Madrid, 1984, pp. 161 y ss.
[33] SARAGOSSA I SARAGOSSA, J.V.: "Los servicios de empleo y la actividad económica en la Unión Europea", *El empresario laboral. Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Camps Ruíz con motivo de su jubilación,* BLASCO PELLICER, A., (coord.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 688.
[34] SERRANO FALCÓN, C.: *Servicios públicos de empleo y agencias de empleo privadas. Público y privado en la actividad de colocación,* Granada, Comares, 2009, p. 68.
[35] JONHSON, N.: *El Estado de Bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar,* Ministerio de Trabajo, Madrid, 1990.
[36] GALLEGO MORALES, A.J.: "La emergencia de nuevos agentes en los procesos de colocación. Perspectivas y peligros", *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral,* MONEREO PEREZ, J.L., (ed.), Universidad, Granada, 1996, p. 172.

En el decurso histórico-jurídico de los Servicios Públicos de Empleo es detectable un proceso de reasignación funcional (por ampliación) y de notables reformas organizativas, a resumir en el tránsito desde las denominadas "bolsas de empleo", orientadas a "evitar el beneficio de los mediadores", quedando convertidas "en la práctica diaria en lugares de concentración de ofertas y demandas de trabajo no cualificadas o de baja preparación profesional", hasta conformarse como "verdaderas agencias de empleo", destinadas a "dotar al mercado de trabajo de la máxima transparencia y fluidez, así como a adecuar las ofertas profesionales a los requerimientos del sistema productivo"[37]. Con esta evolución, los Servicios Públicos de Empleo se han erigido en destacados instrumentos, no secundarios, de la intermediación en el mercado de trabajo, singularmente en los momentos de crisis económica, como el que actualmente vivimos (y que hemos sufrido en otras etapas previas), donde el abstruso campo de la eficacia y de la eficiencia de los poderes públicos en su papel medial en la colocación obligan a reflexionar sobre su funcionalidad en los procesos ocupacionales, una vez desaparecido el enucleador monopolio público[38].

De tales necesidades parece ser consciente el recientemente promulgado Real Decreto Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas de empleo, que introduce una serie de reformas en la LE con el fin de situar a los Servicios de Empleo en los mejores instrumentos para la gestión del capital humano en un nuevo modelo económico más equilibrado y productivo, debiendo dar respuestas eficaces y eficientes a las necesidades de las empresas para cubrir sus ofertas de empleo, así como en materia de formación de sus trabajadores, y exigiendo una proximidad más inmediata a las personas desempleadas, para conocer mejor sus necesidades en aras a mejorar su empleabilidad y prestarles apoyo desde que entran en el desempleo hasta que encuentran un trabajo, ya sea por cuenta ajena o por cuenta propia (Exposición de Motivos). Otra cosa es que la LE y los instrumentos de actuación que diseña, pese a esta importante reforma y otra posterior de la mano del Real Decreto Ley 14/2011, sigan estando en condiciones de cumplir adecuadamente con la función garantista y promotora del derecho social al trabajo, entendido como derecho a acceder a diferentes oportunidades y procedimientos orientados a facilitar la colocación y/o inserción profesional[39]. Ahora bien, la configuración de estas premisas como servicio de interés general a dispensar por la Administración no ofrece ninguna duda, al igual que tampoco lo hace la posibilidad de participación que tiene la iniciativa privada en este marco.

III.- El Estatuto de Autonomía de Castilla y León: previsiones en materia de colocación y juventud

En una primera aproximación al sistema normativo regulador, se podría entender que la gobernanza, planificación y coordinación de la política de empleo corresponde al Gobierno central, en el ámbito de su competencia estatal (art. 3 *in fine* LE). Pero, una lectura más detenida de este precepto, pone de relieve que, en realidad, se trata de una competencia político-jurídica típicamente compartida, pues, como el propio legislador hace notar, corresponde a las Comunidades Autónomas –conforme a la CE y los Estatutos de Autonomía—, en su ámbito territorial, el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidas (art. 3.2 LE)[40].

Cierto es que las Comunidades Autónomas carecen de competencia normativa en materia laboral, es decir, "la materia laboral es constitucionalmente inaccesible, por vía de los Estatutos de Autonomía, al poder legislativo de las Comunidades Autónomas", que pueden

[37] RICCA, S.: "La actual transformación de los servicios públicos de empleo", *RIT,* vol. 107, núm. 1, 1988, p. 59.
[38] GALLEGO MORALES, A.J.: "La emergencia de nuevos agentes en los procesos de colocación. Perspectivas y peligros", cit., p. 174.
[39] MONEREO PÉREZ, J.L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A.: "Configuración técnica de la política de empleo y del Derecho del Empleo en el modelo de Estado Social. Ámbito general, comunitario y autonómico", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011, p. 5.
[40] MONEREO PÉREZ, J.L.: "Art. 1. Definición", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011, p. 49.

desarrollar únicamente competencias de ejecución (art. 149.1.7 CE)[41]. Ahora bien, la política de empleo, como conjunto de medidas interventoras del Estado sobre la oferta y la demanda de empleo, o en palabras del Convenio núm. 122 de la OIT, la utilización coordinada y unitaria de todos los instrumentos y medidas políticas, económicas, fiscales, crediticias, laborales, asistenciales y de previsión social, que inciden de una u otra forma en el gobierno del mercado de trabajo, por los órganos e instituciones del Estado en colaboración con los sujetos y agentes sociales protagonistas, de acuerdo con la programación económica y social, puede considerarse inserta en la "planificación general de la actividad económica" y, por ello, cada una de las Comunidades Autónomas puede fomentar su propio desarrollo económico "dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional" (art. 148.1.13)[42], mientras que al Estado corresponden las bases y coordinación de la misma (art. 149.1.13)[43].

La intervención de las Comunidades Autónomas deriva hacia la instrumentación económica de objetivos laborales, a través de la potestad para fomentar el desarrollo económico de la Comunidad, según el art. 148.1.13 CE, potestad que les capacita para aprobar disposiciones sobre política de empleo. Estas iniciativas autonómicas tendrán, por lo demás, una enorme virtualidad, ya que éstas se encuentran en una posición absolutamente privilegiadas para conocer las particularidades de las respectivas situaciones y para adoptar las medidas adecuadas a las necesidades reales de ciertos colectivos de trabajadores[44], como son, por lo que aquí interesa, los jóvenes.

Varios preceptos del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León, promulgado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, y reformado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, tienen trascendencia especial al respecto[45]:

En primer lugar, el art. 13, dedicado de forma monográfica a los derechos sociales, en su apartado 4, establece que "los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad y de modo gratuito al Servicio Público de Empleo de Castilla y León. Los trabajadores tienen derecho a formarse y promoverse profesionalmente y a ejercer sus tareas de modo que se les garantice la salud, la seguridad y la dignidad".

En segundo término, entre los principios rectores que deberán guiar las políticas públicas, recogidos en el art. 16, se encuentra "la creación de empleo estable y de calidad, la garantía de la seguridad y salud laboral de los trabajadores, así como de su formación permanente" (núm. 3), establecido el fomento de la ocupación de los jóvenes como objetivo preferente (núm. 12).

En tercer lugar, el art. 79, siguiendo lo que es común en otros Estatutos de esta misma hornada, faculta a la Comunidad Autónoma para constituir instituciones que fomenten la plena ocupación.

En cuarto lugar, el art. 76.1 atribuye a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, "en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva en materia de…empleo y relaciones laborales; políticas activas de ocupación".

Ello produce una lógica consecuencia: la asunción estatutaria de las competencias relativas a la ejecución de la legislación laboral del Estado comprende la propia autonómica de regulación sobre el servicio de empleo público de empleo de la Comunidad Autónoma y, de

---

[41] CASAS BAAMONDE, M.E.: "Sistema de fuentes jurídico laborales de las Comunidades Autónomas", *REDT,* núm. 1, 1980, p. 424.
[42] LANDA ZAPIRAÍN, J.P. "¿Es posible una política regional de empelo en España?", *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica. Primeras Jornadas de la Facultad de Derecho.* Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1984, p. 309.
[43] ALARCÓN CARACUEL, M.R.: "La política de fomento del empleo de las Comunidades Autónomas", *Terceras Jornadas universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales,* Fundación Universitaria de Jerez, Jerez de la Frontera, 1985, p. 221 y ss.
[44] AHUMADA VILLALBA, B.: "La política de empleo en las Comunidades Autónomas y los incentivos al empleo juvenil", *RL*, 1991, Tomo I, p. 310.
[45] CALVO GALLEGO, F.J. y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (dirs.): *Colocación y servicios de empleo,* cit., pp. 92 y ss.

su mano, la gestión y organización, en este ámbito territorial, de las funciones de inscripción de los demandantes de empleo, de registro de contratos de trabajo y de recepción de comunicaciones sobre su celebración, así como autorizaciones de las agencias de colocación cuyo ámbito de actuación no exceda del territorio de la Comunidad Autónoma[46].

Cabe recordar, así, que por Real Decreto 1187/2001, de 2 de noviembre, se hizo efectiva la transferencia a la Junta de Castilla y León de la gestión ejercida por el entonces Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación. En este sentido, esta Comunidad asumió las funciones y servicios que, en materia de intermediación en el mercado laboral, gestión y control de políticas de empleo y centros nacionales de formación profesional ocupacional, hasta el momento había ejercido la Administración del Estado. Con posterioridad, por Ley 10/2003, de 8 de abril, se crea el Servicio Público de Empleo de Castilla y León (ECYL), encargado, como después de verá, de poner en conexión la oferta y la demanda de ocupación, de facilitar el apoyo a los desempleados en su búsqueda de empleo, de la gestión de programas para la inserción laboral de los parados, de la formación ocupacional y, en general, de la realización de actividades orientadas a posibilitar la colocación de los trabajadores que demandan la realización de una actividad remunerada (exposición de motivos)[47].

En fin, el art. 70.1.10º atribuye competencia exclusiva a la Comunidad de Castilla y León en materia de "asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario; promoción y atención a las familias, la infancia, la juventud y los mayores; prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social; protección y tutela de menores".

La incorporación de este elenco al texto estatutario hay que vincularla al art. 148.1 CE que, al enumerar las materias sobre las que las Comunidades Autónomas podían asumir competencias, en el apartado 20 se refiere a la "asistencia social"[48].

Como no podría ser de otra manera, la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha establecido una ordenación normativa y una estructura organizativa *ad hoc* para desarrollar sus competencias sobre la materia asistencial, creando, por Ley 16/2010, de 20 de diciembre, un avanzado sistema de servicios sociales, configurados como un auténtico derecho subjetivo de los ciudadanos, fundamentado en los principios de universalidad e igualdad y con la finalidad de proporcionar una cobertura adecuada e integral de las necesidades personales básicas y de las necesidades sociales, acompañado de un catálogo de prestaciones esenciales y no esenciales.

En cuanto contenido de la acción social, la Junta de Castilla y León ha aprobado también la denominada renta garantizada de ciudadanía, a través de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, que ha supuesto un paso decisivo para que todos los trabajadores sin protección alguna (incluidos los jóvenes que acceden con dificultad a las prestaciones por desempleo debido a la carencia de cotización) y los ciudadanos en las situaciones más peyorativas cuenten con carácter individual con un ingreso mínimo para integrase en la sociedad. Además, cabe hacer mención a la Ley 11/2002, de Juventud de Castilla y León[49], cuyo art. 13, establece que la Junta, en materia de empleo, desarrollará acciones encaminadas a facilitar el acceso al mercado laboral de los jóvenes, ejecutando iniciativas que contribuyan a mejorar la experiencia laboral de éstos y a cubrir otras necesidades que pudieran encontrar en su itinerario de inserción laboral. Asimismo, elaborará planes y medidas destinadas al fomento del empleo juvenil con otras Administraciones para promover el autoempleo y la contratación por cuenta ajena. En todo caso, se primará la estabilidad laboral y la igualdad de oportunidades. Además, la Consejería competente en materia de Empleo ejecutará las

[46] RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: "Art. 76.1º", *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León,* SÁEZ HIDALGO, I Y REY MARTÍNEZ, F. (dirs.), Civitas/Junta de Castilla y León, Pamplona, 2011, pp. 1269 y ss.
[47] Por extenso, GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ, E.: "Relaciones Laborales y Empleo*", Derecho Público de Castilla y León,* Lex Nova/Junta de Castilla y León, 2008, pp. 882-884.
[48] GARCÍA-MAESTRO GARCÍA, M.J.: "Art. 70.1.10", *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León,* SÁEZ HIDALGO, I. y REY MARTÍNEZ, F. (dirs.), Civitas/Junta de Castilla y León, Pamplona, 2011, pp. 849 y ss.
[49] Un estudio en profundidad sobre la misma en GONZÁLEZ RENEDO, M.: "Un nuevo modelo normativo emergente. La Ley de Juventud de Castilla y León", *Revista de Estudios de Juventud,* núm. 61, 2003, pp. 43 y ss.

medidas que afecten a los jóvenes castellanos y leoneses, teniendo en cuenta, los siguientes aspectos: a) Potenciar itinerarios de inserción laboral, con especial atención a la formación para el acceso al mercado de trabajo; b) Fomentar ayudas a la contratación por cuenta ajena para la promoción de la contratación de jóvenes en puestos de trabajo estables e indefinidos; c) Desarrollar el autoempleo juvenil y las iniciativas emprendedoras y empresariales. En su desarrollo, el Decreto 20/2010, de 20 de mayo, por el que se aprueba el III Plan General de la Juventud de Castilla y León, diseña una serie de programas dirigidos a fomentar y favorecer la inserción de los jóvenes mediante medidas de promoción personal, ocupacional, residencial, educativa, sociocultural y recreativa, en aras a superar situaciones de inadaptación plena en la Comunidad[50]. En fin, no procede dejar de hacer mención a la Ley 3/2007, de 7 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes de Castilla y León, particularmente interesante por cuanto a los jóvenes hace.

Esbozado este panorama normativo y antes de realizar un estudio pormenorizado sobre las actuaciones del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, singularmente relacionadas con los jóvenes, es menester efectuar una reflexión más general sobre una serie de aspectos comunes a todas las Comunidades Autónomas.

IV. Distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas: Análisis desde la Ley de Empleo

1.- Posibilidades

La diversificación territorial de los poderes públicos competentes en materia de política de empleo, que actúan en los niveles estatal y autonómico (también local como después se verá), dotados ambos de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE), constituye un factor de indudable complejidad a la hora de articular de forma coherente y eficaz la acción pública. El fundamento normativo primario de esa característica se apoya en la interpretación literal del propio art. 40.1 CE, pues el mandato que éste contiene se dirige a los poderes públicos, lo que, en el modelo territorial instaurado por la Carta Magna, incluye también sin duda a las Comunidades Autónomas. Junto a lo anterior, la organización territorial del Estado encuentra un fundamento normativo derivado en la atribución constitucional y estatutaria de ciertos poderes normativos. Por lo que se refiere a las políticas de empleo, la distribución de competencias resultante de ese reparto del poder político excede del ámbito estrictamente laboral, atribuido en exclusiva al Estado[51], no en vano la orientación hacia una especie de Derecho Autonómico del Empleo vendría motivada por la necesidad político jurídica y social de atención a la situación específica de cada espacio territorial autónomo[52].

La CE no menciona de forma nominativa, entre las competencias recogidas en sus arts. 148.1 y 149.1, ninguno de los contenidos propios de las políticas activas de empleo (intermediación laboral, fomento del empleo y formación profesional ocupacional), sin perjuicio, claro está, de la inclusión de la protección por desempleo (versión pasiva) dentro del régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos (arts. 41 y 149.1.17ª CE)[53]. Por tal razón, ha tenido que ser el Tribunal Constitucional quien, a través de la subsunción de las mencionadas categorías institucionales en las materias constitucionales específicamente contempladas, procediera a afrontar la determinación del título competencial en juego[54]. El alto tribunal llega, así, a la conclusión de que la tipificación de infracciones en materia de empleo, las normas en las cuales se establezcan ayudas al fomento del empleo y la regulación de la formación profesional, han de ubicarse dentro de la expresión "legislación

[50] RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: "Asistencia y servicios sociales", *Derecho Público de Castilla y León,* Lex Nova/Junta de Castilla y León, Valladolid, 2008, p. 1191.
[51] MARTÍNEZ ABASCAL, A.V.: "Derecho al trabajo y políticas de empleo", cit., p. 1347.
[52] Por extenso, GARCÍA ARCE, M.C.: *La dimensión territorial de la política de empleo,* Aranzadi, Pamplona, 2010.
[53] RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "Política de empleo y dimensión territorial", *RL,* núm. 14, 1998, pp. 110 y ss.
[54] STCo 195/1996, de 28 de noviembre.

laboral" que el art. 149.1.7ª CE utiliza para atribuir competencia legislativa exclusiva al Estado[55].

Ahora bien, aun cuando de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, la disciplina normativa o la regulación de la colocación (y recolocación), del fomento del empleo y de la formación profesional ocupacional, debe considerarse sin ambages como "legislación laboral", cuya atribución corresponde únicamente al Estado (art. 149.1.7ª CE), lo cierto es que la gestión y aplicación de dicha normativa es competencia de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus correspondientes territorios, de la mano de la facultad de ejecución de la mencionada "legislación laboral"[56]. Esta argumentación, incontrovertida desde el punto de vista teórico, no lo es tanto en su aplicación práctica, no en vano las Autonomías Territoriales han venido asumiendo generalizadamente prerrogativas en materia de fomento regional de empleo, que disponen de un encaje constitucional más amplio que la propia función ejecutiva de la legislación estatal[57]. Y es que el reparto de competencias en materia de empleo no puede resolverse acudiendo al "fácil" esquema dual: exclusividad legislativa para el Estado Central, exclusividad ejecutiva para las Comunidades Autónomas, pues –como se verá-- el carácter transversal u horizontal de la materia sobrepasa los límites de un único título de habilitación competencial[58].

2.- Principales hitos de evolución

El proceso de gestión de las políticas de empleo y la creación de los Servicios Autonómicos no se ha realizado al mismo tiempo en todas las Comunidades Autónomas, sino que comenzó en los años noventa con varias velocidades de implantación, demostrativas, no obstante, de una tendencia clara a la ampliación progresiva en sus quehaceres[59]. En la mayoría de las ocasiones, y antes de crear los Servicios Autonómicos como órganos gestores de las políticas de empleo, la primera actuación que se llevó a cabo fue el traspaso de la gestión de la formación profesional ocupacional, quedando pendientes numerosas políticas de empleo que se transmitieron posteriormente. En concreto, en materia de intermediación laboral no se utilizó desde el primer momento la vía del traspaso de competencias. De este modo, Cataluña, Asturias, Galicia, Castilla y León, Madrid, Navarra y Andalucía –aunque en esta última no llegó a ponerse en funcionamiento-- utilizaron el cauce de las agencias sin fines lucrativos para gestionar la actividad de colocación; es decir, acudieron a mecanismos indirectos, creando "Servicios Autonómicos de Colocación", a través de un ente interpuesto cuya titularidad correspondía a la propia Comunidad Autónoma, pero –como es lógico-- esta técnica no convirtió a estas Autonomías en administradoras de todas las políticas de empleo, pues su actividad se reducía a gestionar una agencia de colocación sin fines lucrativos dependiente del entonces INEM. Ahora bien, pese a estos límites, en la mayoría de las ocasiones no respetaron la normativa vigente, extralimitándose ampliamente en sus funciones.

Por su parte, el resto de Comunidades Autónomas que no utilizaron el instrumento de las agencias de colocación tampoco realizaron el proceso de traspaso de las atribuciones en materia de intermediación con anterioridad al último decenio del siglo pasado, sino que durante todos esos años se realizó dicha actividad directamente por el Estado[60].

El proceso ha sido claro: la mayor parte de las Comunidades Autónomas contaron inicialmente con el traspaso de competencias en materia de formación profesional ocupacional, produciéndose muy posteriormente la transferencia de prerrogativas en relación con otras políticas de empleo de la mano de los Decretos de traslado de la gestión en el

[55] SSTCo 95/2002, de 25 de abril; 190/2002, de 17 de octubre y 230/2003, de 18 de diciembre.
[56] STCo 95/2002, de 25 de abril.
[57] PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: *Derecho del Trabajo*, cit., p. 173.
[58] MONEREO PÉREZ, J.L.: "Art. 1. Definición", cit., p. 50.
[59] LÓPEZ PRADA, R.: "Transferencia y privatización del servicio público de colocación", *RTSS (CEF),* núm. 212, 2000, p. 124.
[60] SERRANO FALCÓN, C.: "El Sistema Nacional de Empleo. El proceso de creación y la gestión de las políticas de empleo", *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo. XVIII Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* Ministerio de Trabajo, Madrid, 2007, p. 433.

ámbito del trabajo y el empleo, los cuales ya comprenden la materia de la intermediación, funciones de gestión y control de políticas de empleo, gestión y control de los programas nacionales de escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo, y todo lo relacionado con los fondos de promoción de empleo. Una vez que la mayoría de las Comunidades Autónomas contaron con el traspaso de la gestión de las políticas activas, se necesitó –obviamente-- un organismo encargado de la dispensa de las mismas, creándose –ahora sí-- los distintos Servicios Públicos de Empleo Autonómicos, modelo que posteriormente ha confirmado, en 2003, la LE[61].

La constitución de estos Servicios Públicos Autonómicos no ha contado con obstáculos normativos de ningún tipo, máxime cuando el art. 40 CE señala que "los poderes públicos… realizarán una política orientada al pleno empleo", quedando, tal y como anteriormente se apuntó, incluidas lógicamente en dicha expresión las Comunidades Autónomas[62]. Es más, la propia LE viene a constatar y refendar una realidad existente con anterioridad, indicando su art. 17 que los Servicios Públicos Autonómicos se van a encargar de llevar a cabo el ejercicio de las funciones necesarias para la gestión de la intermediación laboral y las políticas activas de empleo. Como excepción, en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, no se ha constituido un Servicio de Empleo y tampoco se han traspasado las competencias en la materia. Esta ausencia no responde a motivaciones políticas sino a cuestiones jurídicas. Si se analizan las Leyes Orgánicas 1 y 2/1995, de 13 de marzo, de Estatutos de Autonomía de las Ciudades de Ceuta y Melilla, se puede comprobar que en su art. 21, respectivamente, ambas Ciudades ejercerán competencia sobre el "fomento del desarrollo económico de la Ciudad dentro de los objetivos, planes y programas aprobados por el Estado" y también sobre "asistencia social", pero, sin embargo, su art. 24, al determinar las materias que pueden ejecutar estas Ciudades, no incluye el referente laboral, razón por la cual carecen de competencias en la mayor parte de las políticas de empleo, que le van a corresponder en este caso al SPEE[63].

Con carácter general, las distintas leyes de creación de los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos configuran a los mismos como organismos autónomos de carácter administrativo adscritos a las Consejerías de Empleo de la Autonomía correspondiente. Pese a esta pauta común, el Servicio Vasco de Empleo tiene, no obstante, la naturaleza de "ente público de derecho privado, dotado con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, adscrito al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de empleo" (disposición adicional segunda Ley 2/2009, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2010).

No hay que olvidar tampoco que las competencias en materia de políticas activas de empleo que asumía el Instituto Social de la Marina, cuya estructura orgánica y funciones, se actualizan por Real decreto 504/2011, de 8 de abril, han sido traspasadas a algunas Comunidades Autónomas (en concreto, Cataluña, Valencia, Andalucía, Asturias, Galicia, Cantabria y País Vasco), en las que existen Oficinas de Empleo Marítimo, integradas en la red de Oficinas de Empleo del Sistema Nacional de Empleo a través del sistema informático SISPE[64].

Recientemente –dando un paso más--, los nuevos Estatutos de Autonomía, tras las últimas modificaciones, muestran una postura muy variada en este ámbito, moviéndose en un arco que oscila entre la tradición y la tendencia a la expansión de las prerrogativas autonómicas, disfrazada por la ambigüedad en la redacción de sus preceptos. Así, los Estatutos de Valencia[65] e Islas Baleraes[66] siguen la línea anterior, volviendo a reiterar que la Comunidad

[61] SERRANO FALCÓN, C.: "El Sistema Nacional de Empleo. El proceso de creación y la gestión de las políticas de empleo", cit., p. 434.
[62] STCo 195/1996, de 28 de noviembre.
[63] SERRANO FALCÓN, C.: "Art. 17. Concepto y competencias", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo*, MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011, p. 413.
[64] SERRANO FALCÓN, C.: "Art. 17. Concepto y competencias", cit., p. 427.
[65] Aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, modificado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.
[66] Aprobado por Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, modificado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero.

Autónoma tiene competencias ejecutivas de la legislación laboral en general. Los Estatutos de Aragón[67] y Castilla y León[68] son más incisivos e incluyen expresamente en las competencias ejecutivas las políticas de ocupación y la intermediación laboral. El Estatuto de Autonomía de Cataluña manifiesta expresamente que corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en "la intermediación laboral, que incluye la regulación, la autorización y el control de las agencias de colocación con sede en Cataluña"[69]. En fin –y todavía más contundente--, el Estatuto de Autonomía de Andalucía atribuye a esta Comunidad Autónoma una "política propia de relaciones laborales, que comprenderá en todo caso las políticas activas de empleo, la intermediación y el fomento del empleo y del autoempleo"[70].

Con la reforma del mercado de trabajo de 2010, se añade un tercer apartado al art. 23 LE, en el que, en consonancia con el progresivo protagonismo que han ido adquiriendo otras Administraciones territoriales diferentes de la Estatal en materia de intermediación laboral, se atribuye a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, la gestión de los recursos destinados a las políticas activas de empleo para el cumplimiento de los objetivos fijados por el art. 25 de esta misma Ley; es decir, para: a) Informar y orientar hacia la búsqueda activa de empleo; b) Desarrollar programas de formación profesional ocupacional y continua y cualificar para el trabajo; c) Potenciar la práctica profesional; d) Crear y fomentar empleo, especialmente estable y de calidad; e) Promocionar el autoempleo, la economía social y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas; f) Promover la creación de actividad que genere empleo; g) Facilitar la movilidad geográfica; y h) Impulsar políticas destinadas a la inserción laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social[71].

Seguidamente, tras la promulgación del Real Decreto Ley 3/2011, se modifica el art. 17 LE para atribuir competencia a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas en relación con las siguientes materias: a) Diseño y establecimiento de las medidas necesarias para determinar las actuaciones de las entidades que colaboren con ellos en la ejecución y desarrollo de las políticas activas de empleo y la gestión de la intermediación laboral; b) Participación en la elaboración de la Estrategia Española de Empleo y del Plan Anual de Política de Empleo; c) Elaboración de sus propios planes de política de empleo, de acuerdo con los objetivos del Plan Anual de Política de Empleo y en coherencia con las orientaciones y objetivos de la Estrategia Española de Empleo.
Como último hito a destacar, es menester tener en cuenta que el Real Decreto Ley 14/2011 añade una nueva disposición adicional 8ª a la LE para señalar que "en el marco de los convenios que se suscriban entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas podrán adoptarse los correspondientes acuerdos de traspaso para la participación en la gestión de las bonificaciones de las cuotas sociales a la contratación indefinida, respecto de los trabajadores y trabajadoras de los centros de trabajo radicados en su Comunidad Autónoma, así como respecto de los trabajadores y trabajadoras autónomos radicados en ella".

Lógicamente, en esta progresión, no cabe olvidar que la CE fija los límites de la asunción competencial permitida: la prohibición de discriminaciones en el empleo o privilegios económicos o sociales por razón de territorio (arts. 14, 139.1 y 149.1.1 CE) se alzan como fronteras infranqueables para las competencias reseñadas; en igual sentido, las políticas autonómicas no han de suponer una ruptura del principio de unidad y la libre circulación entre personas y bienes (arts. 149.1.10 y 11 y 139.2 CE); tampoco pueden vulnerar las garantías constitucionales de equilibrio, solidaridad y armonización interterritorial, evitando posibles desequilibrios entre regiones (arts. 138.1, 150.3 y 158.2 CE). En ningún supuesto el cuadro competencial autonómico excederá los linderos marcados por la CE y el nivel de facultades compartidas que la Norma Fundamental habilita, presididas, además, por las

[67] Aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril.
[68] Aprobado por Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, modificado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre.
[69] Aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.
[70] Aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. En la doctrina, MONEREO PÉREZ, J.L.: "La distribución de competencias en el Estado Social Autonómico en materia de políticas de empleo e inmigración", *TS*, núm. 198, 2007, p. 20.
[71] FERNÁNDEZ COLLADOS, M.B.: "Servicios públicos de empleo y agencias de colocación", *Guía práctica de la reforma laboral de 2010,* CAVAS MARTÍNEZ, F. y LUJÁN ALCARAZ, J., (coords.), Laborum, Murcia, 2010, p. 235.

potestades finales del Estado, aun cuando lo sean a nivel de normativa básica, coordinadora y planificadora; otra cosa equivaldría a la ruptura de la unidad económica mencionada, sin la que no se concibe un Estado Moderno[72]. Lo cierto es, sin embargo, que, sin quebrar estas premisas, las Comunidades Autónomas han ido aumentando paulatinamente su intervención.

3.- Políticas activas de empleo

3.1.- Legislación estatal

Conforme al art. 3.2 LE, las Comunidades Autónomas disponen de competencias de "desarrollo de la política de empleo, fomento del empleo y ejecución de la legislación laboral y programas y medidas que les hayan sido transferidas". A tal fin, los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas (integrantes, junto al SPEE, del Sistema Nacional de Empleo –art. 5 LE--), habrán de ser, de acuerdo con la capacidad de autoorganización de cada una de ellas, los órganos o entidades a los que las respectivas Administraciones encomienden "el ejercicio de las funciones necesarias para la gestión de la intermediación laboral… y de las políticas activas de empleo" (art. 17 y 18 LE)[73].

Por si duda hubiere, el nuevo art. 23 LE, tras la redacción incorporada al mismo por la Ley 35/2010, se encarga de aclarar que la gestión sobre los recursos económicos en materia de políticas activas de empleo corresponde lógicamente a las Comunidades Autónomas, comprendiendo el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación, dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena y por cuenta propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social (art. 23.1 LE).

Con mayor detalle, el conjunto de acciones y medidas que integran estas políticas de competencia regional cubrirán, además, los siguientes ámbitos: a) Orientación profesional, mediante acciones y medidas de información, acompañamiento, motivación y asesoramiento que, teniendo en cuenta las circunstancias personales y profesionales de la persona beneficiaria, le permiten determinar sus capacidades e intereses y gestionar su trayectoria individual de aprendizaje, la búsqueda de empleo o la puesta en práctica de iniciativas empresariales; b) Formación y recualificación, a través de acciones y medidas de aprendizaje, adiestramiento, recualificación o reciclaje profesional incluidas en el subsistema de formación profesional para el empleo; c) Oportunidades de empleo y fomento de la contratación, mediante acciones y medidas que tengan por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, ya sea con carácter general o dirigidas a sectores o colectivos específicos; d) Oportunidades de empleo y formación, a través de acciones y medidas que impliquen la realización de un trabajo efectivo en un entorno real y permitan adquirir formación o experiencia profesional dirigidas a la cualificación e inserción laboral; e) Fomento de la igualdad de oportunidades en el empleo, mediante acciones y medidas que promuevan la paridad entre hombres y mujeres en el acceso al trabajo, la permanencia en el mismo y la promoción profesional, así como la concilicación de la vida personal, familiar y laboral y la corresponsabilidad de hombres y mujeres en la asunción de las responsabilidades familiares; f) Oportunidades para colectivos con especiales dificultades, a través de acciones y medidas de inserción laboral de sujetos que, de forma estructural o coyuntural, presentan especiales obstáculos para el acceso y la permanencia en el empleo, teniendo en cuenta la situación de las mujeres víctimas de violencia de género, de violencia doméstica y de las personas con discapacidad o en situación de exclusión social; g) Autoempleo y creación de empresas, a través de acciones y medidas dirigidas a fomentar las iniciativas empresariales mediante el empleo autónomo o la economía social; h) Promoción del desarrollo y la actividad económica territorial, mediante acciones y medidas encaminadas a la generación de empleo, la creación de actividad

[72] FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y ÁLVAREZ CUESTA, H.: "Planificación y ejecución de la política de empleo", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011, p. 133.
[73] PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: *Derecho del Trabajo*, cit., p. 180.

empresarial y la dinamización e impulso del desarrollo económico local; i) Fomento de la movilidad geográfica y/o sectorial, a través de acciones y medidas que faciliten el desplazamiento o cambio de residencia para acceder a un puesto de trabajo o la recualificación a fin de promover la contratación en un sector de actividad diferente al que se ha trabajado habitualmente, especialmente cuando se trate de sectores emergentes o con amplia empleabilidad; j) Proyectos integrados, esto es, acciones o medidas que combinen o conjuguen varios de los ámbitos definidos anteriormente (nuevo art. 25.1 LE).

Todas estas iniciativas serán desarrolladas, pues, por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias, atendiendo además a las características de su territorio (art. 24 LE), sin perjuicio de que el SPEE actúe en el mismo sentido en su ámbito competencial, coordinando todo el sistema descentralizado (nuevo art. 25.2 LE).

A idéntico patrón responde, el art. 4.1 c) Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia, que atribuye también a las oficinas de empleo autonómicas la dispensa de las actividades formativas, de orientación profesional y de promoción de la actividad emprendedora, que se exigen a este tipo de trabajadores entre los requisitos necesarios para el nacimiento del derecho a la mencionada protección, si bien el órgano gestor de la prestación será el SPEE o la Mutua correspondiente en función de quien asuma el aseguramiento de las contingenvias profesionales[74].

En esta misma línea, el art. 8 Ley 14/2009, de 11 de noviembre, por la que se regulaba el programa temporal de protección por desempleo e inserción (prorrogado por Real Decreto 133/2010, de 12 de febrero, y, con alguna modificación, por Real Decreto Ley 12/2010, de 20 de agosto, este último convalidado por Acuerdo del Congreso de los Diputados de 9 de septiembre de 2010)[75], cuyo objeto fue facilitar cobertura económica, con carácter extraordinario, a personas en situación de desempleo que, habiendo agotado la prestación contributiva o el subsidio, carecieran de rentas y adquirieran el compromiso de participar en un itinerario de inserción laboral, confería a los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos la potestad para, de un lado, recibir las solicitudes de estas ayudas (debiendo trasladar las peticiones al SPEE una vez conste el compromiso de actividad), y, por otro, diseñar los correspondientes itinerarios[76], pero no para la gestión de la ayuda, que se reservaba al SPEE.

El actual programa de recualificación profesional de las personas que agoten su prestación por desempleo, sustitutivo del mencionado en el párrafo anterior y más restrictivo, regulado en el art. 2 Real Decreto Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la cualificación profesional de las personas desempleadas, prorrogado por el art. 6 Real Decreto Ley 10/2011, de 26 de agosto, atribuye igualmente a los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos la competencia de programación y gestión de las medidas de política de empleo, destinadas a desempleados inscritos en dichas oficinas que agoten la prestación por desempleo de nivel contributivo y no tengan derecho a cualquier subsidio por desempleo, o bien hayan agotado alguno de estos subsidios, siempre y cuando carezcan de ingresos superiores al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional. Tales medidas consistirán en el diseño de un itinerario individualizado y personalizado de inserción, a modo de "biografía personal"[77], que contemple el diagnóstico de empleabilidad, así como las acciones de mejora de la misma, incluidas aquellas destinadas a la recualificación para que puedan incorporarse a un nuevo puesto de trabajo, especialmente en sectores emergentes y con mayor potencial de crecimiento. A tal fin estos Servicios Públicos Autonómicos podrán destinar el número de orientadores, promotores y personal propio necesario para la atención individualizada de las personas beneficiarias. No obstante, el SPEE se reserva la competencia para la concesión y pago de las ayudas económicas de

[74] PURCALLA BONILLA, M.A.: "Trabajo autónomo y prestación por cese de actividad: la reforma anunciada sobre el desempleo de los trabajadores autónomos", *RTSS (CEF),* núm. 312, 2009, pp. 103 y ss.
[75] FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: "Prestación, subsidio por desempleo y otras instituciones afines", *La reforma laboral de 2010. Estudio de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo,* SEMPERE NAVARRO, A.V., (dir.), Aranzadi, Pamplona, 2010, pp. 782 y ss.
[76] ALEGRE NUENO, M.: "La prestación extraordinaria por desempleo", *AL,* núm. 5, 2010, pp. 1 y ss.
[77] MONEREO PÉREZ, J.L.: "Art. 1. Definición", cit., p. 45.

acompañamiento, que se desvinculan ahora por completo de la prestación por desempleo (75 por 100 del IPREM –400 euros, antes 436-- durante 6 meses), y, también, para el establecimiento de los mecanismos necesarios de coordinación e intercambio de información con los Servicios Autonómicos (art. 2.7 y 9), limitándose las Comunidades Autónomas a informar al SPEE de cualquier incumplimiento en la participación efectiva en las acciones y medidas de los itinerarios personalizados de empleo cometido por las personas beneficiarias de las ayudas reguladas en el presente programa, tan pronto como éste se produzca (art. 8 Resolución de 30 de agosto de 2011*)*. En definitiva, el "control, seguimiento y evaluación" de la ayuda corresponderá al SPEE[78], en concreto, a través de la persona titular de la Dirección Provincial, que actuará por delegación de la persona titular de la Dirección General de dicho Organismo (art. 8.2).

3.2.- Planes regionales

La asunción por las Comunidades Autónomas de programas propios de fomento del empleo, dentro de una extraordinaria diversidad de denominaciones y de regímenes jurídicos y a través de la concesión de subvenciones económicas de muy variada cuantía (complementarias o no de las ofrecidas por el Estado) a favor de empresas que contraten a trabajadores pertenecientes a colectivos específicos con problemas de inserción social (léase, jóvenes), encaja de modo pleno en el marco de la competencia de "fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica general", que recoge el art. 148.1.13ª CE como prerrogativa regional[79].

Desde tal habilitación, han adquirido una singular relevancia los llamados Pactos territoriales sobre el empleo, siendo estos instrumentos concertados de intervención sobre el mercado de trabajo una técnica de fomento o aliento público institucional de ayudas, subvenciones, bonificaciones, cursos de formación y readaptación profesional y potenciación del autoempleo u otras formas alternativas de trabajo profesional autónomo[80]. En concreto, en línea con las directrices comunitarias y las orientaciones nacionales, prestan especial atención al fomento del empleo de colectivos con mayores dificultades para acceder al mundo laboral, distintos, en ocasiones, de unas Comunidades a otras. Para ello, el cauce habitualmente utilizado son las subvenciones a tanto alzado, concedidas con carácter genérico, sin precisar el destino o ligadas a determinados conceptos, y encuadradas, como ya se ha dicho, en el art. 148.1.13ª CE[81]. Muchos de estos programas se encuentran financiados, en un gran porcentaje (entre el 50 y 70 por 100), por el Fondo Social Europeo, que destina dos tipos de auxilios a tal fin: los fondos de convergencia, recibidos por aquellas Comunidades Autónomas cuyo producto interior bruto per cápita sea inferior al 75 por 100 de la media de la UE, destinados actualmente a Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha y Galicia; y los denominados fondos de competitividad regional, recibidos por el resto de regiones[82].

En el ámbito de las políticas activas de empleo, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se han firmado, por orden cronológico, los cuatro Acuerdos siguientes:

1.- El I Plan de Empleo, cuya vigencia temporal se desarrolla entre 1998 y 2000, se enfrentó a las situaciones de desempleo de larga duración, estableciendo medidas destinadas no sólo a promover la generación de empleo estable por cuenta ajena y por cuenta propia, fomentando la capacidad de adaptación y ordenación del tiempo de trabajo y la conciliación de la vida laboral y familiar, sino también a mejorar la capacidad de inserción profesional,

[78] DE LA CASA QUESADA, S.; VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: "Empleo a tiempo parcial y temporal, reciclaje profesional e itinerarios personalizados de empleo: ¿modernizarse haciendo siempre lo mismo? (Comentario de los Reales Decretos Leyes 1/2011 y 3/2011)", *RTSS (CEF),* núm. 336, 2011, p. 155.
[79] SERRANO PASCUAL, A.: "Regionalización de las políticas de empleo y rearticulación de las lógicas de la intervención social", *RMTAS,* núm. 6, 1998, p. 70.
[80] MONEREO PÉREZ, J.L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A.: "Configuración técnica de la política de empleo y del Derecho del Empleo en el modelo de Estado Social. Ámbito general, comunitario y autonómico", cit., p. 19.
[81] LÓPEZ I MORA, F.: "Las fuentes jurídicas del empleo", *Derecho del Empleo,* Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 94-95.
[82] www.mtin.es/uafse_2000-2006/es/2007-2013.

desarrollando por primera vez los nuevos yacimientos de empleo, en un marco general de promoción de la igualdad de oportunidades.

2.- El II Plan de Empleo, cuyo marco temporal se extiende desde el año 2001 a 2003, continuó las actuaciones encaminadas a fomentar el empleo estable, reforzando la formación profesional dirigida a los trabajadores desempleados (formación ocupacional), incorporando de esa forma las Directrices marcadas por la Estrategia de Lisboa, e impulsando las medidas de igualdad de oportunidades y la discriminación positiva hacia las mujeres y ciertos colectivos menos favorecidos.

3.- El III Plan de Empleo, cuya extensión temporal discurre entre 2004 y 2006, supuso un hito importante en el diseño de las políticas activas de empleo en la Comunidad de Castilla y León ante la creación del Servicio Público de Empleo, como órgano de gestión encargado específicamente de estas políticas, y consecuentemente en la consecución de más y mejor empleo, manteniendo el existente. Dio un impulso muy importante a las políticas sectoriales, a los programas de creación de empleo a través de las Entidades Locales y a los programas de conciliación de la vida laboral y familiar.

4.- El IV Plan de Empleo, cuyo período de vigencia abarca de 2007 a 2010, vino marcado por la consolidación en el funcionamiento del Servicio Público de Empleo, la ampliación de las medidas de fomento de la contratación y del autoempleo, el apoyo a emprendedores y la profundización en las actuaciones en materia de formación profesional para el empleo, así como en las de orientación e inserción profesional, incorporando nuevos programas relativos a la formación individual, la orientación para ocupados y, sobre todo, las ayudas a trabajadores y empresas en sectores en crisis.

Cuenta con varias líneas de actuación: la de fomento de la contratación por cuenta ajena; la de fomento del autoempleo, la de fomento de la economía social, la de conciliación de la vida laboral y familiar, y la de Entidades Locales[83].

Algunas de las medidas puestas en marcha por este Plan han sido: los itinerarios activos de empleo; el fomento de los contratos formativos; los auxilios por contratación de menores de 30 años; las ayudas para mayores de 55 por extinción de sus contratos de trabajo, por declaración de insolvencia de la empresa o en procedimiento concursal; y los auxilios a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo suspensivos del contrato de trabajo.

5.- El actual Plan Regional de Empleo 2011, de aplicación exclusiva para el citado año, tiene como objetivo general la mejora del empleo, entendiendo por tal la creación de empleo y el mantenimiento del existente, procurando la mejora de su estabilidad y calidad, potenciando, al tiempo, la inserción laboral de los desempleados, mejorando la cualificación de los trabajadores, favoreciendo la protección frente a las situaciones de desempleo y la igualdad de oportunidades ante el empleo, así como la de las personas ocupadas y favoreciendo el autoempleo y la creación de empresas.

Este objetivo general se concreta en los siguientes fines específicos:

a) Potenciar la generación de empleo estable y de calidad y el mantenimiento del empleo existente, con políticas selectivas que incentiven los sectores con posibilidades de crecimiento y generación de valor añadido, atendiendo a aquellos colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo, especialmente los jóvenes y los desempleados de larga duración.

b) Situar la formación como eje de las políticas de empleo, potenciando la cualificación de los trabajadores en un sistema integrado, como garantía de su empleabilidad y de productividad y competitividad en las empresas.

[83] CESCYL: *Situación económica y social de Castilla y León en 2010,* Tomo I, Cescyl, Valladolid, 2011, pp. 451 y ss.

c) Potenciar la igualdad entre mujeres y hombres, la paridad de oportunidades ante el empleo y la discriminación positiva para aquellos colectivos desfavorecidos en el mercado laboral, así como tener en cuenta la perspectiva de género en el desarrollo de las políticas de empleo.

d) Mejorar el funcionamiento del Servicio Público de Empleo, la atención personalizada y los itinerarios de acompañamiento e inserción laboral, potenciando la intermediación entre la oferta y demanda de trabajo, protegiendo las situaciones de desempleo, teniendo en cuenta las realidades sectoriales y territoriales, así como la cohesión social y territorial de Castilla y León.

e) Estimular la creación de empresas, dando valor al autoempleo, a los autónomos y a las diversas formas de economía social, estimulando a los emprendedores y creando las condiciones necesarias para el surgimiento de nuevas actividades.

f) Implicar a toda la sociedad, especialmente a los agentes económicos y sociales, a empresas y trabajadores, en la consecución de los anteriores objetivos.

4.- Fomento de la ocupación

La lectura de los Estatutos de Autonomía más próximos en el tiempo corrobora que efectivamente el fomento de empleo forma parte de la política de relaciones laborales de las distintas Comunidades Autónomas. Puede hacerse referencia, así, a los arts. 169 y 173 del Estatuto de Andalucía, donde se recogen, como colectivos prioritarios de las acciones de incentivo de la ocupación, a los jóvenes, discapacitados y aquellos que se encuentran en situación de exclusión social o tienen especial riesgo de pasar a dicha situación. También, el art. 79 del Estatuto de la Comunitat Valenciana, donde el fomento del empleo se prevé como una forma de desarrollo económico y social, competencia propia de la Comunidad. Más escueto se manifiesta el Estatuto de Cataluña, que alude al derecho de formación profesional y al derecho de acceso gratuito al servicio público de colocación (art. 25.1), regulación muy similar a la recogida en el Estatuto de las Islas Baleares. Por su parte, en el Estatuto de Aragón, el pleno empleo es un principio rector de la política pública de los poderes de la Comunidad (art. 26) y del marco de actuación de la política económica (art. 99.3). Asimismo, el Estatuto de Castilla y León también reconoce, como derechos laborales, el acceso gratuito y en condiciones de igualdad al servicio público de empleo, y el derecho a la formación profesional (art. 13.4), y considera principio rector de la política pública la creación de empleo estable y de calidad (art. 16.3), estableciendo el fomento de la ocupación de los jóvenes como un objetivo preferente (art. 16.12).

Aun cuando aquellas Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos no han sido objeto de reforma reciente, no prevén de forma expresa su intervención en materia de fomento del empleo, sí que reconocen títulos competenciales que les permiten adoptar medidas sobre la cuestión. Basta mencionar, así, el art. 26.1.17 del Estatuto de la Comunidad de Madrid[84], que establece como competencia de la Comunidad "el fomento del desarrollo económico de dicha Comunidad dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional", o el art. 26.1.24, que recoge, entre las prerrogativas de esta Comunidad Autónoma, la promoción integral de la juventud, entendiendo que los incentivos a la colocación de los jóvenes son un modo esencial de promoción. Previsiones muy similares a éstas se efectúan en los arts. 24.14 y 24.22 del Estatuto de Autonomía para Cantabria[85]. Un poco más explícito es el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia[86], al reconocer, como obligación de los poderes públicos, la de adoptar medidas que promuevan la inversión y fomenten el progreso económico y social, facilitando el empleo y la mejora de las condiciones de trabajo. Todavía más claro es el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha[87], que no sólo diseña el título competencial de "planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo de la

[84] Aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.
[85] Aprobado por Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre.
[86] Aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio.
[87] Aprobado por Ley Orgánica 2/1982, de 10 de agosto.

región, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional…" (art. 31.Uno.12ª), sino que también considera que corresponde a los poderes públicos regionales "la consecución del pleno empleo en todos los sectores de la producción y la especial garantía de puestos de trabajo para las jóvenes generaciones" [art. 4.4 b)][88].

Por si duda hubiere, el nuevo art. 23.3 LE, introducido por la Ley 35/2010, dispone expresamente que los recursos económicos destinados a las políticas activas de empleo serán gestionados por los Servicios Públicos de las Comunidades Autónomas. De su lado, el párrafo segundo de este mismo pasaje hace notar que las medidas y ayudas que se contemplen en estos programas y actuaciones podrán ser gestionados "mediante la concesión de subvenciones públicas, contratación administrativa, suscripción de convenios, gestión directa o cualquier otra forma jurídica ajustada a derecho". Desde luego, las previsiones contenidas en este precepto no ofrecen novedad alguna. No la incorpora la del párrafo primero, que no otra cosa hace que "normalizar" desde el punto de vista económico y en un texto legal la distribución de competencias de ejecución en materia de políticas activas de empleo. Y tampoco lo hace la del párrafo segundo, que se limita a instituir un principio de máxima libertad en la gestión de las medidas y ayudas a través de las cuales los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos han de instrumentar programas y actuaciones de las políticas activas de empleo. Probablemente, lo más destacado del nuevo texto legal reside en la configuración finalista de los recursos económicos destinados a estas políticas, ya que los mismos han de dedicarse, única y exclusivamente, al cumplimiento de los objetivos mencionados en el art. 25 LE, esto es, a informar y orientar hacia la búsqueda de empleo, desarrollar programas de formación profesional, facilitar la práctica profesional, crear y fomentar el empleo, potenciar el autoempleo, la economía social y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, promover la creación de actividad que genere empleo, facilitar la movilidad geográfica y, en fin, promover políticas destinadas a la inserción laboral de personas en situación de riesgo de exclusión social[89].

Cierto es, pues, que cada Comunidad Autónoma puede establecer ayudas para incentivar la contratación de trabajadores en el ámbito de programas propios de fomento o promoción de empleo respetando los límites anteriores, pero no menos verdad resulta tampoco que no les está permitido –lógicamente-- modificar la regulación general (estatal) del contrato de trabajo, ni por ello introducir nuevas causas de extinción del mismo, sin que sea susceptible de ser atendido el argumento de la inclusión de estas actuaciones en la materia relativa al fomento del empleo; otra cosa alteraría sin duda el orden constitucional de distribución de competencias, ya que, siguiendo al máximo intérprete de la Norma Fundamental, el desarrollo de facultades relativas "al fomento de empleo no excluye la naturaleza laboral de la materia"[90].

Así pues, estas competencias autonómicas relativas al fomento del empleo no legitiman, obviamente, a la Comunidad Autónoma para invadir la competencia legislativa del Estado en materia laboral, quedando vedada la importante vía de impulso a la contratación que permite la posibilidad de regulación del contrato de trabajo, que no tiene por qué ser exclusivamente introductora de reglas de flexibilidad, a través de la desregulación de condiciones laborales, sino también de pautas singulares en atención a las circunstancias del mercado de trabajo regional y de los colectivos a los que la norma de promoción va destinada[91]. Este veto, insalvable desde cualquier punto de vista, no debe ocultar otro también importante, pues la LE atribuye al Gobierno la "planificación" y "coordinación de la política de empleo" (art. 3.1), para lo que cuenta con el instrumento de los planes nacionales de acción para el empleo, posteriormente denominados planes nacionales de reformas y actualmente planes anuales de política de empleo. El diseño autonómico de planes propios de políticas de empleo debe respetar, por tanto, los objetivos del plan anual de política de empleo y ser coherente con las

[88] GRANADOS ROMERA, I.: "Financiación autonómica de las políticas activas de empleo", *El Derecho del Empleo. El Estatuto jurídico del empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, A., (dirs.), Granada, Comares, 2011, p. 444.
[89] VALDÉS DAL RE, F.: "La reforma de la intermediación laboral", *RL,* núm. 21-22, 2010, p. 155.
[90] STCo 360/1993, de 3 de diciembre.
[91] QUESADA SEGURA, R.: "Art. 4. La dimensión local de la política de empleo", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011, p. 150.

orientaciones y objetivos de la estrategia española de empleo (art. 17.4 LE). Aun cuando en la elaboración de estos planes anuales participan las Comunidades Autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas (art. 3.3), lo cierto es que incorporan medidas relacionadas con las "políticas activas de empleo" (orientación, formación profesional e incentivos al empleo), cuyas prescripciones o indicaciones han de ser observadas en los "programas de empleo" de las Comunidades Autónomas[92]. Así, sólo de forma indirecta estas últimas intervienen en la verdadera configuración de las políticas de fomento del empleo.

Al tiempo, corresponde al SPEE, tal y como dispone el art. 13.4 LE, la gestión de los programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos, esto es: 1) Aquéllos cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico superior al de una Comunidad Autónoma, cuando éstos exijan la movilidad geográfica de los desempleados o trabajadores participantes en los mismos a otra distinta y precisen de una coordinación unificada. 2) Los destinados a la mejora de la ocupación de los demandantes de empleo mediante la colaboración del SPEE con órganos de la Administración General del Estado o sus organismos autónomos para la realización de acciones formativas y ejecución de obras y servicios de interés general y social relativas a competencias exclusivas del Estado. 3) Los de intermediación y políticas activas de empleo cuyo objetivo sea la integración laboral de trabajadores inmigrantes, realizados en sus países de origen, facilitando la ordenación de los flujos migratorios. 4) Los que se establezcan con carácter excepcional y duración determinada, cuya ejecución afecte a todo el territorio nacional, siendo imprescindible su gestión centralizada a los efectos de garantizar la efectividad de los mismos, así como idénticas posibilidades de obtención y disfrute a todos los potenciales beneficiarios (apartado introducido por el Real Decreto Ley 1/2011).

Queda reservada, además, al Estado la posibilidad de prever incentivos como la concesión de ventajas fiscales o de bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social en virtud de lo previsto en el art. 149.1.17ª CE, sin perjuicio de que a través del oportuno convenio se puedan adoptar acuerdos de traspaso para la participación en la gestión de las bonificaciones de las cuotas sociales a la contratación indefinida, respecto de los trabajadores de los centros de trabajo ubicados en una Comunidad Autónoma o respecto de los trabajadores autónomos radicados en ella (nueva disposición adicional 8ª LE). Todo ello sin olvidar que aun cuando las actividades de fomento de empleo puestas en marcha por las Comunidades Autónomas pueden ser muy variadas, desde subvenciones directas a fondo perdido, hasta bonificaciones a tanto alzado por contrato celebrado, pasando por exenciones a la creación directa de puestos de trabajo, preferencias en la contratación pública o facilidades crediticias, lo cierto es que todas ellas deben pasar también el tamiz de su adecuación al Derecho de la Unión Europea, en el que las libertades económicas de libre circulación de mercancías, libre circulación de capitales, libre prestación de servicios y de establecimiento (art. 26 TFUE) en el marco de "una economía de mercado abierta y de libre competencia" (art. 119.1 TFUE) tienen un papel muy importante. Es necesario tener en cuenta, en este marco, el Reglamento 800/2008, de la Comisión, de 6 de agosto de 2008, que determina las ayudas compatibles con el mercado único, como son las regionales a la inversión y empleo, que se podrán asignar teniendo en cuenta el Mapa de Ayudas Regionales 2007-2013: las destinadas a la inversión y empleo de PYMES, a la formación y a la contratación de trabajadores desfavorecidos (entre los que cabe incluir a los jóvenes) y discapacitados[93].

En contrapartida, las Autonomías Territoriales sí pueden asumir competencias de gestión y control, dentro de su extensión geográfica, de las subvenciones y ayudas de fomento del empleo previstas en los programas establecidos por el SPEE. Sin perjuicio de la justificación cierta de dicho título competencial en las funciones de ejecución de la legislación laboral del Estado (art. 149.1.7ª CE), nada impide, a la postre, que dicha atribución pueda encajarse, asimismo, en las potestades autonómicas de fomento del desarrollo económico de cada

[92] MARTÍNEZ, E.: "Empleo y mercados de trabajo. Algunos rasgos que distinguen a las Comunidades Autónomas", *Revista del Instituto de Estudios Económicos,* núm. 1, 1999, pp. 1 y ss.
[93] APARICIO TOVAR, J.: "La continuidad de una política de empleo flexibilizadota en la reforma de 2010", *Garantía de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010, de reforma laboral,* BAYLOS GRAU, A., (coord.), Bomarzo, Albacete, 2011, pp. 40 y 44.

Comunidad (art. 148.1. 13ª CE) y de la puesta en práctica de la competencia estatal sobre las "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (art. 149.1.13ª CE).

Buena muestra de ello puede encontrarse, sin necesidad de remitirnos a antecedentes más remotos, en el art. 13 Ley 35/2010, que atribuye a las Comunidades Autónomas (también al SPEE) la gestión de la prórroga relativa a la contratación de 1.500 orientadores destinados a reforzar la red de oficinas de empleo, previa distribución de los créditos previstos a tal fin entre dichas Administraciones. También, en el diseño de los programas recientemente regulados en el Real Decreto Ley 1/2001, esto es, el "excepcional de empleo para la transición hacia la contratación estable" (art. 1); el "de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo" excepto por lo que hace a la concesión y pago de las ayudas económicas de acompañamiento que corresponden en exclusiva al SPEE (art. 2), prorrogado por Real Decreto Ley 10/2011, de 26 de agosto; y en el de "mejora de la empleabilidad que combina actuaciones de orientación profesional y formación para el empleo" (art. 3).

De hecho, las Comunidades Autónomas, durante el año 2011, van a gestionar el 86,3 por 100 de los programas de empleo[94], si bien con todas las limitaciones indicadas.

En concreto –y por lo que a este trabajo importa--, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, entre las muchas medidas de fomento del empleo establecidas en el Plan Regional de Empleo 2011, reconoce un incentivo general de 3.000 euros para la contratación con carácter indefinido de jóvenes menores de 30 años inscritos como desempleados, cuantía que se incrementará en 500 euros si el trabajo se va a prestar en centros periféricos o se trata de mujeres. Este aumento ascenderá a 1.500 euros cuando se trate de beneficiarios del programa personal de integración y empleo o de la renta garantizada de ciudadanía.

Además, recoge una subvención cualificada de 10.000 euros, incompatible con la anterior, para aquellas contrataciones de carácter indefinido, con menores de 30 años, realizadas por entidades en las que dicho joven (egresado universitario o de algún ciclo de formación profesional) haya realizado previamente prácticas no laborales. Este auxilio se concederá también cuando se trate de alumnos universitarios o de formación profesional de grado medio o superior, cuya práctica en alternancia (curricular o extracurricular) se haya realizado en el último año de formación académica, previo a la obtención del correspondiente título. En todo caso, la contratación deberá realizarse en el período de dos meses desde la finalización de la práctica no laboral o del curso en el que se realizó la práctica en alternancia. Las actividades a realizar por el trabajador deben ser acordes con su titulación.

Igualmente, la transformación en indefinidos de los contratos formativos, mayoritariamente suscritos por jóvenes, se verá incentivada en una cuantía de 4.500 euros.

Además, para los supuestos de establecimiento por cuenta propia de jóvenes desempleados menores de 30 años, se prevé un incentivo de 4.000 euros. En fin, por Resolución de 21 de marzo de 2011, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, se convocan subvenciones dirigidas al fomento de los contratos formativos para el año 2011.

5.- Inserción y orientación individualizada. El Plan Personal de Orientación y Empleo de Castilla y León

Las Comunidades Autónomas llevan a cabo programas de acceso y orientación laboral, normalmente dirigidos a personas en riesgo de exclusión social, lo que corrobora una vez más que los Servicios Autonómicos se están convirtiendo en verdaderos intermediarios de inserción de los colectivos que más dificultades presentan a la hora de encontrar un empleo, circunstancia de especial importancia cuando de jóvenes se trata. Promueven, además, la contratación de los orientadores y promotores laborales para reforzar la función de

[94] www.mtin.es.

asesoramiento a un número creciente de desempleados y para colaborar en el ingreso o reincorporación al mercado de trabajo de las personas que más dificultades presentan[95].

Además, la LE, en su art. 19 sexies, encomienda, como obligación, a los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos, el diseño de los itinerarios individuales y personalizados, atendiendo al perfil profesional, a las necesidades y expectativas de la persona, a la situación del propio mercado, a la percepción o no de prestaciones, a la pertenencia a colectivos definidos como prioritarios, esto es –en enumeración abierta, a completar por el Sistema Nacional de Empleo--, jóvenes, especialmente aquéllos con un déficit de formación, mayores de 45 años, personas con discapacidad, personas en paro de larga duración, mujeres, excedentes del sector de la construcción, en situación de exclusión social o inmigrantes. Igualmente, estos Servicios Públicos de Empleo autonómicos serán responsables del seguimiento, evaluación y posible redefinición de los itinerarios individuales y personalizados de empleo y, en su caso, derivarán la realización de las acciones a desarrollar por los demandantes de ocupación a las entidades colaboradoras. Estos itinerarios se aplicarán de forma progresiva hasta el año 2013, momento en el cual se extenderán a toda la población desempleada (disposición transitoria segunda Real Decreto Ley 3/2011).

Los itinerarios contemplarán, a partir de una entrevista de diagnóstico individualizada con un técnico especializado en orientación profesional, las acciones del catálogo de servicios ofrecidas a las personas demandantes de empleo, acordes a sus necesidades, sus requerimientos y los objetivos a conseguir. Será necesaria, además, la suscripción y firma de un acuerdo personal de empleo, a través del cual, por una parte, el solicitante se compromete a participar activamente en las acciones para la mejora de su empleabilidad y para la búsqueda activa de empleo, o a la puesta en marcha de una iniciativa empresarial, y, por otra, el Servicio Público de Empleo se obliga a la asignación y planificación de las acciones y medidas necesarias, en el bien entendido sentido de que esta ruta personal contemplará todas las iniciativas pertinentes para alcanzar los objetivos profesionales reseñados en la entrevista.

Cada itinerario es diferente: varía en función de la situación y las expectativas del desempleado. Puede incluir sesiones de información y asesoramiento, acciones formativas, acceso a programas públicos u ofertas concretas de trabajo y ayudas al empleo o al autoempleo[96]. El incumplimiento, por causas no justificadas, del acuerdo personal dará lugar a las sanciones previstas en la LISOS (art. 19 septies LE).

La Comunidad Autónoma de Castilla y León otorga una importancia capital a la atención personalizada a los demandantes de empleo, incluyendo tal perspectiva dentro de las áreas prioritarias de actuación que recoge el Plan Regional de Empleo 2011. Es más, se ha diseñado un Programa Personal de Integración y Empleo, compuesto por dos actuaciones fundamentales: una, de tipo subjetivo sobre el trabajador para mejorar su empleabilidad y conseguir empleo; otra, de carácter económico.

Mediante la primera, la Oficina de Empleo de la provincia correspondiente, en colaboración con los agentes económicos y sociales, va a proporcionar una atención personal al demandante de empleo, atención evaluada por una Comisión de Trabajo y Seguimiento, coordinada por la Consejería de Economía y Empleo. Se orientará al trabajador hacia aquellas políticas activas de empleo que mejor se adecuen a su situación y perfil profesional, teniendo prioridad para el acceso a las mismas y también a los cursos de formación indicados. En el supuesto de contratación indefinida de los beneficiarios de estas acciones, se otorgará un incentivo cualificado de 4.500 euros. El reclutamiento por una empresa de inserción o una entidad sin ánimo de lucro dará lugar a una subvención de 1.250 euros si el contrato fuera de duración superior a 6 meses ó de 2.500 euros si excediera de 12.

---

[95] SERRANO FALCÓN, C.: "Art. 17. Concepto y competencias", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011, p. 417.

[96] GARCÍA GIL, B.: "Novedades y modificaciones a la Ley de Empleo", *AS,* núm. 1, 2011, BIB 2011\429, p. 5.

A través de la segunda, que se desarrollará tras 6 meses desde la incorporación al programa, y en el supuesto de que el trabajador no hubiera sido contratado, se concederá una ayuda económica de 450 euros durante 5 meses para incentivar su continuidad y participación en las acciones de orientación, formación y prospección para la inserción. Para percibir esta ayuda es necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos: haber iniciado y agotado la prestación o el subsidio por desempleo; estar inscrito en el Servicio Público de Empleo de Castilla y León con una antigüedad mínima de 12 meses; no ser beneficiario de ningún tipo de prestación o subsidio; carecer de rentas, de cualquier naturaleza, en cómputo mensual, superiores al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples; estar empadronado en alguno de los municipios de la Comunidad de Castilla y León en fecha igual o anterior al 1 de abril de 2008; y suscribir el compromiso de participar en acciones de orientación, formación, inserción y búsqueda de empleo que se determinen.

6.- Intermediación

La función de ajustar ofertas y demandas de trabajo siempre se ha considerado la actividad central de los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos. Así lo reconoce expresamente el art. 17 LE. Éstos tienen diversas denominaciones y similares atribuciones, gozando lógicamente del beneficio de justicia gratuita[97]: Servicio Andaluz de Empleo[98], Instituto Aragonés de Empleo (INAEM)[99], Servicio Asturiano de Empleo (Trabajastur)[100], Servicio de Ocupación de las Islas Baleares (SOIB)[101], Servicio Canario de Empleo[102], Servicio Cántabro de Empleo (EMCAM)[103], Servicio Público de Empleo de Castilla-La Mancha (SEPECAM)[104], Servicio Público de Empleo de Castilla y León (ECYL)[105], Servicio de Trabajo de Cataluña (SOC)[106], Servicio Regional de Empleo de Madrid[107], Servicio Valenciano de Ocupación y Formación (SERVEF)[108], Servicio Extremeño de Empleo (SEXPE)[109], Servicio Gallego de Empleo[110], Servicio Riojano de Empleo[111], Servicio Navarro de Empleo[112], Servicio Regional de Empleo y Formación de la Región de Murcia (SEFCARM)[113] y Servicio Vasco de Empleo[114].

Es más, los modelos establecidos a este efecto por las distintas Autonomías territoriales son muy variados, apostando, no obstante, como rasgo común, por el recurso, previa suscripción del pertinente convenio, a la colaboración externa, con distintas denominaciones dependiendo del marco geográfico del que se trate. Por poner algunos ejemplos, en Galicia y en la Comunidad Valenciana se utiliza la expresión "Centros Asociados"; en la Comunidad de Madrid se alude a "Centros de Apoyo a la Intermediación Laboral" (CAIL) y "Centros Integrados de Empleo" (CIE); en Andalucía donde se alude a la "Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo" (FAFFE)[115]; o en Castilla y León que refiere a "Centros

[97] Tal y como reconoce para la Agencia de Empleo de Madrid la STSJ, Social, Madrid 22 diciembre 2009 (AS 542).
[98] Real Decreto 467/2003, de 25 de abril, sobre traspaso a Andalucía de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación (modificado por Real Decreto 1672/2008, de 17 de octubre) y Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo.
[99] Real Decreto 646/2002, de 5 de julio y Ley 9/1999, de 9 de abril.
[100] Real Decreto 11/2001, de 12 de enero y Decreto 12/2002, de 23 de septiembre.
[101] Real Decreto 1268/2001, de 29 de noviembre y Ley 7/2000, de 15 de junio.
[102] Real Decreto 150/1999, de 29 de enero, modificado y ampliado por los Reales Decretos 939/1999, de 29 de enero; 115/2000, de 28 de enero y 748/2001, de 29 de junio. Asimismo, Ley 12/2003, de 4 de abril.
[103] Real Decreto 1418/2001, de 14 de diciembre y Ley 1/2003, de 18 de marzo.
[104] Real Decreto 1385/2002, de 20 de diciembre y Ley 2/2003, de 30 de enero.
[105] Real Decreto 1187/2001, de 2 de noviembre y Ley 10/2003, de 8 de abril.
[106] Real Decreto 1050/1997, de 27 de junio, modificado por Real Decreto 774/1999, de 7 de mayo, y Ley 17/2002, de 5 de julio.
[107] Real Decreto 30/2000, de 14 de enero y Real Decreto 2534/1998, de 27 de noviembre, modificados por Real Decreto 918/2002, de 6 de septiembre. También, Ley 5/2001, de 3 de julio.
[108] Real Decreto 2673/1998, de 11 de diciembre, modificado por Real Decreto 2354/2004, de 23 de diciembre, y Real Decreto 1188/2006, de 13 de octubre. También, Ley 3/2000, de 17 de abril.
[109] Real Decreto 664/2001, de 22 de junio. También, Ley 7/2001, de 14 de junio.
[110] Real Decreto 1375/1987, de 29 de agosto, modificado por Real Decreto 232/1998, de 16 de febrero, y Real Decreto 1750/1999, de 19 de noviembre. También, Decreto 32/1999, de 5 de febrero.
[111] Real Decreto 1379/2001, de 29 de noviembre y Ley 2/2003, de 3 de marzo.
[112] Real Decreto 811/1999, de 14 de mayo, modificado por Real Decreto 1319/1997, de 1 de agosto, y por Real Decreto 311/2001, de 23 de marzo.
[113] Real Decreto 468/2003, de 25 de abril y Ley 9/2002, de 11 de noviembre.
[114] Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre.
[115] VALLECILLO GÁMEZ, M.R.: "El modelo `real' de gestión del Servicio Andaluz de Empleo (SAE): ¿dualismo o definición?, *Empleo y mercado de trabajo: nuevas demandas, nuevas políticas, nuevos derechos. XXIII Jornadas universitarias andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales,* CARL, Sevilla, 2005, pp. 241 y ss.

Colaboradores o Asociados". Tan complejo y diverso panorama exige una mínima regulación a nivel central sobre entidades colaboradoras, dejando margen, no obstante, para que las Comunidades Autónomas desarrollen las pautas estatales y las acomoden a las necesidades específicas de cada territorio[116].

De lo que no cabe ninguna duda es de que constituye misión esencial de los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos la de poner en contacto ofertas y demandas de trabajo en su caso a través de lo que se ha denominado y descrito como un trámite de intermediación laboral, hoy de importancia menor al desaparecer, por mor de la Ley 10/1994, del tenor del art. 16.1 Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, mediante el que se aprueba el Estatuto de los Trabajadores (ET), la obligación del empresario de solicitar de las oficinas públicas los trabajadores que necesiten, bien que esta prescripción fue de facto incumplida, quedando reducido su efecto a una simple constatación en los archivos administrativos de la identificación del obrero previamente elegido por el empleador.

6.1.- Actuaciones a observar por los trabajadores

Pese a la libertad de encuentro entre ofertas y solicitudes de ocupación, los trabajadores están constreñidos a inscribirse en las oficinas públicas autonómicas siempre que soliciten prestaciones o subsidios de desempleo y a mantener esta anotación[117], renovando la demanda en la forma y fecha que se determine y presentándose cuando sean citados. Es más –y *a sensu contrario*--, se considerarán demandantes de empleo únicamente aquéllos inscritos en los Servicios Públicos (art. 22.5 LE). A tal efecto, han de presentar la siguiente documentación: documento nacional de identidad, tarjeta de identidad o pasaporte en vigor, si son españoles, miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo; permiso de trabajo/residencia en vigor, si no son comunitarios: justificante de titulación profesional o académica, si poseen alguna; y certificado de discapacidad, en su caso.

Están obligados también a comunicar las variaciones que se produzcan en sus datos personales y profesionales y a informar del resultado de las entrevistas de empleo que realicen, en caso de haber sido enviados por el Servicio Público. En este contexto, podría plantearse la duda de a qué concreto lugar tienen que acudir los solicitantes o perceptores de prestaciones por desempleo para inscribirse como demandantes de empleo, pues la gestión del desempleo corresponde a la titularidad del SPEE, mientras las actuaciones relacionadas con la intermediación son de competencia autonómica. La respuesta a este interrogante se muestra sencilla: el administrado no tiene que dirigirse a dos sedes diferentes, pues, en la práctica existe el oportuno convenio de colaboración entre ambas Administraciones a los efectos de simplificar la tramitación[118]. En este sentido, el nuevo art. 27 LE, en la redacción proporcionada por la Ley 35/2010, aclara que los solicitantes y beneficiarios de las prestaciones y subsidios por desempleo deberán inscribirse y mantener su inscripción en el Servicio Público de Empleo (léase, Autonómico), lo que implica la suscripción ante el mismo del compromiso de actividad. Además, la Resolución del SPEE, de 30 de agosto de 2011, por la que se determina la forma y plazos de presentación de solicitudes y de tramitación para la concesión de ayudas económicas de acompañamiento por la participación en el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, establecidas en el Real Decreto Ley 1/2011, prorrogado por Real Decreto Ley 10/2011, establece, entre las obligaciones de las personas beneficiarias, la de "mantener la condición de persona desempleada inscrita como demandante de empleo (en la oficina autonómica –cabe entender--) durante todo el período en el que perciban esta ayuda" (art. 4).

---

[116] ROMERO CORONADO, J.: "Disposición adicional 6ª. Distribución competencial en las iniciativas de formación financiadas mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social", *Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Granada, Comares, 2011, p. 743.

[117] SSTS, Cont-Admtivo, 22 septiembre 2000 (JUR 4425), 30 mayo y 18 diciembre 2006 (RJ 6968 y 2007, 192) y 1 julio 2010 (RJ 5994)

[118] SERRANO FALCÓN, C., *Servicios públicos de empleo y agencias de empleo privadas. Público y privado en la actividad de colocación,* Comares, Granada, 2008, p. 92.

Han de incluirse igualmente en los ficheros de los Servicios Autonómicos de Empleo, los demandantes de ocupación que deseen participar en determinadas políticas activas, no en vano si éstas están destinadas a crear empleo con cargo a fondos públicos, pueden exigir o preferir que la intervención se lleve a cabo por los cauces oficiales. Tal ha sucedido, sin ánimo exhaustivo, con la previsión del Real Decreto Ley 9/2008, de 28 de noviembre, de creación de un Fondo Estatal de Inversión Local y de un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo, en virtud del cual la contratación de trabajadores en situación legal de desempleo que habían de llevar a cabo los Ayuntamientos para financiar sus obras con cargo al citado Fondo Estatal se debía hacer "preferentemente a través de los Servicios Públicos de Empleo" (disposición adicional 2.2ª). En este mismo sentido, cuando estas políticas sean financiadas por los propios Servicios Públicos de Empleo pueden imponer también que la contratación se formalice según sus específicos modelos oficiales y atribuir a las oficinas públicas facultades para su seguimiento. Buena muestra de ello puede encontrarse en la necesidad de utilizar el modelo oficial del SPEE para los contratos indefinidos bonificados por este Organismo Autónomo (art. 2.8 Ley 43/2006).

6.2.- Obligaciones empresariales. La Orden EYE 298/2011

Los empresarios, oferentes de ocupaciones, podrán solicitar, si así lo consideran, la mano de obra que precisen a cualquier oficina del empleo, preferentemente la que corresponda al domicilio de la entidad productiva o centro de trabajo principal. A tal fin, deberán indicar las características del puesto, las condiciones de los candidatos, el tipo de contratación y la forma, lugar y fecha de selección de los posibles trabajadores. Han de comunicar, asimismo, a la oficina pública, en el plazo de los diez días hábiles siguientes a su concertación, el contenido de los contratos de trabajo y sus prórrogas, deban o no formalizarse por escrito, así como enviar la "copia básica" de dichos nexos contractuales, previa entrega, en su caso, a la representación legal de los trabajadores, según los procedimientos fijados por las Comunidades Autónomas y por el Ministerio de Trabajo en el ámbito de la Administración General del Estado (art. 16 ET). Este cúmulo de deberes aconseja una reflexión más detenida, centrando la atención en los puntos siguientes:

1º.- El apartado 16.1 ET impone a los dadores de ocupación la obligación de comunicar a la oficina pública de empleo el contenido de los contratos que celebren o las prórrogas de los mismos, sin importar si deben o no celebrarse por escrito. La presente regulación es fruto de una significativa reforma producida por el art. 32 Ley 14/2000, de 29 de diciembre, que sustituyó el deber de registro por el menos riguroso de comunicación en aras a modernizar el funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo y acercarlos al ciudadano a través de una simplificación de los trámites administrativos[119]. Los extremos a incluir en la notificación quedarán referidos a las siguientes circunstancias: a) identificación del trabajador y de la empresa; b) requisitos específicos de cada modalidad contractual, de las transformaciones o conversiones de los contratos temporales en indefinidos, de los llamamientos de los trabajadores fijos discontinuos y de los pactos de horas complementarias en los contratos a tiempo parcial indefinidos; c) datos de las certificaciones expedidas por la Administración Pública o entidad encargada de gestionar la formación de trabajadores sustituidos por desempleados beneficiarios de prestaciones por desempleo, así como todos aquéllos relativos a las comunicaciones que legal o reglamentariamente se establezcan según lo dispuesto en su respectiva normativa reguladora (art. 3 Real Decreto 1424/2002, de 27 de diciembre). Cabe deducir, por tanto, que no han de hacer referencia a ninguna circunstancia de carácter sensible, que pudiera poner en entredicho el derecho a la intimidad del trabajador[120].

El art. 16 ET establece un plazo de diez días para cumplir el trámite de comunicación del contrato, contados a partir del día de celebración del mismo, especificando el art. 1 Real Decreto 1424/2002 que se refiere a días hábiles, algo esperable dado que se trata de un plazo administrativo sometido a las reglas del procedimiento administrativo común[121].

---

[119] SUÁREZ CORUJO, B.: "Art. 16", *Comentarios al Estatuto de los Trabajadores,* DE LA VILLA GIL, L.E., (dir.), Iustel, Madrid, 2010, p. 375.
[120] VIDA SORIA, J., *et alii:* "Los servicios públicos de empleo", *Empleo y mercado de trabajo: nuevas demandas, nuevas políticas, nuevos derechos. XXIII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales,* MOLINA NAVARRETE, C. (coord.), CARL, Sevilla, 2005, p.166.
[121] SUÁREZ CORUJO, B.: "Art. 16", cit., p. 376.

Pese a que la intención del legislador, máxime tras la publicación de la Ley 11/2007, de 23 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, es la de potenciar la posibilidad de remisión del vínculo contractual vía telemática[122], lo cierto es que sigue siendo posible dar cumplimiento a esta obligación mediante la presentación *in situ*, en los Servicios Autonómicos de Empleo, de una copia del contrato o de sus prórrogas o de un ejemplar escrito, que, por supuesto, ha de incluir todos los contenidos básicos obligatorios anteriormente mencionados para su posterior incorporación a un registro electrónico (art. 2 Real Decreto 1424/2002). En caso de optar por la modalidad de remisión automatizada de la información, no cabe duda que va a ser eliminado el riesgo de acceso por personas no autorizadas, pues sólo se reconocen derechos de información a los trabajadores y sus representantes a través de los órganos de participación institucional de los mismos en los Servicios Públicos de Empleo, quedando obligada la Administración, además, a respetar las pautas de seguridad y custodia de tales registros en los términos previstos por el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, en virtud del cual se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, en el ámbito de la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta[123].

Procede aclarar, además, que aun cuando el Real Decreto 1424/2002, desarrollado por la Orden de 14 de marzo de 2003, continúa en vigor, lo cierto es que debe entenderse actualizado por lo previsto en el Real Decreto 1671/2009, considerando derogada la necesidad de solicitud de autorización administrativa para utilizar el cauce telemático, pues esta última norma adopta como punto de partida el derecho de los ciudadanos a utilizar los medios de comunicación electrónica para relacionarse con la Administración sin ningún tipo de cortapisa.
A tal fin, y siguiendo las indicaciones de la propia Ley 11/2007, se ha establecido el punto de acceso electrónico como una prolongación de la oficina administrativa tradicional, agrupando en un mismo dominio un conjunto de enlaces capaces de remitir la información a las distintas sedes informáticas en las que se deben tramitar los respectivos procedimientos[124]. El punto de acceso electrónico debe ser el mecanismo conciliador de la realidad competencial dispersa en materia de empleo. En este contexto, no hay que olvidar que el art. 8.4 LE de 2003 ya anunciaba la existencia de un sitio común en la red telemática que posibilitara el conocimiento por los ciudadanos de las ofertas, demandas de empleo y oportunidades de formación existentes en todo el territorio del Estado e incluso más allá de sus fronteras, en todo el ámbito del Espacio Económico Europeo, respetando lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal[125]. La promulgación de la Ley 11/2007 da un importante impulso a esta previsión, al igual que ha permitido el diseño de un procedimiento electrónico *ad hoc* para proceder a la autorización de las agencias privadas de colocación en el reciente Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, que sustituye al anterior Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo.

Esta nueva norma reglamentaria prevé también la creación de un espacio telemático común al objeto de integrar el conjunto de la información proporcionada por el SPEE y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas respecto a las agencias de colocación autorizadas. Dicho emplazamiento permitirá: comunicar electrónicamente las autorizaciones concedidas, acceder a la relación actualizada de agencias de colocación autorizadas, realizar el suministro de información por parte de dichas agencias a los Servicios Públicos, cumplimentar su memoria anual de actuaciones, y aportar la información resultante de la gestión realizada por aquellas agencias que tengan suscrito un convenio de colaboración con el Servicio Público de Empleo (art. 6). Se trata, pues, de diseñar una especie de historial de empleo único por cada demandante de ocupación[126], para lo cual las Comunidades

[122] GARCÍA MARCO, F.A.: "Administración electrónica: el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos", *Derecho, gobernanza y tecnologías de la información en la sociedad del conocimiento,* GALINDO AYUDA, F. Y ROVER, A.J. (dirs.), Prensas Universitarias, Zaragoza, 2009, pp. 167 y ss.
[123] VALERO TORRIJOS, J.: *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de los medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo común.* 2ª edición, Comares, Granada, 2007, pp. 6 y ss.
[124] SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z.: "Administración electrónica y Directiva de servicios: ¿al servicio del mercado o paradigma de buena administración?", *Mercado Europeo y Reformas Administrativas,* RIVERO ORTEGA, R. (dir.), Civitas, Madrid, 2009, pp. 208 y ss.
[125] CAVAS MARTÍNEZ, F.: "El entramado institucional del empleo en las vertientes pública y privada", cit., p. 224.
[126] RAMOS QUINTANA, M.I.: "Art. 8. Principios de organización y funcionamiento", cit., p. 212.

Autónomas han podido elegir dos modalidades: una, el "sistema de información en cesión de uso" (CEUS), mediante la utilización de las aplicaciones informáticas que el SPEE pone a su disposición, opción escogida por Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y Euskadi; otra, un "sistema de información propio autonómico", conectado en tiempo real con la base de datos del SPEE, a su vez dotado de dos variantes, SICAS, elegido por Andalucía, Canarias, Castilla y León, Cataluña y Galicia, y TAURO, al que se acoge la Comunidad Valenciana[127].

La creación por el Ministerio de Trabajo de la web pública, "redtrabaj@", de uso libre, directo y gratuito por los ciudadanos supone un notable avance en la gestión automatizada del proceso de colocación, máxime cuando las Comunidades Autónomas han procedido a integrar en dicha red sus ofertas y solicitudes[128]. Este soporte informático permite mantener interconectadas todas las bases de datos de los distintos Servicios Públicos de Empleo y de la Red EEURES, lo cual facilita tanto la coordinación como la transparencia y rapidez en la información[129]. Además, por Real Decreto Ley 10/2011, de 26 de agosto, se crea el tablón edictal del SPEE, que se situará en la sede electrónica de dicho organismo.

Cabe reparar, en último término, en la existencia de medidas adicionales de carácter garantista. Por una parte, se imponen diversas obligaciones a los Servicios de Empleo Autonómicos, entre las que ahora conviene resaltar, de un lado, que dichos Servicios han de incorporar a la base de datos del SPEE todos los extremos definidos como obligatorios (art. 4 Real Decreto 1424/2002). Por otra, se reconoce a los trabajadores la facultad de solicitar, en cualquier momento, de los Servicios Autonómicos de Empleo información del contendido de las comunicaciones previstas en el art. 16.1 ET (art. 5.1 Real Decreto 1424/2002)[130].

El procedimiento establecido en el art. 1424/2002, modificado por Real Decreto 1715/2004, ha sido adaptado a las peculiaridades de Castilla y León por la Orden EYE 298/2011, de 15 de marzo, en el sentido siguiente:

Las empresas, a través de la persona autorizada, han de utilizar la aplicación web denominada "Comunicación de la contratación laboral a través de internet" (Orden TAS 770/2003, de 14 de marzo), cumplimentando la conexión con la dirección http://www.empleocastillayleon.com/oficinavirtual. Estará operativa las 24 horas del día, debiendo respetar, no obstante, los plazos establecidos legalmente. La aplicación permitirá la impresión de todos los documentos y certificará la validez de los datos mediante la impresión de una huella electrónica de seguridad, a fin de que tenga efectos frente a terceros (arts. 3 y 7). Una vez presentada la documentación, la persona interesada puede consultar y realizar el seguimiento de su expediente administrativo en la misma aplicación informática (art. 8).

2º.- Como obligación adicional, el empresario ha de enviar al Servicio Autonómico de Empleo copia básica del contrato. El legislador se ocupa de establecer ciertas cautelas para evitar que se produzcan intromisiones ilegítimas en la esfera de la intimidad personal y familiar del trabajador. Concretamente, dispone de modo expreso que dicha copia no debe incluir los siguientes extremos: el DNI, el domicilio, el estado civil ni cualquier otro que, de acuerdo con la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, pudiera vulnerar el derecho a la privacidad[131], no en vano la revelación de ciertos datos del contrato podría suponer un atentado a la intimidad del trabajador[132]. En efecto, el problema jurídico puede surgir cuando colisionan dos derechos como son el individual del trabajador contratado a su intimidad personal y el de la Administración a evitar cualquier contratación irregular[133]. Si la finalidad de la entrega de la copia básica encuentra justificación legal en la verificación de que el contrato cumple con la legalidad vigente para, si apreciada la inadecuación, exigir las responsabilidades oportunas,

[127] ROMERO PARDO, P. y SALAS PORRAS, M.: "Art. 13. Competencias", cit., p. 343.
[128] RAMOS QUINTANA, M.I.: "Art. 8. Principios de organización y funcionamiento", cit., p. 218.
[129] ROMERO PARDO, P. y SALAS PORRAS, M.: "Art. 13. Competencias", cit., p. 343.
[130] SÁNCHEZ CORUJO, B.: "Art. 16", cit., p. 376.
[131] SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.: "Identidad del trabajador y copia básica del contrato", *Anales de Derecho,* núm. 11, 1991, pp. 297 y ss.
[132] SAGARDOY BENGOECHEA, J.A. y GIL Y GIL, J.L.: "Derechos de información de los representantes de los trabajadores en materia de contratación", *Revista de Trabajo*, núm. 100, 1990, p. 31.
[133] PÉREZ AMOROS, F.: *Derechos de información sobre empleo y contratación. Los derechos de los representantes de los trabajadores en la empresa, según la Ley 2/1991*, Bosch, Barcelona, 1993, pp. 82-83.

es lógico pensar que los datos contenidos en la copia básica deben ser únicamente aquéllos que pueden ser objeto de la actuación inspectora[134], ciñéndose al momento preciso en el cual aquel contrato fue concertado[135].

Con estos límites, la remisión de la mencionada copia básica puede realizarse mediante la presentación física de la misma en el Servicio Público de Empleo o a través del procedimiento regulado en el capítulo II Real Decreto 1424/2002 (convenientemente actualizado a al luz del Real Decreto 1671/2009), es decir, a través de medios telemáticos.

Ello significa que el empleador tiene la obligación de dar traslado, bien directamente a la oficina de empleo, bien de forma automatizada, dos documentos diferentes: uno para cumplir con la obligación de comunicar los contratos celebrados o sus prórrogas, y otro que contenga la copia básica firmada (sin rubricar en el caso de que no haya representación legal)[136]. Sea como fuere, lo cierto es que los Servicios Públicos de Empleo están obligados a incorporar a la base de datos del SPEE, compartida con los respectivos de las Comunidades Autónomas, todos los extremos definidos como obligatorios (art. 4.1 Real Decreto 1424/2002).

Igualmente, es la Orden EYE 298/2011 la que se ocupa de adaptar la remisión de la copia básica a las peculiaridades de Castilla y León, con los trámites anteriormente referenciados, de aplicación también a este supuesto.

3º.- Aun cuando la versión actual del art. 16 ET no realiza mención alguna sobre la necesidad de hacer saber a la oficina pública la terminación de los contratos de trabajo, debiendo entender inexistente esta obligación, lo cierto es que *de lege ferenda* convendría restaurarla atendiendo a su importancia a efectos de control del flujo de mano de obra.

4º.- El simple hecho de que no haya sido comunicado al Servicio Público de Empleo competente el contenido de un contrato, o el de sus prórrogas, no acarrea consecuencia negativa alguna en el orden contractual, pues ese trámite no invalidará el vínculo laboral celebrado. Antes al contrario, estaríamos ante una infracción administrativa de carácter leve, tal y como dispone el art. 14 Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social (LISOS)[137]. La ausencia de comunicación de los contratos o de entrega a los representantes de los trabajadores de la copia básica se encuentran tipificadas como infracciones graves en el art. 15.4 LISOS.

5º.- Nuevos compromisos documentales introduce la Ley 35/2010, pues, de un lado, el art. 15.9 ET atribuye al empleador, tanto en el caso del transcurso de los límites temporales previstos para el contrato por obra o servicio determinado (3 años ampliables 12 meses más por convenio colectivo sectorial) [art. 15.1 a) ET], cuanto en el de superación de los previstos para la situación de encadenamiento de los contratos temporales [art. 15.5 ET], el deber de dar por escrito al trabajador, en los diez días siguientes al cumplimiento de los plazos, un documento justificativo sobre su nueva condición de trabajador fijo de la empresa. De otro, se reconoce al empleado el derecho a solicitar, por escrito, no del empresario, sino de los Servicios Públicos de Empleo, un certificado de los contratos temporales celebrados, a los efectos de acreditar la condición de fijo[138]. No obstante, esta última previsión ha de entenderse en suspenso a tenor de lo previsto en el art. 5 Real Decreto Ley 10/2011, de 26 de agosto, en virtud del cual "se suspende, durante el período de los dos años siguientes a la entrada en vigor de este Real Decreto ley, la aplicación de lo previsto en el art. 15.5 ET".

---

[134] ALBIOL MONTESINOS, I.: *Comités de empresa y Delegados de personal*, Deusto, Bilbao, 1992, p. 109.
[135] ESCUDERO RODRIGUEZ, R.: "La Ley de derechos de información: una Ley a medio camino", *RL*, núm. 7, 1991, pp. 79-80.
[136] SERRANO FALCÓN, C.: *Servicios públicos de empleo y agencias de empleo privadas. Público y privado en la actividad de colocación,* cit., p. 107.
[137] STSJ, Cont-Admtivo, Asturias 27 julio 2000 (rec. 205/1997).
[138] MOLINA NAVARRETE, C.: "Un nuevo acto del gran teatro de la reforma laboral 2010: una reforma para reformar o la galería de los disparates", *RTSS (CEF)*, núm. 331, 2010, p. 120.

6º- La empresa está obligada a informar a los servicios públicos de empleo competentes de los acuerdos suscritos sobre prácticas no laborales al calor del Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre. Además, ha de suscribir un convenio con el servicio de empleo competente en función del ámbito geográfico donde se desarrollarán las prácticas antes de firmar el acuerdo con las personas beneficiarias de las mismas. Será dicho servicio público de empleo el encargado de efectuar la preselección de las personas jóvenes para realizar las prácticas, así como el control y seguimiento de las mismas.

7º.- Es el SPEE el encargado de llevar el registro donde se recogen, con carácter informativo, los contratos para la realización de la actividad económica o profesional del trabajador autónomo económicamente dependiente –TRADE-- (art. 6.1 Real Decreto 197/2009, de 23 de febrero), definido como aquel que realiza "una actividad económica o profesional a título lucrativo y de forma habitual, personal, directa y predominante para una persona física o jurídica, denominada cliente, del que depende económicamente por percibir de él al menos el 75 por 100 de sus ingresos por rendimientos de trabajo y de actividades económicas profesionales", siempre y cuando carezca de trabajadores a su cargo, no subcontrate parte o toda la actividad con terceros, no ejecute su actividad de manera indiferenciada con los trabajadores que presten servicios bajo cualquier modalidad de contratación laboral por cuenta del cliente, disponga de infraestructura productiva y material propios necesarios para el ejercicio de su quehacer e independientes de los de su cliente, cuando en dicha actividad sean relevantes económicamente, desarrolle su actividad con criterios organizativos propios, sin perjuicio de las indicaciones técnicas que pudiese recibir de su cliente, y perciba una contraprestación económica en función del resultado de su actividad, de acuerdo con lo pactado con el cliente y asumiendo el riesgo y ventura de aquélla (art. 11 Ley 20/2007, de 11 de julio)[139].

En lo esencial, el TRADE debe registrar el contrato en las oficinas del SPEE en el plazo de los 10 días hábiles siguientes a su firma, mediante la presentación personal de la copia del vínculo o mediante el procedimiento telemático habilitado al efecto. Y también debe comunicar al cliente dicho registro en el plazo de los 5 días siguientes al mismo (Resolución de 18 de marzo de 2009). Transcurridos quince días hábiles desde la firma del contrato sin que se haya producido la comunicación de registro, será el cliente quien deberá registrar dicho contrato en el SPEE en el plazo de los diez días hábiles siguientes. De la misma forma, también serán objeto de comunicación al SPEE las modificaciones del nexo que se produzcan y su terminación. A su vez, este Organismo "informará al Consejo del Trabajo Autónomo (como órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y profesional del trabajo en régimen de auto-organización) sobre los datos estadísticos del registro de los contratos de los trabajadores autónomos económicamente dependientes" (art. 6.5 Real Decreto 197/2009)[140].

El Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre, establece que los TRADE deben acompañar a la solicitud de prestación por cese de actividad, la comunicación, registrada en el SPEE de la terminación del contrato con el cliente.

7.- Formación profesional

Los trabajadores jóvenes no requieren tan sólo de la asistencia en la localización de las ofertas de empleo, sino también formación adecuada y polivalente para su conversión y trasvase a otros sectores más productivos de la economía. La capacitación para el empleo constituye un elemento indispensable para acceder a los puestos de trabajo y mantener el desempeño de los mismos, beneficiando, al tiempo, la competitividad empresarial[141]. Como política activa de empleo, es gestionada por las Comunidades Autónomas, las cuales disponen, constitucionalmente, de la implementación en sus respectivos territorios de los programas estatales de formación profesional ocupacional, que no dejan de ser otra cosa que

[139] FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ, J.: "Algunas cuestiones sobre el régimen profesional del trabajador autónomo económicamente dependiente en la Ley 20/2007, de 11 de julio", *TS,* núm. 211, 2008, pp. 20 y ss.
[140] LUJAN ALCARAZ, J.: "Los trade, tres años después", *AS,* núm. 17, 2011, BIB 2010/2927, p. 8.
[141] DE LA TORRE PRADOS, I.: "Nuevas profesiones y formación profesional", *RMTAS,* núm. 36, 2002, pp. 45 y ss.

acciones de fomento del empleo. Estas funciones se justifican, así pues, en virtud de las facultades autonómicas de planificación de la actividad económica regional (arts. 148.1.13ª y art. 149.1.13ª CE) y, conjuntamente, de ejecución de la legislación laboral del Estado (art. 149.1.7ª CE), además de, en particular, las relativas a la regulación y administración en el correspondiente territorio de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 CE sobre el derecho a la educación, no en vano el art. 149.1.30ª CE atribuye al poder central el cometido en exclusividad de promulgar las normas básicas de desarrollo del mencionado art. 27. El máximo intérprete de la Constitución no ha dejado de reconocer, en este contexto, la pluralidad de los títulos competenciales mencionados que permiten residenciar las competencias autonómicas sobre formación profesional ocupacional, al considerar la ejecución de la legislación laboral del Estado por las Comunidades Autónomas tan sólo como título "prevalente" (no único, por lo tanto) a este propósito[142].

Inicialmente se traspasó a las Administraciones Territoriales la gestión de la formación profesional ocupacional (concretamente el plan FIP –formación e inserción profesional--) y posteriormente la gestión en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, en el cual se produce el trasvase de la gestión administrativa y el control de los programas nacionales de escuelas taller y casas de oficio y unidades de promoción y desarrollo. Además, las Leyes de creación de los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos incluyen, entre sus funciones, las relativas a la formación para el empleo, la coordinación y planificación de los centros propios o consorciados, así como la puesta en práctica de cuantas otras funciones puedan corresponder a éstos en la materia[143].

Una de las principales características del sistema español de Formación Profesional renovado es que ha acercado los tres subsistemas existentes (reglada, continua y ocupacional) hasta el punto que actualmente los antiguos subsistemas de formación continua y formación ocupacional para desempleados se encuentran unificados bajo el concepto de formación profesional para el empleo[144]. En este marco, la aprobación del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, apela en muchos de sus preceptos a la participación de las Comunidades Autónomas, reconociéndoles competencias en la materia[145]. Así ocurre con aquellos preceptos referidos a la calidad, evaluación, seguimiento y control de la formación de demanda, que atribuyen a las Autonomías la prerrogativa de valorar el impacto de la formación realizada en el acceso y mantenimiento del empleo y en la mejora de la competitividad de las empresas. También se les reconoce capacidad para considerar la eficacia del sistema en cuanto al alcance de la formación, así como la de los recursos económicos y los medios empleados (art. 37 Real Decreto 395/2007), y con esa finalidad se les garantiza el acceso, en tiempo real, a las comunicaciones telemáticas realizadas por las empresas y las entidades organizadoras así como a toda la información necesaria (art. 16.4). Son también las Comunidades Autónomas las que deben informar al SPEE de los resultados de las actuaciones de seguimiento y control que hubiesen llevado a cabo, así como de las irregularidades detectadas (art. 17.3). Además, en previsión que ha de entenderse derogada –o, mejor, matizada-- se llegó a atribuir a éstas la facultad de realizar las actividades de evaluación, seguimiento y control de las iniciativas de formación financiadas mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social "que se aplican en empresas que tengan todos sus centros de trabajo en una Comunidad Autónoma" (disposición adicional 1ª)[146].

Los cometidos citados en último lugar merecen una breve aclaración. Consisten en un crédito del que disponen las empresas para la formación de su personal que pueden hacer efectivo mediante la aplicación de bonificaciones a la Seguridad Social una vez realizada dicha

---

[142] SSTCo 195/1996, de 28 de noviembre; 95/2002, de 25 de abril y 190/2002, de 17 de octubre.
[143] SERRANO FALCÓN, C.: "Art. 17.1. Concepto y competencias", cit., p. 421.
[144] BALLESTER PASTOR, M.A.: "Formación global efectiva: formación en ciclo vital: instrumentos jurídico laborales", *La Estrategia Europea para el Empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español,* CABEZA PEREIRO, J. y BALLESTER PASTOR, M.A., MTIn, Madrid, 2010, p. 57.
[145] CAMAS RODA, F.: *La formación profesional en los ámbitos educativo y laboral (análisis tras la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, y el Real Decreto 395/2007, de Formación profesional para el empleo),* Aranzadi, Pamplona, 2007, pp. 157-158.
[146] DE LA PUEBLA PINILLA, A.: "El subsistema de formación profesional para el empleo. Comentario al RD 395/2007, de 23 de marzo"; *RL,* 2008, Tomo I, p. 956.

formación, fijándose la cuantía de dicho crédito teniendo en cuenta el importe ingresado por las organizaciones en concepto de formación profesional durante el ejercicio anterior. No se trata de verdaderas actuaciones de las Administraciones Públicas, sino de intervenciones planificadas, organizadas y ejecutadas por las propias empresas para con sus trabajadores, incluyendo los permisos individuales de formación[147]. Tal configuración obligó a reconsiderar el papel atribuido a las Comunidades Autónomas en relación con las bonificaciones en las cuotas.

Así, la disposición adicional 6ª LE, en la redacción proporcionada por la Ley 35/2010, reitera, si bien con una diferencia de matiz, la atribución a las Comunidades Autónomas de competencias para realizar la "evaluación, seguimiento y control de las iniciativas de formación financiadas mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social de las empresas que tengan sus centros de trabajo ubicados dentro de una determinada autonomía territorial", añadiendo una importante precisión: "sin perjuicio de las atribuciones exclusivas del Estado en materia de Seguridad Social". Como novedad, indica también que, a tal fin, el SPEE "ingresará a los Servicios competentes de las Comunidades Autónomas el valor de las bonificaciones no aplicadas a causa de las sanciones impuestas por infracciones en las bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social en concepto de formación de demanda, que se destinarán a las políticas activas de formación para el empleo".

Las consecuencias de estas modificaciones no son menospreciables por cuanto suponen una importante transformación en la distribución competencial que se venía efectuando hasta ese momento. Con la nueva norma se permite que las Comunidades Autónomas puedan efectuar el seguimiento de las iniciativas de formación financiadas mediante la bonificación de cuotas de la Seguridad Social de todas las empresas que tengan centros de trabajo en una determinada Autonomía, aunque dispongan más centros de trabajo en otras, si bien, para ello, es necesario proceder a la formalización de un convenio específico entre el SPEE y el Servicio Público de Empleo de la correspondiente Comunidad Autónoma[148].

Al tiempo, procede hacer también mención a lo previsto en la disposición adicional decimoquinta Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, en su apartado 3, la cual se esfuerza en dejar claro que las Comunidades Autónomas con competencias estatutariamente asumidas en materia de políticas activas de empleo recibirán del SPEE las transferencias de fondos provenientes de la cuota de formación profesional para la financiación de las subvenciones en el ámbito de la formación profesional para el empleo gestionadas por dichas Comunidades en la cuantía que resulte según los criterios de distribución territorial que se aprueben en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales (antes denominada Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales). De hecho, en 2011, las Comunidades Autónomas van a gestionar el 53,12 por 100 de los programas de formación profesional.

Según la Ley de Presupuestos para el año 2011, la Autonomía "que no haya recibido todavía el correspondiente traspaso, durante el ejercicio en curso, podrá recibir del SPEE, previo acuerdo de la Comisión Estatal de Formación para el Empleo, una transferencia de fondos por la cuantía que corresponda para la formación de oferta principalmente dirigida a trabajadores ocupados y las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación". La referencia parece ser hecha al País Vasco, única Comunidad que quedaba sin gestionar las políticas activas, por razones de índole política más que técnica[149], si bien ahora, tras el Acuerdo alcanzado entre el Gobierno y el Partido Nacionalista Vasco, parece que el traspaso se ha realizado por el mecanismo concertado, es decir, la Comunidad Autónoma recibirá el 6,24 por 100 del presupuesto estatal total para las bonificaciones contrataciones indefinidas

[147] ROMERO CORONADO, J.: "Disposición adicional 6ª. Distribución competencial en las iniciativas de formación financiadas mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social", *Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Granada, Comares, 2011, p. 729.
[148] ROMERO CORONADO, J.: "Disposición adicional 6ª. Distribución competencial en las iniciativas de formación financiadas mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social", cit., p. 730.
[149] MOLINA NAVARRETE, C.: "Un nuevo acto del gran teatro de la reforma laboral 2010: una reforma para reformar o la galería de los disparates", cit., núm. 331, 2010, p. 123.

y reintegrará con ese dinero a la Seguridad Social el importe real de las bonificaciones concedidas a empresas radicadas en su marco espacial[150].

No hay que olvidar tampoco que las escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo, son objeto de atención a nivel regional, no en vano se trata de medidas de formación profesional para el empleo que proporcionan simultáneamente una ocupación temporal. Cabe distinguir, no obstante, dos grados de implicación en este ámbito: algunas Comunidades Autónomas se limitan a ejecutar la normativa estatal (sendas Órdenes de 14 de enero de 2001, incluidas en la disposición derogatoria del Real Decreto Ley 3/2011[151], pero mantenidas transitoriamente en su vigencia en tanto en cuanto no se desarrolle la Estrategia Española de Empleo y el Plan Anual de Política de Empleo para 2012), mientras otras se han decidido a aprobar un marco jurídico específico, si bien, en la práctica, viene reproducir el primero[152].

Por su parte, el 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, en su art. 4, encomienda a los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos la obligación de garantizar que, en las convocatorias de ayudas, los acuerdos, convenios y contratos que se celebren para la ejecución de los planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a personas ocupadas, participen, en el conjunto del correspondiente plan y en relación con el total de sujetos que inicien la formación dentro del mismo, entre un 20 y un 40 por 100 de personas en situación de desempleo. Realmente no significa más que una redistribución de fondos –no mayor gasto--, de modo que se puedan beneficiar los parados de un porcentaje de las cuantías destinadas a la formación de los ocupados[153]. Asimismo, los Servicios Autónomicos deberán diseñar las medidas oportunas para asegurar el acceso de las personas beneficiarias de los programas establecidos en el presente Real Decreto Ley (de transición hacia la contratación estable, de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y de acciones de mejora de la empleabilidad que combinen actuaciones de orientación profesional y formación para el empleo actualmente prorrogado) a las acciones formativas que se programen durante 2011.

Por lo que hace al sistema de formación para el empleo, integrado por un conjunto de iniciativas, medidas e instrumentos, dirigidos a la adquisición, mejora y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales, favoreciendo la formación a lo largo de toda la vida de la población activa, y conjugando las necesidades de los ciudadanos, de las empresas, de los territorios y de los sectores productivos, el nuevo art. 26 LE, tras la redacción otorgada por el Decreto Ley 3/2011, entiende que son los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas los encargados de: 1) Promover el mantenimiento de una red de centros de referencia nacional, especializados por áreas y

---

[150] MOLINA HERMOSILLA, O.: "El sistema nacional del empleo", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011, p. 162.

[151] En concreto, según el art. 3 de la Orden 14 noviembre 2001, "las escuelas taller son proyectos de carácter temporal en los que el aprendizaje y la cualificación se alternan con un trabajo productivo en actividades relacionadas con la recuperación o promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural; con la rehabilitación de entornos urbanos o del medio ambiente; la recuperación o creación de infraestructuras públicas, así como con cualquier otra actividad de utilidad pública o social que permita la inserción a través de la profesionalización y adquisición de experiencia de los participantes (desempleados jóvenes menores de 25 años)". Por su parte, conforme al art. 4, "las casas de oficios son proyectos de carácter temporal en los que el aprendizaje y la cualificación se alternan con un trabajo productivo en actividades relacionadas con el mantenimiento y cuidado de entornos urbanos, rurales o del medio ambiente, con la mejora de las condiciones de vida de pueblos y ciudades a través de la prestación de servicios sociales y comunitarios, así como con cualquier otra actividad de utilidad pública o social que permita la inserción a través de la profesionalización y adquisición de experiencia de los participantes". En fin, atendiendo al art. 3 Orden 14 noviembre 2001, los talleres de empleo tienen por objeto la mejora de la ocupabilidad de los desempleados mayores de 25 años mediante formación y ocupación en obras o servicios de utilidad pública e interés social relacionados con los nuevos yacimientos de empleo. Sobre estos tres programas, BALLESTER PASTOR, M.A.: "El contrato para la formación y la relación en alternancia: viejas soluciones o nuevos problemas", *RTSS (CEF),* núm. 201, 1999, pp. 44 y ss.

[152] RODRÍGUEZ CARDO, I.A.: "Escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo como vías de acceso/reincorporación al mercado laboral", *Estrategia Europea, Estado autonómico y política de empleo. XVIII Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTIn, Madrid, 2008, p. 906.

[153] DE LA CASA QUESADA, S.; VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: "Empleo a tiempo parcial y temporal, reciclaje profesional e itinerarios personalizados de empleo: ¿modernizarse haciendo siempre lo mismo? (Comentario de los Reales Decretos Leyes 1/2011 y 3/2011)", *RTSS (CEF),* núm. 336, 2011, p.134.

familias profesionales, que colaboren en el desarrollo de acciones de carácter innovador, experimental y formativo, en particular en actividades de mejora de la calidad (art. 26.7); 2) Impulsar el mantenimiento de una red de centros colaboradores, públicos y privados, que junto a sus propios centros, garantice una permanente oferta de formación para el empleo de calidad (art. 26.8); 3) Promover una red de centros integrados en colaboración con el sistema educativo (art. 26.8 *in fine*); 4) Impulsar la colaboración y coordinación entre las Administraciones competentes para la mejora de la calidad, eficacia y eficiencia del subsistema de formación profesional para el empleo (art. 26.9); 5) Afianzar procesos de evaluación sistemáticos y periódicos, de acuerdo con los criterios aprobados por los instrumentos de participación del subsistema y con las directrices europeas en materia de calidad (art. 26.9 *in fine*).

Otro hito a tener en cuenta viene de la mano de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que encomienda a las Administraciones educativas y laborales de cada Comunidad Autónoma la promoción de la colaboración con las empresas y las entidades empresariales y de profesionales autónomos con el fin de alcanzar los siguientes objetivos: a) La realización, en centros de trabajo, del módulo de formación práctica establecido en los certificados de profesionalidad, de las prácticas en empresas que se realizan en los programas de cualificación profesional inicial, así como de las prácticas profesionales de carácter no laboral correspondientes a las acciones de formación profesional para el empleo; b) La impartición de módulos profesionales incluidos en títulos de formación profesional o módulos formativos incluidos en certificados de profesionalidad en las instalaciones de empresas para garantizar que el adiestramiento se realice con los equipamientos más actuales; c) La utilización por las empresas de las instalaciones y equipamientos de los centros, siempre que no interfieran con el desarrollo de actividades docentes y formativas; d) La actualización profesional de los trabajadores y del profesorado, incluyendo estancias temporales de los docentes en las empresas tanto para la formación de sus trabajadores como para la actualización de los docentes; e) la validación de acciones de formación desarrolladas en las empresas, con los requisitos de impartición y tipos de pruebas que regulen las Administraciones educativas y laborales, para facilitar a sus trabajadores la obtención de un título de formación profesional o un certificado de profesionalidad; f) El desarrollo conjunto de proyectos de innovación.

La Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible, añade un nuevo apartado 7 al art. 10 Ley Orgánica 5/2002, para señalar, además, que “las Administraciones educativas y laborales programarán, con la colaboración de las Corporaciones Locales y de los agentes sociales y económicos, la oferta de las enseñanzas de formación profesional. Esta programación tendrá en cuenta la realidad socioeconómica del territorio de su competencia, las propias expectativas de los ciudadanos, la demanda de formación, así como las perspectivas de desarrollo económico y social, con la finalidad de realizar una oferta que responda a las necesidades de cualificación de las personas”.

Al tiempo, añade una disposición adicional quinta en la Ley Orgánica 5/2002, para encomendar a las Administraciones educativas y laborales competentes el establecimiento de un “procedimiento para que los centros autorizados para impartir formación profesional del sistema educativo, que reúnan los requisitos necesarios, puedan impartir también formación profesional para el empleo… En el marco de las correspondientes previsiones presupuestarias, las Administraciones competentes y los interlocutores sociales podrán establecer acuerdos para la concreción de la oferta de formación profesional para el empleo en los centros indicados” (apartado 2 y 3, respectivamente).

El instrumento elegido para la acreditación de la formación profesional para el empleo es el Certificado de Profesionalidad expedido conforme al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales adquiridas a través de procesos de capacitación de reconocimiento de la experiencia laboral u otras vías no formales. El Repertorio Nacional de Certificados de Profesionalidad está constituido por el conjunto de Certificados de Profesionalidad ordenados sectorialmente en familias profesionales y de acuerdo con los niveles establecidos en el Catálogo Nacional de Cualificaciones. Los certificados de profesionalidad tienen carácter

oficial, validez en todo el territorio nacional y permitirán su equiparación con los títulos de formación profesional del sistema educativo[154].

Este renovado sistema se fundamenta, a la postre, en los siguientes pilares[155]: 1) La oferta formativa vinculada a la obtención de los Certificados de Profesionalidad, estructurada en módulos, facilitará la acreditación parcial acumulable para el reconocimiento de competencias profesionales en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (SNCFP); 2) La oferta de acciones de formación profesional para el empleo permitirá el reconocimiento y capitalización de aprendizajes con la acreditación de experiencia profesional y la formación profesional del sistema educativo, vinculada con el desarrollo del SNCFP; 3) Las acciones formativas se reconocen mediante diploma acreditativo.

En fin, este excursus normativo da sobradas muestras de que la importancia de la intervención autonómica en la formación profesional para el empleo no es menor, teniendo en cuenta que este tipo de adiestramiento, en el momento actual, beneficia al conjunto del sistema productivo, a los trabajadores (empelados o en desempleo), incluyendo a los socios trabajadores de las cooperativas, sociedades laborales y entidades de la economía social, a los trabajadores de los regímenes especiales (agrario, autónomos, del mar, servicio doméstico…), a los fijos discontinuos (también en períodos de no ocupación), a los acogidos a sistemas regulación de empleo en sus períodos de suspensión contractual o de reducción de jornada por expediente autorizado, a empleados públicos a través de los planes específicos que se promuevan en el ámbito de las Administraciones, a los cuidadores no profesionales que atiendan a personas en situación de dependencia, y, cómo no, a las empresas, y, singularmente, a las microempresas, pequeñas y medianas (mayoritarias en Castilla y León), pues la mejora de la cualificación profesional contribuye al incremento de la competitividad y productividad, aumentando las posibilidades de ocupabilidad de los trabajadores en el sentido más amplio de la palabra, y redundando, al tiempo, en mayores dosis de eficacia en la intermediación en el mercado de trabajo[156]. Todo ello sin olvidar lógicamente la prioridad en el acceso a la formación de demanda reconocido a aquellos trabajadores de pequeñas y medianas empresas, mujeres, personas con discapacidad, mayores de cuarenta y cinco años y personas de baja cualifiación (Resolución del SPEE de 3 de marzo de 2011).

Bajo tales premisas y como no podía ser de otra manera, la Comunidad Autónoma de Castilla y León incluye, entre las áreas prioritarias de actuación recogidas en el Plan Regional de Empleo 2011, la "materia de formación y cualificación de los trabajadores", incluyendo algunas previsiones al respecto, beneficiosas a todas luces para los jóvenes castellano-leoneses. En concreto, prevé el establecimiento de un nuevo programa a través del cual se incentivará la contratación indefinida de todo trabajador desempleado que haya cursado formación profesional para el empleo, con una duración superior a las 200 horas impartidas en una sola acción, con un incentivo de 3.000 euros siempre que la formación esté vinculada a certificados de profesionalidad y de 1.500 euros en el resto de los casos.

Asimismo, apuesta por potenciar la realización de prácticas no laborales, por egresados universitarios o de ciclos de formación profesional tanto media como superior, en centros tecnológicos y otras instituciones cuya finalidad sea, bien la producción de bienes y servicios, bien la investigación básica o aplicada a las producciones anteriores.

Promueve, al tiempo, la implantación de talleres de mejora profesional como sistema de incorporación al mundo laboral, dirigidos prioritariamente a jóvenes menores de 30 años que se encuentren en situación de desempleo.

---

[154] www.educacion.es/educa/incual/ice.

[155] GARCÍA GIL, B.: "Novedades y modificaciones a la Ley de Empleo", *AS*, núm. 1, 2011, p. 20.

[156] MOYA AMADOR, R.: "Art. 25. Clasificación", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011, p. 621.

En fin, el Plan Regional de Empleo 2011 indica que se mantendrán los programas de formación de trabajadores desempleados y ocupados actualmente existentes, pudiendo citar, entre otros, el Pacto Autonómico por la Emancipación Juvenil y el Plan de Formación para 2011, documentos que han sido analizados en otro apartado de la presente obra.

8.- Autorización de agencias privadas de colocación (remisión)

Sin perjuicio de un posterior análisis más detenido, no cabe duda que los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas son competentes para conceder las autorizaciones de funcionamiento de aquellas agencias privadas de colocación que desarrollen sus actividades en centros de trabajo establecidos únicamente en el territorio de la Comunidad Autónoma de que se trate (art. 3.1 Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación). En Castilla y León, la Orden EYE 486/2011, de 7 de abril, crea el fichero automatizado de datos de carácter personal denominado "agencias de colocación autorizadas por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León", dando cumplimiento así a lo previsto en el art. 20 Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos Personales (LOPD). La finalidad del mismo es la tramitación de los expedientes para la autorización como agencia de colocación, el seguimiento y evaluación de las mismas.

No obstante y pese a esta prerrogativa autonómica, el SPEE, a través de su Dirección General, se reserva la competencia de autorización si la agencia pretende desarrollar su actividad desde centros de trabajo establecidos en diferentes Comunidades Autónomas o si va a utilizar exclusivamente medios electrónicos para casar ofertas y demandas (art. 3.1. *in fine* Real Decreto 1796/2010)[157].

Asimismo, es el SPEE el órgano competente para remitir información a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas sobre los convenios de colaboración con agencias privadas que se hayan suscrito en su ámbito territorial (art. 18 Real Decreto 1796/2010). En fin, la disposición adicional segunda de esta misma norma reglamentaria aclara que en los supuestos en los cuales las disposiciones que regulen los procedimientos para la selección de personal de carácter temporal por parte de las Administraciones Públicas permitan acudir a los Servicios Públicos de Empleo, éstas se dirigirán exclusivamente a los Servicios autonómicos o, en su caso, al Estatal, dando preferencia, lógicamente, a los mecanismos oficiales frente a la iniciativa privada.

9.- Asistencia social en materia de empleo

Las Comunidades Autónomas carecen de potestad para la gestión de las prestaciones por desempleo del sistema de Seguridad Social y, por lo tanto, para el reconocimiento del derecho a las mismas y del correspondiente pago a los beneficiarios. La gestión de los fondos del sistema de Seguridad Social con destino al abono de las prestaciones resultantes de su acción protectora (incluidas lógicamente las de desempleo –art. 41 CE--) corresponde, así, de modo exclusivo al Estado (art. 149.1.17ª CE)[158], sin que en consecuencia puedan intervenir las Autonomías Territoriales. Sin embargo, el nuevo art. 27 LE, en la redacción dada por la Ley 35/2010, deja claro que estas últimas "verificarán el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la inscripción como demandantes de empleo y la suscripción del compromiso de actividad de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo, debiendo comunicar los incumplimientos al SPEE en el momento en que se produzcan o conozcan", pues es al órgano central a quien compete la adopción de las medidas oportunas.

---

[157] GARCÍA NINET, J.I. y SALIDO BANÚS, J.L.: "Intermediación laboral y agencias de colocación y recolocación privadas", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Iustel)*, núm. 24, 2011, p.19. www.iustel.com.

[158] BORRAJO DACRUZ, E.: "Distribución de las competencias entre el poder central y los poderes territoriales en materia de sanidad y seguridad social", *Revista de Derecho Público*, Vol.III-IV, 1980, pp. 465 y ss.

Es más –y en esta línea aperturista a la intervención autónomica--, en los convenios de colaboración que suscriban el SPEE y los Servicios de Empleo Autonómicos "se podrán establecer las condiciones de utilización de las cantidades no ejecutadas en la financiación de gastos de las distintas prestaciones por desempleo", a fin de financiar programas de fomento del empleo y de formación profesional para el empleo (nuevo art. 28.1 LE). Esta posibilidad queda condicionada, no obstante, a que la disminución de los gastos inicialmente previstos se deba al efectivo cumplimiento por dichos Servicios Autonómicos de dos concretas funciones, a las que se refiere el art. 17 LE. Por una parte, del conjunto de las políticas activas de empleo puestas en funcionamiento, las destinadas a los beneficiarios de las prestaciones y subsidios por desempleo deben haber representado un volumen "proporcional a la participación que los mismos tengan en el total de desempleados de su territorio" (art. 27.3 LE). Por otra –ya conocida--, los Organismos Autonómicos competentes deben haber verificado el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la inscripción como demandante de empleo y la suscripción del compromiso de actividad de los mencionados beneficiarios, comunicando los incumplimientos de estas obligaciones al SPEE[159].

Con un objetivo más ambicioso, pero de tiempo incierto, la disposición adicional 6ª Ley 35/2010 añade que "en el momento en el que el empleo inicie su recuperación, el Gobierno adoptará las medidas necesarias para reformar la normativa que regula las prestaciones por desempleo con el objetivo de aumentar la vinculación de éstas con las políticas activas de empleo".

Lógicamente, todo lo anterior no impide que, atendiendo al desarrollo de la política regional de empleo y a la administración de los fondos establecidos para tal fin, las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo, a su exclusiva responsabilidad, prestaciones de asistencia social (art. 148.1.20ª CE), de las que pueden beneficiarse los desempleados, tal y como sucede, en paradigmático ejemplo, con la prestación de ingresos mínimos de inserción (renta garantizada de ciudadanía en Castilla y León) u otros de similar naturaleza que con una u otra denominación se establecen por las últimas. Estas dispensas de asistencia social externa al sistema de Seguridad Social son sólo parcialmente incluibles dentro las políticas pasivas de empleo en cuanto los desempleados son, en ocasiones, sus destinatarios, pero van a quedar al margen de la competencia exclusiva del Estado[160].

Y ello porque el título del art. 148.1.20 CE plasma la competencia autonómica en términos extremadamente amplios, de modo que englobaría desde los "servicios sociales", hasta dar nacimiento a un nuevo sistema de protección: la "acción o ayuda social", en la cual quedará incluida todo lo que, no estando clara e inequívocamente definido como Seguridad Social, se considere conveniente por la Comunidad[161], máxime cuando la crisis ha agudizado los ingenios de los legisladores autonómicos para la adopción de nuevas medidas, vinculadas –por lo que aquí interesa-- con la protección por desempleo.

Así, todas las Autonomías, bajo el paraguas de sus competencias en materia de asistencia social (art. 148.1.20ª CE), han regulado programas de ingresos mínimos propios[162] con el pretexto de mejorar la regulación estatal, bien ampliando el elenco de supuestos en los que se puede solicitar la percepción de la renta (complementariedad), bien implementando la dotación económica (suplementariedad)[163]. Cabe hacer referencia, así, a la Renta Garantizada de Ciudadanía en Valencia[164], al Ingreso Mínimo de Solidaridad en Andalucía[165], al Ingreso Aragonés de Inserción[166], al Salario Social Básico en Asturias[167], a la Renta Mínima de Inserción en Baleares[168], en Madrid[169] y en Cataluña[170], a la Prestación Canaria de

[159] VALDÉS DAL RE, F.: "La reforma de la intermediación laboral", cit., p. 157.
[160] MARTÍNEZ ABASCAL, A.V.: "Derecho al trabajo y política de empleo", cit., p. 1349.
[161] MORENO REBATO, M.: *Régimen jurídico de la asistencia social,* MTAS, Madrid, 2002, pp. 53 y ss.
[162] MARTÍNEZ TORRES, M., "Las rentas mínimas de inserción desde una perspectiva comparada", *Cuadernos de Relaciones Laborales,* núm. 23, 2005, p. 157.
[163] SELMA PENALVA, A., "Las rentas mínimas de inserción autonómicas", www.aedtss.com
[164] Ley Valenciana 1/2007, de 12 de marzo.
[165] Decreto Andaluz 2/1999, de 12 de enero.
[166] Decreto Aragonés 57/1994, de 23 de marzo.
[167] Ley Asturiana 4/2005, de 28 de octubre.
[168] Decreto Balear 117/2001, de 28 de septiembre.
[169] Ley Madrileña 15/2001, de 27 de diciembre.

Inserción[171], a las Ayudas para la Integración en situación de Emergencia Social en Extremadura[172], al Ingreso Mínimo de Inserción en la Rioja[173], a la Renta Básica de Inserción en Murcia[174] y Navarra[175], a la Renta de Garantía de Ingresos en el País Vasco[176] y –cómo no—a la a la Renta Garantizada de Ciudadanía en Castilla y León[177].

V.- El Servicio Público de Empleo de Castilla y León (Ecyl)

1.- Antecedentes

Fruto del Diálogo Social entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y los Agentes Sociales (UGT, CC.OO. y CECALE), fue el Acuerdo firmado el 17 de junio de 1997, donde se pactó la creación de un Servicio Público Regional de Colocación, "que actúe en la intermediación laboral, y que permita conocer la situación real del mercado laboral".

El 2 de febrero de 1998 se firmó el Convenio de Colaboración entre el entonces INEM y la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León por el que se creó una Agencia de Colocación de ámbito autonómico y sin fines lucrativos, con la denominación de "Servicio Regional de Colocación". Sus objetivos fueron los siguientes[178]:

1.- Relacionar ofertas y demandas mediante un proceso transparente y equitativo que asegure una igualdad de oportunidades a todos los demandantes de empleo.

2.- Ofrecer un servicio capaz de adaptarse rápidamente a las necesidades de un mercado laboral en constante evolución.

3.- Favorecer la mejor cobertura de las ofertas de trabajo.

4.- Facilitar la utilización abierta de los servicios a todos los usuarios posibles, homogeneizando los criterios de actuación.

5.- Impulsar una acción común que evite la duplicidad de esfuerzos en el ámbito de la formación ocupacional.

Las acciones que el Servicio Regional de Colocación, directamente o por medio de los centros asociados, llevaría a cabo, abarcarían cuatro aspectos fundamentales:

1 - Información y direccionamiento. Para proporcionar a la persona demandante de empleo los datos necesarios sobre las diferentes acciones que realiza el Servicio Regional de Colocación o cualquier otra acción formativa o de empleo. O bien, para su puesta en contacto con un Centro Asociado.

2 - Tratamiento de las demandas de empleo, lo cual implica la elaboración del curriculum y realización de una entrevista individual y personalizada para la comprobación y validación de los datos y los documentos acreditativos aportados por el usuario del servicio. Con posterioridad, se contemplaría la posibilidad de modificación del currículo a solicitud del

---

[170] Ley Catalana 10/1997, de 3 de julio.
[171] Ley Canaria 1/2007, de 17 de enero.
[172] Decreto Extremeño 28/1999, de 23 de febrero.
[173] Decreto Riojano 24/2001, de 20 de abril.
[174] Ley 3/2007, de 16 de marzo.
[175] Decreto Foral 120/1999, de 19 de abril
[176] Ley Vasca 18/2008, de 23 de diciembre.
[177] Ley de Castilla y León 7/2010, de 30 de agosto.
[178] DUEÑAS HERRERO, F.J.: "Capítulo III. La gestión del empleo de Castilla y León. Los medios propios que se utilizan por la Administración Autonómica", *El empleo de los jóvenes en Castilla y León. Documento técnico,* ejemplar multicopiado, Valladolid, 2002, pp. 7 y ss.

interesado y la comprobación de la disponibilidad de la persona demandante de empleo. La vigencia del servicio ofrecido al demandante sería de un año, pudiendo renovar su solicitud desde cualquier punto de información.

3 - Captación de las ofertas de trabajo que presentan las diferentes empresas o entidades. Para ello se ayudaría a las empresas en la definición de los puestos de trabajo ofertados y de los perfiles profesionales necesarios para cubrir esta oferta de trabajo, en la elaboración del documento de oferta dentro la red informática y en el seguimiento y cierre del resultado de la oferta.

4 - Intermediación entre la oferta y la demanda, cruzando los datos objetivos de ambas para seleccionar las personas más idóneas para el puesto de trabajo ofertado.

Por todo ello, los usuarios del Servicio Regional de Colocación serían, tanto las personas demandantes, como los oferentes de empleo.

2.- La Ley 10/2003, de 8 de abril

Por Real Decreto 1187/2001, de 2 de noviembre, se hizo efectiva la transferencia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León de la gestión ejercida por el entonces Instituto Nacional de Empleo (INEM) en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación. Ello permitió a la Comunidad de Castilla y León asumir las funciones y servicios que, en materia de intermediación en el mercado de trabajo, gestión y control de políticas de empleo y centros nacionales de formación profesional ocupacional hasta ese momento había ejercido la Administración del Estado, tareas que inicialmente fueron asignadas mediante el Decreto 288/2001, de 13 de diciembre, a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

En la actualidad, es la Consejería de Economía y Empleo la que ostenta las competencias sobre la materia, a través de la Viceconsejería de Política Económica, Empresa, a la que el Decreto 33/2011, de 7 de julio, encomienda, entre otros muchos cometidos, el de coordinación de la política en relación con el fomento del empleo, la intermediación en el mercado de trabajo, la formación profesional ocupacional, las condiciones de trabajo, las relaciones laborales, la economía social, la orientación e inserción laboral y la seguridad en el trabajo.

Instrumento clave en la asistencia a esta Consejería es el Servicio Público de Empleo (ECYL), principalmente por lo que hace a las funciones de intermediación en el mercado de trabajo y de orientación laboral, así como a las políticas de empleo y de formación, para facilitar la ejecución de estas funciones con la agilidad y la eficacia que demanda la sociedad castellano y leonesa. Se configura como organismo autónomo, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, y se constituye para la realización, orientada al pleno empleo estable y de calidad, de aquellas actividades de fomento del empleo, formación para el empleo, orientación e intermediación en el mercado de trabajo que se le atribuyan, en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, dirigidas a facilitar a los trabajadores demandantes de empleo la obtención de un puesto de trabajo adecuado, y a los empleadores la contratación de trabajadores con formación y experiencia adecuada a sus necesidades de producción de bienes y servicios, tal y como señala la exposición de motivos de la Ley 10/2003, de 8 de abril.

En su actuación se ajustará a los siguientes principios: a) Colaboración y coordinación con el resto de organismos similares de ámbito local, regional, nacional o europeo y otras Administraciones Públicas, en especial con el SPEE; b) Descentralización y desconcentración en la gestión; c) Eficiencia en la gestión de los recursos; d) Participación de los agentes sociales y económicos; e) Carácter gratuito y acceso universal; f) Transparencia y publicidad en la actuación administrativa; g) Respeto de los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación; h) Observancia de los principios de libre circulación de los trabajadores y unidad del mercado de trabajo; i) Calidad del servicio que se presta mediante una atención personalizada y especializada tanto a trabajadores como a empresarios; j) Evaluación

permanente de su funcionamiento; k) Cohesión social y territorial; l) Fomento de la conciliación de la vida familiar y laboral y de la investigación en materia laboral; m) Participación de las Corporaciones Locales; n) Diseño de programas de empleo en función de las características de los colectivos sociales; o) Mantenimiento de la necesaria coordinación con las competencias en materia de trabajo que no se integren en el Servicio Público de Empleo de Castilla y León; p) Adaptabilidad profesional y geográfica.

3.- Competencias

Son atribuciones del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, dentro del ámbito competencial de esta Comunidad, las siguientes:

1.- En materia de orientación laboral e intermediación en el mercado de trabajo:

a) Las funciones de ejecución en materia de intermediación laboral y de inscripción y registro de los demandantes de empleo, así como de recepción de las obligaciones de los trabajadores y empresarios de comunicar la terminación del contrato de trabajo.

b) Las funciones de ejecución relativas a la obligación de los empresarios de registrar o, en su caso, comunicar los contratos laborales y sus prórrogas.

c) La autorización de agencias de colocación, cuyo ámbito de actuación no supere el territorio de la Comunidad de Castilla y León.

d) Recibir información y efectuar el seguimiento referidos a las Empresas de Trabajo Temporal.

e) Las funciones, en el territorio de la Comunidad de Castilla y León, relativas a la actividad de la red EURES.

f) La elaboración, planificación, gestión y evaluación de los programas de ayuda a la búsqueda de empleo, de mejora del empleo o de reciclaje profesional, así como las relativas al asesoramiento y orientación profesional y laboral.

2.- En relación con la gestión de políticas de empleo:

a) La elaboración y gestión de programas de inserción laboral y fomento de empleo.

b) La elaboración y gestión de los programas de escuelas-taller, casas de oficio y talleres de empleo.

c) Las funciones asumidas por la Comunidad Autónoma relativas a los fondos de promoción de empleo.

d) La elaboración y gestión de Convenios de Colaboración y Programas de Empleo con Corporaciones Locales y entidades sin ánimo de lucro para la contratación de desempleados.

e) La elaboración y gestión de programas de ayudas para la contratación de los agentes de empleo logal y los programas “I+E” y de desarrollo local.

f) Los programas de renta activa de inserción (renta garantizada de ciudadanía).

g) La extensión al conjunto de la Comunidad de las políticas de empleo, y en particular en el ámbito rural.

h) La elaboración de programas específicos dirigidos a personas con especiales dificultades de inserción (léase, entre otros, jóvenes).

3.- En relación con la formación profesional ocupacional:

a) La elaboración y gestión de las acciones derivadas de los Planes Nacionales y de la Comunidad sobre la materia.

b) La suscripción de convenios y contratos-programa con las empresas para la realización de prácticas y contratación de alumnos procedentes de acciones de formación profesional ocupacional.

c) La gestión del registro de centros y especialidades formativas que reglamentariamente se creen.

d) La suscripción de convenios y programas con las Entidades Locales.

e) La elaboración de programas específicos de formación dirigidos a personas con especiales dificultades de inserción (en referencia, entre otros, a los jóvenes).

4.- Asimismo, le corresponderá con carácter general:

a) La elaboración de la propuesta sobre los criterios de reconocimiento y homologación de los centros y entidades colaboradoras del Servicio Público de Empleo, así como la supervisión y el control de su funcionamiento.

b) La participación en la elaboración del Plan Regional de Empleo.

c) La elaboración de la memoria anual de actividades.

d) La implantación y gestión del Observatorio regional de empleo.

e) La elaboración y gestión de programas que favorezcan la inserción laboral de la población inmigrante.

f) La aportación de datos estadísticos e informes para la elaboración de los Planes regionales de Empleo.

g) La elaboración y gestión de programas e iniciativas comunitarias en materia de acciones integradas de orientación, inserción, formación y empleo.

h) La elaboración y aprobación del Anteproyecto de Presupuesto del organismo y de propuestas de modificación de crédito y de liquidación de dicho presupuesto, así como de su ejecución, de conformidad con lo que establezca la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, y la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

i) La gestión de la contabilidad del organismo, con sujeción al régimen de contabilidad pública, en los términos previstos por la Ley de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León.

j) La gestión de recursos económicos y realización de pagos correspondientes a Tesorería.

k) La implementación de los instrumentos necesarios para la utilización por vía telemática de los servicios prestados a trabajadores, empresarios y usuarios en general, garantizando el respeto de los principios inspiradores del funcionamiento de éste.

l) La salvaguarda de la unidad del mercado de trabajo y el derecho a la libertad de circulación de trabajadores.

m) Cualesquiera otras funciones que, en materia de empleo, formación e intermediación en el mercado de trabajo, correspondan a la Comunidad Autónoma de Castilla

y León, entre otras la gestión de las funciones de formación continua que pueda asumir la Comunidad, en coordinación con los órganos paritarios que se constituyan.

Además de todo este elenco de cometidos, es menester señalar que el ECYL asume también la comprobación y seguimiento de la disponibilidad y de la ocupabilidad, así como la renovación de la demanda de los beneficiarios de prestaciones, el informe preceptivo sobre la viabilidad de los proyectos de autoempleo, para obtener el abono de la prestación por desempleo por pago único, la información general e individualizada sobre las prestaciones y subsidios por desempleo en cuanto a requisitos, derechos, trámites y documentación necesaria indispensable para conformar el expediente, así como la entrega de impresos o, en fin, el registro general de entrada y salida de la correspondencia y la documentación que se presente en la oficina en materia de prestaciones y subsidios de desempleo. A las anteriores, hay que añadir otras funciones que, si bien inciden en la percepción de las prestaciones por desempleo, son propias de quienes actúan en el terreno de la intermediación, en referencia a la comunicación al SPEE de los incumplimientos y del inicio de los procedimientos sancionadores por infracciones leves y graves a las personas demandantes de empleo beneficiarias de prestaciones por no comparecer a citaciones, no renovar la demanda de empleo, rechazar una oferta de empleo adecuada o no participar en las medidas de políticas activas de ocupación y de formación o no devolver el justificante de comparecencia par cubrir una oferta de empleo adecuada, así como de las altas y bajas y de la situación como demandantes de empleo de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones.

4.- Estructura

Su estructura organizativa, regulada por el Decreto 110/2003, de 25 de septiembre, está compuesta por los siguientes órganos:

1.- Órganos de Dirección:

a) El Presidente, que es el Consejero que tiene atribuidas las competencias en materia laboral, actualmente el de Economía y Empleo. Es el representante institucional del ECYL.

b) El Vicepresidente, que ostenta las funciones que le son delegadas o atribuidas por el Presidente.

c) El Gerente, que ostenta las funciones ejecutivas del Organismo. Es el representante ordinario del ECYL.

2.- Órganos de Gestión:

a) El Observatorio Regional de Empleo, al que posteriormente se hará referencia.

b) Las Secretarías Técnicas:

-- Secretaría Técnica Administrativa (art. 11 Decreto 110/2003), a la que se adscriben los siguientes Servicios: Servicio de Asuntos Generales; Servicio de Programación Presupuestaria y Gestión Económica; Asesoría Jurídica; Intervención Delegada y Tesorería Delegada.

-- Secretaría Técnica Funcional (art. 12 Decreto 110/2003), a la que se adscriben los siguientes Servicios: Servicio de Intermediación y Orientación Laboral; Servicio de Fomento del Empleo en el Ámbito Local; Servicio de Promoción de Empleo e Inserción Laboral; Servicio de Programas de Formación e Inserción Profesional; Servicio de Programas Autonómicos y Formación Profesional Ocupacional y Servicio de Formación Profesional Continua.

c) Gerencias Provinciales, dentro de las cuales se encuentran las siguientes unidades: Unidad de Formación Profesional Ocupacional; Unidad de Fomento del Empleo; Unidad de Orientación e Intermediación Laboral; Secretaria Técnica-Administrativa; Unidad del Observatorio Regional de Empleo y Oficinas del Servicio Público de Empleo.

3.- Órganos de Participación:

a) El Consejo General de Empleo, que es el órgano superior de participación, que informa, propone y promueve las líneas de actuación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León. Tiene una representación tripartita, compuesta por representantes de la Administración Autonómica y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, estando presidido por el Presidente del Servicio Público de Empleo. Además, forman parte del Consejo General de Empleo dos representantes propuestos por la Federación Regional de Municipios y Provincias, que disponen de voz pero no de voto en dicho órgano de participación.

Sus funciones son las de: elaborar y proponer los criterios de actuación del Servicio Público de Empleo; emitir informe previo a la aprobación del Plan Regional de Empleo; aprobar el Plan de actuación del Servicio Público de Empleo en su ámbito competencial, elaborado por el Gerente; informar y proponer el Anteproyecto de Presupuestos del Servicio Público de Empleo; informar las normas que desarrollen las políticas de empleo; recibir información periódica sobre la actividad del organismo y del desarrollo de los planes y programas establecidos, y proponer cuantas medidas considere adecuadas para el mejor funcionamiento del Servicio Público de Empleo; aprobar la creación de Comisiones Técnicas o grupos de trabajo para materias determinadas, con la composición y funciones que el mismo determine; informar la propuesta de extinción del organismo efectuada por la Consejería competente; informar, antes de su firma, los acuerdos de colaboración y cooperación que alcance el Servicio Público de Empleo; recibir información sobre la evolución y previsiones de la plantilla de personal, así como de las contrataciones que se prevean efectuar o de las efectivamente realizadas; participar en la elaboración de los planes de empleo; y cualesquiera otras asignadas por la normativa y vigente, especialmente ser oído con relación a las propuestas normativas relacionadas con el Servicio Público de Empleo de Castilla y León (art. 27 Decreto 110/2003).

b) Las Comisiones Ejecutivas Provinciales, consideradas órganos de participación adscritos a las Gerencias Provinciales, a los que les corresponde efectuar el seguimiento de la aplicación, en el ámbito provincial, de los acuerdos del Consejo General de Empleo y de la actuación de la Gerencia Provincial correspondiente, así como proponer, en su caso, cuantas medidas sean necesarias para el mejor cumplimiento de los fines del Servicio Público de Empleo. Están compuestas por representantes de la Administración Autonómica y de las organizaciones empresariales y sindicales, respetando siempre los criterios de representación tripartita y paritaria en idénticos términos y por los mismos grupos que componen el Consejo General de Empleo. Forman parte de cada una de las Comisiones Ejecutivas Provinciales, con voz pero sin voto, dos representantes propuestos por la Federación Regional de Municipios y Provincias de entre las Entidades Locales de la provincia respectiva (art. 32 Decreto 110/2003).

4.- La estructura periférica del Servicio Público de Empleo de Castilla y León se regula por la Orden PAT 1709/2003, de 3 de diciembre, por la que se desarrolla la estructura orgánica de las Gerencias Provinciales, destacando la extensa red de oficinas de empleo, que alcanza el número de 54, repartida por todas las provincias de la Comunidad.

En fin, la rápida evolución de las tecnologías de la información y la comunicación ha hecho posible la instauración de la oficina virtual del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, en funcionamiento desde 2009 y que acerca al ciudadano la gestión de la mayor parte de los servicios que ofrece el organismo, derivando en la paulatina supresión de las barreras temporales y fisicas.

5.- El Observatorio Regional de Empleo

Se configura como unidad técnica de análisis y prospección del mercado laboral y soporte técnico del resto de las funciones del Servicio Público de Empleo. Se dirige a conocer la oferta y la demanda ocupacional, las necesidades y seguimiento de profesiones y la aparición de otras nuevas, así como la orientación de los programas de formación y empleo adecuados a los requerimientos del mercado laboral. En su actuación realizará estudios e informes sobre las distintas variables del mercado de trabajo, sobre perfiles ocupacionales y requerimientos profesionales (art. 12 Ley 10/2003).

Este Observatorio, que cuenta con la colaboración de los agentes económicos y sociales y de las Corporaciones Locales, permitirá conocer el comportamiento del mercado laboral de cada una de las provincias de la Comunidad Autónoma: su evolución, las ocupaciones que van apareciendo, los perfiles sociales solicitados por los empleadores, los nuevos yacimientos de empleo… Entre sus funciones, cabe mencionar las siguientes: el análisis de los flujos de la oferta y la demanda de trabajo, el estudio y seguimiento de las ocupaciones, la prospección de las tendencias del mercado de trabajo en cuanto al futuro de las ocupaciones y la elaboración de informes y datos estadísticos para la confección de los planes para la promoción de empleo (art. 13 Decreto 110/2003).

La información que facilite el Observatorio Regional de Empleo, sobre las necesidades reales del mercado de trabajo detectadas, permitirá optimizar los recursos dedicados a la formación, la orientación y la intermediación laboral.

6.- Propuestas de futuro

Aun cuando la tasa de intermediación (porcentaje de asalariados por participación de una oficina de empleo) ha sido para Castilla y León en 2010 de un 3,5 por 100, superior en 1,20 puntos porcentuales a la del conjunto de España, cifrada en un 2,40 por 100[179], lo cierto es que resulta recomendable introducir algunos cambios con el fin de mejorar la eficiencia. Así lo reconoce expresamente el Plan Regional de Empleo 2011 que alude a una necesaria reforma de las “formas de hacer” en el intermediación laboral.

A tal fin, dispone que se comenzará a realizar un proceso de clarificación de la oferta de servicios para la atención de los usuarios, manteniendo los criterios de gratuidad, universalidad y no discriminación, y estableciendo prioridades y criterios de actuación respecto de los diferentes demandantes de empleo.

Se establecerán procedimientos diferenciados que se ajusten mejor a cada situación, sobre la base de un buen sistema de clasificación profesional y una determinación de itinerarios con actuaciones recomendadas de cara a la recuperación del empleo en el menor tiempo posible, actuando con rapidez como modo de incrementar la eficacia de las acciones ocupacionales. El diagnóstico de las necesidades cuniculares de los desempleados es fundamental a estos efectos.

Deberá actuarse, además, para captar y gestionar el mayor número de ofertas de trabajo, poniéndolas a disposición de los demandantes de empleo, concluyendo una actuación integrada consistente en clasificar, es decir, diagnosticar, establecer rápidamente un itinerario de actuación, aplicar la gestión de la recolocación sobre la base de las competencias de cada persona, e incrementar la captación de la oferta de empleo disponible.

Para ello, el Servicio Público de Empleo de Castilla y León debe liderar la intermediación entre oferta y demanda de empleo en toda la Comunidad Autónoma, con el fin de facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades, sobre la base de potenciar y reorientar sus propios medios y de crear vínculos con otros

[179] CESCYL: *Situación económica y social del Castilla y León en 2010,* Tomo I, cit., p. 410.

proveedores de servicios, implementando la integración necesaria (coordinando actuaciones con Ayuntamientos y otras entidades de carácter privado), y atendiendo a los principios de prioridad (dando preferencia a los demandantes con mayor disponibilidad o pertenecientes a colectivos de preferente actuación –léase, entre otros, los jóvenes--) y de transparencia (para facilitar el conocimiento universal de las ofertas de empleo). Se diseñará, a estos efectos, un portal web, basado en sistemas de información y datos únicos, al servicio de orientadores, agentes económicos y sociales y resto de instituciones y ciudadanos.

En paralelo a la atención de los demandantes de empleo, es imprescindible incrementar la relación del ECYL con las empresas, a través de la apertura de canales de comunicación y colaboración ágiles con los empleadores de cada zona, atendiendo especialmente a las necesidades de las PYMES y microPYMES, mayoritarias en el entorno empresarial castellano y leonés. Esta relación puede enfocarse en un triple sentido: captar ofertas de empleo, dar a conocer programas de ayuda al empleo e identificar las necesidades formativas. Es imprescindible conseguir la confianza de las empresas, que son las que generan puestos de trabajo vacantes, para que utilicen los instrumentos que proporciona el ECYL de forma más intensa de lo que tradicionalmente vienen haciendo.

Finalmente, se ha de impulsar una tramitación más ágil en todo lo relativo a la ejecución de los programas de orientación a los desempleados, dando la importancia que merece al Programa Personal de Integración y Empleo, por el que se facilitará una atención personalizada a aquellos desempleados de larga duración que hayan agotado las prestaciones y subsidios por desempleo y carezcan de ingresos.

En definitiva, la meta a conseguir es que el ECYL se convierta en la autoridad de referencia para la ciudadanía en materia de información y accesibilidad a los programas de fomento de empleo, formación para el empleo e intermediación entra oferta y demanda de ocupaciones en su ámbito territorial.

VI.- El Servicio Público de Empleo Estatal

La descentralización formal y material operada en lo relativo al empleo, junto a la atribución competencial a las Comunidades Autónomas en materia de fomento y gestión de las políticas activas y la presencia, si bien residual –como después se verá--, de las Corporaciones Locales, no han dejado vacía de contenido la necesaria existencia en el nivel estatal de un Servicio Público de Empleo, idea ésta defendida desde instancias tanto internacionales[180] como europeas[181], y apoyada con un claro respaldo constitucional en el art. 40.1, cuando encomienda –en expresión ya conocida-- a los poderes públicos la promoción "de las condiciones favorables para el progreso social y económico", especialmente realizando "una política orientada al pleno empleo", mandato que se instrumenta de forma inmediata a través del SPEE[182].

1.- Cometidos

Este organismo determina los gastos e ingresos propios, recibe y justifica subvenciones provenientes de los fondos europeos, administra programas con cargo a su propio presupuesto y gestiona subvenciones y ayudas para políticas activas de intermediación y empleo financiadas con arreglo a los recursos de ámbito nacional y reservas de crédito presupuestario, dirigidas a desarrollar acciones que: 1) afecten a un ámbito territorial

[180] El Convenio núm. 88 de la OIT, adoptado en San Francisco el 9 de julio de 1948 y ratificado por España el 14 de enero de 1960, prevé la obligación de todos los Estados miembros de cerrar y organizar en el seno de sus Gobiernos un Servicio Público de Empleo.
[181] Comunicación presentada por la Comisión a los Estados miembros bajo el título "Modernising Public Employment Services to Support the European Employment Strategy", Bruselas 13 de noviembre de 1998.
[182] SALAS PORRAS, M., "Las entidades colaboradoras, el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos", *www.aedtss.com*.

superior al de una Comunidad Autónoma (en singular referencia a la movilidad geográfica de desempleados y trabajadores a otra Comunidad Autónoma, a otro país o cuando precisen de una coordinación unificada); 2) exijan la colaboración con otros órganos de la Administración General del Estado para la realización de acciones formativas, entre otras, aquéllas que tengan como objetivo la generación de empleo de calidad y la mejora de oportunidades de las personas trabajadoras, en particular cuando se desarrollen en el marco de planes, estrategias o programas de ámbito estatal, y ejecución de obras y servicios de interés general y social relativas a competencias exclusivas del Estado; 3) se destinen a facilitar la integración laboral de los trabajadores inmigrantes realizándose en sus países de origen, logrando la ordenación de los flujos migratorios; y 4) se establezcan con carácter excepcional y duración determinada, cuya ejecución afecte a todo el territorio nacional, siendo imprescindible su gestión centralizada a los efectos de garantizar la efectividad de las mismas, así como idénticas posibilidades de obtención y disfrute a todos los potenciales beneficiarios [arts. 13 h) y 14. 1 y 3 LE].

El SPEE financia también, a modo meramente ejemplificativo, las bonificaciones de las contrataciones indefinidas (y las conversiones en fijos de los contratos temporales) y para el mantenimiento de la ocupación objeto del programa de fomento del empleo regulado en la Ley 35/2010 y en la disposición adicional 3ª Ley 43/2006, para la mejora del crecimiento y del empleo, y por la disposición adicional 1ª Real Decreto Ley 5/2006, de 9 de junio (relativo a la contratación temporal de fomento de empleo para personas con discapacidad); también, determinadas subvenciones, tal y como sucede, entre otras, con las destinadas a facilitar la conversión de desempleados en trabajadores por cuenta propia, generales para los distintos colectivos con dificultades de acceso al mercado de trabajo (Orden Ministerial de 5 de junio de 2007 transitoriamente en vigor), o para algunos de ellos como las mujeres víctimas de violencia de género (Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre), además de fomentar esa conversión con cargo a las prestaciones por desempleo a través de su abono en su modalidad de pago único o capitalización como medida de fomento del empleo autónomo y del empleo en economía social mediante la incorporación estable de desempleados en calidad de socios trabajadores o de trabajo a cooperativas y sociedades laborales aunque hayan mantenido un vínculo contractual previo con dichas sociedades, independientemente de su duración, estableciéndose, en el abono de la cantidad capitalizada necesaria para realizar la inversión, un límite máximo del 80 por 100 del importe de la prestación por desempleo pendiente de percibir cuando los beneficiarios sean hombres jóvenes hasta 30 años de edad o mujeres jóvenes hasta 35 años (art. 228.3 LGSS y disposición transitoria 4ª Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del Sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, modificada por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre)[183], a la que habría que añadir el pago único de la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos (disposición adicional 4ª Real Decreto 1451/2011).

Sufraga, además, el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y la ayuda económica inherente al mismo, que tendrá una duración de seis meses, de la cual se podrán beneficiar las personas inscritas en las oficinas de empleo como desempleadas por extinción de su relación laboral, que agoten la prestación por desempleo de nivel contributivo y tampoco tengan derecho a cualquiera de los subsidios por desempleo establecidos en la Ley (art. 2 Real Decreto Ley 1/2011, prorrogado por Real Decreto Ley 10/2011).

Como es lógico, el SPEE se reserva también la competencia de elaborar y elevar al Ministerio de Trabajo las propuestas normativas de ámbito estatal que procedan en materia de empleo (art. 13 LE), formación para el empleo y protección por desempleo (Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto); la de confeccionar la Estrategia Española de Empleo y el Plan Anual de Política de Empleo, ambos con el objetivo común de estructurar la política de empleo en colaboración con las Comunidades Autónomas[184]. A través del actual Ministerio de Trabajo e

[183] BURGOS GINER, M.A.: "Aspectos importantes en materia laboral y de Seguridad Social contenidos en la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* núm. 24, 2011, pp. 23-24, *www.iustel.es.*

[184] GARCÍA GIL, B.: "Servicios públicos de empleo, agencias privadas de colocación y empresas de trabajo temporal", *La reforma laboral de 2010,* SEMPERE NAVARRO, A.V., (dir.): *La reforma laboral de 2010,* Aranzadi, Pamplona, 2010, p. 108.

Inmigración, se aprueban las disposiciones reglamentarias en relación con la intermediación y colocación en el mercado de trabajo, fomento del empleo, protección por desempleo, formación profesional ocupacional y continua en el ámbito estatal, así como el desarrollo de dicha ordenación.

Para completar este somero catálogo de funciones atribuidas al SPEE, cabe hacer referencia a la realización de investigaciones, estudios y análisis sobre la realidad de los mercados laborales, contando para ello con organismos específicos como es el Observatorio ocupacional, la red Observatorios de los Servicios Públicos de Empleo o el reciente Observatorio del Empleo Público (Real Decreto 868/2010, de 2 de julio). Igualmente, es el encargado de gestionar el registro de los contratos de los trabajadores autónomos económicamente dependientes (Resolución de 18 de marzo de 2009 del SPEE)[185].

Y cómo no al Gobierno estatal, a través de este Organismo Autónomo, le va a corresponder la coordinación de la política de empleo en toda su extensión. Tanto la derogada LBE como la LE vigente aceptan la distinción sugerida por la OCDE entre políticas pasivas y políticas activas de mercado de trabajo. Las primeras, de mayor tradición y encomendadas al SPEE, se orientan a garantizar un determinado nivel de ingresos para los parados –protección por desempleo--, mientras las segundas, más recientes y descentralizadas a favor de las Comunidades Autónomas, buscan incidir directa e inmediatamente en la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo, para aumentar el nivel de empleo –o para mantenerlo—y para reducir el paro. En los últimos años, y de forma todavía más clara en el Real Decreto Ley 3/2011, tiende a diluirse la frontera entre unas y otras, promoviéndose una "mayor activación" de las políticas pasivas, proceso éste en el que ocupa un papel harto destacado el SPEE[186], considerado por la mejor doctrina como el "punto de intersección" de las políticas activas y pasivas de empleo[187].

Si bien se mira, cabe apreciar una clara indisolubilidad técnica entre ambos tipos de medidas en la finalidad de la protección perseguida, que coincide en la realización de "la solidaridad entre todos los componentes de la sociedad a favor de los que se encuentran en situación de necesidad", distribuyendo una serie de prestaciones de bienes y de medios por causa de la verificación del riesgo de desempleo, independientemente del tipo de dispensa, económica o de servicios, de que se trate[188]. Sin que se pueda establecer, por tanto, una suerte de "dos mundos" supuestamente independientes en cuanto a su diseño y operatividad jurídica entre políticas proactivas y reparadoras[189], es el SPEE el que debe coordinar sus actividades con los Servicios creados por las Comunidades Autónomas que han asumido las competencias en materia de gestión de empleo (todas a excepción de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla)[190].

Desde tal premisa, el protagonismo del SPEE es y deberá seguir siendo de enorme importancia en este diseño "multinivel"[191], pues gestiona y administra las prestaciones por desempleo, ordena las políticas activas y, cómo no, supervisa la red territorial, integrada por los Servicios Autonómicos y un amplio conjunto de instituciones y entidades colaboradoras:

---

[185] BOE de 4 de abril de 2009.

[186] MONEREO PÉREZ, J.L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A.: "Introducción general: configuración técnica de la política de empleo y del Derecho del Empleo en el modelo del Estado Social. Ámbito general, comunitario y autonómico", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011, p. 4.

[187] MARTÍNEZ GIRÓN, J. y ARUFE VARELA, A.: "Epílogo. Los Servicios Públicos de Empleo. Elementos nucleares del Derecho Comparado del Empleo", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011, p. 792.

[188] MONEREO PÉREZ, J.L.: "El modelo de protección por desempleo: configuración técnica y orientaciones de la reforma", *La Seguridad Social a la luz de sus reformas, pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N., (dirs.), Comares, Granada, 2008, p. 1048.

[189] MONEREO PÉREZ, J.L.: "Art. 1. Definición", cit., p. 45.

[190] Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla carecen de competencias en materia de ejecución de la legislación laboral. ALUJAS RUIZ, J.A., "El Servicio Público de Empleo y su labor como intermediario en el mercado de trabajo en España", *Cuadernos de CC.EE y EE.,* núm. 53, 2007, pp. 27 y ss.

[191] RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. y PÉREZ GUERRERO, M.L.: "El reparto competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma andaluza en materia de empleo: perspectivas tras el nuevo Estatuto de Autonomía", *TL,* núm. 100, 2009, vol. I, p. 191.

Administraciones Locales como ámbito más cercano al ciudadano[192], departamentos gubernamentales, organizaciones empresariales, sindicatos, instituciones sin ánimo de lucro, consorcios, fundaciones, agencias privadas (también con beneficio empresarial) o empresas de trabajo temporal, entre otros[193].

El mejor encaje entre la competencia normativa sobre las políticas activas, que corresponde al Estado, con la ejecución, que compete a las Comunidades Autónomas, exige, además, la unidad en la atención de las personas en situación de desempleo, puesto que el tratamiento que reciban estos sujetos no debe ser sustancialmente diferente en función del ámbito territorial en el que vivan. Cinco instrumentos diseña, a tal fin, el Real Decreto Ley 3/2011, en los cuales el SPEE asume un papel fundamental: la "Estrategia Española de Empleo", el "Plan Anual de Política de Empleo", el "Catálogo de servicios a la ciudadanía", el "Fondo de Políticas de Empleo" y el "Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo":

1.- La "Estrategia Española de Empleo", que aprueba el Gobierno, a propuesta del SPEE en colaboración con las CC.AA y con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, incluye los siguientes elementos: a) Análisis de la situación y tendencias del mercado de trabajo. b) Orientaciones y objetivos a alcanzar en materia de política de empleo para el conjunto del Estado y para cada una de las Comunidades Autónomas, identificando aquellas medidas que sean de aplicación para el conjunto de estas últimas; c) Un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan el seguimiento de los objetivos y su grado de cumplimiento; d) Dotación presupuestaria indicativa que incluirá los fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, el Fondo Social Europeo y, en su caso, de otras fuentes de financiación (art. 4 bis 2 LE).

Con del fin de reflejar de forma más completa todas las políticas activas de empleo que se desarrollan en el conjunto del Estado, la Estrategia incluirá también la información correspondiente a las acciones y medidas de estas políticas que las Comunidades Autónomas realizan con recursos económicos propios (art. 4 bis 4 LE).

Por Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, se ha aprobado la Estrategia de Empleo 2012-2014, cuyo objetivo principal es "fomentar el empleo de la población activa y aumentar la participación de hombres y mueres en el mercado de trabajo, mejorando la productividad y la calidad en el empleo en un mercado de trabajo sostenible, basado en la igualdad de oportunidades, la cohesión social y territorial".

2.- El "Plan Anual de Política de Empleo", sustitutivo del Plan Nacional de Política de Empleo, que concretará los objetivos de la Estrategia Española de Empleo a alcanzar en el conjunto del Estado y en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, así como los indicadores que se utilizarán para conocer el grado de cumplimiento de los mismos, concretando las acciones y medidas de políticas activas de empleo que se proponen llevar a cabo, tanto las Autonomías Territoriales en el ejercicio de sus competencias de ejecución de las políticas activas, como el SPEE en aplicación de la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos (art. 4 ter 1 LE).

Este Plan se elaborará, teniendo en cuenta las previsiones formuladas por las Comunidades Autónomas y el SPEE, en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, se informará por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, y se aprobará por el Consejo de Ministros (art. 4 ter LE). Como puede comprobarse, no estamos en realidad más que ante una levísima adaptación de lo que desde el año 2000 y en el marco de la Estrategia Europea para el Empleo se exigía a los Estados miembros en su aplicación: los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, que se han venido sucediendo, año tras año, y que no suponían algo distinto que una declaración de intenciones con escasa incidencia. Estos Planes Nacionales fueron sustituidos por el Programa Regional de Reformas, a partir de la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa y de los escasos resultados que se habían obtenido

[192] MORALES ORTEGA, J. y PÉREZ YÁNEZ, R., "Los actores de la política de empleo", *Lecciones de Derecho del Empleo,* RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C., (dir.), 2ª edición, Tecnos, Madrid, 2006, pp. 281 y ss.
[193] ROJO TORRECILLA, M., "Servicios Públicos de Empleo. Una mejora inaplazable para afrontar el presente y el futuro", *RL,* núm. 14, 2010, p. 71.

hasta entonces, lo que llevó a girar el rumbo hacia el pilar económico y renombrar la iniciativa como Estrategia para el Crecimiento y el Empleo[194].

3.- El "Catálogo de Servicios a la Ciudadanía" (título I bis LE), a prestar por los Servicios Públicos de Empleo, tiene por objeto garantizar, en todo el Estado, el disfrute en condiciones de igualdad de un servicio público y gratuito de empleo, y la igualdad de oportunidades en el acceso al mismo. Recoge, como novedad, los servicios comunes de interés no sólo para las personas desempleadas, sino también para las ocupadas, y para las empresas, sin perjuicio de que cada Servicio Público de Empleo desarrolle y amplíe, en su ámbito territorial, esta oferta, pudiendo establecer su propia carta, atendiendo a la evolución de su mercado de trabajo, a las necesidades de las personas y organizaciones, a las prioridades establecidas en el marco del Sistema Nacional de Empleo y –cómo no-- a los recursos disponibles (art. 19 ter).

Dentro de los servicios destinados a las personas desempleadas, destacan los siguientes: a) Diagnóstico individualizado sobre el perfil, las necesidades y expectativas para poder conseguir una ocupación mediante entrevistas personalizadas; b) Información y gestión de ofertas de empleo adecuadas, incluyendo las procedentes de los otros países de la Unión Europea, así como sobre el mercado de trabajo, y los incentivos y medios disponibles para el fomento de la contratación y el apoyo a iniciativas emprendedoras; c) Diseño, elaboración y realización de un itinerario individual y personalizado de empleo que podrá incluir servicios de orientación e información para el empleo y el autoempleo, de mejora de su cualificación profesional y de su empleabilidad, y contactos con las empresas, entidades y organismos públicos para facilitar su inserción laboral; d) Oferta de acciones de formación profesional para el empleo, con acreditación oficial a través del Repertorio de Certificados de Profesionalidad cuando están vinculadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones, así como la promoción de prácticas no laborales de la formación realizada; d) Evaluación y, en su caso, reconocimiento de las competencias adquiridas por la experiencia laboral mediante la acreditación oficial de su cualificación; e) Información, reconocimiento y pago de las prestaciones y subsidios por desempleo, impulsando y desarrollando su gestión por medios electrónicos (art. 19 quárter.1).

Entre los servicios destinados a personas ocupadas, sobresalen los siguientes: a) Diagnóstico individualizado sobre el perfil, las necesidades y expectativas mediante entrevistas personalizadas para poder mantener el empleo o acceder a uno nuevo; b) Orientación e información sobre empleo, autoempleo y mercado de trabajo, incentivos y medios disponibles para el fomento de la contratación, el mantenimiento del empleo y el apoyo a las iniciativas emprendedoras, así como medidas para la mejora de su cualificación profesional; c) Información y gestión de propuestas de empleo adecuadas, incluyendo las procedentes de los otros países de la Unión Europea; d) Oferta de acciones de formación profesional para el empleo, con acreditación oficial a través del Repertorio de Certificados de Profesionalidad cuando estén vinculadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones, que favorezca la promoción profesional y desarrollo personal de las personas trabajadoras y su derecho a la formación a lo largo de toda la vida, con especial atención a los supuestos de riesgo de pérdida del empleo; e) Evaluación y, en su caso, reconocimiento de las competencias adquiridas por la experiencia laboral mediante la acreditación oficial de su cualificación (art. 19 quárter.3).

Como servicios destinados a las empresas, procede mencionar: a) Tratamiento de sus ofertas de empleo, incluyendo su difusión en el marco del Sistema Nacional de Empleo y a través de portales de empleo, preselección y envío de candidaturas, así como la colaboración en las entrevistas y/o procesos selectivos de difícil cobertura; b) Información y asesoramiento sobre el mercado de trabajo, medidas de fomento de empleo, acceso y tramitación de las mismas, modalidades y normas de contratación, diseño de planes formativos y ayudas para la capacitación de las personas trabajadoras; c) Comunicación telemática de la contratación laboral y de las altas, períodos de actividad y certificados de empresa a través del portal del Sistema Nacional de Empleo; d) Información, asesoramiento

[194] DE LA CASA QUESADA, S.; VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: "Empleo a tiempo parcial y temporal, reciclaje profesional e itinerarios personalizados de empleo: ¿modernizarse haciendo siempre lo mismo? (Comentario a los Reales Decretos Leyes 1/2011 y 3/2011), cit., p. 170.

y autorización para la creación, gestión y funcionamiento de empresas, por parte de emprendedores, trabajadores autónomos y otras entidades de la economía social.

4.- El "Fondo de Políticas de Empleo", constituido dentro del SPEE, de forma similar al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, con la finalidad de atender necesidades futuras de financiación en la ejecución de las acciones y medidas que integran las políticas activas de empleo, gestionadas tanto por el SPEE como por los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas. Para su control y ordenación se crea un Comité de Gestión, presidido por la persona titular de la Dirección General del SPEE, e integrado por otros cinco miembros: dos designados por el Ministerio de Economía y Hacienda, uno de los cuales realizará las funciones de vicepresidente; otro nombrado por la Intervención General del Estado; y otros dos por la Secretaría de Estado de Empleo, uno de los cuales actuará como Secretario del Comité, con voz pero sin voto (disposición final 1ª Real Decreto Ley 3/2011). En la gestión del Fondo sólo intervienen representantes de la Administración General del Estado, no contemplando la participación de las Comunidades Autónomas[195].

5.- El "Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo", configurado como una herramienta común, organizada con una estructura informática integrada y compatible para incorporar la información relativa a la intermediación laboral, a la gestión de las políticas activas de empleo, y de la protección por desempleo, que realicen los Servicios Públicos de Empleo en todo el territorio del Estado. Su finalidad última será la de garantizar que se lleven a cabo de forma adecuada las funciones de intermediación laboral, sin barreras territoriales, el registro de las personas demandantes de empleo, la trazabilidad de las actuaciones seguidas por éstas en relación con los Servicios Públicos de Empleo, las estadísticas comunes, la comunicación del contenido de los contratos, el conocimiento de la información resultante, entre otros ámbitos, de la gestión de la formación para el empleo, la orientación profesional, las iniciativas del empleo y las bonificaciones a la contratación, así como las actuaciones de las agencias de colocación. Al tiempo, permitirá el seguimiento y control de la utilización de fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado o de la Unión Europea para su justificación, organizándose como una estructura técnica integrada y compatible [art. 7 bis c) LE], lo cual trata de reforzar las competencias del SPEE en cuanto coordinador de todo el sistema informático[196].

2.- Personalidad jurídica

Retrotrayendo la mirada, no hay que olvidar que el traspaso de las políticas de empleo se inicia en junio de 1997 con la entrega a Cataluña de la gestión realizada por el INEM en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, y concluye (excepto por lo que hace al País Vasco) en abril de 2003 con una transferencia idéntica a favor de la Junta de Andalucía. La asunción por las distintas Autonomías de la función de intermediación laboral tuvo el efecto de vaciar de gran parte del contenido sustantivo, la organización y el funcionamiento del Servicio Público de Empleo entonces vigente. El INEM pierde, así, el carácter de única oficina pública de empleo, naturaleza ésta que también asumen, bien que con diferente dimensión geográfica, los Servicios homólogos de ámbito autonómico receptores de las competencias traspasadas. No obstante ello y en la medida en que este proceso de cesión se diseña sin reformar las bases normativas del modelo estatalista y unitario anterior, el resultado no resulta difícil de adivinar, pudiendo ser resumido en breves palabras: "falta de toda perspectiva de conjunto"[197].

Así, la muy deficiente programación y la no menos criticable plasmación de la sucesión de traspasos ejecutados en los años finales del siglo pasado y en los iniciales del presente

[195] DE LA CASA QUESADA, S.; VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: "Empleo a tiempo parcial y temporal, reciclaje profesional e itinerarios personalizados de empleo: ¿modernizarse haciendo siempre lo mismo? (Comentario a los Reales Decretos Leyes 1/2011 y 3/2011), cit., p. 171.

[196] DE LA CASA QUESADA, S.; VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: "Empleo a tiempo parcial y temporal, reciclaje profesional e itinerarios personalizados de empleo: ¿modernizarse haciendo siempre lo mismo? (Comentario a los Reales Decretos Leyes 1/2011 y 3/2011), cit., p. 171.

[197] VALDÉS DAL-RE, F., "Cooperación y coordinación entre los Servicios Públicos de Empleo", *RL,* 2009, Tomo I, p. 52.

hubiera podido ocasionar muy serias y negativas consecuencias en los principios informadores de las políticas de empleo si no se hubiera puesto remedio. Al menos en los tres siguientes: En primer lugar, la ausencia de un sistema integrado de información podría haber dañado la unidad de mercado, al permitir la creación de fronteras autonómicas, no en vano la intermediación laboral habría quedado plegada sobre los límites territoriales de cada Comunidad, sin que resultara posible el flujo de noticias relativas a las demandas y ofertas de trabajo más allá de esas fronteras. En segundo término, dicha circunstancia habría puesto entre paréntesis el principio de igualdad de oportunidades de todos los españoles, ya que éstos no hubieran podido tener acceso en términos de paridad (en tiempo real y con garantías de certeza) a los datos sobre las solicitudes y propuestas de ocupaciones. En tercer lugar, la inexistencia de una intervención estatal viable sobre el mercado de trabajo imposibilitaría al Gobierno de España cumplir sus compromisos en el marco de la Estrategia Europea del Empleo. En otras palabras, y siguiendo a la mejor doctrina, "el defectuoso conocimiento del mercado no permitiría ni el suministro de información a Bruselas, ni la elaboración de los programas anuales de empleo, ni, en fin, la evaluación de las políticas puestas en marcha. En suma, nuestro país quedaría prácticamente impedido de participar en el método abierto de coordinación (MAC) implantado por el Tratado de Ámsterdam"[198].

A todos estos peligros vino a poner freno la LE de 2003, la cual encarga al Sistema Nacional de Empleo, entre otras, la función de "garantizar la coordinación y cooperación del Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, prestando especial atención a la coordinación de las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo" (art. 9.2)[199]. En consecuencia, el SPEE, denominación que la LE atribuye al servicio de colocación estatal sucesor del INEM, aparece a partir de este momento configurado como Organismo Autónomo de la Administración General del Estado con competencias de "ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo"[200].

3.- De Entidad Gestora a Organismo Autónomo

El diseño de un sistema público, organizado en sus orígenes, para realizar la colocación de la mano de obra, deriva de la necesidad de poner fin a los constantes abusos realizados por la intermediación lucrativa que venía considerando al trabajador como una simple mercancía. Aunque en un primer momento se trató de una reivindicación obrera, lo cierto es que fueron los Estados los que efectivamente plantearon la necesidad de idear un Servicio Público de Empleo, constituyendo un hito importante en esta tarea la creación de la propia OIT, pues en su primera Conferencia (Washington) ya se hizo frente a este problema, aprobando el Convenio núm. 2 sobre el desempleo y la Recomendación núm. 1, también sobre el mismo tema, en los cuales se optó por un sistema oficial con representación obrera y patronal, donde pudieron convivir, en paralelo, las agencias privadas de colocación sin ánimo de beneficio, todo ello con la intención de ir eliminando las entidades privadas lucrativas[201].

Sin embargo, y pese a estas pautas internacionales, España no contó con una verdadera política pública de colocación hasta la II República. Cierto es que en el siglo XVI aparece el antecedente remoto de lo que después serán los servicios de colocación cuando se establece la inscripción de los desempleados ante los clérigos o los secretarios de las comunidades de artes y oficios y se crean las "oficinas de direcciones" de algunas profesiones, pero este precedente no tuvo desarrollo posterior[202], de modo que a finales del siglo XIX la colocación directa es la principal forma de acceso al trabajo, siendo típicas de esa época las largas colas

[198] VALDÉS DAL-RE, F., "Cooperación y coordinación entre los Servicios Públicos de Empleo", cit., p. 55-56.
[199] PURCALLA BONILLA, M.A., "El Derecho del Empleo y la Ley de Empleo", *RTSS (CEF),* núm. 262, 2005, pp. 229 y ss.
[200] RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C. y LÁZARO SÁNCHEZ, J.L., "La intermediación", *Lecciones de Derecho del Empleo,* RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (dir.), 2ª edición, Tecnos, Madrid, 2006, p. 124.
[201] VIDA SORIA, J., *et alii*: "Los servicios públicos de empleo", *Empleo y mercado de trabajo: nuevas demandas, nuevas políticas, nuevos derechos. XXIII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales,* MOLINA NAVARRETE, C., (coord.), CARL, Sevilla, 2005, p. 150.
[202] ROSE, J.: *En busca de empleo. Formación, paro, empleo,* MTSS, Madrid, 1987, pp. 101-102.

a la entrada de las fábricas[203]. Seguidamente, los comités paritarios, integrados por las asociaciones obreras y patronales, vinieron desempeñando, de forma meramente potestativa, la actividad de intermediación, conviviendo a estos efectos con la iniciativa privada. Fue la Ley de 27 de noviembre de 1931 la que creó el Sistema Nacional de Colocación[204], desarrollado por el Decreto de 6 de agosto de 1932[205], como organización de carácter nacional, pública y gratuita, dotada de una red descentralizada de oficinas con representación de trabajadores y empresarios, permitiendo, al tiempo, la creación de agencias de intermediación privadas sin fines lucrativos, pero prohibiendo las denominadas "empresas comerciales de colocación y las agencias de pago".

Entre esta Ley de 1931 y la actual LE de 2003, la intensidad legislativa en la materia ha sido moderada. En realidad son sólo cinco las normas o, tal vez y por enunciar la idea con mayor propiedad, las series homogéneas de normas de las que, en este período, puede predicarse una cierta voluntad de ordenar o reordenar el régimen jurídico aquí analizado. Durante el sistema franquista, la política de colocación estuvo marcada por un fuerte intervencionismo estatal, consecuencia de lo cual fue la prohibición de la existencia de agencias u organismos privados de cualquier clase dedicados a estos menesteres. La Declaración (III.7) del Fuero de Trabajo atribuyó a los sindicatos la función de establecer oficinas de colocación para proporcionar empleo al trabajador de acuerdo con su aptitud y mérito. La Ley de Colocación de 10 de febrero de 1943 reitera la obligación empresarial de contratar trabajadores a través de los cauces institucionales, consagrándose la reserva de las funciones de colocación a favor del Estado, que al prohibir la actuación privada en la materia hacen de ésta un cometido público en consonancia con las declaraciones del Convenio núm. 88 de la OIT. No obstante, la reserva de competencia a favor de los servicios oficiales (sindicales) de colocación, la realidad práctica fue por otros derroteros, toda vez que el propio legislador contribuyó a la pluralidad mediante el reconocimiento de atribuciones en materia de colocación a múltiples entidades (Dirección General de Empleo, Instituto Nacional de Previsión, Servicio Social de la Acción Formativa, Instituto Español de Emigración…)[206].

Pese a esta pluralidad, más aparente que formal, lo cierto es que hasta la creación del Servicio de Empleo y Acción Formativa (SEAF) por el Decreto-Ley 1/1975, de 22 de marzo, fue la Organización Sindical, organismo paritario y no público, la que se ocupó de la ejecución de la política de empleo. El SEAF, Servicio común de la Seguridad Social, tutelado por el Ministerio de Trabajo, unía, a la gestión de la formación profesional de adultos para el empleo, la de orientación profesional y la de la intermediación, delegada hasta entonces, como ya consta, en el Servicio Sindical de Colocación (SSC). De hecho, el SEAF no empezó a funcionar hasta el 1 de octubre de 1976, mes en el que, como final del proceso de cambio, se atendió a los trabajadores, en paralelo, desde las oficinas de empleo del nuevo SEAF, y desde las antiguas sedes de colocación del SSC[207].

La importante convulsión estatal producida por el cambio de régimen político, simbolizado por las primeras elecciones democráticas, del 15 de junio de 1977, generó, empero, un marco poco propicio para el desarrollo del recientemente creado SEAF. Cabe destacar, como mero dato fáctico, que los Pactos de la Moncloa, firmados a finales de octubre de 1977, desproveyeron a este organismo de su condición de Servicio Común de la Seguridad Social. Este período de transición democrática culminó con la creación del INEM, por Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, como ente dotado de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines y adscrito al Ministerio de Trabajo, en cuyos órganos rectores estuvieron representadas las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales, tanto a nivel de servicios centrales como de servicios territoriales.

---

[203] DEL VAL TENA, A.L.: "La intermediación en el empleo: un aspecto de la reforma del mercado de trabajo", *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral,* MONEREO PÉREZ, J.L. (ed.), Universidad, Granada, 1996, p. 203.
[204] Gaceta del 28.
[205] Gaceta del 13.
[206] GALLEGO MORALES, A.J.: "La emergencia de nuevos agentes en los procesos de colocación. Perspectivas y peligros", cit., p. 186.
[207] SEVILLA CORRELLA, M., "Intermediación en el mercado de trabajo: un modelo de gestión pública integrada", *Revista DyO,* 2000, p.77.

No obstante, y a pesar de las difíciles circunstancias que rodearon al SEAF, se obtuvo la experiencia suficiente para constatar que la unidad de gestión era un sistema que dotaba de mayor eficiencia a los recursos públicos utilizados así como también de una superior eficacia en aras a la consecución de las metas del conjunto. De ahí que el INEM, encargado inicialmente de la intermediación en el mercado laboral, reciba poco después el traspaso, en virtud del Real Decreto 1325/1981, de 19 de junio, de la competencia para el reconocimiento del derecho y abono de las prestaciones por desempleo, ejercida hasta ese momento por la Seguridad Social. De esta forma, bajo el principio de unidad de acción, se reúnen, en una sola institución, la gestión, en todo el territorio español, de las funciones de colocación y promoción de empleo, cualificación profesional, información y orientación o asesoramiento y reconocimiento del derecho y pago de las prestaciones por desempleo.

Seguidamente, con fundamento institucional en el propio IMEM, se creó un sistema nacional, público y gratuito, aún sin descentralizar, regulado en la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo (LBE), continuando prohibida la existencia de agencias privadas de colocación, de cualquier clase y ámbito funcional[208].

La LGSS de 1974 atribuyó al Instituto Nacional de Previsión "la gestión de las funciones y servicios derivados de las prestaciones por desempleo" [art. 196.1 c)], encomendando al mismo "el reconocimiento del derecho a las prestaciones, incluida su posible prórroga y (…) la prestación complementaria consistente en el abono a los trabajadores de las indemnizaciones reconocidas por las Magistraturas de Trabajo". Como consecuencia de la asunción por el Estado de la gestión institucional del empleo y de la unificación de los servicios de empleo y colocación, las funciones conferidas por la LGSS de 1974 al Instituto Nacional de Previsión, como Entidad Gestora, se transfieren después al INEM, organismo estatal autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y sometido, en aquel momento, al régimen jurídico de la Ley de 26 de diciembre de 1958, de Entidades Estatales Autónomas, tratando de escapar "por comodidad o por práctica viciosa de la legislación general"[209]. El INEM se creó por el Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, regulándose su estructura por el Real Decreto 1458/1986, de 6 de junio, con la finalidad de proporcionar unidad y eficacia en el ámbito de la política de empleo, no en vano ésta estuvo confiada hasta ese momento de forma fraccionada a diversos Ministerios, lo cual dificultaba la puesta en práctica de una acción integral. Así, en una misma Entidad se pasó a gestionar la intermediación en el mercado de trabajo, la formación profesional, el fomento del empleo y –cómo no-- las prestaciones por desempleo[210].

Con posterioridad, el Real Decreto 432/1999, de 12 de marzo, de adaptación de diversos organismos autónomos a las previsiones de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que deroga la Ley de Entidades Estatales Autónomas, asignó al INEM la condición de Organismo Autónomo, dotado de personalidad propia para el cumplimiento de sus fines, adscrito al Ministerio de Trabajo y con representación tripartita. Contando con tal antecedente, el art. 11 LE atribuye ahora al SPEE, sucesor del extinto INEM, esta misma condición de Organismo Autónomo, de acuerdo con lo previsto en el art. 43.1 LOFAGE. Ello no obstante, los vigentes arts. 226, 227, 228 y 233 Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social (LGSS), lo siguen denominando, de manera un tanto equívoca, Entidad Gestora, en la idea de que el SPEE concentra su esfuerzo burocrático en la gestión del desempleo, que constituye su actividad principal[211].

---

[208] VIDA SORIA, J., *et alii*, "Los servicios públicos de empleo", *Empleo y mercado de trabajo: nuevas demandas, nuevas políticas, nuevos derechos. XXIII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales,* MOLINA NAVARRETE, C., (coord.), CARL, Sevilla, 2005, p. 151.

[209] DE LA VILLA GIL, L.E.: "Desarrollo económico y Administración Laboral", *Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Cincuenta estudios del Profesor Luis Enrique de la Villa Gil. Homenaje a sus 50 años de dedicación universitaria,* CEF, Madrid, 2006, p. 1658.

[210] SERRANO FALCÓN, C.: "El modelo de Servicio Público de Empleo en la OIT", *A treinta años de la adopción del Convenio núm. 150 de la OIT sobre la Administración del Trabajo. Un diálodo entre Europa y América Latina,* CASALE, G. Y MONEREO PÉREZ, J.L, (dir.), Comares, Granada, 2010, p. 52.

[211] MERCADER UGUINA, J.R. y TOLOSA TRIBIÑO, C., *Derecho Administrativo del Trabajo,* Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, p. 208.

Esta calificación ha servido a la doctrina judicial para considerar que el SPEE sigue gozando del beneficio de justicia gratuita del que disponía anteriormente el INEM, entendiendo aplicables los "arts. 119 CE, 20 y 449.2 Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con el art. 2 b) Ley 1/1996, reguladora de la asistencia jurídica gratuita, en el que se establece, en cuanto al ámbito personal de aplicación, que `en los términos y con el alcance previstos en esta ley y en los tratados y convenios internacionales sobre la materia en los que España sea parte, tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita… las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, en todo caso". Argumenta el Tribunal Supremo lo siguiente: "en cuanto a la gestión de las prestaciones de desempleo, en sus niveles contributivo y asistencial, incluidas en la acción protectora del sistema de Seguridad Social, (el SPEE) es el mismo organismo que el anterior INEM pero con distinto nombre, ya que la disposición adicional primera de la LE, relativa a la identificación del SPEE, establece que el INEM pasa a denominarse SPEE, sin perjuicio de las nuevas competencias que se atribuyan a este último, y conservando el régimen jurídico, económico, presupuestario, patrimonial y de personal, así como la misma personalidad jurídica y naturaleza de Organismo Autónomo de la Administración General del Estado, con las peculiaridades previstas en esta Ley, lo que corrobora plenamente la identidad esencial de las dos entidades, de modo que, en consecuencia con lo anterior, todas las referencias que en la legislación vigente se efectúan al INEM o a sus funciones y unidades deben entenderse realizadas al SPEE, entre ellas, por tanto, la calificación de Entidad Gestora que se efectúa en el art. 226 LGSS respecto del INEM que debe entenderse ahora referida al Servicio Público de Empleo"[212].

Como novedad, la disposición final primera Real Decreto Ley 10/2011, de 26 de agosto, establece que el SPEE y el Fondo de Garantía Salarial se integrarán en un único organismo, de modo que en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley se adoptarán las disposiciones precisas para la citada integración y el funcionamiento efectivo del nuevo organismo.

4.- Organización

La atribución de personalidad jurídica al SPEE no sólo implica su independencia como conjunto de personas y medios adscritos a la gestión del quehacer público asumido, sino también que las relaciones jurídicas necesarias para su gestión concluyen en éste, sin que se transfieran (con los consiguientes canales y dilución de responsabilidades) a la Administración matriz (Ministerio de Trabajo)[213]. Esta última gana eficacia creando una organización independiente y personificándola, sin perjuicio de reservarse respecto de ella un control constante y una utilización instrumental, por lo mismo que el servicio a cuya dispensa se destina es un servicio propio de la misma Administración matriz, cuyo nivel de realización y prestación afecta a su propia responsabilidad[214].

Esta encomienda se manifiesta de forma plena *ad extra*, esto es, dentro de la esfera funcional específica del SPEE en las relaciones con terceros, incluyendo el ejercicio de potestades autoritarias de intervención o limitación sobre sujetos privados[215]. Sin embargo, de manera más limitada lo hace *ad intra*, es decir, en su imbricación con la Administración matriz. Frente al Ministerio de Trabajo, la autonomía del Ente filial, tanto en su aspecto formal de centro último de imputación, como en su aspecto funcional, que postula autodeterminación e independencia, es en muy buena parte ilusoria, no en vano el SPEE constituye un simple instrumento en manos del citado Departamento Ministerial (*"instrumentum regni"*), tal y como se deduce de lo dispuesto en el art. 1.2 LOFAGE[216].

Es más, el art. 11 LE se encarga de dejar claro que el SPEE (al igual que sucede con el Fondo de Garantía Salarial y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene) queda adscrito al Ministerio de Trabajo a través de la Secretaría General de Empleo (art. 13.1 Real Decreto

[212] SSTS, Social, 21 febrero 2005 (RJ 3544), 13 mayo 2008 (RJ 3487) y 9 febrero 2009 (RJ 1619).
[213] SSTS, Cont-Admtivo, 31 enero 1978 (RJ 189) y 10 junio 1981 (RJ 2941).
[214] GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, T. I, 10 ª edición, Civitas, Madrid, 2000, pp. 398.
[215] SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios del Derecho Administrativo,* Tomo I, 2ª edición, Iustel, Madrid, 2009, p. 599.
[216] GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, cit., pp. 407.

1129/2008, de 4 de julio), cuya competencia se extiende a todo el ámbito territorial del Estado[217]. Ninguna novedad supone, en este contexto, el hecho de que el SPEE (que viene a sustituir –permítase la reiteración-- al antiguo INEM, cuya personalidad y régimen jurídico y económico hereda –disposición adicional 1ª LE--), se articule en torno a una estructura central (antes, "servicios centrales") y otra periférica (antes "servicios territoriales"), teniendo aquélla un Consejo General, una Comisión Ejecutiva Central y una Dirección General[218], y ésta unos órganos de gestión territorial, como los Coordinadores Territoriales, Directores Provinciales, Oficinas de Empleo y/o Prestaciones, y Comisiones Ejecutivas Territoriales (Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto y Orden 31 de julio de 2009)[219]. Tampoco lo es la expresa advertencia relativa a que las organizaciones sindicales y empresariales más representativas deban participar "de forma tripartita y paritaria" en el Consejo General, en la Comisión Ejecutiva y en las Comisiones Ejecutivas Territoriales, de ámbito autonómico y provinciales (arts. 10 a 15 LE)[220]. Se echa de menos, no obstante, un llamamiento de los poderes públicos a la implicación activa en el diseño y puesta en práctica de la política de empleo de otras organizaciones vertebradoras de la sociedad civil (representativas de empresas de economía social, de consumidores, del sector agrícola y del marítimo-pesquero), en línea con el método abierto de coordinación iniciado tras la Cumbre de Lisboa y que se ha convertido en una característica clave de las nuevas políticas de empleo, de inclusión social y de gobernanza que se están delimitando en el ámbito europeo[221].

A nivel central, su estructura se articula en los siguientes órganos: 1.- Consejo General. 2.- Comisión Ejecutiva Central. 3.- Dirección General, dividida en las siguientes Subdirecciones: A) Subdirección General de Recursos y Organización. B) Subdirección General de Relaciones Institucionales y Asistencia Jurídica. C) Subdirección General de Gestión Financiera. D) Subdirección General de Estadística e Información. E) Subdirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. F) Subdirección General de Prestaciones por Desempleo. G) Subdirección General de Políticas Activas de Empleo.

A nivel periférico, se considera un acierto del legislador haber configurado la organización del SPEE atendiendo al criterio clásico de desconcentración territorial, de modo que cada Dirección Provincial integre un número determinado de oficinas de empleo distribuidas por las distintas localidades del país. Con todo, debe precisarse que la gran mayoría de las antiguas instalaciones del INEM han sido transferidas, con su personal e infraestructuras, a las Comunidades Autónomas, una vez que éstas se han hecho cargo de las competencias en materia de trabajo, empleo y formación; sin embargo, la transmisión no ha sido total, pues las mismas oficinas que realizan estos cometidos siguen dependiendo del SPEE para la gestión de las prestaciones de desempleo, la cual, como se sabe, no han sido traspasada[222].

El SPEE actúa, descentralizadamente, a través de los siguientes órganos: 1.- Coordinadores Territoriales. 2.- Direcciones Provinciales. 3.- Oficinas de Empleo y/o de Prestaciones.- 4.- Comisiones Ejecutivas Territoriales. 5.- Comisiones Ejecutivas Provinciales e Insulares (Real Decreto 1458/1986, de 6 de junio) y, en el seno de éstas, Comisiones de Seguimiento de la Contratación Laboral (Real Decreto 355/1991, de 15 de marzo)

En su actuación, el SPEE es ayudado por los siguientes organismos:

---

[217] SSTS, Cont-Admtivo, 10 abril 2000 (RJ 2921), 9 y 17 octubre 2000 (RJ 8687 y 8825), 20 noviembre 2001 (RJ 9794)

[218] De la cual dependen los siguientes órganos: a) Subdirección General de Recursos y Organización, bajo la cual se establece la Unidad de Inspección de Servicios del Servicio Público Estatal, sin perjuicio de las atribuciones propias de la Inspección General de Servicios del Ministerio de Trabajo (art. 7.2 Real Decreto 1383/2008). b) Subdirección General de Relaciones Institucionales y Asistencia Jurídica (art. 8 Real Decreto 1383/2008). c) Subdirección General de Gestión Financiera (art. 9 Real Decreto 1383/2008). d) Subdirección General de Estadística e Información (art. 10 Real Decreto 1383/2008). e) Subdirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (art. 16 Real Decreto 1383/2008).

[219] LUJÁN ALCARAZ, J.: "La Ley (Básica) de Empleo de 2003", *AS*, 2003, Tomo V, p. 391.

[220] STCo 53/1982, de 22 de julio.

[221] Tal y como expresó el voto particular del grupo tercero al dictamen elaborado por el CES sobre el Anteproyecto de la LE, "no debería excluirse ninguno de los esfuerzos sociales que contribuyan significativamente a la mayor creación de empleo", CAVAS MARTÍNEZ, F.: "El nuevo Derecho del Empleo", *AS,* 2003, Tomo V, p. 358.

[222] CAVAS MARTÍNEZ, F.: "El entramado institucional del empleo en las vertientes pública y privada", cit., p. 228.

a) La Fundación tripartita para la formación en el empleo, la cual tiene la condición de entidad colaboradora y de apoyo técnico del citado Organismo Autónomo en el marco de la capacitación profesional (disposición adicional 5ª.1 Ley 43/2006 y art. 34 Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo).

b) El Observatorio de las Ocupaciones, mantenido por el SPEE, por mandato del art. 13 g) LE, como una unidad de trabajo, de ámbito nacional y provincial, cuyo origen data de 1987. La red del Observatorio tiene carácter estatal y se ubica en los Servicios Centrales del SPEE (Subdirección General de Servicios Técnicos) y en las Direcciones Provinciales, permitiendo detectar, analizar y difundir lo que sucede en el mercado laboral, especialmente en el ámbito de las ocupaciones y de las actividades económicas.

c) La Comisión calificadora de documentos administrativos, creada por Orden de 30 de octubre de 2008, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, como órgano colegiado encargado de garantizar la protección del patrimonio documental del Departamento y de sus Entidades y Organismos públicos, incluido, por tanto el SPEE (art. 1). Ejercerá sus funciones sobre la validez, utilización, plazos de permanencia y eliminación en relación con los escritos y series documentales, cualquiera que sea su soporte, producidos, conservados o reunidos por todos los órganos mencionados (art. 11).

VII.- La Administración Local

1.- El principio de proximidad y el Servicio de Fomento del Empleo en el ámbito local

La estructuración de un sistema descentralizado en materia de colocación hasta el último nivel se hace imprescindible en el supuesto particularizado del mercado de trabajo cuya diversidad territorial es indiscutible[223], máxime cuando la cercanía a los ciudadanos puede contribuir al ahorro en el gasto público y a implementar su eficacia[224], idea que adquiere especial relevancia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León que aglutina a más de la cuarta parte de los municipios de España dispersos a lo largo de una extensión geográfica de 94.224 km, contando más del 97 por 100 de los mismos con una población inferior a 5000 habitantes y el 25 por 100 menos de 100. Además, en Castilla y León, las zonas eminentemente rurales, que en su mayoría coinciden con áreas montañosas asentadas en los límites geográficos de la Comunidad, presentan un cierto grado de aislamiento y una serie de deficiencias o limitaciones en la prestación de servicios básicos y en la dotación de infraestructuras, al tiempo que su población presenta mayores tasas de envejecimiento y dispersión en el conjunto de la Comunidad[225].

La inclusión en el art. 40.1 CE de las Entidades Locales en cuanto poderes públicos que también han de desarrollar una acción administrativa orientada al pleno empleo no puede ofrecer dudas, por semejantes razones hermenéuticas a las que justifican la inclusión en dicho precepto de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, el entramado geográfico que instaura la Norma Fundamental para la distribución del poder público deja a las Administraciones Locales un menor ámbito funcional, circunscrito al no ocupado por el Estado y las Autonomías. Escasez competencial que no debe traducirse aquí, sin embargo, por irrelevancia, porque, bajo los auspicios del principio de proximidad[226], el poder local puede operar como un importante enclave para el impulso de la actividad económica y la creación de puestos de trabajo sobre todo en aquellos municipios donde es más acusada la amenaza de despoblamiento[227], otra cosa es que la realidad práctica demuestre su escasa relevancia en datos cuantitativos. Vista su inmediatez prospectiva, se puede convertir en un

[223] PAREJO ALFONSO, L.: *Derecho básico de Administración Local,* Ariel, Madrid, 1988, pp. 139 y ss.
[224] RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C.: "Políticas de empleo y dimensión territorial", *RL,* núm. 14, 2008, pp. 2 y ss.
[225] CESCYL: *Dictamen sobre el Plan Especial de Actuación en las áreas periféricas de Castilla y León, 2002-2006,* Valladolid, 2006, p. 4.
[226] VALLECILLO GÁMEZ, M.R.: "Las iniciativas locales de empleo: el modelo de gestión territorial de las políticas de empleo en Andalucía", *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo,* DE LA CASA QUESADA, S. y VALLECILLO GÁMEZ, M.R. (coords.), Bomarzo, Albacete, 2011, p. 222.
[227] MARTÍNEZ ABASCAL, V.A.: "Derecho al trabajo y política de empleo", cit., p. 1362.

instrumento estratégico de importancia, canalizando las directrices estatales y autonómicas en un doble sentido, ora ascendente, transmitiendo información a las Direcciones Regionales y al poder central, ora descendente, poniendo en práctica las recomendaciones y pautas de actuación superiores[228].

Conviene tener presente que aun cuando el art. 25.2 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), no menciona la atención al desempleo entre el elenco de las materias sobre las que las Corporaciones Locales pueden ejercer sus competencias, ni tampoco el art. 26 LBRL lo hace en relación con las que resultan de obligada prestación por parte de los municipios en función de su población, lo cierto es que el art. 25.1 toma como punto de partida el establecimiento de un principio de autonomía funcional, al señalar que estas Entidades podrán promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus habitantes, siendo obvio entender incluida dentro de las mismas la promoción de empleo[229]. Este planteamiento responde a la teoría de la participación, bajo la cual se ha organizado la distribución competencial en España, y que podría definirse, tal y como explica el mismo preámbulo de la LBRL, de la forma siguiente: "salvo algunas excepciones, son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las Corporaciones Locales; lógicamente también son raras aquéllas en las que no exista interés local en juego"[230], ya que se ha demostrado que este ámbito permite una "identificación más precisa y aproximada de buena parte de las necesidades sociales"[231], dada la mayor cercanía y el mejor conocimiento de la realidad socioeconómica, permitiendo atender de modo más ágil y directo dichas demandas de los ciudadanos[232].

Es más, existen determinadas acciones o medidas de política de empleo que encajan perfectamente con la gestión de ámbito local, precisamente aquéllas en las que es necesario o sumamente aconsejable una delimitación previa de los sectores o grupos sociales en situación marginal, de exclusión social o especiales dificultades para su inserción laboral. El ámbito local permite, a su vez, una identificación más certera y aproximada de buena parte de las necesidades sociales o de las obras de interés general que pueden actuar como "viveros" de empleo[233].

Dentro de los Servicios Centrales del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, se ubica el denominado Servicio de Fomento del Empleo en el ámbito local, órgano al que se atribuyen las siguientes competencias: a) la elaboración de propuestas de normas reguladoras de los programas de apoyo al empleo en este ámbito; b) la ejecución de los planes y programas de fomento del empleo en colaboración con las Corporaciones Locales; c) la gestión, la coordinación, el control y el seguimiento de los expedientes relativos a los programas de apoyo mencionados; d) la elaboración y la gestión de programas especiales en esta materia en colaboración con otras Consejerías, con las Entidades Locales y con otras Instituciones; e) la gestión, coordinación, control y seguimiento de las subvenciones para el fomento del desarrollo local e impulso a los proyectos y empresas calificados como "I+E" , así como para la contratación de agentes de empleo y desarrollo local; f) las propuestas de resolución de los recursos derivados de expedientes en esta materia; g) la elaboración de estadísticas e información sobre programas de empleo, en el ámbito local, en coordinación con el Observatorio Regional de Empleo; h) el análisis de los estudios sectoriales y territoriales sobre las necesidades del empleo en el ámbito local, en coordinación con el Observatorio; i) cualquier otra función que se le atribuya en el ámbito de sus competencias (art. 15 Decreto 110/2003).

---

[228] ALEMÁN PÁEZ, F.: "Sistema de empleo, redes de empleo y Derecho Social del Empleo. Tres paradigmas conceptuales, críticos y analíticos", *RL*, núm. 4, 2011, p. 24.

[229] ORTEGA ÁLVAREZ, L.: "Las competencias propias de las Corporaciones Locales", *Tratado de Derecho Municipal,* MUÑOZ MACHADO, S., (dir.), Civitas, Madrid, 2003, pp. 239 y ss.

[230] FANLO LORAS, A.: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pp. 286-287.

[231] GARCÍA MURCIA, J.: "Desempleo", *Desempleo. XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTAS, Madrid, 2004, pp. 27 y ss.

[232] SERRANO FALCÓN, C.: *Servicios públicos de empleo y agencias de empleo privadas. Público y privado en la actividad de colocación,* Comares, Granada, 2003, p. 126.

[233] GARCÍA MURCIA, J.: "Desempleo", *XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTAS, Madrid, 2004, p. 60.

2.- Los agentes de empleo y desarrollo local

No cabe ocultar que la política de empleo impulsada a este nivel local como estrato primario de institucionalización, tiene una historia muy corta, pues nace en España a principios de los años ochenta como respuesta a la creciente situación de paro obrante en aquéllos momentos[234]. Además, ese surgimiento no vino acompañado de una prioritaria atención genérica y sistemática por parte el legislador estatal a la vertiente local de la dimensión de empleo, excepción hecha de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo que sí venían diseñando la cooperación institucional entre las distintas Administraciones Públicas en esta materia y potenciaban la colaboración de éstas con la iniciativa privada. De ahí que sólo ciertas normas dirigidas al fomento del desarrollo local vía subvenciones centraran su atención en el papel de las Entidades Locales en esta materia, dentro de las cuales cabe destacar, en primer lugar, siguiendo un orden cronológico, la Orden de 21 de febrero de 1986, reguladora, entre otros, de un programa destinado a la promoción de iniciativas locales para la creación de empleo, facilitando el acceso a los auxilios del Fondo Social Europeo.

En segundo término, cabe hacer mención al Programa de fomento del empleo agrario en Andalucía y Extremadura, aprobado por Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, que, entre otras medidas, subvenciona, a través del SPEE, los costes salariales y cotizaciones empresariales a la Seguridad Social correspondientes a las contrataciones por las Corporaciones Locales de trabajadores desempleados, preferentemente eventuales agrarios, cuando dicha ejecución tuviera por objeto los siguientes proyectos: a) "de interés general y social a ejecutar por estas Corporaciones, bien por sí mismas o en régimen de adjudicación, cuya finalidad sea garantizar a los trabajadores un complemento de renta a través de la distribución del empleo disponible" (art. 6); b) "de interés general generadores de empleo estable a ejecutar por las Administraciones Locales por sí mismas o en régimen de adjudicación que propicien la inserción laboral de los mencionados trabajadores en actividades emergentes del sector agrario, tales como actuaciones agroforestales, actuaciones sobre medio ambiente o desarrolladas sobre la base de los recursos endógenos del territorio" (art. 7)[235].

En tercer lugar, procede centrar la atención en las subvenciones concedidas para la realización de trabajos de ejecución de obras o servicios de interés general y social en el ámbito de la colaboración entre el Servicio Público de Empleo y las Corporaciones Locales o entidades a ellas vinculadas al amparo de la Orden de 26 de octubre de 1998 (incluida en la disposición derogatoria del Decreto Ley 3/2011, pero mantenida transitoriamente en cuanto a su vigencia hasta que se apruebe la Estrategia Española de Empleo y el Plan Anual de Política de Empleo para 2012), que trata de facilitar la contratación de trabajadores desempleados, permitiéndose el uso de cualquiera de las modalidades de contratación temporal previstas en el ordenamiento jurídico[236]. A tal fin, la Administración Local beneficiaria debe elaborar una oferta genérica de trabajo, que deberá ser presentada en la oficina de empleo correspondiente para la realización de obras y servicios de interés general y social (rehabilitación de viviendas, creación de guarderías, mantenimiento de actividades deportivas…). La propia oficina sería la encargada de determinar el perfil correspondiente y de efectuar un sondeo para obtener posibles candidatos según los siguientes criterios: a) mayor adecuación al puesto demandado; b) condición de discapacitado del solicitante; c) existencia de responsabilidades familiares, entendiéndose por éstas tener a cargo cónyuge, hijos menores de veintiséis años, mayores con discapacidad o menores adoptados o acogidos; d) mayor nivel de protección por desempleo; e) tiempo de permanencia en situación de parado, condición de mujer y edad (Resolución de 30 de marzo de 1999). Esta Orden ha sido adaptada al ámbito de la Comunidad de Castilla y León por Orden EYE 2301/2009, de 4 de diciembre, por la que se establecen las bases para la concesión de

[234] CELADA CRESPO, F.; HIDALGO MARTÍN, J. e HIDALGO MARTÍN, I.: *Sistemas de intermediación en el mercado de trabajo en el ámbito local,* MTAS, Madrid, 2001, p. 19.
[235] MONTOYA MELGAR, A. y CRISTOBAL RONCERO, R.: *Comentario a la Ley de Empleo,* cit., p. 46.
[236] GIL PLANA, J.: "La tipología contractual laboral aplicable en las Entidades Locales", *El personal laboral al servicio de las Corporaciones Locales,* CARDENAL CARRO, M. y SEMPERE NAVARRO, A.V., (dirs.), La Ley, Madrid, 2010, p. 356.

subvenciones al objeto aquí analizado, a cuyo tenor se ha promulgado la Resolución de 21 de diciembre de 2010, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se aprueba la convocatoria de tales ayudas para el año 2011.

Otro hito a destacar –si cabe más importante-- en este elenco normativo es la Orden de 15 de julio de 1999, sobre concesión de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificados como I+D, bien que esta norma se ocupe de regular también algunos aspectos funcionales y organizativos relacionados con aquellas subvenciones y los denominados agentes de empleo y desarrollo local, así como la definición, requisitos e inscripción de tales proyectos y empresas. Al igual que la anterior, esta Orden está actualmente incluida en la disposición derogatoria del Real Decreto Ley 3/2011, pero mantenida transitoriamente en vigor hasta la aprobación de la Estrategia Española de Empleo y del Plan Anual de Política de Empleo para el año 2012. Cabe hacer referencia en este marco a la Resolución de 11 de marzo de 2010, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones a Entidades Locales para la realización de estudios de mercado, llevados a cabo con medios ajenos, que tengan por objeto conocer las posibilidades de desarrollo e implantación de empresas en su zona, y de campañas de carácter técnico, también realizadas con medios ajenos, cuya finalidad sea atraer inversiones generadoras de empleo en el ámbito geográfico de la Entidad solicitante, tales como intercambios de conocimientos y experiencias de promoción económica local que estimulen la creación de actividad empresarial.

Los agentes de empleo y desarrollo local, de nomenclatura variable[237], han venido siendo contratados por las Corporaciones Locales, normalmente mediante la modalidad de obra o servicio determinado[238], con el fin de llevar a cabo una serie de actuaciones sucesivas, que van desde la materialización de una primera labor de prospección del mercado del entorno, capaz de dar a conocer las principales deficiencias de ese concreto territorio, hasta la delimitación de la aportación de la infraestructura requerida por la puesta en marcha de las empresas prestadoras de los correspondientes servicios públicos que atiendan las necesidades cubiertas en esa localidad, pasando por el diseño de la financiación para la creación de dichas empresas, dadoras de empleo. Su funcionalidad desaparece con la consolidación de la oportuna cuenca de empleo[239], de modo que la encomienda a estos agentes de la realización de actividades normales y permanentes de la Administración Local carentes de autonomía y sustantividad propia determina, como así ha sucedido en la práctica, la conversión de su contrato temporal en un contrato por tiempo indefinido (mejor indefinido no fijo atendiendo al carácter público del empleador)[240].

El art. 7.1 de la Orden de 15 de julio de 1999 establece que "los agentes de empleo y desarrollo local se configuran como trabajadores de las Corporaciones Locales o entidades dependientes o vinculadas a la Administración Local, cuya misión principal es la colaboración en la promoción e implantación de las políticas activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial, desarrollándose dicha colaboración en el marco de la actuación conjunta y acordada de la entidad contratante y el (entonces) Instituto Nacional de Empleo". Con tal funcionalidad, efectuan una prospección de recursos ociosos o infrautilizados, de diseños empresariales de promoción económica de carácter innovador en aras a la generación de empleo, identificando nuevas actividades a desarrollar y posibles emprendedores; difunden y estimulan potenciales oportunidades de creación de actividad

[237] Agentes de Desarrollo Local en Asturias, Baleares y Cantabria; Técnicos Locales de Empleo en Galicia y Murcia; Promotores de Empleo en Andalucía; ó Agentes de Desarrollo Rural en La Rioja y Canarias. SANCHÍS PALACIO, J.R. y CAMPOS CLIMENT, V.: "Inserción sociolaboral, Economía Social y desarrollo local. Estudio empírico sobre la realidad actual del Agente de Empleo y Desarrollo Local en España", *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa,* núm. 52, 2005, p. 289.

[238] Por solo tomar un año de referencia, cabe mencionar las SSTSJ, Social, Cantabria 18 enero 2005 (AS 7), Castilla-La Mancha 10 y 15 noviembre 2005 (AS 3249 y rec. 1395/2005), Castilla y León/Valladolid 20 junio 2005 (AS 1589), Canarias/Santa Cruz de Tenerife 30 septiembre 2005 (AS 2765), Canarias/Las Palmas 25 febrero y 7 septiembre 2005 (AS 476 y 2765) ó Castilla-La Mancha 23 noviembre 2005 (AS 2006, 20817). Esta última comentada por CALVO GALLEGO, F.J.: "Políticas activas de empleo, subvenciones y contratación temporal: el caso de los agentes de empleo y desarrollo local", *TL,* núm. 83, 2006, pp. 193 y ss.

[239] BARRA RAMOS, F.J.: "El ámbito local y el empleo: las iniciativas desde el Ayuntamiento de Huelva", *Inserción Laboral,* GALÁN GARCÍA, A. y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., (coords.), Universidad, Huelva, 1999, p. 315.

[240] SSTSJ, Social, Madrid 19 mayo 2009 (AS 1869) y 8 abril y 17 junio 2010 (JUR 233916 y AS 1757).

entre los desempleados, promotores y emprendedores, así como instituciones colaboradoras; prestan asesoramiento técnico en los bocetos de planificación empresarial para su posterior consolidación en empresas generadoras de nuevos empleos, asesorando e informando sobre la viabilidad técnica, económica y financiera y, en general, sobre los planes de lanzamiento; y apoyan a los promotores de las entidades empresariales una vez constituidas, acompañando técnicamente a los mismos durante las primeras etapas de funcionamiento, mediante la aplicación de mecanismos de consultoría en gestión empresarial y asistencia en los procesos formativos adecuados para coadyuvar a la buena marcha de las organizaciones creadas[241].

Tal amplitud de encomiendas determina que el agente de empleo y desarrollo se constituya en un verdadero especialista de la realidad local al conocer de forma directa los problemas económicos y de desarrollo de la zona, mantener una relación estrecha con la población y llevar a cabo una serie de acciones que permitan auxiliar a los ciudadanos a adquirir la cualificación adecuada para crear y mantener nuevas oportunidades de empleo[242].

Por Resolución de 21 de diciembre de 2010, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, modificada por Resolución de 18 de abril de 2011, se convocan las subvenciones para la contratación inicial de agentes de empleo y desarrollo local para el año 2011 en esta Comunidad Autónoma, y se abre un plazo para la presentación de solicitudes de prórroga.

3.- La dimensión local de la política de empleo

A pesar de la significación importante que, a partir de su creación en 1986, van adquiriendo estos agentes, como mecanismo prácticamente único de promoción del empleo a nivel local si bien supeditados lógicamente a las restricciones presupuestarias y a la capacidad de cada Ayuntamiento[243], lo cierto es que la intervención normativa estatal parece imprimir un cierto giro a esa situación en la LE de 2003, estableciendo dos pautas generales en la materia tendentes a potenciar las competencias locales en la materia (art. 4). La primera de ellas pretende sintonizar con la Estrategia Europea de Empleo, prescribiendo que el diseño y el modelo normativo de las políticas activas tengan en cuenta la dimensión local, a fin de acomodarlas a las necesidades del territorio, de forma que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en ese ámbito. La segunda pauta, más continuista pero necesaria, faculta a los Servicios Públicos de Empleo para celebrar acuerdos con las Corporaciones Locales al objeto de articular la colaboración y participación con los mismos en la ejecución de los programas y medidas de las iniciativas de empleabilidad[244].

Con todo –y pese a este importante avance--, el tratamiento que la LE, en su versión primigenia, dedicaba a la dimensión local de la política de empleo no se compadece demasiado bien con el protagonismo que a nivel europeo está adquiriendo el empleo local o, mejor, "el desarrollo local". La LE 2003 da por bueno el modelo tradicional de gestión indirecta o intervención "débil" de las Administraciones Locales en esta materia, basado en la técnica de la colaboración, que parte de una indiscutible posición hegemónica del nivel autonómico. Cabe recordar que la estructura del Sistema Nacional de Empleo estaba integrado (y todavía lo está) tan sólo por el SPEE y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, resultando imposible con el vigente ordenamiento jurídico la creación de verdaderos Servicios Locales de Empleo, pues quienes llevan a cabo la "ejecución de la legislación laboral", que comprende la intermediación y buena parte de las políticas de empleo, son las Comunidades Autónomas. Tampoco se preveía (y sigue sin hacerse) la participación de las Corporaciones Locales en la elaboración de los Planes

[241] MORENO SOLANA, A.: "El agente de empleo y desarrollo local: actor y destinatario de políticas activas de empleo", *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo, XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTIn, Madrid, 2008, p. 515.
[242] SANCHÍS PAÑACIO, J.R.: *El papel del agente de empleo y desarrollo local en la implementación de las políticas de empleo y en la creación de empresas en España. Estudio empírico y análisis normativo entre Comunidades Autónomas,* MTAS, Madrid, 2006, pp. 27 y ss.
[243] LÓPEZ, P.: "Políticas activas de empleo. Sistemas públicos de empleo. Sistema de protección por desempleo", *Gaceta Sindical,* núm. 15, 2010, p. 233.
[244] MARTÍNEZ ABASCAL, V.A.: "Derecho al trabajo y política de empleo", cit., p. 1362.

Nacionales de Acción para el empleo, ni siquiera en el diseño de las políticas regionales de empleo que las Comunidades Autónomas establecen de acuerdo con las obligaciones fijadas por la Estrategia Europea de Empleo a través de aquéllos, dado que el art. 4.2 LE, en la versión original, únicamente contemplaba el establecimiento por los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas de mecanismos de colaboración y, en su caso, de participación con las Corporaciones Locales para la ejecución de los programas y medidas de las políticas activas de empleo[245].

Al corresponder a las Comunidades Autónomas, en el Estado compuesto, la gestión de las políticas activas de empleo, por mucho que la Unión Europea potenciara el ámbito local, se hacía depender de cada Comunidad Autónoma la creación de una adecuada red de estructuras para el desarrollo de la política de empleo a nivel local. Por ello, venía siendo muy importante que las Comunidades Autónomas reforzaran su estrategia de "alianzas" con las Administraciones Locales y otros entes administrativos infra-autonómicos (cabildos, comarcas, diputaciones…) para que las medidas activas de empleo pudieran diversificarse y llegar a todos los demandantes de empleo[246]. En definitiva, la intervención de los Entes Locales quedaba constreñida a la fase de ejecución de las medidas de empleo, mediante el recurso a la técnica convencional, llamada a ordenar las relaciones de colaboración que debían establecerse entre los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos y las Corporaciones Territoriales menores[247].

Sobre este panorama, que todavía se mantiene en la actualidad, incide tímidamente la aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que pretende dotar a determinados municipios[248], de los instrumentos adecuados para que puedan dar respuesta a las demandas ciudadanas y a las profundas transformaciones sociales y económicas producidas en las últimas décadas. Esta norma intenta conferir una mayor autonomía a determinados Ayuntamientos que por su dinamismo y complejidad necesitan adecuar su régimen competencial y superar algunas de las carencias que presenta la LBRL. En este contexto, no cabe ocultar cómo son varios los aspectos que guardan relación con las competencias que estas Administraciones pueden llegar a desarrollar en el ámbito del empleo. Así, esta Ley reconoce la relevancia de las funciones que han venido desarrollando los Entes Locales en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas, lo cual enlaza directamente con el empleo. Este expreso reconocimiento va a suponer un importante impulso para la puesta en práctica de competencias locales en esta materia, lo que dará lugar a un mayor número de Pactos Locales a favor del empleo, si bien el marco normativo nuevamente adolece de imprecisión ya que no llega a concretar de qué manera los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas deberían establecer los mecanismos de colaboración con las Administraciones Locales[249].

Pese a todas las dificultades –y a un marco normativo ambigüo--, no cabe ocultar que la plasmación de proyectos locales de colocación se centra sobre todo en los denominados "nuevos yacimientos de empleo"[250], destinados a la satisfacción de las demandas sociales referidas fundamentalmente a aquellos aspectos relacionados con los derechos de tercera generación o fundados en la solidaridad (paz, protección del medio ambiente, desarrollo,

---

[245] CAVAS MARTÍNEZ, F.: "El entramado institucional del empleo en las vertientes pública y privada", cit., p. 255.
[246] GARCÍA GIL, M.B.: *Los instrumentos jurídicos de la política de empleo,* Aranzadi, Pamplona, 2006, pp. 65 y ss.
[247] NIETO ROJAS, P.: "Algunas reflexiones sobre las competencias de los Entes Locales en materia de empleo. Un modelo en construcción", *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo. XVIII Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTIn, Madrid, 2008, p. 501.
[248] Aquéllos cuya población supere los 250.000 habitantes, los que sean capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes, los que sean capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas y aquéllos cuya población supere los 75.000 habitantes siempre y cuando presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales. DOMINGO ZABALLOS, M.J.: "Consideraciones sobre la Ley 57/2003, de 17 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local", *Actualidad Jurídica Aranzadi,* núm. 610, 2004, pp. 1 y ss.
[249] NIETO ROJAS, P.: "Algunas reflexiones sobre las competencias de los Entes Locales en materia de empleo. Un modelo en construcción", cit., p. 502.
[250] CACHÓN RODRÍGUEZ, L.: "Creación de empleo y yacimientos de empleo", *Gaceta Sindical*, núm. 167, 1998, pp. 43-49. Por extenso, CACHÓN RODRÍGUEZ, L; COLLADO CURIEL, J.L. y MARTÍNEZ MARÍN, M.I.: *Nuevos yacimientos de empleo en España. Potencial de crecimiento y desarrollo futuro*, MTAS, Madrid, 1998.

servicios sociales, culturales o de ocio...)[251].Tal propósito cuenta, empero, con importantes cortapisas, fruto, fundamentalmente, de la falta de recursos por parte de las autoridades, lo que hace difícil la gestión de este tipo de iniciativas. Este óbice ha quedado paliado, en cierta medida, con las ayudas del Fondo Social Europeo, tal y como establece el Reglamento 1081/2006, de 5 de julio, y también con las subvenciones otorgadas por la Administración del Estado. Dentro de estas últimas, cabe hacer referencia al Real Decreto Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la dinamización de la economía y el empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación[252]. Con esta previsión, se trata de incrementar sustancialmente la inversión –más bien el gasto— de carácter público en el ámbito local mediante la financiación de "obras nuevas", esto es, planificadas a partir de comienzos de 2009 y de ejecución inmediata, que sean competencia de las propias Entidades Locales. Así, se pretende conseguir un doble objetivo: de un lado, mejorar las dotaciones de infraestructuras, tanto productivas como de utilidad social; de otro –y no menos importante--, reducir las listas de desempleados, exigiendo un compromiso expreso a cada Ayuntamiento de efectuar el seguimiento oportuno de la creación de empleo que resulte de la adjudicación de la obra (art. 6.2)[253]. Es más, el título II del Real Decreto Ley mencionado también pretende contribuir en la creación de empleo dentro del sector de la obra pública a través de otra fórmula menos evidente pero no menos efectiva: destinando 400 millones de euros a la "construcción, adecuación, rehabilitación y mejora de edificios públicos, casas-cuartel, comisarías y centros penitenciarios"[254].

Un nuevo Fondo se crea por Real Decreto Ley 13/2009, de 26 de octubre: el Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Social[255], que cuenta con una doble finalidad. En primer lugar, incrementar la inversión pública en el ámbito local a través de la financiación de actuaciones generadoras de obras de nueva planificación y ejecución inmediata que sean competencia de los municipios y del equipamiento de aquéllas, a realizar a partir de 2010. Esta financiación está dirigida prioritariamente hacia proyectos que gozan de una característica común cual es la de tomar en consideración la perspectiva del desarrollo sostenible en sus vertientes medioambiental, de empleo, de apoyo a la investigación, de desarrollo tecnológico y de innovación económica y social. En segundo término, contribuir a la sostenibilidad social, mediante la financiación de los gastos corrientes que ocasione la prestación de servicios educativos, así como otros servicios sociales de competencia municipal, especialmente los destinados a las personas en situación de dependencia.

Nuevas perspectivas abre –en este panorama de pesos y contrapesos-- la reforma introducida en el art. 4 LE por el Real Decreto Ley 3/2011, el cual añade la participación de las Entidades Locales en el proceso de descentralización territorial de las políticas activas de empleo, mediante su representación y participación en las instituciones de ámbito autonómico, siendo precisamente los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas los encargados de determinar la representación de estas Entidades en los órganos de participación institucional de dicho ámbito.

A pesar del entendimiento unánime de la necesidad de adecuar las medidas de fomento del empleo al entorno más próximo al ciudadano –emprendedor o desempleado—, favoreciendo la utilización de recursos propios de la zona o la solución de necesidades específicas de la localidad, lo cierto es que esta última reforma no ha introducido novedad alguna, pues lo único que dice es lo que ya se sabía, y es que la participación local, hoy día el primer nivel llamado a dar respuesta al problema del desempleo, dependerá de lo que quieran las

[251] SEMPERE NAVARRO, A.V.; CANO GALÁN, Y.; CHARRO BAENA, P. y SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C.: *Políticas sociolaborales*, Tecnos, Madrid, 2005, p. 76.
[252] ORTEGA ÁLVAREZ, L.: "El Fondo Estatal de Inversión Local y el equilibrio entre los principios de interés público local", *Contratación Administrativa Práctica,* núm. 95, 2010, pp. 31 y ss. ó DOMINGO ZABALLOS, M.J.: "El Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre: notas sobre el Fondo Estatal de Inversión Local", *Actualidad Jurídica Aranzadi,* núm. 769, 2009, pp. 9 y ss.
[253] MOLINA NAVARRETE, C.: "El rescate de los desempleados por un puñado de euros: compra de empleos y tragicomedia del crash 2008", *RTSS (CEF)*, núm. 310, 2009, p. 28.
[254] RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: "La prevención de riesgos laborales en las obras públicas: logros y fracasos", *Revista Jurídica de Castilla y León,* núm. 20, 2010. p. 132.
[255] BALLESTEROS MOFFA, L.A.: *La adjudicación de contratos en el sector público*, Civitas, Madrid, 2010, p. 202.

Comunidades Autónomas. Esto era así antes y ahora[256]. Los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas seguirán siendo los responsables de trasladar al Sistema Nacional de Empleo, la dimensión territorial de las políticas activas de empleo y de determinar, en su caso, la representación de las Entidades Locales en los órganos de participación institucional en el ámbito autonómico[257].

Dos importantes cuestiones aparecen, por tanto, irresueltas en el panorama normativo actual. La primera se refiere a la inexistencia de un marco financiero estable para el conjunto de las Entidades Locales, a fin de poder abordar con solvencia y eficacia la realización de los programas y actuaciones relacionadas con el empleo. En este sentido, se observa una marcada diferencia en la estructura de recursos económicos de cada Entidad, pues en tanto en algunas las cantidades destinadas a la promoción de empleo son ciertamente alegóricas (cerca del 5 por 100 del total), otras, las menos, dedican un elevado porcentaje (en torno al 70 por 100). Esta destacada insuficiencia explica –como segunda realidad preocupante-- el escaso número de Entidades Locales que cuentan con estructuras organizativas estables de desarrollo económico y promoción del empleo, bien que se trate de entidades con un significativo peso político y demográfico[258]. En términos generales, los Servicios Locales de Empleo se encuadran, cuando existen, bien en departamentos u oficinas integrados en la concejalía correspondiente, sin personalidad jurídica propia; bien en organismos autónomos locales, dependientes del Ayuntamiento, o bien en sociedades mercantiles de capital público[259].

Junto a estas dos circunstancias principales, pueden detectarse otras, igualmente criticables, en parte derivadas de las anteriores y en parte desvinculadas de las mismas. A este grupo se adscriben cuestiones sin duda relevantes para el desarrollo venidero de la promoción local de empleo, tales como la necesidad de una mayor profesionalización de los Servicios Locales de promoción de empleo, seriamente dificultada por el elevado porcentaje de contratación temporal y de rotación en los mismos; de organizar de forma más efectiva los procedimientos de seguimiento de las demandas de ocupación a fin de disponer de un conocimiento fidedigno de la efectividad de las acciones desarrolladas; o, en fin, de superar la actuación superpuesta en esta materia de diferentes Entidades de ámbito local (municipios, mancomunidades, federaciones, comarcas…), sin que exista la debida coordinación que evite los conflictos e ineficiencias que ese solapamiento genera[260].

De nuevo, cobra pleno sentido la coordinación en el sentido más amplio del término, pues debe cubrir los siguientes espacios: en el ámbito interno de las Corporaciones Locales, entre las distintas áreas que la integran –Concejalías, Departamentos, Servicios…--; entre los disímiles actores locales que gestionan los programas y servicios –acciones de formación y orientación--; entre los diferentes municipios de un mismo territorio –impulsando iniciativas conjuntas que permitan maximizar recursos--; así como entre las divergentes Administraciones de base geográfica[261].

A esta dificultad se une otra de especial incidencia en la Comunidad de Castilla y León, cual es el riesgo de despoblación de los territorios menos desarrollados de nuestra Comunidad Autónoma particularmente manifiesta en relación con los jóvenes. De esta preocupación se hace eco el Plan Regional de Empleo 2011, estableciendo, por un lado, un incremento de 1.000 euros en los incentivos concedidos para los menores de 30 años que se establezcan por cuenta propia en alguno de los municipios incluidos en el Decreto 174/2000, que establece el listado de los menos desarrollados, o en el Plan Especial de Actuación en las Áreas Periféricas de la Comunidad, cuyo objetivo es impulsar el desarrollo de las zonas más aisladas y cuya población está más envejecida mediante el aprovechamiento de sus recursos

[256] DE LA CASA QUESADA, S.; VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: "Empleo a tiempo parcial y temporal, reciclaje profesional e itinerarios personalizados de empleo: ¿modernizarse haciendo siempre lo mismo? (Comentario a los Reales Decretos Leyes 1/2011 y 3/2011), cit., p. 171.
[257] GARCÍA GIL, B.: "Novedades y modificaciones a la Ley de Empleo", cit., p. 8.
[258] MARTÍNEZ ABASCAL, V.A.: "Derecho al trabajo y política de empleo", cit., p. 1363.
[259] QUESADA SEGURA, R.: "Art. 4. La dimensión local de la política de empleo", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre*, MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.L. (dirs.), Comares, Granada, 2011, p. 156.
[260] MARTÍNEZ ABASCAL, V.A.: "Derecho al trabajo y política de empleo", cit., p. 1363.
[261] QUESADA SEGURA, R.: "Art. 4. La dimensión local de la política de empleo", cit., p. 137.

naturales y contrarrestar sus actuales carencias de infraestructuras y servicios básicos. Por otro, un aumento en 500 euros en los auxilios a la celebración de contratos indefinidos por cuenta ajena con trabajadores menores de 30 años, que supongan la prestación del trabajo en los municipios mencionados.

Todo ello sin olvidar hacer referencia a la línea de atención al empleo de las Entidades Locales que ha dado lugar a los siguientes Programas Autonómicos[262]:

1.- El Programa ELOR, destinado a subvencionar, en régimen de concesión directa, la contratación temporal de trabajadores desempleados por Entidades Locales de 1.000 o más habitantes para la realización de obras y servicios de interés general y social.

2.- Programa ELCO, destinado a subvencionar a las Entidades Locales el coste de contratación de personas trabajadoras desempleadas en la realización de obras y servicios de interés general y social.

3.- Programa ELEX, dirigido a subvencionar a Entidades Locales el coste de contratación de personas contratadas para la realización de obras y servicios de interés público y utilidad social que pertenezcan a colectivos en riesgo o situación de exclusión social.

4.- Plan de Empleo Agrario (PEA), conocido como Plan Especial de Empleo para zonas rurales deprimidas, ejecutado por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León, en colaboración con el SPEE y las Entidades Locales, para la contratación de trabajadores desempleados, preferentemente agrarios, para la realización de obras o servicios de interés general y social en los municipios incluidos en el ámbito territorial de las provincias de Ávila, Salamanca, Valladolid y Zamora.

5.- Contratación de trabajadores en el ámbito de NYE, con el fin de subvencionar a Entidades Locales para la contratación temporal de personas desempleadas para realizar estudios para poner en marcha proyectos, o iniciar acciones que tengan su origen en estudios de ejercicios anteriores en el ámbito de los nuevos yacimientos de empleo, y para el mantenimiento de puestos de trabajo que fueron subvencionados en ejercicios anteriores.

6.- Incentivos a la contratación de agentes de igualdad por las Corporaciones Locales.

VIII.- La Red Eures

Un hecho a constatar en la mayoría de los países miembros de la Unión ha sido el de la progresiva descentralización territorial de los servicios de intermediación en aras a alcanzar una mayor y mejor respuesta de éstos a la hora de cumplir el objetivo de facilitar el encuentro entre ofertas y demandas de empleo, así como favorecer la transparencia del mercado de trabajo y evitar las disparidades regionales en materia de empleo. Se ha venido advirtiendo desde la propia Comisión (Comunicación de 13 de noviembre de 1998 sobre la modernización de los Servicios Públicos de Empleo para apoyar la Estrategia Europea del Empleo) que, partiendo del mantenimiento de un cauce nacional unificado para cuestiones tales como el régimen del seguro de desempleo o las políticas sobre igualdad de trato, se ha de poner en marcha un simultáneo proceso de descentralización de la gestión de estos servicios a favor de las autoridades regionales. En este mismo sentido, se manifestó la Recomendación del Consejo de 22 de julio de 2003 sobre la aplicación de las políticas de Empleo en los Estados miembros[263].

En consecuencia, la intermediación de las Comunidades Autónomas no se limita al ámbito territorial autonómico; antes al contrario, se encargan de esta tarea a nivel europeo. Al analizar las leyes de creación de los Servicios Públicos de Empleo Regionales se puede

[262] CESCYL: *Situación económica y social de Castilla y León en 2010,* cit., pp. 455-456.
[263] GARCÍA JIMÉNEZ, M.: "Art. 21. Agentes de la intermediación", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011, p. 477.

comprobar la coincidencia general de atribución de esta encomienda. Del mismo modo, en los Decretos de traspaso de competencias a cada una de las Comunidades Autónomas se refleja también la traslación de las tareas relativas a esta actividad. Está plenamente justificado, además, que sean estos Servicios los competentes para llevar a cabo también la gestión de la intermediación europea, pues el Estado no tiene "atribución específica para la ejecución del Derecho Comunitario"[264].

Como no podía ser de otra manera, la Ley 10/2003 atribuye al Servicio Público de Empleo de Castilla y León las funciones, en el territorio de la Comunidad, relativas a la actividad de la red EURES.

La incorporación de España a una Comunidad supranacional, como es la Unión Europea, ha supuesto la subordinación de la política interna de empleo a la común y, a su vez, la autonómica a la estatal. Pese a estas limitaciones, las Comunidades Autónomas pueden hacerse cargo de la gestión de la Red EURES (*European Employment Services*)[265], instrumento clave para "el seguimiento de la movilidad, el apoyo a la libre circulación de trabajadores y la integración de los mercados europeos de trabajo, así como para informar a los ciudadanos sobre la legislación comunitaria pertinente"[266], garantizando la efectiva consecución del derecho fundamental de la Unión Europea (art. II-89 del Tratado) a que todo individuo tenga la posibilidad de acceder a unos servicios de colocación de carácter gratuito. Ello supone, en el caso de España, que, en tanto en cuanto son las Comunidades Autónomas las que tienen atribuidas las competencias en materia de intermediación, han de ser éstas, igualmente, las encargadas, a su vez, de realizar dichas labores en el marco transfronterizo y comunitario[267], estando plenamente justificado que sean los poderes descentralizados los que realicen la gestión de la intermediación Europea como ejecución de la legislación laboral (art. 149.1.7ª CE), no en vano –permítase la reiteración-- el Gobierno estatal carece de una competencia específica al respecto[268].

Tras la construcción de un primer Servicio de Empleo Comunitario, el Sistema Europeo de Difusión de Ofertas y Demandas de Empleo en Compensación (denominado SEDOC)[269], la nueva red Europea EURES, tomando como pauta tal referente, trata de organizar ahora todo un sistema de intermediación, basado en el principio de cooperación entre los distintos Servicios Públicos de Empleo nacionales integrados en la misma, a fin de que sus potenciales usuarios puedan beneficiarse de idénticas atenciones que éstos vienen prestando dentro de sus fronteras, sólo que en este caso, tomando como base de actuación el ámbito de la Unión Europea.

La red EURES está compuesta por una diversidad de miembros y socios[270]:1) entre los primeros, se encuentran los Servicios Públicos de los distintos Estados miembros y la Comisión de las Comunidades Europeas, mediante su Oficina Europea de Coordinación; 2)

---

[264] CASAS BAAMONDE, M.E.: "Convergencia Europea, reformas del mercado de trabajo y territorialización de las políticas y de los Servicios Públicos de Empleo", *AL*, 1993, Tomo II, pp. 28-29.

[265] Creada por Decisión de la Comisión 93/569 CEE, de 22 de octubre. Surge a raíz de la reforma operada sobre el inicial Sistema Europeo de Difusión de Ofertas y Demandas (SEDOC), previsto en el Reglamento CEE 1612/1998, de 15 de octubre, relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad, teniendo en cuenta la prioridad de empleo que debe darse a los trabajadores nacionales de los Estados miembros frente a terceros no comunitarios. CASAS BAAMONDE, M.E.: "Convergencia Europea, reformas del mercado de trabajo y territorialización de las políticas y de los servicios de empleo", *RL*, 1993, Tomo II, pp. 22 y ss.

[266] Decisión de la Comisión de 23 de diciembre de 2002. SERRANO FALCÓN, C., "La intermediación laboral en los Servicios Públicos de Empleo (en la Unión Europea y en la Ley de Empleo 56/2003, de 16 de diciembre)", *La Constitución Europea y las Relaciones Laborales. XXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, QUESADA SEGURA, R. (coord.), CARL, Sevilla, 2004, pp. 299-300.

[267] GARCÍA JIMÉNEZ, M.: "Art. 21. Agentes de la intermediación", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* MONEREO PÉREZ, J.L; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011, p.486.

[268] SSTCo 64/1991, de 22 de marzo; 76/1991, de 11 de abril; 115/1991, de 23 de mayo; 236/1991, de 12 de diciembre; 72/1992, de 28 de mayo y 141/1993, de 22 de abril, Por extenso, CASAS BAAMONDE, M.E.: "Convergencia, reformas del mercado de trabajo y territorialización de las políticas y de los servicios públicos de empleo", *AL*, 1993, Tomo II, pp. 28-29.

[269] Decisiones de la Comisión, de 8 de diciembre de 1972 y de 14 de diciembre de 1974. PÉREZ DEL RÍO, T.: "La dimensión social del mercado único europeo", *II Ponencia de las IX Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales,* CARL, Sevilla, 1992, p. 206.

[270] SOBRINO GONZÁLEZ, G.: "La red Eures: un instrumento para la movilidad Europea", *Hacia un mercado Europeo de Empleo,* VALDÉS DAL-RE, F. y ZUFIAUR NARVAIZA, J.M., (dirs.), MTAS, 2006, p. 244.

entre los segundos, representados por los Servicios regionales de Empleo de los Estados miembros y los Servicios de Empleo responsables de las regiones fronterizas, se incluyen a los sindicatos y las organizaciones patronales designadas en el marco de los convenios por los que se crea el EURES transfronterizo; 3) además, también se encuentran los Servicios de Empleo especializados en determinadas profesiones o categorías específicas de personas que se hayan notificado a la Comisión.

Sus participantes vienen prestando actividades de información, de ayuda a la contratación, de orientación y asesoramiento, tanto a favor de desempleados como de empresarios[271]. En particular, van a promover, en beneficio de los solicitantes de empleo, los trabajadores y los empresarios, unas actuaciones destinadas a conseguir: a) el desarrollo de unos mercados de trabajo abiertos y accesibles a todos; b) el intercambio transnacional, interregional y transfronterizo de ofertas y demandas de empleo; c) la transparencia y el intercambio de información sobre los mercados de trabajo europeos, incluida la relativa a las condiciones de vida y las oportunidades para la adquisición de competencias; y d) el desarrollo de metodologías y de indicadores a favor de los solicitantes de empleo[272]. Para ello, la Red desempeña una serie de actuaciones basadas en la puesta en relación de las ofertas y las demandas de empleo, la cooperación transnacional, sectorial y transfronteriza, y el seguimiento, evaluación y eliminación de los obstáculos a la movilidad[273].

Esta red viene a suponer, por tanto, la realización de uno de los derechos sociales reconocidos en un lugar destacado en el seno de la Unión Europea, como es el que asiste a toda persona a acceder a servicios gratuitos de colocación, tal y como se establece en la Carta de Derechos Fundamentales[274]. Es, además, la expresión de la aspiración de un mercado de trabajo europeo que funciona "a través de la intermediación", contando con su propio sitio web convertido en "portal europeo de la movilidad laboral"[275], en el cual los demandantes de empleo pueden consultar los puestos de trabajo vacantes cuya oferta se haya comunicado a los Servicios de Colocación de los respectivos países, así como enviar *curriculum vitae* o conocer los cursos de formación impartidos en toda la Unión. Los empresarios igualmente pueden publicar directamente sus propuestas de vacantes, indicando el perfil del trabajador adecuado para la cobertura de las mismas, conociendo directamente la trayectoria profesional de los solicitantes de empleo disponibles en la página de la red[276].

La coordinación de la Red EURES corre a cargo de una pluralidad de organismos bajo los cuales se estructura todo el sistema europeo de empleo[277]: 1) La Comisión, cuya misión es garantizar el correcto funcionamiento de la Red, supervisando las actividades de los socios y facilitando los servicios comunes necesarios. 2) La Oficina Europea de Coordinación, gestionada por la Dirección General de Empleo de dicha Comisión, cuya misión es la organización administrativa, el análisis de la movilidad en Europa, la formulación de un enfoque general y la vigilancia y evaluación de las actividades. 3) El Grupo Estratégico de Alto nivel, presidido por un representante de la Comisión y compuesto por los Directores de los Servicios Públicos de Empleo, que se encarga de asesorar a la Comisión sobre la promoción y la correcta implementación de la planificación estratégica. 4) Los Euroconsejeros, que constituyen la base humana del sistema y tienen la tarea de informar y asesorar a los trabajadores que se desplazan, así como a los empresarios que tratan de contratar a escala europea; son expertos en el mercado de trabajo europeo nombrados por los Servicios Públicos de Empleo y otras organizaciones asociadas. 5) Los Euroconsejeros universitarios, encargados de facilitar orientación y asesoramiento a los estudiantes acerca de los puestos de trabajo solicitados o demandados, y las respectivas condiciones de vida y de trabajo, sin efectuar colocaciones directas. 6) El Grupo de Trabajo, creado por la Oficina

[271] MOLINA HERMOSILLA, O.: "Artículo 5. Concepto", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011, p.164.
[272] MONTOYA MELGAR, A. y CRISTÓBAL RONCERO, R.: *Comentario a la Ley de Empleo,* cit., p. 122.
[273] SOBRINO GONZÁLEZ, G.: "La red Eures: un instrumento para la movilidad Europea", cit., p. 244.
[274] MOLINA HERMOSILLA, O.: "Artículo 5. Concepto", cit., p. 164.
[275] http://ec.europa.eu/eures.
[276] ROMERO PARDO, P. y SALAS PORRAS, M.: "Art. 13. Competencias", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* cit., p. 342.
[277] SOBRINO GONZÁLEZ, G.: "La red Eures: un instrumento para la movilidad Europea", cit., pp. 242 y ss.

Europea de Coordinación, cuya misión es la de apoyar el desarrollo, la aplicación y el seguimiento de las actividades de la Red.

Pese a la participación de los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos en la red EURES y la efectiva ubicación de los Euroconsejeros en las distintas Oficinas de Empleo autonómicas, lo cierto es que corresponde al SPEE ostentar la representación del Estado español en la misma, tal y como señala el art. 7 k) LE, tras la redacción otorgada por el Real Decreto Ley 3/2011, respondiendo, al tiempo, de las ayudas y fondos recibidos desde la Unión Europea[278], gestionados, no obstante, por las Comunidades Autónomas.

IX.- Agencias Privadas de Colocación

Es innegable que, con arreglo al art. 40.1 CE, los poderes públicos desempeñan un papel preponderante y explícito, en la realización de una política orientada al pleno empleo, que actuará sobre la oferta o creación de empleo, sobre la demanda y sobre el ajuste entre ambas[279]. No son éstos, sin embargo, los únicos actores intervinientes[280]; antes al contrario, comparten su actuación con otros privados. Al margen y con independencia de las singulares y diferentes soluciones adoptadas por las normas que se han ido sucediendo en el tiempo sobre la función básica de la intermediación laboral, esto es, la de recoger y transmitir información relativa al mercado de trabajo con vistas a la casación de ofertas y demandas de empleo, el principal y constante problema que éstas han debido afrontar y resolver se ha centrado en torno a la definición de los sujetos mediadores, traducida en una tensión a la hora de repartir o distribuir la mentada actividad de intermediación laboral entre los poderes públicos y las entidades privadas[281].

1.- Régimen jurídico tras las últimas reformas

El sistema español de intermediación laboral ha sido reticente a las agencias de colocación con fines lucrativos hasta el último momento, prueba de ello es que, pese a la permisividad del Derecho Comunitario y a la ratificación por España del Convenio núm. 181 de la OIT sobre agencias de empleo privadas hace más de diez años, no se haya roto con la antigua prohibición de ánimo de beneficio para la iniciativa particular hasta la reforma operada por la Ley 35/2010, y ello sin contar con el beneplácito de las organizaciones sindicales, que abiertamente se han posicionado en contra de dicha medida[282].

Como no podía ser de otra manera y siguiendo la pauta marcada por el Derecho Internacional y por el Derecho Comunitario, el legislador de 2010 ha sido consciente de que la carencia de finalidad de ánimo lucrativo de las agencias privadas de colocación ha perdido ahora la virtualidad que tenía en el siglo XX. Lo relevante hoy día es, en consonancia con el Convenio 181 OIT, garantizar la efectiva protección de los trabajadores que utilizan sus servicios y la eficacia en la dispensa de los mismos[283]. El régimen jurídico de las agencias privadas sufre, con la reforma de 2010, una modificación en varias cuestiones hasta ese momento reguladas en el derogado Real Decreto 735/1995, pues se posibilita que éstas elijan entre varias opciones: tener ánimo de lucro o no; depender del Servicio Público de Empleo a efectos de colaboración o actuar de forma autónoma; asumir actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo tales como la orientación e información profesional y con la selección de personal en términos generales o limitarse a continuar desarrollando

[278] ROMERO PARDO, P. y SALAS PORRAS, M.: "Art. 12. Organización", cit., p. 309.
[279] APARICIO TOVAR, J.: "La continuidad de una política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral de 2010", *Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010, de reforma laboral,* BAYLOS GRAU, A., (dir.), Bormarzo, Albacete, 2011, p. 21.
[280] PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: "La reforma de la intermediación laboral en España", *AL*, núm. 5, 2010, p. 521.
[281] VALDÉS DAL-RE, F.: "La reforma de la intermediación laboral", *RL,* núm. 21-22, 2010, p. 131.
[282] FERNÁNDEZ COLLADOS, M.B.: "Servicios públicos de empleo y agencias de colocación", *Guía práctica de la reforma laboral de 2010,* CAVAS MARTÍNEZ, F. y LUJÁN ALCARAZ, J., (coords.), Laborum, Murcia, 2010, p. 242.
[283] ALARCÓN CASTELLANOS, M.M.: "Agencias privadas de colocación", *Enciclopedia Laboral Básica Alfredo Montoya Melgar*, SEMPERE NAVARRO A.V., PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.J. y AGUILERA IZQUIERDO, R. (dirs), Civitas, Madrid, 2003, p. 160.

meras actividades de intermediación laboral, incluida la recolocación de excedentes[284]. La habilitación legal expresa para que las entidades privadas con ánimo de lucro puedan también intermediar en el mercado de trabajo (art. 21 bis 1 LE) lleva consigo –lógicamente-- la modificación del art. 16.2 ET/1995, desapareciendo de él la taxativa expresión "se prohíbe la existencia de agencias de colocación con fines lucrativos"[285].

La admisión de la finalidad lucrativa no va a implicar sino la existencia de empresas dedicadas de manera profesional y competitiva a la intermediación. Las agencias de colocación, hasta ahora operadores sin ánimo de beneficio, se van a transformar en auténticos sujetos empresariales, lo cual supone cambiar la perspectiva tradicional del legislador laboral español respecto de la intermediación: de la ausencia de lucro se pasa ahora a la gratuidad para los demandantes de empleo; lo relevante no es ganar dinero colocando a los trabajadores, sino que a éstos no se les cobre por sus servicios[286].

La Ley 35/2010 dedica, si bien no de forma exclusiva, los arts. 14, 15, 16 y 18 a las agencias de colocación, amén de la disposición transitoria décima, modificando otras tantas leyes, como la LE (arts. 20, 21, 22, 21 bis y 22 bis), el ET (art. 16. 2 y 3), la LGSS (art. 231.1) y LISOS (arts. 16.1 y 2, 17, 1 y 2, 24.3 y 25.4)[287]. Consciente de los riesgos que entraña la legalización de las agencias privadas de colocación con fines lucrativos, esta Ley incorpora en paralelo una serie de cautelas, señaladamente, la exigencia de una autorización administrativa previa, la obligación de suscribir un convenio de cooperación con los Servicios Públicos de Empleo para adquirir la condición de entidad colaboradora –a pesar de que nada impide su funcionamiento "de forma autónoma pero coordinada con los mismos"—, o el sometimiento al control e inspección regulares por los organismos administrativos competentes[288].

No obstante tales novedades legales, de conformidad con la previsión establecida en la disposición final cuarta. 2 Ley 35/2010, las disposiciones sobre las agencias de colocación no serían de aplicación hasta tanto no entrara en vigor la normativa de desarrollo anunciada en la disposición final tercera.3, previa consulta con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y con las Comunidades Autónomas[289], lo cual ha tenido lugar –como después se verá-- con la promulgación del Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre.

La propia Ley 35/2010 se esfuerza en dejar claro que las actuales agencias de colocación, que recibieron autorización de acuerdo con el Real Decreto 735/1995, dispondrán de un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de las disposiciones de desarrollo (1 de enero de 2011) para adecuarse a la nueva regulación y solicitar la correspondiente autorización de conformidad con el art. 21 bis LE. Una vez superado el citado plazo, no podrán continuar desarrollando esas actividades[290].

Cuando parecía que el tema había quedado zanjado, el Real Decreto Ley 3/2011 apuesta porque los Servicios Públicos de Empleo ofrezcan respuestas eficaces y eficientes a las necesidades de las empresas para cubrir sus ofertas de empleo, así como en materia de formación de sus trabajadores, debiendo estar, a su vez, muy próximos a las personas desempleadas, para conocer mejor sus necesidades en aras incrementar su empleabilidad y prestarles apoyo desde que entran en desempleo hasta que encuentran un trabajo, ya sea por cuenta propia o ajena. Cuestión distinta es si este servicio público se presta directamente

[284] GARCÍA GIL, B.: "Servicios públicos de empleo, agencias privadas de colocación y empresas de trabajo temporal", *La reforma laboral de 2010,* SEMPERE NAVARRO, (dir.), Aranzadi, Pamplona, 2010, p. 119.
[285] FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.; ABRIL LARRAÍNZAR, M.P. y MEGINO FERNÁNDEZ, D.: *La reforma laboral de 2010: un análisis teórico-práctico,* CEF, Madrid, 2010, p. 120.
[286] CALVO GALLEGO, F.J. y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: "Nuevas normas en materia de intermediación y empresas de trabajo temporal", *TL*, núm. 107, 2010, p. 315.
[287] CARDONA RUBERT, M.B.: "Las agencias de colocación en la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo", *La reforma del mercado de trabajo,* GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J.R., (dirs.), Lex Nova, Valladolid, 2010, p. 293.
[288] PUY LARRAINZAR, M.P. y MEGINO FERNANDEZ, D.: "El laberinto del fauno de la reforma laboral. Pocas luces y muchas sombras", *RTSS (CEF),* núm. 328, 2010, p. 82.
[289] VALDÉS DAL RE, F.: "A vueltas con la estructura formal y los reenvíos reglamentarios de la Ley 35/2010", *RL*, núm. 20, 2010, p. 10.
[290] GARCÍA GIL, B.: "Servicios públicos de empleo, agencias privadas de colocación y empresas de trabajo temporal", *La reforma laboral de 2010,* SEMPERE NAVARRO, A.V (dir.), Aranzadi, Pamplona, 2010, p. 125.

por la Administración competente o puede hacerse de forma indirecta en colaboración con la iniciativa privada lucrativa o no, idea por la que apuesta la nueva reforma en el marco de la colaboración público privada.

2.- Ámbito de actuación

El nuevo número 1 del art. 21 bis LE prevé una definición de las agencias de colocación que insiste en su posible naturaleza pública o privada (aspecto que no comporta ninguna innovación), aumenta las actividades que pueden desarrollar (junto a las tradicionales funciones de colocación, se adicionan las de selección de trabajadores, formación, puesta en contacto entre la oferta y la demanda de trabajo y recolocación), alude a las modalidades de ejecución de dichas actividades (como colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo o de forma autónoma pero coordinada con los mismos) y recoge expresamente, como modificación más destacada, la oportunidad de que éstas tengan ánimo de lucro[291]. Normalmente información, formación, orientación y selección, son eslabones de una misma cadena que, convenientemente ordenados, conducen a incrementar la empleabilidad del trabajador y, por tanto, a mejorar sus expectativas de empleo, de ahí que se atribuyan, de manera conjunta, al agente de la intermediación, sea público o sea, por lo que aquí interesa, privado[292], convirtiéndolo en un auténtico buscador de empleo (*job seeker*)[293].

La Ley 35/2010 procede a ampliar el espectro de posibles agencias, entendiendo por tales "aquellas entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro", que realicen actividades de intermediación laboral, esto es, aquéllas que tengan como finalidad proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades. Ahora bien, aun siendo ésta la actividad definidora y, por lo mismo, la principal y esencial, las agencias de colocación pueden desempeñar otras actividades adicionales, que el último inciso del pasaje legal mentado se encarga de identificar de acuerdo con una doble técnica: la genérica y la ejemplificativa. Por aplicación de la primera de estas técnicas, estas agencias también "pueden desarrollar, al calor de este precepto, actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo", entre las cuales se mencionan, utilizando ahora la segunda técnica, la ejemplificativa, la orientación y formación profesional y la selección de personal[294]. Son éstas las actuaciones que podrán o no desarrollar, pero que, de decidir en sentido afirmativo, permitirán a las agencias de colocación dedicarse a todas las actividades previas dirigidas a conseguir la colocación efectiva, concluyendo lógicamente su intervención en ella[295].

Por su parte, el Real Decreto 1796/2010, siguiendo la pauta marcada por la Ley 35/2010, aclara que entran dentro del concepto de agencias de colocación especializadas las denominadas empresas de *outplacement*, dedicadas a la "recolocación de las personas trabajadoras que resulten excedentes en los procesos de reestructuración empresarial, cuando aquélla hubiera sido establecida o acordada con las personas trabajadoras o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación", quedando sometidas, por tanto, al régimen jurídico establecido en el presente Real Decreto.

Se amplían, en suma, las modalidades de agencias de colocación permitidas a las cuatro siguientes: a) Agencias de colocación públicas y privadas, con o sin ánimo de lucro, que realicen labores de intermediación; b) Agencias de colocación públicas y privadas, con o sin ánimo de lucro, que también realicen actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, tales como orientación e información profesional; c) Agencias de colocación, públicas y

[291] FERNÁNDEZ COLLADOS, M.B.: "Servicios públicos de empleo y agencias de colocación", *Guía práctica de la contratación laboral de 2010*, CAVAS MARTÍNEZ, F. y LUJÁN ALCARAZ, J. (coords.), Laborum, Murcia, 2010, p. 229.
[292] GARCÍA NINET, J.I. y SALIDO BANÚS, J.L.: "Intermediación laboral y agencias de colocación y recolocación privadas", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 24, 2011, p. 19, www.iustel.com.
[293] MOLINA NAVARRETE, C.: "Público y privado en el mercado del empleo: hacia una nueva síntesis cooperativo-competitiva (claves de un modelo paternarial de servicios de empleo)", *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo*, DE LA CASA QUESADA, S. y VALLECILLO GÁMEZ, M.R., (coords.), Bomarzo, Albacete, 2011, p. 41.
[294] VALDÉS DAL RE, F.: "La reforma de la intermediación laboral", cit., p. 139.
[295] CARDONA RUBERT, M.B.: "Las agencias de colocación en la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo", cit., p. 295.

privadas, con o sin ánimo de lucro, que realicen labores de selección de personal; d) Agencias con labores de intermediación destinada a recolocar a los trabajadores. La finalidad de esta ampliación no es otra que la de acercarlas al concepto de "agencias globales de empleo" existente en la mayoría de los países de la Unión Europea, pero –como se tratará de explicar seguidamente-- sin llegar a implementarlo del todo[296].

Como se ha dicho, la Ley 35/2010 establece una nueva variedad de agencias privadas: "entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro", que realicen actividades de intermediación laboral, "bien como colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo, bien de forma autónoma pero coordinada con los mismos" (art. 21. bis.2 LE). La atribución a una concreta agencia de colocación de la condición de entidad colaboradora de los Servicios Públicos de Empleo se instrumenta a través de la suscripción del correspondiente convenio de colaboración, cuyo alcance será determinado en vía reglamentaria, así como en el propio convenio que se firme.

Con la regulación previa a la Ley 35/2010, las agencias de colocación debidamente autorizadas eran admitidas como agentes de intermediación realizando su labor en estrecha colaboración con el Servicio Público de Empleo. Era éste el que asumía la dimensión pública de la intermediación laboral, la única posible, estableciendo con las agencias preceptivos convenios a través de los cuales éstas aparecían como meras extensiones del propio Servicio Público que controlaba su actividad. Esta consideración se evidenciaba con claridad en el concepto de agencias de colocación que aparecía en el art. 1 Real Decreto 735/1995, en virtud del cual estas agencias "se configuran como entidades que colaboran con el Instituto Nacional de Empleo en la intermediación en el mercado de trabajo…". La reforma no ha eliminado la colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo y las agencias de colocación, sino que les ha dado a estas últimas un mayor margen de maniobra, pudiendo decidir si desarrollan una actuación independiente del Servicio Público o colaboradora con el mismo[297].

Tal alternativa tiene su trascendencia, pues las obligaciones previstas en materia de Seguridad Social, para el beneficiario o solicitante de prestaciones por desempleo (participar en trabajos de colaboración social, renovar la demanda de empleo y comparecer, cuando haya sido previamente requerido, devolviendo el correspondiente justificante de haberse presentado en el lugar y fecha indicados para cubrir las ofertas de empelo), podrán ser exigidas o cumplidas ante la Entidad Gestora, los Servicios Públicos de Empleo, o las agencias de colocación siempre y cuando éstas desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquéllos, pero no en el caso contrario (art. 231.1 LGSS)[298]. A tal efecto, el citado convenio habrá de fijar los mecanismos de comunicación por parte de las agencias de colocación "de los incumplimientos de las obligaciones de los trabajadores y de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo", comunicación ésta que se realizará "a los efectos de la adopción por parte de los Servicios Públicos de Empleo de las medidas que procedan" (art. 21.bis. 5 LE)[299]. Como es natural, esta previsión no atribuye a las agencias de colocación ninguna potestad de intervención para corregir tales infracciones[300].

Si las agencias no suscriben el pertinente convenio, pueden prestar servicios de intermediación, de forma autónoma, pero sin las contraprestaciones que la legislación concede a aquéllas que sí lo han hecho, sobre todo a efectos de recibir financiación para el

---

[296] RODRÍGUEZ CRESPO, M.J.: "Los mecanismos de intermediación laboral tras la reforma operada por el Real Decreto Ley 10/2010. En Especial, la aparición de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro", *Información Laboral. Legislación y Convenios Colectivos*, núm. 14, 2010, p. 20.

[297] VALLECILLO GÁMEZ, M.R.: "La reforma de la intermediación laboral: ¿nuevo modelo de colaboración público-privado o nuevo mercado?", *Estrategias de competitividad, mercados de trabajo y reforma laboral 2010: convergencias y divergencias*, MOLINA NAVARRETE, C., RUESGA BENITO, S.M. y VALLECILLO GÁMEZ, M.R., CEF, Madrid, 2010, p. 188.

[298] MORÓN PRIETO, R.: *Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Comentarios a la Ley 35/2010, de 17 de septiembre*, El Derecho, Madrid, 2011, p. 59.

[299] RUESGA BENITO, S.M.: "La reforma laboral de 2010. Una aproximación económica", *RTSS (CEF),* núm. 331, 2010, p. 153.

[300] MOLINA NAVARRETE, C.: "Un nuevo acto del gran teatro de la reforma laboral 2010: una reforma para reformar o la galería de los disparates", cit., p. 121.

desarrollo de sus funciones[301]. Por solo poner tres ejemplos: de un lado, se permite que las entidades colaboradoras (quedando excluidas las que no lo sean) puedan participar en el diseño de los itinerarios individuales y personalizados de empleo destinados a la mejora de la ocupación de jóvenes, mayores de 45 años en situación de desempleo de larga duración, personas procedentes del sector de la construcción y de otros colectivos afectados por la crisis que tengan baja cualificación establecidos en el art. 3 Real Decreto Ley 1/2011; de otro, y con carácter más general, las entidades colaboradoras pueden realizar las acciones derivadas de los itinerarios individuales y personalizados de empleo, diseñados para los demandantes de empleo por los Servicios Públicos, tal y como establece el art. 19 septies LE, tras su redacción por el Real Decreto Ley 3/2011[302]; en fin, solo aquellas agencias que hayan suscrito convenio de colaboración se equiparan a los Servicios Públicos a efectos del desarrollo de la obligación de los desempleados de participar en programas formativos o de inserción laboral, aceptar ofertas de colocación adecuada, renovar la demanda de empleo o comparecer ante requerimiento o asistencia a las comparecencias indicadas[303].

La existencia o inexistencia de convenio implica una diversidad de tratamiento en los servicios dispensados: la suscripción del convenio obliga a efectuar la actividad de intermediación de forma gratuita, mientras la inexistencia del mismo permite captar recursos (contraprestaciones) por dicha actividad, siempre por la parte empresarial, nunca por los trabajadores (art. 22.4 LE), lo cual implica que las agencias que funcionan sin convenio con los Servicios Públicos de Empleo son precisamente las que pueden obtener lucro por medio de la realización de sus actividades, confiriéndoles un espacio de actuación autónoma y sin seguimiento del desarrollo de sus actuaciones en el mercado de trabajo. Esto puede plantear un inconveniente y es que la retribución de estas agencias llegue a ser desmesurada para el empresario, resultando solamente interesante el recurso a las mismas cuando se trata de reclutar trabajadores cualificados. La solución a este problema no se lleva acabo en el desarrollo reglamentario, que parece dejar libertad al contrato mercantil que se celebre entre la agencia de colocación y el empresario para fijar tales extremos, teniendo en cuenta, además, que el art 2 p) de la nueva Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social, atribuye al orden social, por imperativo de la Ley 35/2010, las cuestiones relacionadas con "la intermediación laboral, en los conflictos que surjan entre los trabajadores y los servicios públicos de empleo, las agencias de colocación autorizadas y otras entidades colaboradoras de aquellos y entre estas últimas entidades y el servicio público de empleo correspondiente".

Sea como fuere, en colaboración con los Servicios Públicos de Empleo o de forma autónoma, la actividad desarrollada por las agencias de colocación se efectúa con el siguiente contenido: la puesta en contacto de ofertas de empleo con trabajadores que buscan su colocación (art. 20.1 LE); la recolocación de trabajadores en procesos de reestructuración empresarial (art. 20.2 LE); y otras actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, como la orientación e información profesional o la selección de personal (art. 21 bis.1 LE). Los servicios de las agencias de colocación pueden ser solicitados por todos los trabajadores, ya sean nacionales u originarios de los demás países de la Unión Europea. Pueden ser usuarios los desempleados, estén o no comprendidos dentro de la protección de la contingencia de desempleo, o los ocupados en busca de nuevo empleo o de otro complementario al anterior[304]. Esta complitud de tareas a desarrollar por las agencias de colocación tiene, no obstante, un importante veto (en lo que se ha venido a denominar "polifuncionalidad parcial")[305]: la contratación de trabajadores para su cesión temporal a otras empresas se circunscribe exclusivamente a las empresas de trabajo temporal –ETTs-- (art. 16.3 ET)[306].

---

[301] RODRÍGUEZ CRESPO, M.J.: "Los mecanismos de intermediación laboral tras la reforma operada por el Real Decreto Ley 10/2010. En especial, la aparición de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro", *Información Laboral. Legislación y Convenios Colectivos,* núm. 14, 2010, p. 12.

[302] GOERLICH PESET, J.M.: "Reformas en materia de empleo y empresas de trabajo temporal", *La reforma laboral en el RDL 10/2010*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 168.

[303] RAMOS QUINTANA, M.I.: "Intermediación laboral y empresas de trabajo temporal en la reforma de 2010: la promoción de la intervención privada en el mercado de trabajo", *RL,* núm. 2, 2011, pp. 20 y 22..

[304] GARCÍA GIL, B., "Servicios públicos de empleo, agencias privadas de colocación y empresas de trabajo temporal", *La reforma laboral de 2010,* SEMPERE NAVARRO, A.V. (dir.), Aranzadi, Pamplona, 2010, p. 182.

[305] SERRANO FALCÓN, C.: "Servicios públicos de empleo y agencias de colocación", cit., p. 391.

[306] SUÁREZ CORUJO, B.: "Art. 16", cit., p. 379.

En fin, atendiendo a su peculiar regulación, las agencias privadas de colocación, sean colaboradoras o no, están sujetas a las actuaciones del control e inspección que lleven a cabo los Servicios Públicos de Empleo, así como a la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y otros órganos de supervisión (art. 5 Real Decreto 1796/2010)[307].

Es más, aun cuando la actividad de intermediación en el mercado de trabajo es una actividad económica amparada por las normas de la libre competencia, máxime cuando la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la primera, no la excluyen de su ámbito de aplicación (lo que sí hacen respecto de las ETTs), lo cierto es que la Ley 35/2010 no ha alterado el tradicional régimen de autorización, que el art. 21.bis.2 LE sigue contemplando respecto de todas "las personas físicas o jurídicas que deseen actuar como agencias de colocación"

La propia LE se encarga de aclarar que esta autorización, para funcionar como agencias privadas, con carácter "único y validez en todo el territorio español", ha de ser otorgada por los Servicios Públicos de Empleo, esto es, bien por el Estatal, en el caso de que la agencia pretenda actuar en el ámbito competencial de una pluralidad de Comunidades Autónomas o utilice –también-- exclusivamente medios electrónicos, bien por el Autonómico que corresponda, en el supuesto de que "la agencia únicamente pretenda actuar en el territorio de una Comunidad" (párrafo primero *in fine* del art. 21.bis.2)[308].

3.- Agencias de recolocación

La actividad de recolocación también va a poder ser desempeñada por agencias de colocación públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, quedando reforzada la iniciativa privada en este ámbito de actuaciones[309]. El *outplacement* –"desvinculación asistida"—es un proceso de gestión de los recursos humanos relativamente reciente, que dadas sus características, "toma mayor protagonismo en los años de recesión económica"[310]. Su origen se sitúa en los Estados Unidos durante la década de los años sesenta, de donde fue exportado a Europa en los años setenta[311].

Su principal rasgo distintivo venía dado, al menos hasta la promulgación de la Ley 35/2010, por la inexistencia de una regulación legal expresa al respecto, lo cual no era óbice para su ejercicio profesional en los mercados de trabajo[312], pretendidamente por sus efectos positivos en orden a facilitar las transiciones desde la situación de desempleo, actual o probable, a la de empleo de nuevo cuño[313].

Definida en el nuevo art. 20.1 LE, la intermediación laboral no queda ya restringida al "conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los trabajadores que buscan empleo, para su colocación". Antes al contrario, a partir de la Ley 35/2010 merecerá idéntica consideración "la actividad destinada a la recolocación de los trabajadores que resultaran excedentes en procesos de reestructuración empresarial, cuando aquélla hubiera sido establecida o acordada con los trabajadores o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación" (art. 20.2 LE). Con tal regulación, se ha dado cumplimiento efectivo a la previsión contenida en el apartado segundo de la disposición

[307] TOSCANI GIMÉNEZ, D.: "El nuevo marco legal de los servicios de colocación y empleo. Especial referencia a las agencias privadas de empleo y empresas de trabajo temporal tras la reforma laboral de 2010", *RTSS (CEF)*, núm. 335, 2011, p. 145.
[308] VALDÉS DAL-RE, F.: "La reforma de la intermediación laboral", cit., p. 140.
[309] MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: "Extinción contractual en las diversas modalidades de contratación objeto de la reforma laboral", *La reforma laboral 2010-2011 y su instrumentación normativa,* MONEREO PÉREZ, J.L.; FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011, p. 68.
[310] RUBIO GIL, A.: "Despido y reinserción asistida: outplacement. Teoría y práctica", *RTSS (CEF),* núm. 253, 2004, p. 120.
[311] CAVAS MARTÍNEZ, F.: "El entramado institucional del empleo en las vertientes pública y privada", cit., p. 301.
[312] FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.; ABRIL LARRAÍNZAR, M.P. y MEGINO FERNÁNDEZ, D.: *La reforma laboral de 2010: un análisis teórico-práctico,* cit., p. 120.
[313] VALLECILLO GÁMEZ, M.R.: "La reforma de la intermediación laboral: ¿nuevo modelo de colaboración público-privado o nuevo mercado?", cit., p. 178.

adicional 4ª Ley 27/2009, de 30 de diciembre, según la cual "en un plazo no mayor de cuatro meses y en el marco del diálogo social –si bien, en realidad, esto no ha sido así--, el Gobierno llevará acabo las actuaciones necesarias para … regular la actividad de las empresas que intervienen en la recolocación de trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo"[314].

El legislador no ha querido crear una realidad nueva, significativamente distinta de la hallada en la experiencia del mercado de trabajo preexistente, mucho menos limitarla, sino reconocerla y darle una mayor dimensión al sector, hasta ese momento embrionario y confuso[315]. No cabe duda que en los últimos años, y como consecuencia de la fuerte crisis en la que nos encontramos inmersos, se han incrementado en nuestro país, de forma muy preocupante, los procesos de reorganizaciones empresariales y de cierre de empresas, cuya consecuencia directa o indirecta ha sido, en la mayoría de los casos, una reducción total o parcial de las plantillas a través de sucesivas extinciones contractuales. Ante tal realidad, deviene imprescindible diseñar mecanismos capaces de permitir permanecer en activo a estos trabajadores tras ser despedidos por su empresa[316].

Consciente de ello, la Ley 35/2010 atribuye, también, la condición de agentes mediadores en el mercado de trabajo a las empresas de *outplacement* y completa dicha previsión, con lo que ello implica, remitiéndose al art. 21 bis de la norma, donde explícitamente dispone que "las empresas de recolocación son agencias de colocación especializadas" en la actividad que les es característica[317]. Como puede verse, la finalidad de estas empresas queda clara en la Ley, y no es otra que la cobertura de un período de transición (cuanto más breve, mejor) para los trabajadores excedentes en los "procesos de reestructuración empresarial", a través de los servicios que precisen para ese tránsito, sin precisar cuáles son[318].

El nuevo art. 20.2 LE asimila, por ende, a la intermediación laboral en sentido estricto la actividad de recolocación externa de los trabajadores, llevada a cabo por este tipo de empresas. Se adopta así un cambio de concepto en el usuario de los servicios de intermediación en el mercado laboral, que deja de ser el de "demandante de empleo" para pasar a ser el de "trabajador", consiguiendo adaptar el ordenamiento interno a la terminología utilizada por el Convenio núm. 181 OIT, cuyo art. 1.2 aclara que "a efectos del presente Convenio, el término `trabajadores' comprende a los `solicitantes de empleo'".

Al tiempo, esta novación terminológica se ajusta de forma más correcta al Derecho de la Unión Europea, no en vano el art. 45 TFUE ubica dentro del principio de libre circulación el derecho de responder a ofertas efectivas de trabajo, lo que implica la inserción del trabajador en los servicios públicos de intermediación, sin olvidar que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, puesta en valor por el Tratado de Lisboa, reconoce, en su art. 29, el acceso a los servicios de colocación de toda persona y no sólo de los demandantes de empleo[319]. Es más, las instituciones comunitarias han venido considerando, como una buena práctica empresarial, el recurso, en situaciones de reestructuración empresarial, a fórmulas y técnicas destinadas a asegurar una eficiente transición entre desempleo y trabajo o a garantizar una adecuada gestión de la trayectoria profesional[320]. Por tal razón, las empresas de recolocación han venido actuando de forma normalizada en países de nuestro entorno, como Holanda, Suiza, Francia y

---

[314] FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.; ABRIL LARRAÍNZAR, M.P. y MEGINO FERNÁNDEZ, D.: *La reforma laboral de 2010: un análisis teórico-práctico,* cit., p. 120.

[315] MOLINA NAVARRETE, C.: "Público y privado en el mercado del empleo: hacia una nueva síntesis cooperativo-competitiva (claves de un modelo paternarial de servicios de empleo)", *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en las políticas de empleo*, DE LA CASA QUESADA, S. y VALLECILLO GÁMEZ, M.R (coords.), Bomarzo, Albacete, 2011, p. 53.

[316] SÁENZ, M.T.: "Outplacement: una renovación para el futuro consolida el presente", *Capital Humano,* núm. 133, 2000, pp. 28 y ss.

[317] VALDÉS DAL-RE, F.: "La reforma de la intermediación laboral", *RL,* núm. 21-22, 2010, p. 142.

[318] VALLECILLO GÁMEZ, M.R.: "La reforma de la intermediación laboral: ¿nuevo modelo de colaboración público-privado o nuevo mercado?", cit., p. 179.

[319] RODRÍGUEZ CRESPO, M.J.: "Los mecanismos de intermediación tras la reforma operada por el Real Decreto-Ley 10/2010. En especial, la aparición de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro", cit., p. 5.

[320] Vid. El Libro Verde sobre "Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas", Bruselas 18 de julio de 2001, COM 2001, 366 final. También, la Comunicación de la Comisión de 31 de marzo de 2005 sobre "Reestructuraciones y empleo: anticipar y acompañar las reestructuraciones para desarrollar el empleo. El papel de la Unión Europea", COM 2005, 120 final. VALDÉS DAL RE, F.: "La reforma de la intermediación laboral", cit., p. 143.

Reino Unido[321], y también lo han venido haciendo en la práctica en el nuestro[322], aunque no contaban con reconocimiento legal expreso hasta ahora, existiendo un absoluto vacío legal al respecto[323].

Esta deficiencia legislativa supuso la división de la doctrina respecto a la consideración de las empresas de *outplacement* como agencias de colocación o no[324], divergencia a la que puso fin el Convenio núm. 181 OIT, que alude a tres categorías de agencias que desarrollan un triple cometido: 1) "Los destinados a vincular ofertas y demandas de empleo, sin que la agencia de empleo privada pase a ser parte de las relaciones laborales que pudieran derivarse"; 2) "Los consistentes en emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona, física o jurídica (en adelante, empresa usuaria), que determine sus tareas y supervise su ejecución"; y 3) "Los relacionados con la búsqueda de empleo, determinados por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, como brindar información, sin estar por ello destinados a vincular una oferta y una demanda específicas"[325].

En la medida en que el art. 1.1 c) del Convenio núm. 181 considera agencias de empleo privadas a aquéllas que ofrecen "servicios relacionados con la búsqueda de empleo… sin estar por ello destinados a vincular una oferta y una demanda específica"[326], no cabe duda que las empresas de *outplacement* debían (y deben) ser consideradas como agentes mediadores en el mercado de trabajo[327]. Aun cuando una vez contratado el servicio de reingreso a la vida activa, se constituye una relación triangular entre la empresa contratante --el cliente--, el ex empleado --el candidato-- y la empresa de recolocación --el consultor--, sin intervención aparente del futuro empleador, lo cierto es que en la práctica la empresa de *outplacement* va a funcionar como una verdadera agencia privada de empleo, poniendo en contacto la propuesta y la demanda de trabajo[328]. Tras la reforma laboral de 2010 se termina con un vacío jurídico capaz de auspiciar una permisividad sostenida desde el Convenio núm. 181 de la OIT, pero de dudosa legalidad bajo el prisma del estricto art. 16.2 ET 1995. Ahora, después de la novación introducida por la Ley 35/2010, estas empresas han de constituirse como agencias de empleo y obtener la correspondiente autorización administrativa supeditada al cumplimiento de la normativa que regula dichas agencias, con las peculiaridades expresamente previstas para esta concreta modalidad, de modo que las empresas dedicadas a actividades de recolocación tendrán que darse de alta como agencias de colocación conforme la nuevo régimen previsto para éstas y, además, las agencias de colocación tendrán que reservar parte de su actividad a la recolocación propiamente dicha[329].

Habida cuenta que proporcionan a los trabajadores despedidos el asesoramiento, la formación y los medios necesarios para lograr la transición en su carrera, consiguiendo un nuevo trabajo en otra empresa lo más adecuado posible a su perfil y preferencias y en el menor plazo posible[330], no cabe duda que la admisión en nuestro ordenamiento, tras la reforma de 2010, de las agencias privadas con ánimo de lucro, había de venir acompañada, como consecuencia lógica, del reconocimiento legal expreso de las empresas de recolocación como agencias "especializadas" de colocación, máxime cuando las ventajas adicionales que su intervención conlleva no pueden ser minusvaloradas: no sólo el ahorro en el pago de prestaciones y

[321] RUBIO GIL, A.: "Despido y reinserción asistida: outplacement. Teoría y práctica", *RTSS (CEF)*, núm. 253, 2004, p. 160.
[322] De hecho, existe una asociación española de consultoras de *outplacement,* integrada entre otros miembros por Arco Creade, S.L, Business Creation, S.A (conocida como MOA), Couts Career Consultants, S.A. y Career Vevelopment Services, S.A. (DBM España). www.rrhhmagazine.com/aeco/que.htm.
[323] URÍA, F.: *El outplacement: el éxito en la búsqueda de un nuevo empleo,* Pirámide, Madrid, 1995, p. 38.
[324] RAMOS, M.F. y HERNÁNDEZ, C.: *Outplacement: principios de éxito y reorientación laboral*, Griker & Asociados, Madrid, 2000, pp. 23 y ss.
[325] LÓPEZ PRADA, R.: "Transferencia y privatización del servicio público de colocación (materiales para un estudio sobre la incidencia de los procesos de privatización en el Derecho del Trabajo", *RTSS (CEF),* núm. 212, 2000, p. 148.
[326] BORRAJO DACRUZ, E. y DILLA CATALÁ, M.: "El Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997. Convenio núm. 181 de la OIT", *AL*, núm. 4, 2000, p. 4.
[327] GÓMEZ JIMÉNEZ, E.: "Alternativa al reclutamiento y selección directa por la empresa. Las empresas de trabajo temporal y las agencias de colocación", *Capital Humano,* núm. 103, 1997, pp. 32 y ss.
[328] SOBRINO GONZÁLEZ, G.: "Las empresas de outplacement y la intermediación laboral", *RL,* núm. 7, 2006, p. 280.
[329] RAMOS QUINTANA, M.I.: "Intermediación laboral y empresas de trabajo temporal en la reforma de 2010: la promoción de la intervención privada en el mercado de trabajo", *RL*, núm. 2, 2011, p. 17.
[330] SASTRE CASTILLO, M.A.: "*Outplacement.* Una aproximación a su realidad teórica", *Cuaderno de Relaciones Laborales,* núm. 6, 1995, p. 187.

subsidios por desempleo, sino también, en el caso de trabajadores maduros, la disminución del gasto en pensiones por jubilación anticipada, así como el mayor ingreso de cotizaciones a la Seguridad Social[331].

La ausencia de un reconocimiento legal expreso sobre este tipo de agencias hasta la Ley 35/2010, trajo como consecuencia que, en la práctica, viniesen actuando como arrendadoras de servicios, guiadas, al tiempo, por el código de ética profesional establecido por la "Asociación Española de Consultoras de *Outplacement*" (AECO), derivado a su vez del diseñado por la "*Asociación Career Management Consulting Firms Internacional"* (AOFI)[332]. Ahora, sin embargo, se encuentran reguladas en el nuevo apartado 2 del art. 20 LE con la finalidad de dar un paso adelante en el sentido de superar el criticado elitismo que acompañaba a estas entidades, al dirigirse normalmente a sectores medios-altos del mercado laboral por el umbral de sus emolumentos y cualificaciones de base[333], considerando conveniente abandonar esta postura y extenderse a la generalidad de los trabajadores. Esta finalidad legítima perseguida por el legislador no se ve acompañada, sin embargo, de una ordenación jurídica adecuada a su consecución. Antes al contrario, se muestra parca y restrictiva, pues sólo permite su actuación en procesos de reestructuración empresarial y únicamente cuando el recurso a sus servicios "hubiera sido establecido o acordado con los trabajadores o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación".

De una interpretación estrictamente gramatical del pasaje legal transcrito, se deduce, de un lado, que la fuente de intervención de estas agencias puede ser bien la decisión unilateral del empresario ("establecida"), bien el acuerdo, individual ("acordada con los trabajadores") o colectivo ("acordada con sus representantes"). De otro, que los medios en los que ha de quedar plasmada la fuente de establecimiento son los dos siguientes: los "planes sociales" o los "programas de recolocación". Y, finalmente, que las fuentes y los medios han de insertarse en "procesos de reestructuración empresarial"[334].

Procede, pues, aclarar el contenido de los tres conceptos siguientes: "plan social", "programa de recolocación" y "proceso de reestructuración empresarial".

Respecto del primero, es menester señalar que el art. 51 ET establece un requisito especial para los despidos colectivos que afectan a las empresas de gran tamaño, en cuanto aquéllas con cincuenta o más trabajadores habrán de elaborar un plan de acompañamiento social, cuyos objetivos sustanciales pueden ser reconducidos a los dos siguientes: de una parte, contemplar los instrumentos adoptados o previstos a fin de evitar o reducir los efectos del despido, esto es, las "medidas encaminadas a que las extinciones o suspensiones contractuales afecten al menor número de trabajadores de la empresa"[335]. De otra, atenuar las consecuencias para los afectados, pudiendo citar –a título meramente ejemplificativo, pues caben otras muchas—las dirigidas especialmente a la readaptación o a la reconversión de los trabajadores y su posible integración en otras funciones en el seno de la empresa o el grupo; las destinadas a favorecer el mantenimiento de los puestos da carácter indefinido; la redistribución de la jornada laboral entre cuantos conserven su empleo; en fin, y como cláusula de cierre que deja abierta toda opción, cualesquiera otras de análoga naturaleza[336], entre las cuales cabría ubicar el recurso a las empresas de recolocación, máxime cuando el nuevo art. 51.4 ET procede a orientar el proceso de consultas con los representantes de los trabajadores a fijar "medidas de recolocación que podrán ser realizadas a través de empresas de recolocación autorizadas…"[337].

---

[331] DE RAMOS, M.F. y HERNÁNDEZ, C.: "Tipología y metodología de los programas de outplacement", *Capital Humano,* núm. 133, 2000, pp. 40 y ss.
[332] SERRANO FALCÓN, C.: *Servicios públicos de empleo y agencias de empleo privadas. Público y privado en la actividad de colocación,* cit., p. 238.
[333] ARIAS DOMÍNGUEZ, A.; GARCÍA SILVERO, E.A. y HIERRO HIERRO, J.: "Estrategias de lucha contra el desempleo: el emergente fenómeno del outplacement", *Desempleo. XIV Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTAS, Madrid, 2004, p. 258.
[334] VALDÉS DAL RE, F.: "La reforma de la intermediación laboral", cit., p. 144.
[335] MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: *El despido colectivo en el Derecho Español,* Aranzadi, Pamplona, 1997, p. 243.
[336] Por extenso, SERRANO GARCÍA, J.M.: *El plan social en los despidos colectivos,* Lex Nova, Valladolid, 2002, pp. 23 y ss.
[337] MOLINA NAVARRETE, C.: "Un nuevo acto del gran teatro de la reforma laboral 2010: una reforma para reformar o la galería de los disparates", cit., p. 72.

Pese a la bondad de esta previsión, no cabe olvidar que los planes sociales, en su mayoría, no cumplen los objetivos para los que están previstos legalmente, al limitarse a la negociación de la cuantía de la indemnización a percibir por los trabajadores (también, bajas incentivadas o prejubilaciones), realidad permitida por el limitado o reducido control administrativo respecto del contenido de este tipo de planes, la actitud consentidora de la Administración ante los expedientes de regulación de empleo y la falta de tradición de las medidas sociales en nuestro sistema de relaciones laborales, circunstancias que provocan, a su vez, un escaso interés de los agentes sociales así como de los propios trabajadores, que prefieren pactar, como ya consta, la cuantía de las indemnizaciones sobre cualquier otra posibilidad o medida alternativa a la extinción del contrato[338].

En todo caso, la reforma se detiene en señalar que el uso de las agencias de recolocación en los excedentes de los despidos colectivos propicia el establecimiento de una colaboración formal entre Administraciones, en este caso del mismo nivel –autonómico o estatal--, puesto que las autorizaciones para el funcionamiento de estas agencias es competencia de los Servicios Públicos de Empleo y la autorización de los expedientes de regulación de empleo corresponde a la autoridad laboral, que deberá, en el marco de los planes sociales negociados, cuando éstos incluyan acciones de recolocación, exigir su cumplimiento[339].

Intentando conseguir que el plan social sea algo distinto de una mera cuestión económica y teniendo en cuenta que queda fuera de su ámbito tutelar la destrucción de empleo en las pequeñas y medianas entidades productivas, mayoritarias en el sistema productivo castellano y leonés[340], la Ley 35/2010 añade la referencia a los "programas de recolocación", que aun cuando carece de cobertura en otros pasajes de nuestro ordenamiento jurídico surgiendo dudas en lo relativo a sus aspectos formales, sujetos legitimados, supuestos de admisibilidad y obligatoriedad, efectos, alcance…, pueden definirse como cualquier proyecto, unilateralmente adoptado por el empresario o convenido con los trabajadores o sus representantes, que prevea un conjunto ordenado de acciones destinadas a asesorar, formar u orientar profesionalmente a trabajadores excedentes de procesos de reestructuración con vistas a asegurar su reentrada en el mercado de trabajo". La amplia dicción utilizada por el legislador autoriza a entender que estos programas de recolocación pueden formar parte, como capítulo propio, de los planes sociales, pero también "pueden haberse establecido o acordado" al margen de ellos, lo cual sucederá al menos en estos dos supuestos: cuando la empresa que se reestructura no esté obligada a presentar un plan social en el marco de un expediente de regulación de empleo (art. 51.4.2 ET) o cuando la reestructuración se canalice a través de la figura del despido objetivo [art. 52 c) ET][341], pudiendo entender comprendidas también las extinciones contractuales que sean consecuencia de una decisión judicial de cese de la empresa (art. 51.10 ET), de la venta judicial de la organización productiva (art. 51.11 ET), de la extinción de la personalidad jurídica del empresario [art. 49.1 g) ET] o de un supuesto de fuerza mayor (art. 51.12 ET)[342].

En fin, por "reestructuración empresarial", cabe entender una conjunción de heterogéneos elementos de carácter constitutivo, destinados a reorganizar la plantilla de la empresa, con cese de la misma, sea total sea parcial, siempre que resulte definitivo [art. 64.5 a) ET], pudiendo entender incluidos, por tanto, los despidos colectivos y los despidos objetivos plurales[343], interpretación que algún sector de la doctrina extiende "a los despidos por causas empresariales aunque sean individuales"[344]. Se trata, por tanto, de hacer "socialmente responsable" dicha reestructuración empresarial[345] desde el punto de vista de los afectados, tal y como recoge el Libro Verde de la Unión Europea titulado "Fomentar un marco europeo para la responsabilidad

[338] SERRANO GARCÍA, J.M.: *El plan social en los despidos colectivos,* Lex Nova, Valladolid, 2002, pp. 58-59.
[339] VALLECILLO GÁMEZ, M.R.: "La reforma de la intermediación laboral: ¿nuevo modelo de colaboración público-privado o nuevo mercado?", cit., p. 180.
[340] FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, F.: "Inicio del procedimiento", *Expedientes de regulación de empleo,* FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., (coord.), Civitas, Madrid, 2009, p. 140.
[341] VALDÉS DAL RE, F.: "La reforma de la intermediación laboral", cit., p. 144.
[342] SERRANO FALCÓN, C.: *Servicios públicos de empleo y agencias de empleo privadas. Público y privado en la actividad de colocación,* cit., p. 246.
[343] VALDÉS DAL RE, F.: "La reforma de la intermediación laboral", cit., p. 144.
[344] TOSCANI GIMÉNEZ, D.: "El nuevo marco legal de los servicios de colocación y empleo. Especial referencia a las agencias privadas de empleo y empresas de trabajo temporal tras la reforma laboral de 2010", cit., p. 154.
[345] MONEREO PÉREZ, J.L.: *Empresa en reestructuración y ordenamiento laboral*, Comares, Granada, 2006, p. 4.

social de las empresas"[346], que hace alusión a las medidas alternativas en los casos de pérdida de empleo, tales como la reubicación, la recolocación, la formación o reciclaje de trabajadores afectados, la ayuda en la búsqueda de nuevos empleos, la orientación ocupacional, etc., ideas sobre las que insiste la Comunicación de la Comisión sobre "Reestructuraciones y empleo: anticipar y acompañar las reestructuraciones para desarrollar el empleo: el papel de la Unión Europea"[347].

A la luz de lo dispuesto en el nuevo art. 20.2 LE, interpretado en el sentido indicado, procede concluir que las empresas de recolocación sólo podrán desarrollar su actividad en los despidos colectivos, en los que se exige un plan social como requisito para el inicio del procedimiento[348], o en los despidos objetivos, consecuencia de un ajuste de plantillas, en los que se haya diseñado un "programa de recolocación"[349], con el fin de evitar que los afectados se conviertan en "parados de larga duración", pasando a ser considerados "sujetos con oportunidades de empleo"[350], lo cual va a reducir obviamente las demandas judiciales que pueden interponer los trabajadores despedidos[351]. En este marco, la utilización de la vía de la recolocación externa es, no obstante, bastante reducido a no ser que la medida sea impuesta por la propia autoridad laboral, bien patrocinando que se llegue a dicho acuerdo, bien imponiendo el establecimiento de estas técnicas como medidas complementarias de otras esenciales cuando el período de consultas ha terminado sin acuerdo[352]. Motivos tales como el compromiso empresarial que supone para una entidad en dificultades, siempre más elevado que el simple pago de una indemnización de despido, unidos a la preferencia por parte de los trabajadores y de sus representantes por traducir en dinero, incluso en tiempos de crisis económica, todo lo que la entidad empresarial está dispuesta a proporcionar, hacen que éstos se inclinen por la percepción de una indemnización superior a la legal –aunque sea por pocos días—frente a una menos atractiva fórmula combinada de indemnización equivalente a la cuantía tasada por ley más un proceso de recolocación externa[353].

Como limitación adicional, procede señalar que no se permite que el trabajador, que haya sido despedido o haya visto finalizado su contrato por otras causas distintas de las económicas, técnicas, organizativas y de producción, pueda beneficiarse, de forma gratuita, del recurso a las empresas de recolocación externa porque no se cumplen los requisitos exigidos en el art. 20.2 LE. Se impide, por tanto, la posibilidad de que los trabajadores se beneficien de esta iniciativa cuando la pérdida de su empleo se deba a situaciones ajenas a la reestructuración empresarial, perdiéndose una excelente oportunidad para dotar de una regulación más amplia a este tipo de empresas de *outplacement*, que pueden jugar un papel muy importante en la lucha contra el desempleo[354].

Tampoco se admite que acudan a ellas, sin coste alguno, organizaciones con vacantes de mano de obra para satisfacer sus necesidades[355]. No siendo suficiente, a la postre, que se pacte el recurso a un proceso de recolocación externa a través de una empresa de *outplacement* en el propio contrato que firme que trabajador (vía poco frecuente, que se utilizaría exclusivamente para categorías profesionales muy cualificadas) o en el convenio colectivo como cláusula

---

[346] Bruselas, 18 de julio de 2001. COM (2001) 366 final.
[347] De 31 de marzo de 2005. COM (2005) 120 final.
[348] RODRÍGUEZ CRESPO, M.J.: "Los mecanismos de intermediación laboral tras la reforma operada por el Real Decreto Ley 10/2010. En especial, la aparición de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro", cit., p. 10.
[349] PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: "La reforma de la intermediación laboral en España", *AL*, núm. 16, 2010, p. 523.
[350] MOLINA NAVARRETE, C.: "Un nuevo acto del gran teatro de la reforma laboral 2010: una reforma para reformar o la galería de los disparates", *RTSS (CEF),* núm. 331, 2010, p. 72.
[351] SERRANO FALCÓN, C.: *Servicios públicos de empleo y agencias de empleo privadas. Público y privado en la actividad de colocación,* cit., p. 239.
[352] ARIAS DOMÍNGUEZ, A.; GARCÍA SILVERO, E.A. y HIERRO HIERRO, J.: "Estrategias de lucha contra el desempleo: el emergente fenómeno del outplacement", *Desempleo. XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTSS, Madrid, 2004, p. 269.
[353] GALA DURÁN, C.: "La recolocación de los trabajadores (outplacement) como vía de actuación frente a la crisis empresarial", *Crisis y ocupación,* ESPUNY TOMÁS, M.J. y PAZ TORRES, O., (coords.), Bosch, Barcelona, 2010, p. 221.
[354] RODRÍGUEZ CRESPO, M.J.: "Los mecanismos de intermediación laboral tras la reforma operada por el Real Decreto Ley 10/2010. En especial, la aparición de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro", cit., p. 10.
[355] RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C.: "Outplacement, head-hunters y otras formas de intervención privada en el mercado de trabajo", *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral,* MONEREO PÉREZ, J.L., (ed.), Universidad, Granada, 1996, p. 241.

obligacional destinada a paliar los efectos de un posible despido[356] (lo cual podía resultar más habitual, incluso recomendable).

En fin, no hay que olvidar, como un inconveniente más a tener en cuenta, que este servicio es costoso para las empresas, sobre todo en un momento en el que su situación es poco propicia a desembolsar una cantidad económica, adicional a la insustituible e inderogable indemnización por despido[357], por lo que van a ser las grandes empresas y aquéllas cuya situación productiva sea satisfactoria pero intenten continuar siendo altamente competitivas, las principales usuarias de esta práctica cuando las agencias de recolocación sean autónomas[358]. Resultaría muy interesente, por tanto, el establecimiento de algún tipo de financiación pública para este tipo de empresas de *outplacement*, con el fin de no hacer tan gravoso su uso para las empresas clientes, siempre y cuando dichas ayudas estuvieran oportunamente justificadas y controladas, evitando cualquier falseamiento de la competencia[359], pues sólo sería gratis el recurso a las mismas cuando fueran colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo, circunstancia que se reduce, además, a los casos en los que las personas trabajadoras resultaran excedentes en los procesos de reestructuración empresarial cuando hubiera sido establecida o acordada con los trabajadores o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación[360].

X.- Empresas de Trabajo Temporal

Ni los servicios públicos de empleo, ni las agencias privadas de colocación se han caracterizado por la consecución de altas dosis de eficiencia en el desarrollo de las tareas de intermediación en el mercado de trabajo. Para verificar esta premisa, no es preciso acudir a elaboradas fuentes estadísticas, basta con utilizar rudimentarios y parciales empirismos capaces de demostrar los siguientes extremos: a) la tasa de registro o utilización de los primeros, esto es, el conciente que resulta de dividir el número de colocaciones totales por el número de puestos ofertados fue en el año 2000 del 19,4 por 100, disminuyendo a partir de entonces a pasos agigantados, de modo que en 2005 sólo alcanzó el 12,5 por 100; b) la tasa de penetración, es decir, el cociente entre el número total de colocaciones por el número de colocaciones realizadas por los Servicios Públicos de Empleo, que en el 2005 giraba alrededor del 12 por 100, hoy no llega al 2 por 100; c) la cuantía de demandantes de empleo inscritos en las agencias privadas de colocación fue, al finalizar 2007, de 534.320, dándose la curiosa circunstancia de que dicha cifra ha permanecido prácticamente inalterada año tras año[361]. En definitiva, la presencia de los Servicios Públicos a la hora de conseguir la colocación viene siendo muy pobre, al igual que lo es también la de las agencias privadas[362].

Han sido otros sujetos, singularmente las empresas de trabajo temporal (ETTs), los que han conseguido mayores dosis de eficiencia en este marco. Sirva el siguiente dato para atestiguar dicha conclusión: en 2008, estas empresas intervinieron de forma indirecta en el 13,9 por 100 de las colocaciones llevadas a cabo, frente al 8 por 100 de las contrataciones intermediadas por los Servicios Públicos de Empleo[363]. Este porcentaje de intervención de las ETTs se supera en la Comunidad de Castilla y León que alcanza el 22,8 por 100 (también en Navarra --28,8%--, Madrid --22,7%-- y País Vasco --20,7%--). Un dato curioso a destacar es que en los Directorios de Empleo de las distintas provincias que componen la Comunidad

[356] GALA DURÁN, C.: "La recolocación de los trabajadores (outplacement) como vía de actuación frente a la crisis empresarial", cit., p. 232.
[357] VALDÉS DAL RE, F.: "La indemnización por despido colectivo: el errático debate sobre la dispositividad de un derecho mínimo", *Derecho vivo del trabajo y Constitución,* BORRAJO DACRUZ, E.; RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M.; y SALA FRANCO, T., (coords.), *Derecho vivo del trabajo y Constitución,* MTAS, Madrid, 2004, p. 187.
[358] SERRANO FALCÓN, C.: *Servicios públicos de empleo y agencias de empleo privadas. Público y privado en la actividad de colocación,* cit., p. 244.
[359] STJCE 241/954, de 26 de septiembre de 1996, sobre participación del Estado francés en los procesos de reestructuración empresarial.
[360] SERRANO FALCÓN, C.: "Servicios públicos de empleo y agencias de colocación", cit., p. 402.
[361] PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: "La reforma de la intermediación laboral en España", *AL*, núm. 5, 2010, p. 524.
[362] MOLINA NAVARRETE, C.: "Un nuevo acto del gran teatro de la reforma laboral 2010: una reforma para reformar o la galería de los disparates", cit., p. 121.
[363] PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: "La reforma de la intermediación laboral en España", cit., p. 525.

Autónoma de Castilla y León, proporcionados por la página web del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, se recoge información sobre las empresas de trabajo temporal que en cada una de ellas actúan.

Las principales novedades introducidas por la Ley 35/2010 en el régimen jurídico de las ETTs se hallan impregnadas (como no podía ser de otra manera si se quiere afianzar el marco de colaboración público privada perseguido por el legislador) de un claro barniz liberalizador[364], si bien no llega a ser tan profundo como se esperaba en aras a facilitar su contribución a mejorar las tasas de empleabilidad, objetivo tan necesario en los momentos actuales de crisis económica, que empezó siendo una crisis financiera, para luego mutar en crisis del crédito, y terminar por manifestarse como una crisis del empleo ante las pérdidas masivas de puestos de trabajo y la falta de creación de ocupaciones[365].

1.- La eliminación de algunos obstáculos al funcionamiento como operadores del mercado de trabajo

Partiendo del dato cierto de que el modelo de ordenación del mercado de trabajo permite la actuación de una pluralidad de sujetos, no cabe ocultar que las ETTs desarrollan su actividad en este mercado atendiendo a las tres razones fundamentales siguientes: del mercado obtienen los trabajadores que ponen a disposición de sus clientes; para los trabajadores (sobre todo, jóvenes) constituyen una forma más de acceder al empleo asalariado, una de las diversas opciones que tienen disponibles; y para las empresas que utilizan sus servicios son una manera de obtener los operarios que necesitan (normalmente jóvenes), como alternativa a la contratación laboral directa[366]. Así, aun cuando mediación en el mercado de trabajo y cesión de trabajadores sean, que lo son, actividades diferentes, y por ello reciben una regulación jurídica distinta, no es posible desconocer la cercanía entre ambas[367].

Hasta la promulgación del Real Decreto Ley 18/1993, de 3 de diciembre, la legislación española se había mantenido inflexible en la idea de que el principio de colocación y sus operaciones conexas constituían territorio vedado a cualquier forma de interposición o intermediación por parte de las empresas u organismos privados. Esta prohibición radical, mantenida hasta ese momento, sólo admitía una excepción: la que afectaba a las "agencias o empresas dedicadas a la selección de trabajadores". En la reforma de 1994, sin embargo, desaparece la obligación de solicitar a la oficina pública de empleo los trabajadores que necesiten los empresarios, los cuales, en consencuencia, son libres de gestionar la colocación de trabajadores, bien a través de oficinas públicas, bien por contacto directo y personal con los desempleados, bien mediante el establecimiento de una contrata, bien a través de una agencia privada de colocación, o bien utilizando un instrumento jurídico distinto: la concertación de un contrato de puesta a disposición con una ETT a efectos de que ésta suministre a la primera los trabajadores que temporalmente necesite[368].

La legalización de las ETTs y su regulación en la Ley 14/1994, de 1 de junio (LETT), supuso un profundo cambio derivado de la ruptura de una normativa que prohibía la cesión temporal de trabajadores en todas sus formas y con cualquier finalidad. Es obvio que el reconocimiento legal de estas empresas en nuestro sistema fue fruto de dos procesos simultáneos que confluyen en otro común: de la extensión imparable de la subcontratación de actividades por parte de las empresas, que, de recurrir a la celebración de contratos mercantiles de servicios con otras entidades empresariales para encomendarles la realización de actividades marginales de su fin productivo, o de la contratación temporal directa de

[364] MOLINA NAVARRETE, C.: "Un nuevo acto del gran teatro de la reforma laboral 2010: una reforma para reformar o la galería de los disparates", cit., p. 109.
[365] RAMOS QUINTANA, M.I.: "Intermediación laboral y empresas de trabajo temporal en la reforma de 2010: la promoción de la intervención privada en el mercado de trabajo", cit., p. 19.
[366] RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.; LÁZARO SÁNCHEZ, J.L. y VALDÉS ALONSO, A.: "Otras actividades en el mercado de trabajo", *Lecciones de Derecho del Empleo,* RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M., (dir.), Tecnos, 2ª edición, Madrid, 2006, p. 144.
[367] CAVAS MARTÍNEZ, F.: "El entramado institucional del empleo en las vertientes pública y privada", cit., p. 298.
[368] GARCÍA GIL, B.: "Servicios públicos de empleo, agencias privadas de colocación y empresas de trabajo temporal", *La reforma laboral de 2010,* SEMPERE NAVARRO, A.V. (dir.), Aranzadi, Pamplona, 2010, p. 186.

trabajadores para atender a necesidades estacionales de su actividad, pasaron a preferir controlar o disminuir sus compromisos laborales mediante el simple uso de mano de obra de otra empresa, que les cede temporalmente la mano de obra que necesiten manteniendo, sin embargo, la titularidad de los correspondientes contratos de trabajo[369].

Sin olvidar esta premisa, no cabe duda que, además, las ETTs pueden ser consideradas como una herramienta de gran utilidad para dinamizar el mercado de trabajo, proporcionando un servicio capaz de mejorar la eficiencia de las empresas al suministrar recursos humanos adaptados a sus necesidades, amén de facilitar el acceso al trabajo de ciertos colectivos, singularmente de los jóvenes, respondiendo, además, a la exigencia de flexibilidad en la gestión de la mano de obra, paliando las fluctuaciones de la demanda y las exigencias económicas de reducción de los costes de transacción. La evidencia de las ETTs, como canalizadoras de un importante volumen de empleo, sobre todo en el sector servicios, es, pues, indiscutible. Lo es también el hecho de que constituyen un mecanismo muy importante para acceder a la actividad laboral y familiarizarse con la vida de la empresa, posibilitando la diversificación profesional y formación polivalente, y facilitando a ciertos colectivos un sistema de trabajo que les permite compaginar la actividad laboral con otras ocupaciones no productivas o con responsabilidades familiares. Desde la óptica contraria, se ha acusado a este tipo de empresas de fomentar el empleo precario, sin grandes perspectivas de futuro, dando lugar a una clase de trabajadores con menores derechos y garantías que los directamente contratados por una empresa ordinaria, contribuyendo, además, al aumento de los índices de siniestralidad laboral[370].

En esta doble premisa, en parte positiva y en parte negativa, se mueve, sin decidirse de una manera diáfana, la Ley 35/2010, la cual, desde la necesidad de transponer la Directiva 2008/104/CE, de 19 de noviembre[371], modifica el marco normativo de las ETTs, manteniendo su papel tradicional, que sigue siendo el mismo: suministrar, en régimen de exclusividad y de monopolio, trabajadores de manera temporal a empresas usuarias[372], debiendo contar a tal fin con la pertinente autorización administrativa[373]. No se llega a convertir a las empresas de trabajo temporal en agencias globales de empleo, tal y como reconoce el Convenio núm. 181 OIT[374], optando por mantener la funcionalidad clásica atribuido a este tipo de empresas, ceñida exclusivamente a la contratación de trabajadores para cederlos temporalmente a otras, continuando prohibidas ciertas actividades anejas, postura superada en el resto de los ordenamientos de los países de la Unión Europea (sólo en Luxemburgo y Grecia la comparten), que o han tendido desde el principio regulaciones más liberales o han evolucionado en este sentido.

La operación de reforma no ha atendido la pretensión de las asociaciones de las ETTs reivindicativa de su incorporación al ámbito de la intermediación laboral, espacio que, por el contrario, queda atribuido, *voluntas legislatoris*, a las agencias de colocación, dejando constancia reiterada, además, de que estas últimas tampoco pueden intervenir en el campo de la contratación de trabajadores para cederlos temporalmente a otras, al quedar este cometido completa y exclusivamente reservado a la actividad de las ETTs, conforme establecen y aclaran diferentes preceptos pertenecientes a distintos textos normativos, como son el nuevo art. 16.3 ET, el art. 43.1 ET y el art. 1 LETT. La reforma de 2010 ha venido, así, a ampliar, consolidar y robustecer la presencia de dos potentes agentes privados en el mercado de trabajo, como son

[369] GARCÍA GIL, B.: "Servicios públicos de empleo, agencias privadas de colocación y empresas de trabajo temporal", cit., p. 186.
[370] MORENO VIDA, M.N.: "Contratos temporales y empresas de trabajo temporal", *Las modalidades de contratación temporal. Estudio técnico de su régimen jurídico,* MONERO PÉREZ, J.L., (dir.), Comares, Granada, 2010, pp. 137 y ss.
[371] DOCE L 327, de 5 de diciembre de 2008.
[372] CALVO GALLEGO, F.J. y RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: "La adaptación del marco normativo de las empresas de trabajo temporal", *RL*, núm. 21-22, 2010, pág. 193.
[373] STS, Social, 10 junio 2003 (RJ 2005, 3827) y SSTSJ, Social, Canarias/Las Palmas 28 noviembre 2000 (JUR 2001, 119776), Cataluña 16 febrero 2002 (JUR 148966), Murcia 18 julio 2008 (JUR 2009, 30413), Madrid 21 abril 2010 (JUR 241778) y Aragón 2 noviembre 2010 (AS 2625).
[374] Cuyo art. 1 establece expresamente que "la agencia de empleo privada designa a toda persona física o jurídica, independiente de las autoridades públicas, que presta uno o más de los servicios siguientes en relación con el mercado de trabajo:... b) servicios consistentes en emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona, física o jurídica (en adelante, empresa usuaria), que determine sus tareas y supervise su ejecución". RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.; LÁZARO SÁNCHEZ, J.L. y VALDÉS ALONSO, A.: "Otras actividades en el mercado de trabajo", cit., p. 145.

las agencias de colocación y las ETTs, pero con ámbitos segregados de actividad y con diferentes espacios funcionales de actuación[375].

Se sigue sin permitir, pues, a las ETTs ofrecer al mercado otros servicios, distintos a la cesión temporal de trabajadores, que la sociedad demanda y que están en condiciones de proporcionar: reclutamiento y selección de trabajadores, colocación, formación profesional y recolocación u *outplacement*[376]. Con más cortedad de miras, la puesta al día de la Ley 14/1994 lo es sólo desde el punto de vista de la resolución de un problema de legalidad comunitaria, no de transformación o actualización de su contenido[377], pues la Ley 35/2010 se limita a consagrar y definir el principio de igualdad de trabajo, a reconocer a los cedidos un derecho de acceso a empleos vacantes en las empresas usuarias, a las instalaciones comunes y a la formación profesional, a asegurar la representación de los mismos y a ampliar los derechos de información. Además, revisa la prohibición relativa a la posible intervención de las ETTs cuando de trabajos peligrosos se trata, modificando el párrafo b) del art. 8 LETT, e incorporando una nueva disposición adicional segunda a esta Ley mucho más restringida que la anterior[378]. Para el resto de actividades productivas, incluidos los servicios públicos, una nueva disposición adicional 4ª Ley 14/1994 va a suprimir todas las limitaciones o prohibiciones hasta ese momento vigentes para la celebración de contratos de puesta a disposición, de modo que sólo serán válidas aquéllas que se justifiquen por razones de interés general para la protección de los trabajadores cedidos, garantizar el buen funcionamiento del mercado de trabajo y evitar posibles abusos, ampliando así considerablemente las actividades productivas a las que pueden acceder las ETTs especialmente en el sector de las Administraciones Públicas (donde no pueden cubrirse con trabajadores cedidos puestos reservados por ley a funcionarios) o en la agricultura[379].

Sin pretender descender al detalle de los problemas planteados por el diseño actual del régimen jurídico de las ETTs, únicamente cabe poner de manifiesto, en el contexto de este análisis, cómo las citadas empresas aparecen legalizadas y reguladas en la LETT de 1994, como única excepción (dejando a salvo las previsiones establecidas en las normas reguladoras de relaciones laborales especiales, señaladamente la de los deportistas profesionales y la de los estibadores portuarios, esta última en verdad muy próxima en su concepto a estas especiales empresas) a la tradicional prohibición de cesión de trabajadores prevista en el art. 43 ET[380].

Así pues, subsistente el veto de las actividades de tráfico ilícito de mano de obra (cuya vulneración acarrea las consecuencias de solidaridad de la responsabilidad y de reconocimiento de un derecho de opción al trabajador afectado entre adquirir la condición de fijo en la empresa cedente o en la cesionaria –art. 43 ET--), el legislador reconoce, en un ejercicio de realismo, la legalidad de la cesión efectuada en los términos establecidos en la Ley 14/1994[381]. Definida la empresa de trabajo temporal por su art. 1 como "aquélla cuya actividad consiste en poner a disposición de otra empresa usuaria, con carácter temporal, trabajadores por ella

---

[375] RAMOS QUINTANA, M.I.: "Intermediación laboral y empresas de trabajo temporal en la reforma de 2010: la promoción de la intervención privada en el mercado de trabajo", cit., p. 21.

[376] PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: "La reforma de la intermediación laboral en España", cit., p. 529.

[377] CALVO GALLEGO, F.J. y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: "La adaptación del marco normativo de las empresas de trabajo temporal", *RL,* núms. 21-22, 2010, p. 160.

[378] DORREGO DE CARLOS, A.: "La reforma de la intermediación laboral en la Ley 35/2010: perspectiva desde el sector de las empresas de trabajo temporal", *La Ley,* núm. 7488, 2010, págs. 28 y ss.

[379] RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "La reforma del mercado de trabajo y el Real Decreto Ley 10/2010", *RL,* núm. 15-16, 2010, pág. 13.

[380] RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: "La Ley 14/1994, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal: un hito en la evolución del derecho español de trabajo", *La reforma del Estatuto de los Trabajadores*, VALDÉS DAL-RE, F. y CASAS BAAMONDE, Mª.E., (coords.), La Ley, Madrid, 1994, p. 342 y ss. y *Las empresas de trabajo temporal en España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1994, pp. 43 y ss.; GARCÍA FERNÁNDEZ, M.: "Posición del trabajador ante la empresa de trabajo temporal y ante la empresa cliente: puntos críticos", *AL*, núm. 34, 1994, p. 525; MERCADER UGUINA, J.R.: "La intermediación en el mercado de trabajo tras la reforma laboral: realidades y respuestas", *RTSS*, núm. 14, 1994, p. 37; RAMOS MORCILLO, M.J.: "El régimen jurídico de las empresas de trabajo temporal", *RTL*, núm. 68, 1996, p. 292 ó GALA DURÁN, C.: *Derechos y obligaciones entre los trabajadores cedidos por las empresas de trabajo temporal y las empresas usuarias*, Madrid, 1998, pp. 16 y ss.

[381] PÉREZ-ESPINOSA SÁNCHEZ, F.: "Las empresas de trabajo temporal: a medio camino entre la apertura de los sistemas de colocación y la flexibilización de la utilización de la mano de obra", *La reforma del mercado laboral*, Lex Nova, Valladolid, 1994, pp. 106 y ss.; GARCÍA FERNÁNDEZ, M.: "La contratación de trabajadores a través de las empresas de trabajo temporal" (I), *AL*, núm. 1, 1996, p. 1 ó VALDÉS DAL-RE, F.: "Las relaciones jurídicas entre las empresas de trabajo temporal y la empresa usuaria: el contrato de puesta a disposición", *Reforma de la legislación laboral. Estudios dedicados al Prof. Manuel Alonso García,* Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 87 y ss.

contratados" --siempre y cuando la empresa aparezca debidamente autorizada[382]--, el resultado no es sino la "ruptura del sinalagma funcional"[383], al faltar la coincidencia entre la figura del empresario (ETT) y el receptor de los servicios del trabajador (empresa cliente), con el consiguiente quebranto a la presunción establecida en el art. 8.1 ET, según el cual "se presumirá existente [el contrato de trabajo] entre todo el que presta un servicio por cuenta y dentro del ámbito de organización y dirección de otro y el que lo recibe a cambio de una retribución a aquél".

La forma jurídica de trabajar que la ETT instrumenta no sólo pone en paréntesis la radical unidad y unicidad de la relación obligatoria a la que da vida el vínculo laboral, sino que quiebra también la propia noción del nexo contractual celebrado entre un trabajador y un empresario como fuente exclusiva de derechos y obligaciones. La ETT, que es a la que corresponde la condición formal de empresario, ni ejerce la integridad de los poderes derivados de esta titularidad ni soporta en régimen de monopolio las responsabilidades laborales; aquéllos se distribuyen entre ambas por razón de la materia y estas otras o bien se reparten entre las dos con idénticos criterios materiales o bien dan lugar a fórmulas de co-responsabilidad[384]. La quiebra tiene lugar, pues, a partir de la superación de la bilateralidad como elemento de vital importancia "para la caracterización estructural del contrato de trabajo"[385] y la construcción de una estructura tripolar, trilateral o triangular[386] --no mera mediación[387]--, en la cual quien dirige la prestación no coincide con quien la retribuye, provocando una singular manifestación de la dependencia, pues el círculo rector al que aparece subordinado el trabajador viene dado por un empresario --relacionado con el "empleador" propiamente dicho a través de un contrato de naturaleza civil, mercantil o administrativo, denominado de puesta a disposición[388]-- con quien no existe vínculo laboral alguno, sino una relación innominada.

Desde su legalización, se ha producido una enorme expansión de su actividad de gestión indirecta y flexible de mano de obra, absorbiendo una parte muy importante de la contratación temporal de nuestro país, especialmente en cuanto a los contratos eventuales por circunstancias de la producción y también, aunque en menor medida, en los contratos de obra o servicio determinado y en los contratos a tiempo parcial. Aun cuando legalmente no pueden cumplir una actividad de mediación en el mercado, ya que la LETT exige dedicación exclusiva a su actividad constitutiva circunscrita a la puesta a disposición de trabajadores [art. 2.1 b)], lo cierto es que este tipo de empresas están siendo utilizadas como verdaderas alternativas a los servicios de colocación, asumiendo un real "función de intermediación laboral, informal, pero, en principio, no irregular"[389].

Devenía necesario, por tanto, revisar el marco normativo sumamente rígido que regulaba esta realidad empresarial con el fin de enfatizar su papel de "agencias globales de empleo"[390] o de "agencias de empleo" en servicios de intermediación y recolocación, tal y como señala el Plan

---

[382] VALDÉS DAL-RE, F.: "Empresa de trabajo temporal, empresa usuaria y contrato de puesta a disposición (I)", *RL*, núm. 1, 1995, pp. 3 y ss. Sobre el procedimiento de autorización de las empresas de trabajo temporal, MARTÍN JIMÉNEZ, R.: *Los actos administrativos laborales y su control jurisdiccional,* CES, Madrid, 2001, pp. 298-299.

[383] GALA DURÁN, C.: *Derechos y obligaciones entre los trabajadores cedidos por las empresas de trabajo temporal y las empresas usuarias*, cit., pp. 14-15.

[384] VALDÉS DAL-RE, F.: "La externalización de actividades laborales: un fenómeno complejo", *La externalización de actividades laborales (outsourcing): una visión interdisciplinar*, PEDRAJAS MORENO, A., (dir.), Lex Nova, Valladolid, 2002, p. 38.

[385] RIVERO LAMAS, J.: "Tipificación y estructura del contrato de trabajo", *Anuario de Derecho Civil*, T. XXV, 1972, pp. 157 y 160.

[386] OLMO GASCÓN, A.M.: "Alteración sustancial del contrato laboral en el trabajo desarrollado a través de empresas de trabajo temporal", *AL*, núm. 46, 1996, p. 881; ALBIOL MONTESINOS, I.: "Las empresas de trabajo temporal", *TS*, núm. 43, 1994, pp. 118 y 121; PÉREZ YAÑEZ, R.: "El reparto de poderes empresariales entre empresa de trabajo temporal y empresa usuaria respecto a los trabajadores en misión", *RL*, núm. 1, 1998, pp. 18-19; DEL REY GUANTER, S. y LEAL PERALVO, F.: "La relación entre los supuestos contractuales justificativos del contrato de puesta a disposición y los supuestos contractuales justificativos del contrato de trabajo de cesión temporal de duración determinada", *RL*, 1996, T. II, p. 120; SALA FRANCO, T.: *La reforma del mercado de trabajo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1994, pág. 27 ó GALA DURÁN, C.: "Supuestos y consecuencias de la utilización `inadecuada' de las empresas de trabajo temporal", *RL*, núm. 19, 1998, pág. 43.

[387] RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: *Las empresas de trabajo temporal en España*, cit., pág. 48.

[388] SÁNCHEZ PEGO, F.J.: "La realización interempresarial de trabajo temporal: el contrato de puesta a disposición", *DL*, núm. 46, 1995, p. 87.

[389] MORENO VIDA, M.N.: "Contratos temporales y empresas de trabajo temporal", cit., p. 141.

[390] DEL REY GUANTER, S.: "Reflexiones en torno a la posible adaptación del marco regulatorio del mercado de trabajo y de las relaciones laborales", *Circunstancia,* Año VII, núm. 20, septiembre 2009.

Estratégico para la Economía Española 2008-2011, presentado por la CEOE[391]. El legislador patrio, sin embargo, ha mantenido la tradicional exclusión de las ETTs en el diseño de las políticas de empleo, declarando incompatibles el trabajo temporal y la intermediación, de tal modo que las agencias de colocación no podrán enviar trabajadores en misión, ni tampoco las empresas aquí analizadas ofrecer servicios relacionados con el empleo, prolongando la obligación de actividad exclusiva para éstas y continuando con la prohibición de utilizar el contrato para la formación y el aprendizaje. La competencia fundamental de las ETTs se orienta a poner en contacto la oferta y la demanda de trabajo, pero con la doble particularidad de que contratan trabajadores para cederlos a las empresas que los requieren y que sólo cabe acudir a esta figura para cubrir necesidades temporales[392]. De esta manera, a pesar de las múltiples medidas introducidas en la Ley 35/2010, y en contra de las numerosas propuestas planteadas durante el proceso de reforma, no ha cambiado su papel tradicional en nuestro mercado de trabajo, del que siguen excluidas, no como intermediadores, pero sí como agentes de la política de empleo[393].
Desde esta perspectiva, procede centrar ahora la atención en aquellos aspectos en los que verdaderamente se ha producido una liberalización de la intervención de las ETTs tendente a facilitar su actuación como operadores del mercado de trabajo con las limitaciones reseñadas.

2.- La reducción del elenco de actividades prohibidas

El hilo conductor de la reforma de 2010 ha sido la reconsideración de las anteriores restricciones al uso de las ETTs, en lo que responde a la constatación de que, una vez eliminadas las posibles diferencias entre trabajadores en misión y empleados de las empresas usuarias –al menos en lo relativo a las condiciones esenciales de trabajo, y en especial, a la retribución--, no existirán razones para seguir limitándolas o para seguir mirándolas con recelo[394]. Desde esta perspectiva, cabe distinguir dos grupos de trabajos y actividades sometidos a régimen jurídico diferente.

El alcance de la reforma laboral española, contenida en el art. 17 Ley 35/2010, no ha afectado a todas las prohibiciones de cesión temporal de trabajadores existentes hasta ese momento, sino sólo a parte de ellas. Admitiendo la plena adecuación al Derecho Comunitario de la limitación impuesta por el art. 6 LETT, pues exige, como no podía ser de otra manera, que para la celebración de un contrato de puesta a disposición concurra una de las causas de temporalidad que justifican el recurso a la contratación a término de carácter laboral, lo mismo cabe decir de lo previsto en los párrafos a), c) y d) del art. 8 LETT, en los cuales se recogen restricciones fundadas en las causas siguientes[395]: esquirolaje, impidiendo recurrir a una ETT con motivo de "sustituir a trabajadores en huelga en la empresa usuaria"; cobertura con un trabajador cedido de puestos de trabajo amortizados en los doce meses anteriores por despido improcedente o por las causas previstas en los arts. 50, 51 y 52 ET, exceptuándose los casos de fuerza mayor; o cesión de trabajadores a otras ETTs.

Tampoco debería plantear problemas, desde el punto de vista de la adecuación la Derecho Comunitario, la redacción del art. 8 b) LETT, que no admite la celebración de un contrato de puesta a disposición con el objeto de que un trabajador cedido preste servicios en actividades y trabajos de especial peligrosidad, en la medida en que tal restricción se justifica tanto por la genérica "protección de los trabajadores cedidos", como, más específicamente, por las "exigencias en materia de seguridad y salud en el trabajo" referidas por la propia norma europea (art. 4.1 Directiva 2008/104)[396].

---

[391] www.feda.es.
[392] GARCÍA GIL, B.: "Servicios públicos de empleo, agencias privadas de colocación y empresas de trabajo temporal", cit., p. 126.
[393] CALVO GALLEGO, F.J. y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: "La adaptación del marco normativo de las empresas de trabajo temporal", cit., p. 177.
[394] CALVO GALLEGO, F.J. y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C.: "Nuevas normas en materia de intermediación y empresas de trabajo temporal", cit., pág. 330.
[395] IGLESIAS CABERO, M.: "La gestión privada del empleo. El papel de las empresas de trabajo temporal", *AL,* núm. 9, 2000, pp. 119 y ss.
[396] RODRÍGUEZ CARDO, I.A.: "La Directiva 2008/104, sobre ETT´s: aproximación a su contenido y precisiones sobre su futura transposición", *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa. XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Vol. II, MTIn, Madrid, 2009, p.194.

El legislador interno ha aprovechado, no obstante, el contexto de la reforma laboral de 2010, para modificar lo previsto en el art. 8 b) LETT de 1994, que ahora se limita a prohibir la realización de "trabajos y ocupaciones" –antes hablaba con carácter más genérico de "actividades o trabajos"—"especialmente peligrosos para la seguridad y la salud, en los términos previstos en la disposición adicional segunda de esta Ley, y, de conformidad con ésta, en los convenios o acuerdos colectivos". Esta disposición adicional segunda, lejos de remitirse a otras normas delimitadoras de trabajos que se consideran peligrosos a estos efectos, singularmente al art. 8 Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero, por el que se desarrollaba el art. 8 b) LETT, actualmente derogado, lo que hace es diferenciar dos niveles de prohibición, con fuentes de determinación también distintas[397].

1.- En su primer apartado, la disposición adicional 2ª LETT continúa prohibiendo el contrato de puesta a disposición, de forma taxativa y ahora impuesta por la propia ley, en la realización de tres de los trabajos peligrosos que con anterioridad formaban parte del elenco de actividades vedadas por el art. 8 Real Decreto 216/1999, incorporando, como listado exhaustivo, únicamente los supuestos recogidos en las letras f) (radiaciones ionizantes en zonas controladas según el Real Decreto 783/2001, de 6 de julio, modificado por Real Decreto 1439/2010, de 5 de noviembre), g) (agentes cancerígenos, mutagénicos o tóxicos para la reproducción, de primera o segunda categoría según el Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo, y el Real Decreto 255/2003, de 28 de febrero, así como sus respectivas normas de desarrollo y de adaptación al progreso técnico), y h) (agentes biológicos de los grupos 3 y 4, según el Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo, así como sus normas de modificación, desarrollo y adaptación al progreso técnico)[398].

Estas previsiones, de derecho necesario absoluto, indisponibles por la negociación colectiva, han de interpretarse, además, de la forma más restrictiva posible, esto es, debiendo entenderse prohibidos únicamente aquellos trabajos concretos donde la exposición a los agentes y factores de riesgo referidos venga "cualificada" por su consideración peligrosa en función de la "actividad" en su acepción más lejana a la generalidad del término "sector", teniendo en cuenta, además, que esta consideración sólo puede venir avalada, además, por una evaluación concreta de riesgos en los que el trabajo conlleve un peligro grave en función de la severidad y probabilidad de la exposición[399].

2- La Ley 35/2010 prorroga hasta el 1 de abril de 2011 –ampliando en tres meses el plazo establecido en el Real Decreto Ley 10/2010-- las prohibiciones hasta ese momento vigentes, estableciendo un breve período de tiempo, hasta el 31 de marzo de 2011, para que los acuerdos interprofesionales o la negociación colectiva de ámbito estatal establezcan, de forma motivada, en las actividades, recogidas anteriormente en el art. 8 Real Decreto 216/1999, que no se han incorporado a la disposición adicional segunda LETT (esto es, construcción, minería a cielo abierto y de interior, industrias extractivas por sondeos en superficie terrestre, plataformas marinas, fabricación, manipulación y utilización de explosivos y trabajos con riesgos eléctricos de alta tensión), limitaciones para la celebración de contratos de puesta a disposición para determinados empleos u ocupaciones de especial peligrosidad.

Por si fuera poco, esta posibilidad de intervención convencional no sólo se constriñe por el plazo marcado sino por el cumplimiento de unos estrictos requisitos: habrán de referirse a ocupaciones o puestos de trabajo concretos o a tareas determinadas, sin que quepan, por tanto, exclusiones globales relativas a sectores enteros de la actividad; deberán justificarse por razón de los riesgos para la seguridad y salud en el trabajo asociados a los puestos afectados; y tendrán que fundamentarse en un informe razonado que se acompañará a la documentación

[397] GARCÍA RUBIO, M.A. y LÓPEZ BARRAGUER, M.: "Prohibiciones en la celebración del contrato de puesta a disposición tras la Ley 35/2010", cit., p. 19.
[398] CALDERÓN PASTOR, F.J.: "Las empresas de trabajo temporal tras la Ley 35/2010 de reforma del mercado de trabajo", *Información Laboral. Jurisprudencia*, núm. 8, 2010, pp. 13-14.
[399] CARRERO DOMÍNGUEZ, C. y BLASCO DE LUNA, F.J.: "La Ley 35/2010, de 17 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. Empresas de trabajo temporal", *La reforma del mercado de trabajo. La Ley 35/2010, de 17 de septiembre*, GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J.R. (dirs.), Lex Nova, Valladolid, 2010, p. 309.

exigible para el registro, depósito y publicación del convenio o acuerdo colectivo por la autoridad laboral[400].

Esto implica, sin lugar a dudas, un control administrativo y judicial sobre los acuerdos tomados por los sujetos negociadores para evitar posibles restricciones intencionadas que intenten eludir lo prescrito por la norma[401]. Y, también, supone una particular proyección sobre las numerosas cláusulas contendidas en la negociación colectiva que vienen restringiendo o directamente prohibiendo el uso de las ETTs, pues, a partir de ahora, si quieren seguir siendo válidas habrán de justificar la concurrencia de razones de interés general relativas a la protección de los trabajadores o a la necesidad de garantizar el buen funcionamiento del mercado de trabajo[402]. Tal consideración podría llevar a entender que siguen siendo lícitas las cláusulas, admitidas tradicionalmente por la doctrina jurisdiccional, que se han venido pactando con el objeto de reducir la contratación a término, incentivando y favoreciendo el empleo estable en la empresa[403], o bien que limitan el recurso a las ETT en los supuestos de falta de plantilla propia suficiente cuando exista personal fijo-discontinuo o eventual[404], si no fuera porque el legislador ha querido hacer una especie de "tabla rasa" de la negociación colectiva previa, abriendo a partir del 1 de abril de 2011 un nuevo tiempo en blanco para la regulación convencional de las restricciones a las ETTs adaptada a las nuevas previsiones[405].

En cuanto a los instrumentos de regulación autorizados, cabe señalar que la facultad de establecer estas restricciones sólo se permite a partir de la fecha indicada, bien a los acuerdos interprofesionales o convenios colectivos a los que se refiere el art. 83 ET, o bien a la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal, siempre en el marco de las actividades que admiten restricciones y a las que se acaba de hacer referencia al inicio de este apartado, sin que el resto de posibles productos de la negociación colectiva queden autorizados a establecer tales limitaciones[406].

Desde el 1 de abril de 2011, salvo en esos concretos empleos peligrosos ("trabajos u ocupaciones") determinados por la negociación colectiva en sentido estricto, podrán celebrase contratos de puesta a disposición en el ámbito de las actividades antes señaladas sin perjuicio del cumplimiento de dos requisitos complementarios por parte de la ETT que refuerzan las medidas de prevención de riesgos laborales[407]:

a) "La empresa de trabajo temporal deberá organizar de forma total o parcial sus actividades preventivas con recursos propios debidamente auditados conforme a la normativa de prevención de riesgos laborales y tener constituido un comité de seguridad y salud en el trabajo del que formen parte un número no inferior a cuatro delegados de prevención"[408].

b) "El trabajador deberá poseer las aptitudes, competencias, calificaciones y formación específica requeridas para el desempeño del puesto de trabajo, debiendo acreditarse las mismas documentalmente por la empresa de trabajo temporal" (disposición adicional segunda. 3 LETT)[409], exigencia que resulta redundante, pues estos requisitos ya vienen establecidos tanto

---

[400] LÓPEZ LÓPEZ, J. y CHACARTEGUI JÁVEGA, C.: "Intermediación en el mercado de trabajo y empresas de trabajo temporal en la reforma 2010: sobre la violación de derechos fundamentales", *Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de reforma laboral,* BAYLOS GRAU, A., (dir.), Bomarzo, Albacete, 2011, p. 129.
[401] CARRERO DOMÍNGUEZ, C. y BLASCO DE LUNA, F.J.: "La Ley 35/2010, de 17 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. Empresas de trabajo temporal", cit., p. 327.
[402] MORÓN PRIETO, R.: *Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Comentarios a la Ley 35/2010, de 17 de septiembre*, cit., pp. 66-67.
[403] STSJ, Social, Asturias 28 septiembre 2001 (rec. 2856/2000).
[404] STSJ, Social, Andalucía/Granada 10 julio 2001 (rec. 1573/2001).
[405] GARCÍA RUBIO, M.A. y LÓPEZ BALAGUER, M.: "Prohibiciones en la celebración del contrato de puesta a disposición tras la Ley 35/2010", *RL*, núm. 3, 2010, p. 28.
[406] GARCÍA RUBIO, M.A. y LÓPEZ BALAGUER, M.: "Prohibiciones en la celebración del contrato de puesta a disposición tras la Ley 35/2010", cit., p. 20.
[407] CALVO GALLEGO, F.J. y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: "La adaptación del marco normativo de las empresas de trabajo temporal", *TL*, núm. 107, 2010, pp. 187-188.
[408] CALDERÓN PASTOR, F.J.: "Las empresas de trabajo temporal tras la Ley 35/2010 de reforma del mercado de trabajo", cit., p. 15.
[409] PEREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: "La reforma laboral: un nuevo marco legal para las empresas de trabajo temporal", *AL*, núm. 16, 2010, págs. 1 y ss.

en la LETT (art. 12) como en la LPRL (arts. 19 y 28)[410], pero el legislador de la reforma de 2010 ha querido reiterarlos demostrando cierta desconfianza a la posible intermediación en estas actividades.

En fin, no hay que olvidar tampoco la liberalización de las ETTs en el sector público, excepto para aquellos supuestos en los que la puesta a disposición vaya dirigida a la realización de tareas que, por norma de rango legal, estén reservadas a funcionarios públicos[411].

XI.- La Posibilidad de acceso al trabajo al margen de los intermediarios oficiales

Como consecuencia de la generalización de las nuevas tecnologías en la búsqueda de empleo, de la extensión de redes sociales y de las originales estrategias a la hora de reclutar personal, el encuentro entre oferta y demanda puede hacerse en muchos casos directamente, sin necesidad de intermediarios que canalicen la información. De hecho, la mayoría de las contrataciones se desarrollan hoy al margen de los canales oficiales, pues las empresas encuentran a las personas que precisan a partir de la información proporcionada por sus propios empleados, por las asociaciones profesionales o por los centros formativos. A su vez, los solicitantes de ocupación contactan con ellas de manera inmediata a través de internet, conociendo sus oportunidades de ingreso y remitiendo a tal fin su currículo[412].

El cambio que en los últimos años está experimentando la concepción imperante sobre el reparto de papeles entre la iniciativa pública y la privada en la economía en general y en la dispensa de servicios públicos en particular, ha tenido como efecto destacado una tendencia a aumentar el campo de actuación de esta última en la intermediación en el mercado de trabajo alentada por el principio de libertad de competencia y de establecimiento. El dinamismo empresarial en este marco ha sido sorprendente, apareciendo distintas formas de intervención en la colocación de trabajadores difícilmente encuadrables en un esquema normativo, caracterizado por su parquedad, beneficiándose tanto de la demanda empresarial de sus quehaceres como de una consentida permisividad, debida en muchos casos a lo novedoso de algunas de sus modalidades[413].

La propia estructura del empleo y las necesidades de las organizaciones, tan cambiantes en los últimos años, han determinado la aparición de esas otras tareas o actividades económicas, destinadas –aunque sea de forma indirecta-- al acercamiento de ofertas y demandas de trabajo, muchas de ellas importadas de sistemas laborales anglosajones, que se presentan al amparo de la libertad de empresa sin contar en muchos casos con un sustrato legal específico que regule su funcionamiento[414].

1.- Gabinetes de selección. Especial referencia a los "*head hunters*"

La regulación de las empresas de selección de personal en nuestro ordenamiento ha sufrido numerosos vaivenes, si bien su legalidad no ha parecido en ningún caso cuestionada. La redacción original del art. 16.2 ET en 1980, aunque prohibía la existencia de agencias privadas de colocación de cualquier clase, permitía, en cambio, la actuación de agencias o empresas dedicadas a la selección de los trabajadores, las cuales deberían "hacer constar en sus anuncios el número de demanda en la oficina de empleo y la identificación de ésta". Tal

[410] CARRERO DOMÍNGUEZ, C. y BLASCO DE LUNA, F.J.: "La Ley 35/2010, de 17 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. Empresas de trabajo temporal", cit., p. 313.
[411] RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: "Incidencia de la reforma laboral de 2010 en el empleo público", *RTSS (CEF),* núm. 334, 2011, pp.147 y ss.
[412] RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C.: "Los servicios públicos de empleo", *Crisis, reforma y futuro del Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos en memoria del Profesor Ignacio Albiol Montesinos,* CAMPS RUIZ, L.; RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M. y SALA FRANCO, T., (coords.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 1069.
[413] RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C.: "Outplacement, head-hunters y otras formas de intervención privada en el mercado de trabajo", *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral,* MONEREO PÉREZ, J.L., (ed.), Universidad, Granada, 1996, p. 228.
[414] CAVAS MARTÍNEZ, F.: "El entramado institucional del empleo en las vertientes pública y privada", cit., p. 301.

previsión venía a dejar claras tres cosas[415]: en primer lugar, que sus operaciones eran lícitas; en segundo término, que desarrollaban un cometido distinto a la colocación propiamente dicha; por último, que se trataba de una actividad empresarial organizada, prestada con continuidad, profesionalidad y retribución.

Con posterioridad, el Real Decreto Ley 18/1993 suprimió dicha referencia, pero estos gabinetes han seguido actuando en nuestro mercado de manera lícita[416]. Desde entonces han funcionado únicamente apoyados en las menciones que de los mismos hacían los incisos 1 y 3 del art. 44 LBE, que los consideraban entidades colaboradoras del Servicio Público de Empleo[417]. Tras la derogación de esta norma por la LE de 2003, las empresas de selección carecen de una regulación específica, ciñendo su actividad, al menos formalmente, al desarrollo de una actividad orientada, por encargo de un tercero, a la individualización, de entre un colectivo de posibles trabajadores, del más adecuado a las exigencias de un puesto de trabajo vacante. Efectúan, por tanto, una labor de apoyo a las empresas en la contratación laboral, limitándose a valorar las capacidades de los candidatos, en aras a identificar los más idóneos[418].

Su función es, pues, informar a las empresas que ofertan un puesto de trabajo sobre las aptitudes y características de los candidatos que se postulan para la cobertura de la vacante. Su misión, propiamente, consiste en presentar al empresario que ha concertado sus servicios a aquellos trabajadores que mejor se adapten a las condiciones buscadas, razón por la cual no realizan una auténtica labor de mediación entre la oferta y la demanda, pero sí proporcionan a sus clientes servicios de búsqueda activa de sujetos idóneos para las plazas a cubrir[419]. En algún supuesto, podrían llegar a contratar al trabajador seleccionado si tienen la representación legal del cliente para ello[420].

Como ya consta, no existe regulación alguna que contemple el régimen jurídico de estas empresas de selección, actuando bajo el principio general de libre iniciativa económica y de competencia mercantil, pues nada "se opone a ellas ni a su funcionamiento en régimen de libertad y con ánimo de lucro"[421], máxime cuando su actuación en el mercado de trabajo es hoy en día una práctica más que consolidada y admitida tanto por el ordenamiento comunitario[422] como por la normativa internacional ratificada por España, singularmente el Convenio núm. 181 de la OIT[423]. La única regla concreta es la que establece implícitamente un deber de información (sin concretar contenido ni periodicidad) acerca de sus tareas al Servicio Público de Empleo, que viene acompañada de la correlativa tipificación de su incumplimiento como infracción administrativa de carácter grave (art. 15.1 LISOS)[424].

No se entiende bien, sin embargo, que siendo la intermediación una actividad regulada tradicionalmente desde una óptica tuitiva del demandante de empleo, en aras a proteger y favorecer su proceso de búsqueda de trabajo, se haya dejado en cambio huérfana de toda ordenación, precisamente la fase de dicho proceso más próxima al bien protegido[425]. Aun cuando se trata de una actuación que se dirige a proponer el mejor candidato de los existentes, lo cierto es que resulta evidente la dificultad de separar una actividad estricta de selección de lo que es en sentido propio el proceso de colocación, ya que para la realización

---

[415] RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C.: "Outplacement, head-hunters y otras formas de intervención privada en el mercado de trabajo", cit., p. 233.
[416] RODRÍGUEZ CRESPO, M.J.: "Los mecanismos de intermediación laboral tras la reforma operada por el Real Decreto Ley 10/2010. En especial, la aparición de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro", cit., p. 8.
[417] CAVAS MARTÍNEZ, F.: "El entramado institucional del empleo en las vertientes pública y privada", cit., p. 302.
[418] CRUZ VILLALÓN, J.: *Compendio de Derecho del Trabajo,* 3ª edición, Tecnos, Madrid, 2010, p. 115.
[419] PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: "La reforma de la intermediación laboral en España", cit., p. 523.
[420] DEL VAL TENA, A.L.: "La intermediación en el empleo: un aspecto de la reforma del mercado de trabajo", La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral, MONEREO PÉREZ, J.L. (ed.), Universidad, Granada, 1996, p. 208.
[421] ALONSO OLEA, M. y CASAS BAAMONDE, M.E.: *Derecho del Trabajo*, 26ª edición, Civitas, Madrid, 2009, p. 682.
[422] SSTJCE 41/90, de 23 de abril de 1991, asunto *Hofner-Elser/Macroton*, y 55/96, de 12 de diciembre de 1996, asunto *Job Centre*.
[423] SERRANO FALCÓN, C.: "Más allá de los recursos humanos. La regulación jurídica de las empresas de selección de personal", *DL,* núm. 84, 2008, p. 123.
[424] MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: "El régimen jurídico sancionador en materia de empleo tras la entrada en vigor del TRLISOS", *JL,* núm. extraordinario, 2001, p. 174.
[425] CAVAS MARTÍNEZ, F.: "El entramado institucional del empleo en las vertientes pública y privada", cit., p. 303.

de este último resulta imprescindible conocer, con carácter previo, las características del puesto de trabajo a cubrir y de la empresa que lo ofrece y contar con un grupo de demandantes de empleo como potenciales candidatos para ocuparlo, lo cual lleva necesariamente a la primera etapa del *iter* de colocación consistente en recoger las ofertas y demandas de ocupación. Además, su resultado final no puede ser otro que el de ofrecer el trabajador seleccionado a la empresa que demanda empleo, lo que conecta igualmente con la última fase del proceso de colocación: la suscripción del contrato. Por tales razones, la concepción de la tarea de selección como actividad independiente y autónoma de la intermediación no deja ser, en la práctica, más que una ficción[426].

Normalmente, los gabinetes aquí analizados proponen personal para cubrir puestos intermedios y directivos de sectores muy diversos, tanto en la empresa privada como en la Administración Pública[427]. Tal encomienda se inicia siempre mediante una petición formal y escrita por parte del cliente solicitando sus servicios e identificando la plaza o puestos a cubrir. Seguidamente, la empresa de selección envía una oferta de colaboración, explicando los trámites a seguir en función de la vacante de que se trate, para posteriormente formalizar un contrato de arrendamiento de servicios entre las dos empresas[428]. Tras la búsqueda de candidatos, se realiza un filtraje de méritos, pasando después a efectuar las pruebas profesionales correspondientes (entrevistas, test de aptitudes, cuestionarios de personalidad laboral, perspectivas de motivación…) y los reconocimientos médicos precisos para comprobar la idoneidad física y psíquica de la persona y su estado general de salud, con el fin último de redactar el informe de preselección de los candidatos que mejor se ajusten a las necesidades de la empresa cliente. Pero no termina aquí la intervención de la empresa de selección, pues va a realizar también un seguimiento del trabajador contratado durante el tiempo pactado –que no siempre coincide con el período de prueba--, comprometiéndose a enviar a otro sujeto distinto en el caso de que el incorporado no cumpla objetivamente los requisitos especificados en la definición del puesto, o cuando su rendimiento no se ajuste a la dimensión de la plaza o la abandone por motivos carentes de justificación objetiva[429]. En definitiva, si todos estos son los servicios prestados por los gabinetes de selección, no se entiende por qué el legislador no ha considerado conveniente establecer una serie de controles a su funcionamiento, como sí ha hecho con las agencias privadas de colocación o con las ETTs.

Como tipología especial dentro de las empresas de selección, cabe mencionar a las denominadas "*executive search"* o *"head-hunting",* "cazatalentos" en la terminología española. Se trata de entidades altamente especializadas, que operan exclusivamente con directivos de las más alta cualificación o con trabajadores de una gran especialización técnica. En realidad, como ya pusiera de manifiesto la OIT en el Informe elaborado por la 81ª reunión de la Conferencia con vistas a la revisión del Convenio núm. 96, estas empresas se ocupan de la búsqueda y captación de ejecutivos de alto nivel; de ahí que su problemática sea común a la de las empresas de selección ordinaria, agravada si cabe porque estas empresas "cazatalentos" se dedican más al reclutamiento de dichos trabajadores que a su selección dada la escasez de posibles aspirantes[430].

Operan por iniciativa de aquellas empresas que necesitan una persona con unas características muy definidas, e inician, atendiendo a ello, la búsqueda del sujeto más capacitado posible atendiendo al perfil de la convocatoria. Su característica más destacada radica en que su actividad no se limita a actuar en el colectivo de los trabajadores demandantes de empleo, sino que van a entrar en contacto también con trabajadores en activo de contrastada experiencia, ofreciéndoles la oportunidad de cambiar de empleo para

[426] RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C.: "Outplacement, head-hunters y otras formas de intervención privada en el mercado de trabajo", cit., p. 234.
[427] CLAVER CORTÉS, E; GASCÓ GASCÓ, J.L. y LLOPIS TAVERNER, J.: *Los recursos humanos en la empresa. Un enfoque directivo,* Civitas, Madrid, 1995, p. 131.
[428] AGUIRRE DE MESA, J.M.; ANDRÉS REINA, M.P.; RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J.R. y TOUS ZAMORA, D.: *Dirección y gestión de personal*, Pirámide, Madrid, 2000, p. 196.
[429] SERRANO FALCÓN, C.: "Más allá de los recursos humanos. La regulación jurídica de las empresas de selección de personal", *DL,* núm. 84, 2008, p. 111.
[430] PORRET GELAERT, M.: "El headhunting para la selección de ejecutivos", *RL,* 1999, Tomo II, pp. 1255 y ss.

cubrir una determinada vacante que puede resultar más interesante[431]. Consiguientemente, no relacionan siempre demandantes con oferentes, sino también trabajadores con empresas[432].

Ahora bien, este dato debe ser objeto de una matización, pues entre los métodos empleados por las empresas de "*head hunting*" figura el de la inserción de anuncios en prensa o en otros medios publicitarios, lo cual implica que también dirigen su actividad hacia verdaderos demandantes de empleo. La búsqueda de un tercero, por muy cualificado que sea, con el que celebrar un contrato convierte la actuación de las mismas, una vez más, en reales intermediarios en el proceso de colocación[433].

Modalidad especial, a su vez, dentro de estas empresas es el denominado "*interim management",* práctica próxima a lo que es la actividad de las ETTs. Lo distintivo de este fenómeno, frente al trabajo temporal tradicional, radica en la puesta a disposición de una empresa de un directivo durante un plazo determinado, si bien no hay que olvidar tampoco que la duración de la prestación de servicios suele ser mayor a la usual en los préstamos de personal por las ETTs, con el objetivo claro de desarrollar un proyecto específico o un plan de reconversión o reflote. El problema que afronta esta actividad es el de la estrechez de los cauces fijados por el art. 43 ET para la cesión legítima de trabajadores, pues ésta sólo acaece cuando se efectúa a través de una ETT debidamente autorizada, lo que no sucede en el caso de las agencias de "*interim management"*, las cuales no se constituyen como verdaderas ETTs y se someten a sus estrictos controles. Es más, si lo hicieran les resultaría muy difícil cumplir con lo previsto en la Ley 14/1994, puesto que esta disposición legal parte de puestas a disposición de trabajadores de corta duración, mientras que –como ya consta-- en la actividad aquí analizada las operaciones se producen en un plazo mucho mayor[434]. De ahí que resulte necesario, una vez más, ampliar el ámbito de actuación en el cual pueden moverse las ETTs para dar cobertura a las necesidades reales de mano de obra de las empresas, que pueden ser muy variadas.

Lo que está claro es que las empresas de selección, del tipo que sean, no realizan una actividad totalmente coincidente (aunque sí muy próxima) con la que despliegan las agencias de colocación con fines lucrativos[435]. Y ello por dos razones fundamentales. En primer lugar, las que se dedican a la actividad de intermediación cuentan con su propio registro de demandantes de empleo, mientras que los gabinetes de selección realizan un proceso de búsqueda, tanto interna, que se puede parecer al registro de las agencias de colocación (y de los Servicios Públicos de Empleo), como externa, y aquí radica la diferencia, de potenciales candidatos. En segundo término, las empresas de selección tienen como misión fundamental la de satisfacer necesidades de determinadas entidades en un mercado de trabajo altamente especializado, de modo que su intención no es la de conseguir ayudar a un trabajador a buscar un empleo sin más, sino la de facilitar a la empresa cliente pretendientes que se adecuen al perfil del puesto de trabajo que pretenden cubrir, realizando a tal fin pruebas altamente especializadas con el fin último de conseguir una mejora de la competitividad empresarial[436].

De todas formas, estas diferencias no deben llevar a una mera aceptación tácita de las empresas de selección sin ningún tipo de regulación. Antes al contrario, deviene necesario terminar de una vez por todas con la situación de caos normativo existente en la actualidad y proceder a una regulación de las mismas que garantice su oportuno control, sobre todo en aras a garantizar el principio de gratuidad para los candidatos o demandantes de empleo, el cumplimiento de la normativa de protección de datos, y la prohibición de discriminación en el acceso al trabajo por muy cualificado que sea.

---

[431] RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C.: "Outplacement, head-hunters y otras formas de intervención privada en el mercado de trabajo", cit. P. 234.
[432] RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C.; LÁZARO SÁNCHEZ, J.L. y VALDÉS ALONSO, A.: "Otras actividades en el mercado de trabajo", cit., p. 159.
[433] LÁZARO SÁNCHEZ, J.L.: *La intermediación en el mercado de trabajo,* CARL, Sevilla, 2003, p. 84.
[434] CAVAS MARTÍNEZ, F.: "El entramado institucional del empleo en las vertientes pública y privada", cit., p. 307.
[435] MERCADER UGUINA, J.R.: "La intermediación en el mercado de trabajo tras la reforma laboral: realidades y propuestas", *RTSS,* núm. 14, 1994, p. 33.
[436] SERRANO FALCÓN, C.: "Más allá de los recursos humanos. La regulación jurídica de las empresas de selección de personal", cit., p. 124.

La exigencia de autorización para el desarrollo de sus actividades no debe demorarse por más tiempo, alcanzando un justo equilibrio entre el principio de protección del trabajador y el parámetro de rendimiento o eficiencia económica vinculado a la libertad de empresa en el marco del sistema de economía social de mercado que deje un amplio margen a la autonomía de la voluntad a la hora de diseñar el proceso de selección específico adecuado al perfil solicitado, debiendo garantizar, también, la participación a los representantes de los trabajadores con el fin de que puedan conocer los parámetros o criterios de valoración utilizados[437]. Con una regulación específica se daría una mayor fiabilidad, profesionalidad y solvencia a estos agentes de selección para diferenciarlos de los que actúan de forma abusiva, consiguiendo así una mayor transparencia en el mercado de trabajo[438]. Sería pertinente, además, el establecimiento de un deber de informar a los Servicios Públicos de Empleo sobre los datos desagregados por colectivos, haciendo especial mención a los que mayores dificultades de inserción laboral presentan (jóvenes, singularmente) respecto de los cuales estas agencias de selección han conseguido su contratación, así como sobre las tarifas aplicables a los empresarios clientes, implantando un sistema de premios o desventajas en función de su mejor o peor ejecutoria[439].

2.- Portales de internet

Una de las actividades que más han proliferado en los últimos años es la informatización de ofertas y demandas de empleo a través de las nuevas tecnologías, surgiendo a este fin todo tipo de "agencias virtuales" o "webs de empleo" responsables de ingentes bases de datos de difícil control. Al tiempo, no es extraño que las propias empresas elaboren ficheros automatizados con información suficiente para dotarse del personal necesario en el menor tiempo posible. En fin, gran importancia reviste también la actividad en materia de colocación de las entidades dedicadas a la formación[440], que proporcionan a las empresas alumnos incluidos en los archivos de matrícula. Todas estas realidades tienen en común la necesidad de configurar "bolsas" o "relaciones de sujetos" con información personal sobre los mismos.

1.- Empezando por el primero de estos supuestos, no cabe duda que la búsqueda *on line* de empleo al margen de los cauces institucionales está dando lugar a la proliferación incontrolada de bolsas de trabajo que circulan por la red, funcionando en la realidad como una auténtica "comunidad virtual"[441]. Estos portales de empleo (bancos informáticos sobre ofertas y demandas) se encuentran en el límite entre la publicación de ofertas de trabajo existentes y trabajadores disponibles, lícitas al amparo de la libertad de empresa, y la colocación ilícita (en la medida en que no se ajustan a ninguna de las medidas de mediación autorizada), presentando un grave problema jurídico cuya solución podría encontrar un principio de respuesta en la diferencia que doctrina y jurisprudencia francesa han establecido entre publicidad de empleo en periódicos y "*feuilles d´offers ou de demandes d'emploi*", considerando las primeras válidas y las segundas inadmisibles, por carecer --estas últimas-- de una función estrictamente informativa y de la necesaria garantía de gratuidad para quien desee acceder al beneficio en ellas ofrecido[442].

La calificación de estos bancos de datos o agencias virtuales como instrumentos de intermediación va a depender de cuáles sean sus criterios de actuación. Si se limitan a registrar y dar publicidad a las ofertas y demandas de empleo que los propios usuarios inscriben en la correspondiente página web, siendo éstos los que entran en contacto directamente, no puede hablarse de intermediación propiamente dicha y, por tanto, no plantean problemas de legalidad.

[437] GARCÍA JIMÉNEZ, M. y MOLINA NAVARRETE, C.: "Modernización del sistema público estatal de empleo, mejora de la intermediación y evaluación de las políticas activas de empleo. Una reforma otoñal", *TL,* núm. 85, 2006, p. 170.
[438] SERRANO FALCÓN, C.: "Más allá de los recursos humanos. La regulación jurídica de las empresas de selección de personal", cit., p. 143.
[439] TOSCANI GIMÉNEZ, D.: "El nuevo marco legal de los servicios de colocación y empleo. Especial referencia a las agencias privadas de empleo y empresas de trabajo temporal tras la reforma laboral de 2010", cit., pág. 141.
[440] RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C.; LÁZARO SÁNCHEZ, J.L. y VALDÉS ALONSO, A.: "Otras actividades en el mercado de trabajo", cit., p. 162.
[441] CASTELLS, M.: *La era de la información, vol. I*, *La sociedad real*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, p. 249.
[442] TASCÓN LÓPEZ, R.: "La protección de datos personales de los trabajadores", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 16, 2008, p. 449.

En cambio, cuando quien gestiona la base de datos es quien entra a examinar la idoneidad entre ofertas y demandas y además realiza la función de ponerlas en contacto, sí puede hablarse de intermediación[443], debiendo cumplirse los requisitos que para las agencias de colocación prevé el Real Decreto 1796/2010, y, en caso contrario, considerarse disconformes con la normativa vigente.

Llegar a esta conclusión exige, sin embargo, una reflexión más detenida. La difusión telemática de ofertas y demandas de empleo a través de una página en una pantalla y con un fácil acceso desde la red telefónica puede quedarse en una simple consulta de una guía, ajustada, por tanto, a la función de la prensa tradicional; pero, en la mayor parte de los casos, posibilitará también la selección de ofertas y demandas en virtud de una batería de criterios que un diálogo aparentemente interactivo (de mensajes con respuestas que pueden quedar registradas en buzones de voz) aleja claramente de la simple publicación y acerca de forma contundente a la colocación[444], todo ello con el riesgo de desconocer, en la mayor parte de los supuestos, los procedimientos de selección interna al objeto de poner en relación a los interesados, el criterio seguido para elaborar perfiles, la disponibilidad o utilización de los datos resultantes del diálogo, la extremada rapidez en la comunicación y difusión de los datos, la ausencia de garantías sobre las fechas de emisión... Todas estas circunstancias aproximan esta figura a la mediación, dado el papel activo adoptado por quien presta el servicio, pero sin existir un responsable-director de la publicación que haga frente a las consecuencias adversas en su caso denunciadas, las formas muy diferentes y poco seguras de cuantificación económica de los sistemas telemáticos (muy distantes de los anuncios periódicos en los cuales el coste marginal para el lector en términos monetarios es inapreciable), sin mostrar garantía alguna de posibles discriminaciones...; en fin, y por si todo esto fuera poco, sin contar con la autorización exigida por la normativa vigente a las agencias privadas de colocación[445]. Se ha podido comprobar, además, el sistemático incumplimiento de la normativa de protección de datos por tales portales de empleo, conclusión que se deduce de un informe llevado a cabo por la propia Agencia de Protección de Datos, que pone de manifiesto esta perniciosa realidad[446], constatada en la falta de inscripción en el Registro General de Protección de Datos, en la ausencia de confidencialidad de los datos personales, en el desvío de finalidad en el uso de los ficheros registrados al destinarse en algunos casos a la promoción comercial de productos, en la falta de información explícita a los interesados acerca del tiempo que un determinado empleador dispondrá de tales extremos, en la no cancelación de los mismos una vez que exprese el demandante de empleo tal voluntad, en el almacenamiento *sine die* de las contraseñas de acceso de los usuarios inscritos en el portal, o –por no seguir-- en la ausencia de identificación personal en la web del responsable del tratamiento o del fichero[447].

En definitiva, no puede sino valorarse de forma positiva la inclusión, en el art. 3 Real Decreto 1796/2010, de la necesidad de solicitar autorización al SPEE por parte de "las entidades que casen ofertas y demandas de trabajo utilizando exclusivamente medios electrónicos". Sería conveniente, no obstante, que se ampliara la necesidad de autorización no sólo a las entidades que casen ofertas y demandas de trabajo, sino a todos los sitios de Internet que realizan actividades relacionadas con la colocación de los trabajadores, entendida ésta en sentido amplio[448]. Se podría poner coto, así, a las denominadas "subastas de empleo" que operan vía web, consistentes en la puja por parte de los interesados en conseguir un puesto de trabajo venciendo quien se ofrece a cobrar el salario más bajo del establecido por el oferente[449].

2.- Además, el recurso "utilizado, más que tolerado", de ofertas y demandas de empleo reproducidas en servicios telemáticos, necesitado en todo caso de regulación *ad hoc*[450], convive

---

[443] CAVAS MARTÍNEZ, F.: "El entramado institucional del empleo en las vertientes pública y privada", cit., p. 305.
[444] RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *El derecho a la protección de datos personales de los trabajadores: nuevas perspectivas,* Bomarzo, Albacete, 2009, pp. 9 y ss.
[445] WALLON, B.: "Télématique et offers d'emploi", *Droit Social*, núm. 6, 1989, págs. 489-492.
[446] AEDP: *Selección de personal a través de Internet. Plan de Inspección de Oficio. Informe de conclusiones y recomendaciones,* 17 noviembre 2005, www.aedp.es.
[447] SERRANO FALCÓN, C.: *Servicios públicos de empleo y agencias de empleo privadas. Público y privado en la actividad de colocación,* cit., p. 252.
[448] PÉREZ DOMÍNGUEZ, F.: "Servicios privados de empleo: razones para una reforma", *DL*, núm. 79, 2007, p.112.
[449] SERRANO FALCÓN, C.: "Servicios públicos de empleo y agencias de colocación", cit., p. 409.
[450] LAGUNA DE PAZ, J.C.: "Internet: aspectos de su régimen jurídico-público", *Revista Española de Derecho Administrativo,* núm. 113, 2002, p. 14.

con la utilización empresarial de programas informáticos para la selección de trabajadores, nutridos éstos de curriculos llegados, bien por correo tradicional o electrónico, o bien de candidatos de anteriores ofertas de trabajo que no fueron seleccionados, pero la información obtenida de las pruebas de reclutamiento realizadas ha permanecido en poder de la entidad a la cual ha sido solicitado el trabajo aun cuando el ingreso fuera denegado[451]. Para que tales bolsas de datos sean legítimas, es necesario que la empresa notifique la creación del fichero a la Agencia de Protección de Datos, tal y como exige el art. 26 Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), sin que sea necesario, no obstante, contar con una autorización administrativa previa para su creación[452].

Los peligros que la constitución de este tipo de bancos de datos puede acarrear sobre los trabajadores no son, como puede intuirse, menores. Baste mencionar la elaboración de las denominadas "listas negras" de aspirantes que circulan entre las empresas, cuyo contenido no será necesariamente político-sindical, sino comprensivo de razones sociales, familiares, de salud y todo el largo etcétera que imaginarse pudiera (consiguiendo un auténtico *block modeling* a partir del cual quedarían clasificados en bloques --"tribus"-- los sujetos-candidatos a través de los datos recogidos)[453].

Aparte de los problemas derivados de la salida al exterior de este cúmulo de informaciones a través de posibles filtraciones[454], derivadas, en muchos casos, de una solidaridad empresarial que tiende a proporcionar noticias con gran cantidad de detalles[455], no hay que olvidar tampoco que, aun sin salir del contexto interno de la empresa, en el momento de ingreso en la organización productiva adquiere el rango de característica común, por su reiteración, la exhaustividad en la información habitualmente exigida en relación con las solicitudes de empleo, incluida --las más de las veces-- la realización de test psicológicos para tratar de encontrar "trabajadores sin defectos" (*salariés-zéro-défaut*)[456].

Surgen, en consecuencia, tres problemas de difícil solución: de un lado, la necesidad (normalmente incumplida) de que la información facilitada por quien habiendo solicitado un empleo vea rechazada su demanda vuelva a su poder sin pasar a engrosar ningún fichero intra o extraempresarial; de otro, la delimitación del tipo de información a requerir del trabajador para la tramitación de una solicitud de empleo, con la finalidad de paliar los abusos derivados de la situación objetiva de superioridad empresarial sobre el demandante de ocupación; en fin, conviene no olvidar cómo el mercado proporciona en la actualidad distintos programas informáticos de ayuda a la selección de personal (quizá el más conocido sea el sistema experto "*Sigmund*"[457]), diseñados normalmente por psicólogos industriales especializados, los cuales contienen cuestionarios exhaustivos a completar por el solicitante de empleo a través de un proceso interactivo con preguntas que directa o indirectamente tratan de obtener secuencias cuyo tratamiento automatizado está legalmente vedado (origen racial, nacionalidad, opiniones políticas, religiosas, sindicales, estrictamente referidas a la vida personal o familiar del solicitante...) y sobre cuyos resultados y utilización de la información el candidato carece de cualquier garantía[458].

La solución frente a la aludida agresión pasa así por un control estricto de los extremos incorporados a los archivos, por una rígida exigencia de que preguntas y respuestas se ajusten a los principios de adecuación, proporcionalidad y transparencia exigidos por la LOPD[459], no en

---

[451] STSJ, Social, Cantabria 14 noviembre 2005 (TOL 762765).
[452] GOÑI SEIN, J.L.: "Vulneración de derechos fundamentales en el trabajo mediante instrumentos informáticos, de comunicación y archivo de datos", *Nuevas tecnologías de la información y la comunicación y Derecho del Trabajo,* ALARCÓN CARACUEL, M.R. y ESTEBAN LEGARRETA, R., (coords.), Bomarzo, Albacete, 2004, p. 65.
[453] ZANELLI, P.: *Nuove tecnologie (Legge e contrattazione collettiva)*, Giuffré, Milán, 1993, p. 7.
[454] BIBLE, J. y Mc WHIRTER, D.: *Privacy in the workplace*, Quorum Books, Nueva York, 1990, pp. 155-160.
[455] LUCAS, A.: *Le droit de l'informatique*, Presses Universitaries de France, París, 1987, p. 289 ó PELOU, P. y VUILLEMIN, A.: *Les nouvelles technologies de la documentation*, La Documentation Française, París, 1985, pág. 324.
[456] RAY, J.: "Nouvelles technologies et nouvelles formes de subordination", *Droit Social,* núm. 6, 1992, p. 532.
[457] Un estudio del mismo en RAY, J.: "Nouvelles technologies et nouvelles formes de subordination", cit., p. 532.
[458] En la Ley de igualdad de oportunidades francesa se ha aprobado un modelo de *curriculum vitae* anónimo, con el fin de evitar todo tipo de discriminación en los procesos de contratación, aplicable a las empresas de más de cincuenta trabajadores, que deberán suprimir, antes de realizar la selección, los elementos relativos a la edad, al sexo, el nombre o la fotografía del candidato. CES: *Observatorio de relaciones industriales,* núm. 89, marzo 2006.
[459] CROQUETTE, D.: "Pour une déontologie de l'embauche", *Projet*, núm. 224, 1991, pp. 93 y KERHUEL, A.: "Les embûches de l'embauche", *Projet*, núm. 228, 1991-1992, p. 106.

vano el ejercicio del "derecho de resistencia" va a equivaler, en la práctica, simple y llanamente a la no contratación del candidato[460].

Ante tales peligros derivados del hecho de que el ordenador amplía las posibilidades de acumulación de datos, aumenta la capacidad de combinación de los mismos a través de la formación de "perfiles", y aporta mayores posibilidades de acceso y de transmisión a terceros de dicha información, debe ser de aplicación la legislación sobre protección de datos personales en el intento por encontrar garantías adecuadas en el momento de acceso al empleo[461]. Procede identificar y aplicar aquí un nuevo derecho, el derecho a la libertad informática o el derecho a la autodeterminación informativa (art. 18.4 CE)[462], configurado como aquél que tiene por objeto "garantizar la facultad de las personas para conocer y acceder a las informaciones que les conciernen, archivadas en bancos de datos; controlar su calidad, lo cual implica la posibilidad de corregir o cancelar los asientos inexactos o indebidamente procesados; disponer sobre su transmisión... ; en definitiva, este derecho entraña una facultad de decidir sobre la revelación y el uso de los datos personales, en todas las fases de elaboración y utilización de los mismos, es decir, su acumulación, su transmisión, su modificación y cancelación"[463].

Ante la clara amenaza de los riesgos que las técnicas informáticas implican para los candidatos a un empleo, al ser ésta la fase de la relación que está especialmente expuesta al "ataque informático"[464], los Tribunales deben ser conscientes de que la Ley Orgánica 15/1999 debe ser aplicada para conseguir erradicar la potencialidad lesiva de la utilización de la automática en el reclutamiento del personal, pues se encarga de implantar mecanismos cautelares con el fin prevenir las posibles violaciones que del tratamiento de la información pudieran derivarse para la privacidad del individuo[465].

La existencia de un espacio virtual de intimidad o, si se prefiere, el derecho a una relativa opacidad de las informaciones que genera del demandante de empleo exige, por ende, aplicar las previsiones reconocidas de manera genérica en la LOPD, la cual actúa en varios frentes, primero definiendo el tipo de datos personales que son susceptibles de merecer protección ("cualquier información concerniente a personas identificadas o identificables" –art. 3 a--) y, posteriormente, declarando al empresario responsable del fichero –art. 3 d) en relación con el art. 25—y al trabajador sujeto afectado por el tratamiento de estos datos –art. 3 e) en relación con el art. 25--[466].

Ahora bien, no toda información concerniente a un posible candidato ha de obtener el mismo grado de protección, sino que la LOPD establece unos niveles de tutela directamente proporcionales a los componentes de la información según se clasifiquen en "datos especialmente protegidos"[467] (también denominados "superpersonales"[468]) o en datos ordinarios. La LOPD distingue, a su vez, dentro del género de los primeros, dos especies diferentes: por una parte, los relativos a la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, los cuales requieren consentimiento expreso por escrito del interesado (con advertencia de su derecho a no prestarlo) para poder ser objeto de tratamiento informático; por otra, los relativos al origen racial, a la salud y a la vida sexual, en los cuales el consentimiento no tiene por qué

---

[460] RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *El derecho a la protección de datos personales de los trabajadores: nuevas perspectivas*, cit., p. 17.
[461] ORTIZ LALLANA, M.C.: "Derechos fundamentales y relación laboral", *RMTAS*, núm. 13, 1998, p. 38.
[462] SSTCo 254/1993, de 20 de julio y 290 y 292/2000, de 30 de noviembre. Por extenso, VILLAVERDE MENÉNDEZ, I.: "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal", *La protección de datos de carácter personal en los centros de trabajo,* FARRRIOLS i SOLA, A., (dir.), Cinca, Madrid, 2006, pp. 48 y ss.
[463] DE VICENTE PACHÉS, F.: "Las facultades empresariales de vigilancia y control en las relaciones de trabajo", *TS*, núm. 57, 2004, p. 30.
[464] FERNÁNDEZ VILLAZÓN, L.A.: "Tratamiento automatizado de datos personales en los procesos de selección de los trabajadores", *RL*, núm. 11, 1984, pp. 511 y 514.
[465] DEL REY GUANTER, S.: "Tratamiento automatizado de datos de carácter personal y contrato de trabajo (una aproximación a la intimidad informática del trabajador)", *RL*, 1994, T. I, p. 20 ó CARDONA RUBERT, M.B.: "Tratamiento automatizado de los datos personales del trabajador", *RTSS,* núm. 16, 1994, p. 95.
[466] SALAS PORRRAS, M. y VILA TIERNO, F.: "Cuestiones derivadas de la aplicación de las nuevas tecnologías en el proceso de intermediación laboral", *Estrategia europea, Estado autonómico y política de empleo. XVIII Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTIn, Madrid, 2008, p. 401.
[467] TONIATTI, R.: "Libertad infomática y derecho a la protección de datos personales: principios de legislación comparada", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 29, 1991, p. 157.
[468] FONTANA, A.: "In tema de `controlo a distanza'", *Il Diritto del Lavoro*, 1985, T. II, pp. 187 y ss.

constar por escrito y ha de ser prestado no sólo sobre el tratamiento, sino también sobre su recogida[469]. Como nota común a ambas categorías, cabe mencionar la prohibición de crear ficheros con la finalidad exclusiva de almacenar datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial o étnico o vida sexual (art. 7.4 LOPD)[470]. Todo ello sin olvidar cómo tales datos están protegidos bajo el nivel más alto de seguridad (art. 81 Real Decreto 1720/2007).

Como mecanismos de garantía, se exige, en primer lugar y como regla general, en cualquier tipo de dato (especialmente protegido u ordinario), el consentimiento informado del titular para cualquier cesión o tratamiento –art. 6.1--. Sin embargo, en la fase previa a un contrato de trabajo esta regla general parece quebrar, no en vano la excepción queda recogida por el art. 6.2 LOPD que niega la exigibilidad del consentimiento del titular de los datos cuando éstos se refieran a las partes de un contrato o precontrato laboral, en cuanto necesarios para su mantenimiento o cumplimiento. Es más, se entiende que el consentimiento va implícito en la simple aceptación de la oferta o en la perfección del contrato[471]. Con todo, esta previsión legal, reseñada como excepción a la necesidad de que el afectado preste su consentimiento, no debe, sin embargo, llamar a equívocos en cuanto a la exigencia del requisito mentado, pues, si bien siendo plenamente conscientes de la necesidad empresarial de manejar información automatizada de sus dependientes para obtener una adecuada organización de su unidad productiva, conforme acertadamente matiza el art. 5 LOPD, el principio de autodeterminación exige también la información al interesado para toda recogida de datos personales tendente a alimentar un fichero automatizado y afecte a cuestiones no relacionadas directamente con la actividad profesional, quedando abierta la posibilidad de ejercitar el derecho de oposición al tratamiento (y también cancelación) "cuando existan motivos fundados y legítimos relativos a una concreta situación personal" (art. 6.4 LOPD)[472].

3.- Las propias instituciones formativas son muchas veces las interesadas en que se produzca el puente que permita, tras la obtención de una determinada titulación, acceder al mercado de trabajo. Las razones que impulsan en tal sentido obedecen a la preocupación por las salidas profesionales de los alumnos y, cómo no, al prestigio que como instituciones docentes les supone para captar nuevos estudiantes (clientes de sus servicios). A tal efecto, los centros educativos, auxiliados por las nuevas tecnologías, suelen crear este tipo de bolsas de empleo o instrumentos equivalentes (muchas veces institucionalizados, tal y como sucede con los Centros de Orientación e Información para el Empleo –COIE—de las Universidades) que procuran ocupación a sus egresados (en cuyo caso el centro educativo actuaría como un verdadero intermediario laboral aun cuando la relación del recién titulado con la empresa se oculte tras el disfrute de una beca o –mejor—una práctica no laboral a la luz del Real Decreto 1453/2011, de 31 de octubre), así como la realización de prácticas profesionales en empresas para alumnos de últimos cursos (aquí en régimen no laboral sino como alumnos de un practicum curricular y extracurricular)[473], a lo cual impulsa además la implantación del denominado Espacio Europeo de Educación Superior, tal y como se deduce de lo dispuesto en el Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario, cuyos arts. 8 f) y 9 f) recogen, respectivamente, el derecho de los alumnos de Grado y Máster a realizar este tipo de prácticas.

XII.- Organizaciones y Agentes Sociales

La preocupación por los temas relacionados con el empleo no es patrimonio exclusivo de los poderes públicos y de los agentes privados autorizados para ello, así como de aquellas otras entidades que de forma más o menos institucionalizada colaboran en esta labor aun cuando no realicen tareas propias de intermediación. Desde un prisma normativo-conceptual, no

[469] STSJ, Social, Cataluña 7 junio 2006 (TOL 1035232).
[470] FREIXAS GUTIÉRREZ, G.: *La protección de los datos de carácter personal en el Derecho español*, Bosch, Barcelona, 2001, pp. 127 y ss.
[471] DEL REY GUANTER, S.: "Tratamiento automatizado de datos de carácter personal y contrato de trabajo (una aproximación a la `intimidad informática' del trabajador)", *RL*, Tomo I, 1994, p. 24.
[472] GARCÍA ONTOSO, R.M.: "Comentarios a la nueva Ley de Protección de Datos de Carácter Personal, de 13 de diciembre de 1999", *XIII Encuentro sobre Informática y Derecho,* DAVARA RODRIGUEZ, M.A., (coord.), Aranzadi, Pamplona, 2000, p. 35.
[473] CAVAS MARTÍNEZ, F.: "El entramado institucional del empleo en las vertientes pública y privada", cit., p. 305.

cabe duda que ello atañe también a las organizaciones y agentes sociales[474], interlocutores habituales en el mundo del trabajo, esto es, a los sindicatos y a las asociaciones empresariales. Estos sujetos, singularmente los primeros, gozan de una posición privilegiada para terciar con voz propia, siquiera de manera indirecta, en el terreno de la intermediación en el mercado de trabajo. La han tenido, sin duda, en la literatura económica clásica (que llega hasta nuestros días, desde luego), saliendo a escena, sobre todo, con ocasión del estudio de los factores causantes de desempleo.

No cabe duda que las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales pueden coadyuvar al diseño y aplicación de la política de colocación y a la tutela de los desempleados, como la experiencia ha puesto de relieve. La implicación de dichos sujetos en la intermediación debe discurrir, naturalmente, por los cauces habituales: la participación institucional y el diálogo o concertación social, que entrañan una relación directa con el poder público correspondiente, y la negociación colectiva, que, pese a su carácter exclusivamente bilateral, puede fijar directrices de alcance general o interprofesional, y establecer compromisos más concretos en ámbitos sectoriales o empresariales, máxime cuando el art. 16 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su párrafo cuarto, contempla el diálogo social como factor de progreso económico y cohesión social y principio rector de las políticas públicas.

En Castilla y León se ha promulgado, además, la Ley 8/2008, de 16 de octubre, cuyo objeto es la creación del Consejo del Diálogo Social como máximo órgano de encuentro y participación institucional de los Agentes Económicos y Sociales y la Junta de Castilla y León.

Tales posibilidades obligan a distinguir los tres siguientes supuestos:

1.- La intervención de los agentes sociales en materia de empleo se ha dejado sentir de forma contundente en cuanto a los Acuerdos Marco se refiere. Así, cabe recordar, sin necesidad de remontar la atención a precedentes más remotos, que el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo, fruto del cual vio la luz la Ley 63/1997, supuso una apuesta decidida y férrea por la calidad en el empleo, que se ha convertido en nuestros días en el objetivo final de toda política ocupacional. En este mismo año se alcanzó también el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva, renovado sucesivamente, si bien con alguna interrupción[475], siendo el último el suscrito el 9 de febrero de 2010, denominado Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010, 2011 y 2012 (AENC). Todos ellos, en concreto los suscritos entre el año 2002 y el año 2008, han centrado gran parte de su atención e interés en el tema que aquí nos ocupa, estableciendo pautas que han ido encaminadas, precisamente, a la adopción de medidas capaces de incidir en el mercado de trabajo español y, en su caso, corregir sus deficiencias y anómalas características. Sobre todo, la temporalidad y excesiva rotación de la mano de obra y las dificultades para la creación y el mantenimiento del empleo[476]. El último Acuerdo citado introduce, no obstante, algunas novedades, singularmente las referidas al mantenimiento y recuperación del empleo, recordando a tal fin previsiones legales vigentes (quizá porque se cumplen poco) y exhortando a la negociación colectiva para que desarrolle las ocho tareas siguientes[477]: a) promocionar la contratación indefinida (inicial o sobrevenida); b) fomentar el uso adecuado de las modalidades contractuales, quedando prohibida la introducción de redacciones o pactos que desnaturalicen las causas previstas en el ET; c) evitar el encadenamiento

[474] GARCÍA MURCIA, J.: "Desempleo", *Desempleo. XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTAS, Madrid, 2004, p. 61.

[475] El 20 de diciembre de 2001 se suscribió el Acuerdo para la Negociación Colectiva del año 2002; el 23 de enero de 2003 se firma el Acuerdo para 2003, prorrogado para 2004 en fecha 22 de diciembre de 2003; el 4 de marzo de 2005 se al alcanza el Acuerdo para 2005, prorrogado para 2006 el 26 de enero de ese mismo año; y finalmente el 6 de marzo de 2007 se alcanza el Acuerdo correspondiente a dicho año, prorrogado para 2008 el 18 de diciembre de 2007. En 2009, no se alcanza el oportuno Acuerdo, alcanzando, el 9 de marzo de 2009, unos "criterios unitarios de CCOO y UGT para la negociación colectiva y el empleo; propuestas sindicales frente a la crisis y por una condiciones de trabajo y empleo dignas. PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: *Derecho del Trabajo,* cit., p. 483.

[476] MARTÍNEZ MORENO, C.: "Negociación colectiva y políticas de empleo", *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo,* DE LA CASA QUESADA, S. y VALLECILLO GÁMEZ, R.M. (coords.), Bomarzo, Albacete, 2011, p.141.

[477] SEMPERE NAVARRO, A.V.: "El Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva de 9 de febrero de 2010", *Revista Aranzadi Doctrinal,* núm. 1, 2010 (BIB 2010/2003).

injustificado de sucesivos contratos temporales; d) limitar el volumen global de las contrataciones a término; e) fomentar los contratos formativos y la definitiva incorporación a la empresa de los jóvenes vinculados a ellos; f) potenciar los contratos fijos discontinuos o, según los caos, el contrato a tiempo parcial indefinido, con carácter preferente frente a la contratación temporal o al recurso a las horas extras; g) estimular la jubilación parcial (y el contrato de relevo), así como regular las jubilaciones forzosas en las condiciones legalmente aceptadas; y h) controlar la evolución del empleo cuando se adopten medidas relacionadas con el mismo[478].

No cabe olvidar tampoco la participación de los agentes sociales en la elaboración y seguimiento de los sucesivos Planes Nacionales de Acción para el Empleo (pudiendo destacar el Plan de Acción para el empleo del Reino de España de 2004)[479] y los Programas Nacionales de Reformas y sus Informes anuales de Progresos[480]. También, en los Acuerdos de Formación Continua, no en vano desde que en 1992 se inició la experiencia con la firma del Acuerdo Nacional de Formación Continua y del Acuerdo tripartito en materia de Formación Continua de trabajadores ocupados, se ha perfeccionado la negociación y el diálogo hasta llegar al vigente IV Acuerdo Nacional para la Formación con vigencia para el período 2006-2010[481] (estando en trámite de negociación el V). Se trata de un Acuerdo sobre una materia concreta de las relaciones de trabajo (art. 83.3 ET), que establece los contenidos mínimos a desarrollar por la negociación colectiva sectorial y delimita la esfera de actuación de la intersectorial, por lo que se presenta, a su vez, con el carácter propio de los acuerdos para fijar las reglas que eviten conflictos de concurrencia entre convenios (art. 83.2 ET). Tiene por objeto promover un modelo integrado de formación para el empleo que supere las insuficiencias del anterior y ayude a construir un sistema que favorezca la promoción a lo largo de la vida del trabajador, contribuya a la mejora de la productividad y mejore la empleabilidad. En fin, no cabe ocultar, a la postre, que las organizaciones empresariales y sindicales más representativas han participado en la elaboración de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014.

En Castilla y León, sucesivos han sido los Planes Regionales de Empleo y los Acuerdos de Formación, a los que se ha hecho referencia en otros apartados del presente estudio.

2.- La participación de los agentes sociales en la política de empleo, tanto en su planificación, mediante Acuerdos, como en su aplicación a través de compromisos en convenios colectivos, no debe hacer olvidar tampoco su presencia institucional en el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, integrado por un representante de cada una de las Comunidades Autónomas, y por igual número de representantes de la Administración General del Estado, de las organizaciones empresariales y de las organizaciones sindicales más representativas. Eso sí, a efectos de ponderación de voto, el total de cada una de las dos partes sociales alcanza el mismo valor que el de las dos Administraciones territoriales presentes, con el fin de salvaguardar el carácter tripartito del órgano colegiado[482].

Igualmente, participan en la estructura central y periférica del SPEE, como manifestación de la necesidad de intervención de dichas instituciones en la vida política (art. 7 CE). En la primera, dentro del Consejo General (ocho representantes de las organizaciones sindicales y ocho de las organizaciones empresariales –art. 4.1 Real Decreto 1383/2008--); y de la Comisión Ejecutiva Central (cuatro representantes de las organizaciones sindicales y cuatro de las organizaciones empresariales –art. 5.1 Real Decreto 1383/2008--). En la segunda, dentro de las Comisiones Ejecutivas Territoriales (seis vocales designados por las organizaciones sindicales y seis vocales designados por las organizaciones sindicales –art. 18 Real Decreto 1383/2008--); y de las Comisiones Ejecutivas Provinciales (tres representantes

[478] VALDÉS DAL-RE, F.: "El Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva (2010, 2011 y 2012)", *RL,* 2010, Tomo I, pp. 77 y ss.
[479] LICERAS RUIZ, D.: "Los planes nacionales de acción para el empleo en España", *Gaceta Sindical,* núm. 5, 2005, pp. 53 y ss.
[480] www.mtin.es.
[481] BOE de 27 de marzo de 2006.
[482] CABEZA PEREIRO, J.: "Intermediación y otros actores de las políticas de empleo", *La Estrategia Europea para el Empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español,* CABEZA PEREIRO, J. y BALLESTER PASTOR, M.A., MTIn, Madrid, 2010, p. 198.

de las organizaciones sindicales y tres de las asociaciones empresariales –Real Decreto 355/1991, de 15 de marzo--)[483].

Esta necesidad de participación institucional en materia de colocación, como freno a los peligros derivados de la intromisión del factor político en un servicio público de tanta enjundia como el aquí analizado, ha estado presente desde la creación de la OIT. Se pensó, como primera hipótesis, constituir un sistema sindical de colocación, pero esta idea fue desechada por considerar que podía beneficiar exclusivamente a los afiliados. Se barajó, igualmente, la implantación de una organización mixta de patronos y obreros, pero también se rechazó por entender que podía extender su actuación únicamente a los asociados. Finalmente, se abogó por un sistema de colocación público con representación obrera y patronal. Así, el primer Convenio en esta materia, el Convenio núm. 2 y la Recomendación núm. 1, de 1919 sobre Desempleo, ya señalaban que la estructura del Servicio Público de Empleo se integraba "por comités en los que deberán figurar representantes de los trabajadores y de los empleadores, que serán consultados en todo lo que concierna al funcionamiento de dichas agencias". Además, el único Convenio específico sobre el Servicio de Empleo, el Convenio núm. 88 de 1948, señala, en su art. 4, que "se deberán celebrar los acuerdos necesarios, por intermedio de comisiones consultivas para obtener la cooperación de representantes de los empleadores y de los trabajadores en la organización y funcionamiento del servicio de empleo, así como en el desarrollo del programa del servicio de empleo"[484].

Igualmente, si se analiza la historia de colocación en España, cabe recordar que la intervención de las asociaciones empresariales y sindicales en la estructura de un servicio público data de la II República, tal y como demuestra el art. 10 Ley Colocación de 1931, en virtud del cual "en la elección de personal para el servicio de las oficinas se considerará como mérito, en igualdad de condiciones, el conocimiento de la técnica de los oficios y la práctica probada en cuestiones sociales"[485], idea que se retomó, tras el paréntesis de la Dictadura Franquista, con la creación del Instituto Nacional de Empleo, en cuyos órganos directivos, concretamente, en el Consejo General y en la Comisión Ejecutiva, estaban representadas la Administración y las asociaciones sindicales y empresariales más representativas (art. 40 LBE y Real Decreto 1458/1986, de 6 de junio)[486].

Este es el antecedente inmediato de la intervención de las asociaciones sindicales y empresariales en la estructura actual del SPEE y de los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, cuya normativa específica arroja un patrón común: las asociaciones sindicales y empresariales están presentes tanto en los Consejos de Administración como en los órganos consultivos. En concreto, en Castilla y León, el Decreto 110/2003, en su art. 25 prevé la participación en la composición del Consejo General de Empleo de cuatro representantes a propuesta de las organizaciones sindicales más representativas de la Comunidad, y otros cuatro a propuesta de las organizaciones empresariales más representativas. Asimismo, dentro de las Comisiones Ejecutivas Provinciales del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, el art. 33 del citado Decreto, prevé la participación de cuatro representantes de las organizaciones sindicales más representativas y otros cuatro de las organizaciones empresariales

No cabe duda, por tanto, que la participación institucional de las partes sociales se hace efectiva en la propia LE a través de los órganos anteriormente indicados, pero conviene dar un paso más para dar cumplimiento a lo previsto en el art. 21.5 Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajador Autónomo (LETA), que otorga a las asociaciones representativas de los trabajadores por cuenta propia capacidad jurídica para ostentar representación institucional ante las Administraciones Públicas u otras entidades u organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista. Por consiguiente, y máxime a la

[483] ROMERO PARDO, P. y SALAS PORRAS, M.: "Art. 12. Organización", cit., pág. 325.
[484] SERRANO FALCÓN, C.: "Art. 18. Colocación", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011, p. 440.
[485] MONTOYA MELGAR, A.: *Idelología y lenguaje en las leyes laborales en España (1873-1978),* Civitas, Madrid, 1975, pp. 13 y ss.
[486] SERRANO FALCÓN, C.: "Art. 8. Organización", cit., p. 441.

vista de la importancia creciente que ostenta en las estrategias de empleo el fomento del autoempleo, parece necesaria y procedente la presencia, cuanto menos en el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, de las organizaciones representativas de estos trabajadores en régimen de auto-organización[487].

De hecho, la inexistencia de un mecanismo formal de interlocución con las organizaciones de autónomos ha producido la emergencia de instituciones de composición no reglada que provocan una negociación paralela, acaso sustitutiva de los órganos formalmente competentes. Así ha sucedido, en este ámbito, con la denominada "mesa del trabajo autónomo", conformada por el Gobierno y representantes de varias asociaciones de este tipo. Alguna norma sobre fomento de empleo, como el Real Decreto 1300/2009, de 31 de julio, se ha debatido en este ámbito.

Tampoco debe olvidarse el papel que la propia Ley 20/2007 le reconoce al Consejo de Trabajo Autónomo, cuya composición conjuga la participación institucional de las organizaciones sindicales más representativas cuyo ámbito de actuación sea intersectorial y estatal, con la coordinación de las tres Administraciones territoriales: la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, éstas representadas a través de la Asociación de Entidades Locales más representativas en el ámbito estatal. Es verdad que en su seno puede y debe producirse un impulso de las políticas de desarrollo del trabajo autónomo, pero ello no es óbice para que las asociaciones representativas de este colectivo deban estar presentes también en el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo[488], máxime cuando el Real Decreto Ley 14/2011 introduce una nueva disposición adicional 7ª en la LE para señalar que "en la elaboración de la Estrategia Española de Empleo y el Plan Anual de Política de Empleo, y en relación con las actuaciones de promoción del trabajo autónomo y de la economía social, se consultará a los Consejos de Trabajo Autónomo y de Fomento de la Economía Social".

3.- El art. 5 Ley 10/2003 señala que "el Servicio Público de Empleo de Empleo de Castilla y León, en los términos previstos en la legislación vigente, podrá formalizar acciones de colaboración y cooperación con personas jurídicas, públicas o privadas, cuyos objetivos y actividades sean de interés para aquél, potenciando la colaboración y participación de los agentes sociales y económicos en estos ámbitos". Por su parte, el art. 5.3 Decreto 110/2003 establece que tendrán preferencia en estos procesos los agentes económicos y sociales más representativos[489]. Asimismo, los interlocutores sociales colaboran con el Observatorio Regional de Empleo como unidad técnica de prospección y análisis del mercado laboral de Castilla y León (art. 13 Decreto 110/2003).

[487] CABEZA PEREIRO, J.: "Intermediación y otros actores de las políticas de empleo", cit., p. 199.
[488] CABEZA PEREIRO, J.: "Intermediación y otros actores de las políticas de empleo", cit., p. 199.
[489] CALVO GALLEGO, F.J. y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (dirs.): *Colocación y servicios de empleo,* cit., p. 275.

XIII.- Bibliografía

ALAMEDA CASTILLO, M.T.: “La cesión de trabajadores a través de empresas multiservicios”, *RL,* Tomo II, 2005.

ALARCÓN CASTELLANOS, M.M.: “Agencias privadas de colocación”, *Enciclopedia Laboral Básica Alfredo Montoya Melgar,* SEMPERE NAVARRO, A.V.; PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F. y AGUILERA IZQUIERDO, R., (dirs.), Civitas, Madrid, 2009.

ALBIOL MONTESINOS, I.: "Las empresas de trabajo temporal", *TS*, núm. 43, 1994.

ALCAIDE CASTRO, M. y QUIRÓS TOMÁS, F.J.: “La evolución del mercado de trabajo español durante los últimos veinte años”, *TL,* núm. 46, 1998.

ALEGRE NUENO, M.: “La prestación extraordinaria por desempleo”, *AL,* núm. 5, 2010.

ALEMÁN PÁEZ, F.: “Políticas de empleo y constitucionalización territorial del Estado: un análisis cualitativo”, *DL*, núm. 88, 2010, Vol. I.

ALEMÁN PÁEZ, F.: “Sistema de empleo, redes de empleo y Derecho Social del Empleo. Tres paradigmas conceptuales, críticos y analíticos”, *RL*, núm. 4, 2011.

ALONSO OLEA, M. y CASAS BAAMONDE, M.E.: *Derecho del Trabajo*, 26ª edición, Civitas, Madrid, 2009.

ALONSO OLEA, M., “El paro forzoso y su aseguramiento social”, *RSS,* núm. 15, 1982.

ALONSO OLEA, M.: “El trabajo como bien escaso”, discurso recogido en la *RMTAS,* núm. 33, 2001.

ALUJAS RUÍZ, J.A.: “El Servicio Público de Empleo y su labor como intermediario en el mercado de trabajo en España”, *Cuadernos de CC.EE y EE.,* núm. 53, 2007.

ALUJAS RUÍZ, J.A.: *Políticas activas de mercado de trabajo en España*, CES, Madrid, 2003.

ÁLVAREZ ALEDO, C.: “Nuevos retos para las políticas activas de empleo”, *Economistas,* núm. 77, 1998.

ÁLVAREZ CORTÉS, J.C., “El desempleo en su modalidad de pago único como ayuda a nuevos emprendedores”, *TL,* núm. 95, 2008.

ÁLVAREZ CORTÉS, J.C.: “Medidas de creación de empleo”, *Lecciones de Derecho del Empleo,* RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C. y CALVO GALLEGO, F.J., (dirs.), Tecnos, Madrid, 2006.

ÁLVAREZ CUESTA, H., “Lagunas y puentes en la protección de las rentas de inserción autonómicas”, www.aedtss.com.

APARICIO TOVAR, J.: “La continuidad de una política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral de 2010”, *Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010, de reforma laboral,* BAYLOS GRAU, A., (dir.), Bormarzo, Albacete, 2011.

APARICIO TOVAR, J.: “Ponencia temática I: Políticas de empleo y Comunidades Autónomas”, www.aedtss.es.

ARAGÓN GÓMEZ, C.: “Comentario a la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos”, *JL,* núm. 44, 2010.

ARIAS DOMÍNGUEZ, A.; GARCÍA SILVERO, E.A. y HIERRO HIERRO, J.: “Estrategias de lucha contra el desempleo: el emergente fenómeno del outplacement”, *Desempleo. XIV Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTAS, Madrid, 2004.

ASCOLI, V.: “Estado de bienestar y acción voluntaria”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 38, 1997.

BADIOLA SÁNCHEZ, M. y ORCARAY REVIRIEGO, J.J.: “El nuevo artículo 145 bis de la Ley de Procedimiento Laboral. La vertiente sustantiva y procesal de un nuevo proceso orientado a la interdicción del fraude en la contratación temporal sucesiva”, *Desempleo. XIV Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTAS, Madrid, 2004.

BALLESTER PASTOR, M.A.: “El contrato para la formación y la relación en alternancia: viejas soluciones o nuevos problemas”, *RTSS (CEF),* núm. 201, 1999.

BALLESTER PASTOR, M.A.: “Formación global efectiva: formación en ciclo vital: instrumentos jurídico laborales”, *La Estrategia Europea para el Empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español,* CABEZA PEREIRO, J. y BALLESTER PASTOR, M.A., MTIn, Madrid, 2010.

BARCELÓN COBEDO, S.: “Desempleo y trabajadores autónomos: la nueva prestación por cese de actividad”, *AS,* núm. 18, 2011, BIB 2010/2955.

BARRA RAMOS, F.J.: “El ámbito local y el empleo: las iniciativas desde el Ayuntamiento de Huelva”, *Inserción Laboral,* GALÁN GARCÍA, A. y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., (coords.), Universidad, Huelva, 1999.
BIBLE, J. y Mc WHIRTER, D.: *Privacy in the workplace*, Quorum Books, Nueva York, 1990.
BOLTAINA BOSCH, X.: “El pago de las prestaciones por desempleo: aspectos administrativos y laborales”, *Desempleo, XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTAS, Madrid, 2004.
BORRAJO DACRUZ, E. y DILLA CATALÁ, M.: “El Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997. Convenio núm. 181 de la OIT”, *AL*, núm. 4, 2000.
BORRAJO DACRUZ, E.: “Distribución de las competencias entre el poder central y los poderes territoriales en materia de sanidad y seguridad social”, *Revista de Derecho Público*, Vol.III-IV, 1980.
BORRAJO DACRUZ, E.: *Sindicalismo obrero en Francia,* CSIC, Madrid, 1956.
BRUNETE DE LA LLAVE, M.T.: “El nuevo contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado (I). Configuración y actuaciones preparatorias del contrato de CPP”, *Contratación Administrativa Práctica,* núm. 96, 2010.
BURGOS GINER, M.A.: “Aspectos importantes en materia laboral y de Seguridad Social contenidos en la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* núm. 24, 2011.
CABEZA PEREIRO, J. y BALLESTER PASTOR, M.A.: “Los presupuestos de la Estrategia Europea para el empleo 2020”, *La Estrategia para el Empelo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español,* MTIn, Madrid, 2010.
CABEZA PEREIRO, J. y BALLESTER PASTOR, M.A.: *Informe sobre el empleo, 2010*, MTIn, Madrid, 2010.
CABEZA PEREIRO, J.: “El nuevo régimen jurídico del desempleo”, *Desempleo. XIV Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTAS, Madrid, 2004.
CABEZA PEREIRO, J.: “Estrategia europea, Estado Autonómico y Política de Empleo”, *Estrategia europea, Estado autonómico y política de empleo, XVIII Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTIn, Madrid, 2008.
CABEZA PEREIRO, J.: “Intermediación y otros actores de la política de empleo”, *La Estrategia Europea para el Empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español,* CABEZA PEREIRO, J. y BALLESTER PASTOR, M.A., MTIn, Madrid, 2010.
CABEZA PEREIRO, J.: “La protección por desempleo en el ámbito de la crisis económica”, *La Estrategia Europea para el Empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español,* CABEZA PEREIRO, J. y BALLESTER PASTOR, M.A., MTIn, Madrid, 2010.
CACHÓN RODRÍGUEZ, L.: “Creación de empleo y yacimientos de empleo”, *Gaceta Sindical*, núm. 167, 1998.
CACHÓN RODRÍGUEZ, L; COLLADO CURIEL, J.L. y MARTÍNEZ MARÍN, M.I.: *Nuevos yacimientos de empleo en España. Potencial de crecimiento y desarrollo futuro*, MTAS, Madrid, 1998.
CALDERÓN PASTOR, F.J.: “Las empresas de trabajo temporal tras la Ley 35/2010 de reforma del mercado de trabajo”, *Información Laboral. Jurisprudencia,* núm. 8, 2010.
CALVO GALLEGO, F.J. y RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “La adaptación del marco normativo de las empresas de trabajo temporal”, *RL*, núm. 21-22, 2010.
CALVO GALLEGO, F.J. y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “Nuevas normas en materia de intermediación y empresas de trabajo temporal”, *TL*, núm. 107, 2010.
CALVO GALLEGO, F.J. y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (dirs.): *Colocación y servicios de empleo,* CES, Madrid, 2011.
CALVO GALLEGO, F.J.: “Políticas activas de empleo, subvenciones y contratación temporal: el caso de los agentes de empleo y desarrollo local”, *TL,* núm. 83, 2006.
CÁMARA BOTÍA, A.: “Las empresas de inserción: aspectos laborales”, *REDT,* núm. 135, 2007.
CAMAS RODA, F.: *La formación profesional en los ámbitos educativo y laboral (análisis tras la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, y el Real Decreto 395/2007, de Formación profesional para el empleo),* Aranzadi, Pamplona, 2007.
CARDONA RUBERT, M.B.: "Tratamiento automatizado de los datos personales del trabajador", *RTSS,* núm. 16, 1994.
CARDONA RUBERT, M.B.: “Las agencias de colocación en el Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo”, *La reforma*

laboral 2010, GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J.R. (dirs.), Lex Nova, Valladolid, 2010.
CARDONA RUBERT, M.B.: "Las agencias de colocación en la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo", *La reforma del mercado de trabajo,* GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J.R., (dirs.), Lex Nova, Valladolid, 2010.
CARRERO DOMÍNGUEZ, C. y BLASCO DE LUNA, F.J.: "La Ley 35/2010, de 17 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. Empresas de trabajo temporal", *La reforma del mercado de trabajo: La Ley 35/2010, de 17 de septiembre*, GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J.R., (dirs), Lex Nova, Valladolid, 2010.
CASARES MARCOS, A.: "Análisis del marco general, estado actual y perspectivas de las fórmulas de colaboración público-privada con especial referencia a la Comunidad de Castilla y León", *Estado actual y perspectivas de la colaboración público-privada,* CESCyL, Valladolid, 2011.
CASAS BAAMONDE, M.E. y PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: "La ruptura del monopolio público de colocación: colocación y fomento del empleo", *RL,* 1994, Tomo I.
CASAS BAAMONDE, M.E.: "Convergencia Europea, reformas del mercado de trabajo y territorialización de las políticas y de los Servicios Públicos de Empleo", *AL*, 1993, Tomo II.
CASAS BAAMONDE, M.E.: "La reforma del Derecho del Trabajo. Diez años de legislación laboral: 1985-1995", *RL,* núms. 1-2, 1996.
CASTELLS, M.: *La era de la información, vol. I*, *La sociedad real*, Alianza Editorial, Madrid, 2001.
CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ, J., "Los trabajos de colaboración social", *Trabajo subordinado y trabajo autónomo en la delimitación de fronteras del Derecho del Trabajo. Estudios en homenaje al Profesor José Cabrera Bazán,* CRUZ VILLALÓN, J. (coord.), Tecnos, Madrid, 1999.
CATTENAT, A. y PAUL, G.: *Les nouvelles technologies dans l'information scientifique et technique*, La Documentation Française, París, 1984, p. 81.
CAVAS MARTÍNEZ, F., "El nuevo Derecho del Empleo", *AS*, 2003, Tomo V.
CAVAS MARTÍNEZ, F.: "El convenio núm. 81 de la OIT sobre las agencias de empleo privadas (1997) y su incidencia en el sistema español de colocación", *AS,* 2000, Tomo V.
CAVAS MARTÍNEZ, F.: "El nuevo Derecho del Empleo", *AS,* 2003, Tomo V.
CAVAS MARTÍNEZ, F.: "Protección por desempleo e inserción laboral: balance provisional de los programas de renta activa de inserción 2000/2003", *AS,* 2003, Tomo V.
CELADA CRESPO, F.; HIDALGO MARTÍN, J. e HIDALGO MARTÍN, I.: *Sistemas de intermediación en el mercado de trabajo en el ámbito local,* MTAS, Madrid, 2001.
CESCYL: *Situación económica y social de Castilla y León en 2010,* Tomo I, Cescyl, Valladolid, 2011.
CESCYL: *Dictamen sobre el Plan Especial de Actuación en las áreas periféricas de Castilla y León 2002-2006,* Cescyl, Valladolid, 2006.
CHACARTEGUI JÁVEGA, C.: *Empresas de trabajo temporal y contrato de trabajo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000.
COX, T. y RIAL-GONZÁLEZ, E.: "El estrés laboral: panorámica europea", *Revista de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo*, núm. 5, 2002.
CRISTÓBAL RONCERO, M.R.: "Políticas de empleo en la Unión Europea", *RMTAS,* núm. 33, 2001.
CROQUETTE, D.: "Pour une déontologie de l'embauche", *Projet*, núm. 224, 1991.
CRUZ VILLALÓN, J., "La política de inmigración: una competencia compartida", *Inmigración y Trabajo de Extranjeros*, GARCÍA MURCIA, J., (coord.), Principado de Asturias, Oviedo, 2005.
CRUZ VILLALÓN, J.: "Algunas claves de la reforma laboral de 2010", *TL*, núm. 107, 2010.
CRUZ VILLALÓN, J.: "El nuevo régimen jurídico de la colocación de trabajadores", *TL,* núm. 32, 1994.
CRUZ VILLALÓN, J.: "La prevención de riesgos laborales en el ámbito de las empresas de trabajo temporal", *Empresas de Trabajo Temporal,* ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., (dir.), CES, Madrid, 2002.
CRUZ VILLALÓN, J.; RODRÍGUEZ-RAMOS VELASCO, P. y GÓMEZ GORDILLO, R.: *Estatuto de los Trabajadores. Comentado*, Tecnos, Madrid, 2003.

D'ANTONA, M.: "Sistema giuridico comunitario", *Diccionario di Diritto del Lavoro Comunitario,* BAYLOS GRAU, A.; CARUSO, B.; D'ANTONA, M. y SCIARRA, S., Monduzzi Editore, Bologna, 1996.
DE LA CASA QUESADA, S. y MOLINA HERMOSILLA, O.: "La renta activa de inserción: una incierta incursión estatal en el ámbito de las políticas de inserción", *RTSS (CEF),* núm. 224, 2001.
DE LA CASA QUESADA, S.: "Políticas activas y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica", *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo,* DE LA CASA QUESADA, S. y VALLECILLO GÁMEZ, M.R., (coords.), Bomarzo, Albacete, 2011, p. 208.
DE LA CASA QUESADA, S.; VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: "Empleo a tiempo parcial y temporal, reciclaje profesional e itinerarios personalizados de empleo: ¿modernizarse haciendo siempre lo mismo? (Comentario de los Reales Decretos Leyes 1/2011 y 3/2011)", *RTSS (CEF),* núm. 336, 2011.
DE LA PUEBLA PINILLA, A.: "El subsistema de formación profesional para el empleo. Comentario al RD 395/2007, de 23 de marzo"; *RL,* 2008, Tomo I.
DE LA TORRE PRADOS, I.: "Nuevas profesiones y formación profesional", *RMTAS,* núm. 36, 2002.
DE LA VILLA GIL, L.E.: *La formación histórica del Derecho del Trabajo*, Comares, Granada, 2003.
DE LA VILLA GIL, L.E.: "Desarrollo económico y Administración Laboral", *Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Cincuenta estudios del Profesor Luis Enrique de la Villa Gil. Homenaje a sus 50 años de dedicación universitaria,* CEF, Madrid, 2006.
DE LUCA, J.: "La polémica sobre los derechos de la solidaridad ", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales,* 1995.
DE PABLOS, J.C. y MARTÍNEZ, A.: "La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración,* núm. 77, 2008.
DE RAMOS, M.F. y HERNÁNDEZ, C.: "Tipología y metodología de los programas de outplacement", *Capital Humano,* núm. 133, 2000.
DE VICENTE PACHÉS, F.: "Las facultades empresariales de vigilancia y control en las relaciones de trabajo", *TS*, núm. 57, 2004.
DEL REY GUANTER, S. y LÁZARO SÁNCHEZ, J.L.: "La transformación de la intermediación en el mercado de trabajo a la luz del Convenio número 181 de la OIT: iniciativa privada y nuevas tecnologías", *RL*, Tomo I, 2000.
DEL REY GUANTER, S. y LEAL PERALVO, F.: "La relación entre los supuestos contractuales justificativos del contrato de puesta a disposición y los supuestos contractuales justificativos del contrato de trabajo de cesión temporal de duración determinada", *RL*, 1996, T. II.
DEL REY GUANTER, S.: "Tratamiento automatizado de datos de carácter personal y contrato de trabajo (una aproximación a la intimidad informática del trabajador)", *RL*, 1994, T. I.
DEL REY GUANTER, S.: "Reflexiones en torno a la posible adaptación del marco regulatorio del mercado de trabajo y de las relaciones laborales", *Circunstancia,* Año VII, núm. 20, septiembre 2009.
DEL SAZ CORDERO, S.: "La huida del Derecho Administrativo: últimas manifestaciones, aplausos y críticas", *Revista de Administración Pública*, núm. 136, 1995.
DEL VAL TENA, A.L.: "La intermediación en el empleo: un aspecto de la reforma del mercado de trabajo", *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral,* MONEREO PEREZ, J.L., (ed.), Universidad, Granada, 1996.
DEL VAL TENA, A.L.: "La política de empleo en la Unión Europea: de la Estrategia de Lisboa a la Estrategia Europa 2020", *TL,* núm. 106, 2010.
DELVOLVE, P.: "Marchés publics: les crières des `contrats-maison', *Revue du Droit de l'Union Européenne*, núm. 1, 2002.
DOMINGO ZABALLOS, M.J.: "Consideraciones sobre la Ley 57/2003, de 17 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local", *Actualidad Jurídica Aranzadi,* núm. 610, 2004.
DOMINGO ZABALLOS, M.J.: "El Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre: notas sobre el Fondo Estatal de Inversión Local", *Actualidad Jurídica Aranzadi,* núm. 769, 2009.
DORREGO DE CARLOS, A.: "La reforma de la intermediación laboral en la Ley 35/2010: perspectiva desde el sector de las empresas de trabajo temporal", *La Ley,* núm. 7488, 2010.
DURÁN LÓPEZ, F.: "Globalización y relaciones de trabajo", *REDT,* núm. 92, 1998.

ELORDI DENTICI, A.; DEL REY GUANTER, S.; SERRANO MARTÍNEZ, J.E. y GALA DURÁN, C.: *Trabajo, temporalidad y empresas de trabajo temporal en España,* www.agett.com.
ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. y MERCADER UGUINA, J.R.: "Las agencias de colocación y los servicios integrados para el empleo. La aplicación de nuevos medios técnicos a la gestión de la Seguridad Social. La selección de personal laboral en las Administraciones Públicas", *RL,* 1995, Tomo II.
ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: "La Ley de derechos de información: una Ley a medio camino", *RL*, núm. 7, 1991.
ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: "Estímulos materiales y ayudas instrumentales a la contratación laboral", *RL*, 1991, Tomo I.
ESTEBAN LEGARRETA, R., *Renta activa de inserción,* Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006.
FANLO LORAS, A.: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: "Art. 24. El enfoque preventivo de las políticas activas de empleo", *El Derecho del Empleo. El Estatuto jurídico del empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011.
FERNÁNDEZ COLLADOS, M.B.: "Consecuencias de la atribución a las Comunidades Autónomas de competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de extranjeros", *www.aedtss.com.*
FERNÁNDEZ COLLADOS, M.B.: "Servicios públicos de empleo y agencias de colocación", *Guía práctica de la reforma laboral de 2010,* CAVAS MARTÍNEZ, F. y LUJÁN ALCARAZ, J., (coords.), Laborum, Murcia, 2010.
FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y ÁLVAREZ CUESTA, H.: "Planificación y ejecución de la política de empleo", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011.
FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.; MARTÍNEZ BARROSO, M.R. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *El Derecho del Trabajo tras las últimas reformas flexibilizadoras de la relación laboral*, CGPJ, Madrid, 1998.
FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, F.: "Inicio del procedimiento", *Expedientes de regulación de empleo,* FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., (coord.), Civitas, Madrid, 2009.
FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.; ABRIL LARRAÍNZAR, M.P. y MEGINO FERNÁNDEZ, D.: *La reforma laboral de 2010: un análisis teórico-práctico,* CEF, Madrid, 2010.
FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F.: "25 años de legislación laboral. La legislación laboral en el último cuarto de siglo: cambios y continuidad", *RL,* núm. 23-24, 2010.
FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F.: "Políticas selectivas: un peculiar contenido de las medidas activas de empleo", *XVIII Congreso nacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2007.
FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, O.: "Rentas de inserción, Seguridad Social y competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas", *Desempleo. XIV Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTAS, Madrid, 2004.
FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: "La integración de la renta activa de inserción en la acción protectora de la Seguridad Social por Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre", *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Politica de Empleo. XVIII Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTIn, 2008
FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: "La protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos: cuestiones básicas", *Información Laboral. Legislación y Convenios Colectivos,* núm. 15, 2010.
FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: "Prestación, subsidio por desempleo y otras instituciones afines", *La reforma laboral de 2010. Estudio de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo,* SEMPERE NAVARRO, A.V., (dir.), Aranzadi, Pamplona, 2010.
FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: "Breves reflexiones sobre la autorización previa", *La autorización administrativa. La Administración electrónica. La enseñanza del Derecho Administrativo hoy. Actas del I Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo,* Aranzadi, Pamplona, 2007.
FERNÁNDEZ VILLAZÓN, L.A.: "Tratamiento automatizado de datos personales en los procesos de selección de los trabajadores", *RL*, núm. 11, 1984.

FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ, J.: “Algunas cuestiones sobre el régimen profesional del trabajador autónomo económicamente dependiente en la Ley 20/2007, de 11 de julio”, *TS,* núm. 211, 2008.
FERNÁNDEZ-FARRERES, G., “Administraciones instrumentales”, *Estudios para la reforma de la Administración Pública,* INAP, Madrid, 2004.
FREIXAS GUTIÉRREZ, G.: *La protección de los datos de carácter personal en el Derecho español*, Bosch, Barcelona, 2001.
FUERTES SUÁREZ, J.L.: “Responsabilidad de las Administraciones Públicas”, *Administraciones Públicas y ciudadanos*, Praxis, Madrid, 1993.
GALA DURÁN, C.: "Supuestos y consecuencias de la utilización `inadecuada' de las empresas de trabajo temporal", *RL*, núm. 19, 1998.
GALA DURÁN, C.: “La Directiva sobre empresas de trabajo temporal y su impacto en España”, *TL*, núm. 102, 2009.
GALA DURÁN, C.: “La recolocación de los trabajadores (outplacement) como vía de actuación frente a la crisis empresarial”, *Crisis y ocupación,* ESPUNY TOMÁS, M.J. y PAZ TORRES, O., (coords.), Bosch, Barcelona, 2010.
GALA DURÁN, C.: *Derechos y obligaciones entre los trabajadores cedidos por las empresas de trabajo temporal y las empresas usuarias*, Constitución y leyes, Madrid, 1998.
GALIANA MORENO, J.M.: “Aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam”, *REDT,* num. 88, 1998.
GALLEGO MORALES, A.J.: “La emergencia de nuevos agentes en los procesos de colocación. Perspectivas y peligros”, *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral,* MONEREO PEREZ, J.L., (ed.), Universidad, Granada, 1996.
GÁRATE CASTRO, J.: “Desempleo: trabajadores incluidos y excluidos de la cobretura”, *Cuadernos de Derecho Judicial,* núm. 10, 1996.
GARCÍA ARCE, M.C.: *La dimensión territorial de la política de empleo,* Aranzadi, Pamplona, 2010.
GARCÍA BLASCO, J.: “Las técnicas de creación y fomento del empleo en la negociación colectiva”, *Transformaciones del Derecho del Trabajo: nuevas formas de empleo y concertación social,* Universitat de Barcelona-Institut d’Estudis Laborals, Barcelona, 1991.
GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, T. I, 11ª edición, Civitas, Madrid, 2002.
GARCÍA FERNÁNDEZ, M.: "La contratación de trabajadores a través de las empresas de trabajo temporal" (I), *AL*, núm. 1, 1996.
GARCÍA FERNÁNDEZ, M.: "Posición del trabajador ante la empresa de trabajo temporal y ante la empresa cliente: puntos críticos", *AL*, núm. 34, 1994.
GARCÍA GIL, B.: “Servicios públicos de empleo, agencias privadas de colocación y empresas de trabajo temporal”, *La reforma laboral de 2010,* SEMPERE NAVARRO, A.V. (dir.), Aranzadi, Pamplona, 2010.
GARCÍA GIL, B.: “Mecanismos de intermediación laboral tras la reforma laboral 2010: principales modificaciones”, *AS,* núm. 11, 2011, BIB 2010/3267.
GARCÍA GIL, B.: “Novedades y modificaciones a la Ley de Empleo”, *AS,* núm. 1, 2011, BIB 2011\429.
GARCÍA GIL, B.: “Servicios públicos de empleo, agencias privadas de colocación y empresas de trabajo temporal”, *La reforma laboral de 2010,* SEMPERE NAVARRO, A.V., (dir.): *La reforma laboral de 2010,* Aranzadi, Pamplona, 2010
GARCÍA GIL, M.B.: *Los instrumentos jurídicos de la política de empleo,* Aranzadi, Pamplona, 2006.
GARCÍA JIMÉNEZ, M. y MOLINA NAVARRETE, C.: “Modernización del sistema público estatal de empleo, mejora de la intermediación y evaluación de las políticas activas de empleo. Una reforma otoñal”, *TL,* núm. 85, 2006.
GARCÍA JIMÉNEZ, M.: “Art. 20. Concepto”, *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Granada, Comares, 2011.
GARCÍA JIMÉNEZ, M.: “Art. 21. Agentes de intermediación”, *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011.

GARCÍA MARCO, F.A.: “Administración electrónica: el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos”, *Derecho, gobernanza y tecnologías de la información en la sociedad del conocimiento,* GALINDO AYUDA, F. Y ROVER, A.J. (dirs.), Prensas Universitarias, Zaragoza, 2009.
GARCÍA-MAESTRO GARCÍA, M.J.. “Art. 70.1.10”, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León,* SÁEZ HIDALGO, I. y REY MARTÍNEZ, F., (dirs.), Civitas/Junta de Castilla y León, Pamplona, 2011.
GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A.: “La distribución de competencias en materia de inmigración”, *TL,* núm. 100, 2009.
GARCÍA MURCIA, J.: “Derechos laborales y de protección social en la Ley de Extranjería”, *TS*, núm. 136, 2002.
GARCÍA MURCIA, J.: “Desempleo”, *Desempleo. XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTAS, Madrid, 2004.
GARCÍA NINET, J.I. y SALIDO BANÚS, J.L.: “Intermediación laboral y agencias de colocación y recolocación privadas”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Iustel)*, núm. 24, 2011. www.iustel.com.
GARCÍA NINET, J.I. y VICENTE PALACIO, M.A.: “La Ley 45/1999, de 29 de noviembre, relativa al desplazamiento (temporal y no permanente) de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional”, *RMTIn,* núm. 27, 2000.
GARCÍA ONTOSO, R.M.: "Comentarios a la nueva Ley de Protección de Datos de Carácter Personal, de 13 de diciembre de 1999", *XIII Encuentro sobre Informática y Derecho,* DAVARA RODRIGUEZ, M.A., (coord.), Aranzadi, Pamplona, 2000.
GARCÍA QUIÑONES, J.C.: “Regulación legal de un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos”, *Diario La Ley*, núm. 7503, 2010.
GARCÍA ROMERO, B.: “Empresas de trabajo temporal”, *Guía práctica de la reforma laboral 2010,* CAVAS MARTÍNEZ, F. y LUJÁN ALCARAZ, J., Coords., Laborum, Murcia, 2010.
GARCÍA ROMERO, B.: “Servicios públicos de empleo y agencias de colocación”, *Guía práctica de la reforma laboral de 2010,* CAVAS MARTINEZ, F. y LUJAN ALCARAZ, J., (coords.), Laborum, Murcia, 2010.
GARCÍA RUBIO, M.A. y LÓPEZ BALAGUER, M.: “Prohibiciones en la celebración del contrato de puesta a disposición tras la Ley 35/2010”, *RL*, núm. 3, 2010.
GARCÍA VALVERDE, M.D. *et alii*: “La protección por desempleo: el subsidio asistencial ”, *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras: homenaje al profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación,* Comares, Granada, 2008.
GARCÍA VEGA, J.E.: “Diferencias prácticas entre el contrato de servicios y el de gestión de servicios públicos”, *Contratación Administrativa Práctica,* núm. 87, 2009.
GARCÍA VIÑA, J.: “Primeras notas sobre la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* núm. 23, 2010, www.iustel.com.
GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J.M.: *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (un estudio de la Ley 30/1992)*, Civitas, Madrid, 1993
GARRIDO PÉREZ, E.: “El trabajo de discapacitados en centros especiales de empleo: replanteamiento sobre la necesidad de una relación laboral especial”, *Trabajo y protección social del discapacitado*, ROMERO RODENAS, M.J., (coord.), Bomarzo, Albacete, 2003.
GARRIDO PÉREZ, E.: “Empresas de inserción: cuestiones competenciales Estado/Comunidades Autónomas”, *TL,* núm. 100, 2009, vol. I.
GARRIDO PÉREZ, E.: “Trabajadores minusválidos: de la protección a la promoción”, *TL*, núm. 51, 1999.
GIL PLANA, J.: “La tipología contractual laboral aplicable en las Entidades Locales”, *El personal laboral al servicio de las Corporaciones Locales,* CARDENAL CARRO, M. y SEMPERE NAVARRO, A.V., (dirs.), La Ley, Madrid, 2010.
GILOLMO LÓPEZ, J.L.: “Las políticas pasivas de empleo en España: evolución y proyecciones futuras”, *Estrategia Europea. Estado Autonómico y Política de Empleo, XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTIn, Madrid, 2008.
GOERLICH PESET, J.M.: “Empresas de servicios, empresas de trabajo temporal y cesión ilegal de trabajadores”, *AL,* 2001, Tomo I.
GOERLICH PESET, J.M.: “Reformas en materia de empleo y empresas de trabajo temporal”, *La reforma laboral en el RDL 10/2010*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.

GÓMEZ ALVAREZ, T.: "Las bolsas de trabajo de las Administraciones Públicas", *AS*, núm. 7-8, 2005.
GÓMEZ JIMÉNEZ, E.: "Alternativa al reclutamiento y selección directa por la empresa. Las empresas de trabajo temporal y las agencias de colocación", *Capital Humano,* núm. 103, 1997.
GONZÁLEZ BIEDMA, E.: *La Inspección de Trabajo y el control de la aplicación de la norma laboral*, Aranzadi, Pamplona, 1999.
GONZÁLEZ DE LENA, F.: "La intervención de la Administración en las relaciones laborales", *RL*, núm. 12, 1991.
GONZÁLEZ ORTEGA, S.: "25 años de protección social", *RL,* núm. 23-24, 2010.
GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Civitas, Madrid 1993.
GONZÁLEZ RENEDO, M.: "Un nuevo modelo normativo emergente. La Ley de Juventud de Castilla y León", *Revista de Estudios de Juventud,* núm. 61, 2003.
GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: "Levantamiento del velo y Derecho Administrativo privado en el ámbito de la Administración Local"*, Revista Española de la Administración Local y Autonómica,* núms. 274-275, 1997.
GOÑI SEIN, J.L.: "Vulneración de derechos fundamentales en el trabajo mediante instrumentos informáticos, de comunicación y archivo de datos", *Nuevas tecnologías de la información y la comunicación y Derecho del Trabajo,* ALARCÓN CARACUEL, M.R. y ESTEBAN LEGARRETA, R., (coords.), Bomarzo, Albacete, 2004.
GRANADOS ROMERA, I.: "Financiación autonómica de las políticas activas de empleo", *El Derecho del Empleo. El Estatuto jurídico del empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, A., (dirs.), Granada, Comares, 2011.
GRAU PINEDA, C.: "El impacto de la crisis económica sobre la gestión de los flujos migratorios laborales en España", *TL*, núm. 109, 2011.
GUZMÁN HERNÁNDEZ, A.: "Derecho constitucional económico comunitario y regulación estatal de la intermediación laboral: análisis de la jurisprudencia del TJCE sobre la cuestión", *Estrategia Europea, Estado autonómico y política de empleo. XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTIn, Madrid, 2008.
HERNÁNDEZ BEJARANO, M.: "Las técnicas sancionadoras frente al cumplimiento de las normas sociales", *Eficacia de las normas laborales desde la perspectiva de la calidad en el empleo,* CRUZ VILLALÓN, J., (dir.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.
IGLESIAS CABERO, M., "La gestión privada del empleo. El papel de las empresas de trabajo temporal", *AL*, núm. 9, 2000.
INFESTAS GIL, A.: "El Libro Blanco sobre la Juventud. Un marco general para la cooperación europea", *Jóvenes y políticas públicas,* MORGADO PANADERO, P., Coord., La Ley, Madrid, 2008.
JIMÉNEZ CISNEROS CID, F.J.: *Los organismos autónomos en el Derecho Público español: tipología y régimen jurídico,* INAP, Madrid, 1987.
JONHSON, N.: *El Estado de Bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar,* Ministerio de Trabajo, Madrid, 1990.
LAGUNA DE PAZ, J.C.: "Internet: aspectos de su régimen jurídico-público", *Revista Española de Derecho Administrativo,* núm. 113, 2002.
LAHERA FORTEZA, J.: "Acceso al mercado laboral y contratación de los discapacitados", *Relaciones laborales de las personas con discapacidad,* VALDÉS DAL-RE, F., (dir.), Biblioteca Nueva, Madrid, 2005.
LAHERA FORTEZA, J.: "La reforma de la contratación laboral", *RL*, núm. 21-22, 2010.
LAHERA FORTEZA, J.: *Los contratos temporales en la unificación de doctrina*, La Ley, Madrid, 2001.
LASA LÓPEZ, A.: *Constitución Económica y Derecho del Trabajo en la Unión Europea,* Comares, Granada, 2011.
LÁZARO SÁNCHEZ, J.L.: "Ingreso al trabajo", *Estatuto de los Trabajadores. Comentado y con jurisprudencia,* DEL REY GUANTER, S., (dir.), La Ley, Madrid, 2005.
LÁZARO SÁNCHEZ, J.L.: *La intermediación en el mercado de trabajo,* CARL, Sevilla, 2003.
LÁZARO, J.L.: "Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicios", *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público,* DEL REY GUANTER, S., (dir.), La Ley, Madrid, 2008.

LEGUIDEC, R.: “Decadencia y resurgimiento del trabajo gratuito”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115, núm. 6, 1996, pp. 701 y ss.
LEGUINA VILLA, J.: “La responsabilidad patrimonial de la Administración, de sus autoridades y del personal a su servicio”, *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,* LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M., (dirs.), Tecnos, Madrid, 1993.
LENOIR, Ch. y WALLON, B.: "Informatique, travail et libertés", *Droit Social*, núm. 3, 1998.
LICERAS RUIZ, D.: “Los planes nacionales de acción para el empleo en España”, *Gaceta Sindical,* núm. 5, 2005.
LLANO SÁNCHEZ, J.L.: *La intermediación en el mercado de trabajo,* CARL, Sevilla, 2003.
LLANO SÁNCHEZ, M.: “Empresas de servicios, prestamismo laboral y precariedad en el empleo”, *RL,* núm. 2, 2006.
LLANO SÁNCHEZ, M.: *Responsabilidad empresarial en las contratas y subcontratas*, la Ley, Madrid, 1999.
LLOBERA VILA, M.: “La liberalización de los servicios en el mercado interior: Directiva Bolkestein, subcontratación y movilidad transnacional de trabajadores”, *RDS,* núm. 36, 2006.
LÓPEZ GANDÍA, J.: “La reforma laboral de 2010 y la evolución del Derecho del Trabajo: otra vuelta de tuerca”, *RDS,* núm. 51, 2010.
LÓPEZ GANDÍA, J.: “Las prestaciones por desempleo y las rentas de inserción”, *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral,* CARDONA RUBERT, M.B. (coord.), Bomarzo, Albacete, 2008.
LÓPEZ GONZÁLEZ, I.: *El principio general de proporcionalidad en el Derecho Administrativo*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1988.
LÓPEZ I MORA, F.: “Las fuentes jurídicas del empleo”, *Derecho del Empleo,* Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.
LÓPEZ LÓPEZ, J. y CHACARTEGUI JÁVEGA, C.: “Intermediación en el mercado de trabajo y empresas de trabajo temporal en la reforma 2010: sobre la violación de derechos fundamentales”, *Garantía de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de reforma laboral,* BAYLOS GRAU, A., (coord.), Bomarzo, Albacete, 2011.
LÓPEZ LÓPEZ, J., “Utilización abusiva de trabajadores en régimen de colaboración social por las Administraciones Públicas”, *Información Laboral. Legislación y Convenios Colectivos*, núm. 21, 2001.
LÓPEZ MENUDO, F.: “Los organismos públicos”, *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo,* CANO CAMPOS, T. (dir.), Tomo II, Iustel, Madrid, 2009.
LÓPEZ MENUDO, F.; GUICHOT REINA, E. y CARRILLO DONAIRE, J.A.: *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos,* Lex Nova, Valladolid, 2005.
LÓPEZ PRADA, R.: “Transferencia y privatización del servicio público de colocación (materiales para un estudio sobre la incidencia de los procesos de privatización en el Derecho del Trabajo)”, *RTSS (CEF),* núm. 212, 2000.
LÓPEZ, P.: “Políticas activas de empleo. Sistemas públicos de empleo. Sistema de protección por desempleo”, *Gaceta Sindical,* núm. 15, 2010.
LUJÁN ALCARAZ, J.: “La Directiva sobre empresas de trabajo temporal”, *AS,* núm. 20, 2008, BIB 2008/3078.
LUJÁN ALCARAZ, J.: “La Ley (Básica) de Empleo de 2003”, *AS*, 2003, Tomo V.
LUJÁN ALCARAZ, J.: “Los trade, tres años después”, *AS,* núm. 17, 2011, BIB 2010/2927.
MAIRAL JIMÉNEZ, M.: “Órganos de seguimiento y control de los Fondos”, *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011.
MARÍN ALONSO, I.: “El empleo público laboral en el Estatuto Básico del Empleado Público”, *RL,* núm. 8, 2009.
MARTÍN-CARO GARCÍA, F.; BETTSCHEN CAPA, B. y ESTOA PÉREZ, A.: *Las Agencias Estatales,* Iustel, Madrid, 2007.
MARTÍN JIMÉNEZ, R.: *Actos administrativos laborales y su control jurisdiccional*, CES, Madrid, 2001.
MARTÍN MARTÍNEZ, M.: “En busca de la Europa social: reflexiones críticas sobre la calidad de los servicios en la Directiva Bolkestein”, *Revista de Derecho de la Unión Europea,* núm. 14, 2008.

MARTÍN MATEO, R.: *Liberalización de la Economía. Más Estado, menos Administración*, Trivium, Madrid, 1988.
MARTÍN PUEBLA, E.: "El empleo en la renovada Estrategia de Lisboa y las medidas laborales del Programa Nacional de Reformas de España", *RMTAS,* núm. 72, 2008.
MARTÍN PUEBLA, E.: "Empresas de inserción y política de empleo", *AS,* BIB 2007\2947.
MARTÍN VALVERDE, A. y MIRANDA BOTO, J.M.: "El Tratado de Lisboa y el Derecho Social de la Unión Europea", *AL,* núm. 19, 2010.
MARTÍN VALVERDE, A.: "Colocación y regulación del mercado de trabajo agrícola", *Agricultura y Sociedad*, núm. 3, 1977.
MARTÍNEZ ABASCAL, V.A.: "Derecho al trabajo y políticas de empleo", *El modelo social de Constitución Española de 1978*, MARTÍN JIMÉNEZ, R. y SEMPERE NAVARRO, A.V., (coords.), MTAS, Madrid, 2003.
MARTÍNEZ ABASCAL, V.A.: "Política y gestión de desempleo en el Estado Autonómico", *Desempleo, XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTAS, Madrid, 2004.
MARTÍNEZ GIRÓN, J.: *El empresario aparente,* Civitas, Madrid, 1992.
MARTÍNEZ GIRÓN, J.: "El prestamismo laboral en Alemania. Estudio comparativo con la regulación española sobre cesión de trabajadores y empresas de trabajo temporal", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 11, 2007.
MARTÍNEZ GIRÓN, J. y ARUFE VARELA, A.: "Epílogo. Los Servicios Públicos de Empleo. Elementos nucleares del Derecho Comparado del Empleo", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011.
MARTÍNEZ LUCAS, J.A.: "El programa de renta activa de inserción en la Ley 45/2002", *Desempleo. XIV Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTAS, Madrid, 2004.
MARTÍNEZ MORENO, C.: "Negociación colectiva y políticas de empleo", *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo,* DE LA CASA QUESADA, S. y VALLECILLO GÁMEZ, R.M., (coords.), Bomarzo, Albacete, 2011.
MARTÍNEZ TORRES, M., "Las rentas mínimas de inserción desde una perspectiva comparada", *Cuadernos de Relaciones Laborales,* núm. 23, 2005.
MARTÍNEZ, E.: "Empleo y mercados de trabajo. Algunos rasgos que distinguen a las Comunidades Autónomas", *Revista del Instituto de Estudios Económicos,* núm. 1, 1999.
MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: "Reflexiones sobre la `huida' del Derecho Administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 140, 1996.
MEILÁN GIL, J.L.: "El servicio público como categoría jurídica", *Cuadernos de Derecho Político,* núm. 2, 1997.
MELÉNDEZ MORILLO VELARDE, L.: "Los sujetos responsables en la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social", *RMTAS*, núm. 78, 2008.
MELLA MÉNDEZ, L.: "Notas sobre la adecuación de la oferta de empleo: el criterio profesional", *Desempleo. XIV Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTAS, Madrid, 2004.
MENDOZA MORENO, D.: *Situación actual y retos del régimen jurídico del trabajo de personas en situación de exclusión social y con discapacidad en España,* Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2010.
MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M.: "Principios de la responsabilidad extra contractual de la Administración Pública (arts. 139 y 141 LRJAPC)", *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública,* QUINTANA LÓPEZ, T., (coord.), Tomo I, Tirant Lo Blanch, Valencia.
MERCADER UGUINA, J.: "Prevención de riesgos laborales y empresas de trabajo temporal (notas al Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero)", *RL*, núm. 10, 1999.
MERCADER UGUINA, J.R.: "La intermediación en el mercado de trabajo tras la reforma laboral: realidades y respuestas", *RTSS*, núm. 14, 1994, p. 37.
MILANO, M.: "Protección social y renta mínima", *Documenación Social,* núm. 78, 1989.
MIÑARRO YANINI, M.: "La colocación", *Derecho del Trabajo,* GARCÍA NINET, J.I. (dir.), 5ª edición, Aranzadi, Pamplona, 2009.
MIÑARRO YANINI, M.: "Aspectos clave de la modificación del régimen jurídico del trabajo en empresas de trabajo temporal por la Ley 35/2010, de 17 de diciembre", *AS,* núm. 2, 2011.
MOLERO MARAÑÓN, M.L.: "Sobre el imparable fenómeno de la cesión ilegal de trabajadores", *RL,* núms. 23-24, 2006.

MOLINA GARCÍA, M., *El contrato de trabajo en el sector público*, Comares, Granada, 2000.
MOLINA HERMOSILLA, O.: "Artículo 5. Concepto", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011.
MOLINA HERMOSILLA, O.: "El sistema nacional del empleo", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011.
MOLINA HERMOSILLA, O.: "Las nuevas competencias autonómicas en materia de gestión de la inmigración y sus consecuencias para el ámbito de la política de empleo", www.aedtss.com.
MOLINA NAVARRETE, C.: "Bromas y veras en las nuevas medidas de protección por desempleo", *RTSS (CEF),* núm. 319, 2009.
MOLINA NAVARRETE, C.: "El rescate de los desempleados por un puñado de euros: compra de empleos y tragicomedia del crash 2008", *RTSS (CEF)*, núm. 310, 2009.
MOLINA NAVARRETE, C.: "La política de empleo en el ámbito del trabajo autónomo: soluciones a la crisis más allá del empleo asalariado", *TL*, núm. 106, 2010.
MOLINA NAVARRETE, C.: "Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto constitucional de competencias en las materias de empleo, trabajo y protección social", *RTSS (CEF),* núm. 283, 2006.
MOLINA NAVARRETE, C.: "Público y privado en el mercado del empleo: hacia una nueva síntesis cooperativo-competitiva (claves de un modelo paternarial de servicios de empleo)", *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo,* DE LA CASA QUESADA, S. y VALLECILLO GÁMEZ, M.R., (coords.), Bomarzo, Albacete, 2011.
MOLINA NAVARRETE, C.: "Un nuevo acto del gran teatro de la reforma laboral 2010: una reforma para reformar o la galería de los disparates", *RTSS (CEF),* núm. 331, 2010, p. 72.
MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: "Extinción contractual en las diversas modalidades de contratación objeto de la reforma laboral", *La reforma laboral 2010-2011 y su instrumentación normativa,* MONEREO PÉREZ, J.L.; FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011.
MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: "La reforma laboral: sentido político-jurídico y técnico", *La reforma laboral 2010-2011 y su instrumentación normativa,* MONEREO PEREZ, J.L.; FERNANDEZ AVILES, J.A. y TRIGUERO MARTINEZ, L.A., (dirs.), Comares, Granada, 2009.
MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: *El despido colectivo en el Derecho Español,* Aranzadi, Pamplona, 1997.
MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: "El régimen jurídico sancionador en materia de empleo tras la entrada en vigor del TRLISOS", *JL,* núm. extraordinario, 2001.
MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*, Comares, Granada, 1999.
MONEREO PÉREZ, J.L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A.: "Configuración técnica de la política de empleo y del Derecho del Empleo en el modelo de Estado Social. Ámbito general, comunitario y autonómico", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada.
MONEREO PÉREZ, J.L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A.: "Introducción general: configuración técnica de la política de empleo y del Derecho del Empleo en el modelo del Estado Social. Ámbito general, comunitario y autonómico", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011.
MONEREO PÉREZ, J.L. y VIDA SORIA, M.N.: "Las empresas de trabajo temporal en el marco de las nuevas formas de organización empresarial", *RMTAS,* núm. 48, 2004.
MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: "Artículo 35 CE. El derecho al trabajo. La libertad de elección de profesión u oficio: principios institucionales del mercado de trabajo", *Comentario a la Constitución socioeconómica de España,* Comares, Granada, 2002.
MONEREO PÉREZ, J.L.: *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*, Bomarzo, Albacete, 2011.

MONEREO PÉREZ, J.L.: "Art. 1. Definición", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011.
MONEREO PÉREZ, J.L.: "El modelo de protección por desempleo: configuración técnica y orientaciones de la reforma", *La Seguridad Social a la luz de sus reformas, pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N., (dirs.), Comares, Granada, 2008.
MONEREO PÉREZ, J.L.: "La distribución de competencias en el Estado Social Autonómico en materia de políticas de empleo e inmigración", *TS*, núm. 198, 2007.
MONEREO PÉREZ, J.L.: *Empresa en reestructuración y ordenamiento laboral*, Comares, Granada, 2006.
MONEREO PÉREZ, J.L.: *La protección de los derechos fundamentales. El modelo europeo*, Bomarzo, Albacete, 2010.
MONTOYA MARTÍN, E.: *Las empresas públicas sometidas a Derecho Privado*, Marcial Pons, Madrid, 1996.
MONTOYA MELGAR, A. y CRISTÓBAL RONCERO, R.: *Comentario a la Ley de Empleo*, Civitas, Madrid, 2004.
MONTOYA MELGAR, A.: "El Libro Blanco de la Comisión Europea y la reforma laboral española", *REDT,* núm. 68, 1994.
MONTOYA MELGAR, A.: *Idelología y lenguaje en las leyes laborales en España (1873-1978),* Civitas, Madrid, 1975.
MORALES ORTEGA, J. y PÉREZ YÁNEZ, R., "Los actores de la política de empleo", *Lecciones de Derecho del Empleo,* RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C., (dir.), 2ª edición, Tecnos, Madrid, 2006.
MORALES ORTEGA, J.: "Los destinatarios de las políticas de empleo", *Lecciones de Derecho del Empleo*, RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C. y CALVO GALLEGO, F.J., (dirs.), Tecnos, Madrid, 2006.
MORENO GENÉ, J.: "El contenido prestacional de la renta activa de inserción en el RD 1369/2006: ¿entre las políticas activas y pasivas de empleo?", *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo. XVIII Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTIn, Madrid, 2008.
MORENO GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A.M.: "El alcance subjetivo del programa de renta activa de inserción para el año 2005: un nuevo estancamiento en el proceso de universalización subjetiva", *RTSS (CEF),* núms. 269-270, 2005.
MORENO REBATO, M.: R*égimen jurídico de la asistencia social,* MTAS, Madrid, 2002.
MORENO SOLANA, A.: "El agente de empleo y desarrollo local: actor y destinatario de políticas activas de empleo", *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo, XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTIn, Madrid, 2008.
MORENO VIDA, M.N.: "Contratos temporales y empresas de trabajo temporal", *Las modalidades de contratación temporal. Estudio técnico de su régimen jurídico,* MONERO PÉREZ, J.L., (dir.), Comares, Granada, 2010.
MORENO VIDA, M.N.: "Las empresas de trabajo temporal tras la reforma laboral: consolidación y expansión del modelo", *La reforma laboral 2010-2011 y su instrumentación normativa,* MONEREO PÉREZ, J.L.; FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011.
MORENO VIDA, M.N.: "Objetivos de la política de empleo", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. (dirs.), Comares, Granada, 2011.
MORÓN PRIETO, R.: *Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Comentarios a la Ley 35/2010, de 17 de septiembre*, El Derecho, Madrid, 2011.
MOYA AMADOR, R.: "Art. 25. Clasificación", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011.
MUÑOZ MACHADO, S.: *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo III, Iustel, Madrid, 2009.
MUÑOZ MOLINA, J., "La renta activa de inserción", *TL,* núm. 90, 2007.

NARTÍNEZ LUCAS, J.A.: *Infracciones y sanciones en materia de Seguridad Social y empleo,* Edersa, Madrid, 1999.
NAVARRO NIETO, F.: "Descentralización productiva y relaciones laborales", *DL*, núm. 71, 2004.
NIETO NIETO, N.: "Los derechos laborales en el Proyecto de Tratado Constitucional", *Una constitución para la ciudadanía de Europa,* Aranzadi, Pamplona, 2004.
NIETO ROJAS, P.: "Algunas reflexiones sobre las competencias de los Entes Locales en materia de empleo. Un modelo en construcción", *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo. XVIII Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTIn, Madrid, 2008.
NOGUEIRA GUASTAVINO, M.: "Los aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam", *RMTAS,* núm. 7, 1998.
OCDE: *Empleo juvenil*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 2005,
OJEDA AVILÉS, A. y GORRELLI HERNANDEZ, J.: *Los contratos de trabajo temporales*, Iustel, Madrid, 2006.
OJEDA AVILÉS, A.: "El contenido de la negociación colectiva en materia de empleo y ocupación: las cláusulas sobre empleo", *Empleo, contratación y negociación colectiva. XI Jornadas de Estudio sobre la negociación colectiva,* MTAS, Madrid, 1999.
OJEDA AVILÉS, A.: "El procedimiento de recolocación revisitado", *REDT*, núm. 14, 1983.
OJEDA AVILÉS, A.: "Los servicios de empleo en España: el Instituto Nacional de Empleo (II)", *Revista de Seguridad Social,* núm. 17, 1983.
OLIVÁN, A.: *De la Administración Pública con relación a España*, INAP, Madrid, 1954.
OLMO GASCÓN, A.M.: "Alteración sustancial del contrato laboral en el trabajo desarrollado a través de empresas de trabajo temporal", *AL*, núm. 46, 1996.
ORTEGA ÁLVAREZ, L. y ARROYO JIMÉNEZ, L.: "La externalización de los servicios públicos económicos. Formas, principios y límites", *Le esternalizzazioni. Tai del XVI Convengo degli amministrativisti italo-spagnoli, Genova, 25-27 maggio 2006,* Bolonia, 2007.
ORTEGA ÁLVAREZ, L.: "El Fondo Estatal de Inversión Local y el equilibrio entre los principios de interés público local", *Contratación Administrativa Práctica,* núm. 95, 2010.
ORTEGA ÁLVAREZ, L.: "Las competencias propias de las Corporaciones Locales", *Tratado de Derecho Municipal,* MUÑOZ MACHADO, S., (dir.), Civitas, Madrid, 2003.
ORTIZ LALLANA, M.C.: "Derechos fundamentales y relación laboral", *RMTAS*, núm. 13, 1998.
ORTIZ LALLANA, M.C.: "Autoempleo y fomento del espíritu empresarial en la Unión Europea", *Relaciones Laborales,* 2000, Tomo I.
ORTIZ LALLANA, M.C.: "El mercado laboral y las políticas sociales en Europa", *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa. XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* Vol. I, MTIn, 2010.
PALOMAR OLMEDA, A., "Art. 2", *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público,* PALOMAR OLMEDA, A. y SEMPERE NAVARRO, A.V., (dirs.), Aranzadi, Pamplona, 2009.
PALOMAR OLMEDA, A.: "Entidades Gestoras y Servicios Comunes. La futura Agencia de la Seguridad Social", *La gestión del sistema de Seguridad Social,* Laborum, Murcia, 2009.
PALOMAR OLMEDA, A.: "La utilización de las nuevas tecnologías en las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos (en particular, registros telemáticos y notificaciones telemáticas): hacia un cambio de modelo", *Revista Española de Derecho Administrativo,* núm. 133, 2007.
PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: *Derecho del Trabajo,* 19ª edición, Ramón Areces, Madrid, 2011.
PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: "El deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* núm. 8, 2005, www.iustel.com.
PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: "Política de empleo y protección social", *Política de empleo y protección social en el sistema constitucional de relaciones laborales. Segundas Jornadas Universitarias Tarraconenses de Derecho Social,* Editorial Gráficas Signo, Barcelona, 1996,
PANIZO ROBLES, J.A.: "El nuevo programa de fomento del empleo (comentarios al Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo)", *RTSS (CEF)*, núm. 280, 2006.
PANIZO ROBLES, J.A.: "La Seguridad Social al inicio de 2011 (comentarios a la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para 2011 y otras disposiciones legales de reciente promulgación)", *RTSS (CEF),* núm. 335, 2011.

PÁRAMO MONTERO, P.: “Puntos conflictivos en torno al poder sancionador de la Administración Laboral”, *RL*, núm. 11, 2001.
PAREJO ALFONSO, L.: “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, *Documentación Administrativa*, núms. 218-219, 1989.
PAREJO ALFONSO, L.: *Derecho básico de Administración Local,* Ariel, Madrid, 1988.
PAREJO ALFONSO, L.; JIMÉNEZ BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L.: *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. I, Ariel, Barcelona, 1998.
PELOU, P. y VUILLEMIN, A.: *Les nouvelles technologies de la documentation*, La Documentation Française, París, 1985
PEREZ AMOROS, F.: *Derechos de información sobre empleo y contratación*. *Los derechos de los representantes de los trabajadores en la empresa, según la Ley 2/1991*, Bosch, Barcelona, 1993.
PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: “La contratación de trabajadores a través de empresas de trabajo temporal en las Administraciones Públicas”, *La Ley,* núm. 7588, 2011.
PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: “La reforma de la intermediación laboral en España”, *AL*, núm. 5, 2010.
PEREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: “La reforma laboral: un nuevo marco legal para las empresas de trabajo temporal”, *AL*, núm. 16, 2010.
PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: “Sobre la globalización y el futuro del Derecho del Trabajo”, *DL,* núm. 60, 1999.
PÉREZ DEL RÍO, T.: “La dimensión social del mercado único europeo”, *II Ponencia de las IX Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales,* CARL, Sevilla, 1992.
PÉREZ DOMÍNGUEZ, F.: “Servicios privados de empleo: razones para una reforma”, *DL*, núm. 79, 2007.
PÉREZ MENAYO, V.: “El método abierto de coordinación en la UE. ¿Una fórmula institucional de evaluación?, *Gestión y Análisis de las Políticas Públicas*, núms. 30-31, 2004.
PÉREZ REY, J.: “Panorámica de las especialidades e incentivos en la contratación laboral ordinaria de trabajadores con discapacidad”, *Trabajo y protección social del discapacitado*, ROMERO RÓDENAS, M.J., (coord.), Bomarzo, Albacete, 2003.
PÉREZ YAÑEZ, R.: "El reparto de poderes empresariales entre empresa de trabajo temporal y empresa usuaria respecto a los trabajadores en misión", *RL*, núm. 1, 1998.
PÉREZ YÁÑEZ, R.: “La inserción social a través del trabajo. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción”, *RL,* 2008, Tomo I.
PÉREZ-ESPINOSA SÁNCHEZ, F.: "Las empresas de trabajo temporal: a medio camino entre la apertura de los sistemas de colocación y la flexibilización de la utilización de la mano de obra", *La reforma del mercado laboral*, Lex Nova, Valladolid, 1994.
PLANAS GÓMEZ, M.: “Cotización al sistema de la Seguridad Social”, *TS*, núm. 87, 1998.
PORRET GELAERT, M.: “El headhunting para la selección de ejecutivos”, *RL,* 1999, Tomo II.
PRADOS DE REYES, F.J. y OLARTE ENCABO, S.: “Constitución y políticas migratorias: ¿una Constitución de emigrantes para inmigrantes?”, *El modelo social en la Constitución Española de 1978,* MTAS, Madrid, 2003.
PURCALLA BONILLA, M.A.: “El Derecho del Empleo y la Ley de Empleo”, *RTSS (CEF),* núm. 262, 2005.
PURCALLA BONILLA, M.A.: “Los contratos temporales estructurales”, *Las modalidades de contratación temporal. Estudio técnico de su régimen jurídico*, MONEREO PÉREZ, J.L., (dir.), Comares, Granada, 2010
PURCALLA BONILLA, M.A.: “Trabajo autónomo y prestación por cese de actividad: la reforma anunciada sobre el desempleo de los trabajadores autónomos”, *RTSS (CEF),* núm. 312, 2009.
PUY LARRAINZAR, M.P. y MEGINO FERNANDEZ, D.: “El laberinto del fauno de la reforma laboral. Pocas luces y muchas sombras”, *RTSS (CEF),* núm. 328, 2010.
QUESADA SEGURA, R.: “Art. 4. La dimensión local de la política de empleo”, *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011.
QUESADA SEGURA, R.: “La política de empleo andaluza y su integración en el marco europeo nacional”, *TL*, núm. 100, 2009, vol. III.

QUINTANA LÓPEZ, T.: “La actividad administrativa de prestación. El servicio público. La doctrina clásica del servicio público. Evolución de la doctrina. Nacionalización y municipalización de servicios y actividades”, *Derecho Administrativo. Parte especial,* Carperi, Madrid, 1995.
QUINTANILLA NAVARRO, B. y MADRID YAGÜE, P.: "Las empresas de trabajo temporal en la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas", *Las relaciones laborales en las Administraciones Públicas. XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* vol. I, MTSS, Madrid, 2000.
RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M.: “El proceso de colocación: intervencionismo público e iniciativa privada”, *La reforma laboral de 1994,* ALARCÓN CARACUEL, M.R., (coord.), Marcial Pons, Madrid, 1994.
RAMOS MORCILLO, M.J.: "El régimen jurídico de las empresas de trabajo temporal", *RTL*, núm. 68, 1996.
RAMOS QUINTANA, M.: “Art. 8. Principios de organización y funcionamiento”, *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011.
RAMOS QUINTANA, M.I.: “Intermediación laboral y empresas de trabajo temporal en la reforma de 2010: la promoción de la intervención privada en el mercado de trabajo”, *RL,* núm. 2, 2011.
RAMOS QUINTANA, M.I.: “Migraciones laborales: las paredes maestras de la reforma de 2009 en la Ley de Extranjería en España”, *TS*, núm. 204, 2010.
RAMOS QUINTANA, M.I.: “Trabajadores extranjeros y mercado de trabajo: nuevas vías y modalidades de contratación”*, JL*, núm. 23, 2005.
RAMOS, M.F. y HERNÁNDEZ, C.: *Outplacement: principios de éxito y reorientación laboral*, Griker & Asociados, Madrid, 2000.
RAY, J.: "Nouvelles technologies et nouvelles formes de subordination", *Droit Social,* núm. 6, 1992.
RAYÓN SUÁREZ, E.: “Las prestaciones por desempleo: régimen establecido por la Ley Básica de Empleo”, *Revista de Seguridad Social*, núm. 12, 1981.
REBOLLO PUIG, M.: "Los entes instrumentales de la Junta de Andalucía y su utilización como medio propio", *Documentación Administrativa*, núm. 243, 1995.
RICCA, S.: “La actual transformación de los servicios públicos de empleo”, *RIT,* vol. 107, núm. 1, 1988.
RIVAS VALLEJO, P., “Dinámica de la protección por desempleo: suspensión y extinción de las prestaciones”, *TS,* núm. 50, 2003.
RIVERO LAMAS, J.: "Tipificación y estructura del contrato de trabajo", *Anuario de Derecho Civil*, T. XXV, 1972.
RODRÍGUEZ CARDO, I.A.: “Escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo como vías de acceso/reincorporación al mercado laboral”, *Estrategia Europea, Estado autonómico y política de empleo. XVIII Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTIn, Madrid, 2008.
RODRÍGUEZ CARDO, I.A.: “La Directiva 2008/104, sobre ETT´s: aproximación a su contenido y precisiones sobre su futura transposición”, *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa. XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* Vol. II, MTIn, Madrid, 2009.
RODRÍGUEZ CARDO, I.A.: “La prestación por cese de actividad del trabajador autónomo. Comentario de urgencia a la Ley 32/2010”, *AL,* núm. 19, 2010.
RODRÍGUEZ CRESPO, M.J.: “Los mecanismos de intermediación laboral tras la reforma operada por el Real Decreto Ley 10/2010. En Especial, la aparición de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro”, *Información Laboral. Legislación y Convenios Colectivos,* núm. 14, 2010.
RODRÍGUEZ CRESPO, M.J.: “Los mecanismos de intermediación laboral tras la reforma operada por el Real Decreto Ley 10/2010. En especial, la aparición de las agencias privadas de colocación sin ánimo de lucro”, *Lex Nova. www.reformalaboral2010.es*
RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: “Asistencia y servicios sociales”, *Derecho Público de Castilla y León,* Lex Nova/Junta de Castilla y León, Valladolid, 2008.
RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *El derecho a la protección de datos personales de los trabajadores: nuevas perspectivas,* Bomarzo, Albacete, 2009.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: “Trabajador indefinido no fijo al servicio de la Administración e interino por vacante: similitudes y diferencias”, *AS,* núm. 12, 2010.
RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: “Art. 76.1º”, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León,* SÁEZ HIDALGO, I. y REY MARTÍNEZ, F., (dirs.), Civitas/Junta de Castilla y León, Pamplona, 2011.
RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. y LÁZARO SÁNCHEZ, J.L.: “La intermediación”, *Lecciones de Derecho del Empleo,* RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., (dir.), 2ª edición, Tecnos, Madrid, 2006.
RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. y PÉREZ GUERRERO, M.L.: “El reparto competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma andaluza en materia de empleo: perspectivas tras el nuevo Estatuto de Autonomía”, *TL,* núm. 100, 2009, vol. I.
RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: "La Ley 14/1994, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal: un hito en la evolución del derecho español de trabajo", *La reforma del Estatuto de los Trabajadores*, VALDÉS DAL-RE, F. y CASAS BAAMONDE, Mª.E., (coords.), La Ley, Madrid, 1994.
RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: *Las empresas de trabajo temporal en España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1994.
RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “Protección de la salud y seguridad en el trabajo y trabajo temporal”, *RL,* Tomo II, 1992.
RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.; LÁZARO SÁNCHEZ, J.L. y VALDÉS ALONSO, A.: “Otras actividades en el mercado de trabajo”, *Lecciones de Derecho del Empleo,* RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M., (dir.), Tecnos, 2ª edición, Madrid, 2006.
RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C.: “Los servicios públicos de empleo”, *Crisis, reforma y futuro del Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos en memoria del Profesor Ignacio Albiol Montesinos,* CAMPS RUIZ, L.; RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M. y SALA FRANCO, T., (coords.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.
RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C.: “Outplacement, head-hunters y otras formas de intervención privada en el mercado de trabajo”, *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral,* MONEREO PÉREZ, J.L., (ed.), Universidad, Granada, 1996.
RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C.: “Políticas de empleo y dimensión territorial”, *RL,* núm. 14, 2008.
RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M: “Derecho del Trabajo y disciplina de mercado”, *RL,* núm. 21, 2001.
RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “La normalización de la renta activa de inserción”, *RL,* núm. 3, 2007.
RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “El contrato de trabajo en la Ley 35/2010”, *La Ley,* núm. 7488, 2010.
RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “Exclusiones, reservas y preferencias de empleo”, *Comentarios a las Leyes Laborales. El Estatuto de los Trabajadores*, BORRAJO DACRUZ, E., (dir.), Tomo IV, Edersa, Madrid, 1983.
RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “La intervención autonómica en las autorizaciones de residencia y de trabajo”, *RL,* 2009, Tomo II.
RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “La reforma del mercado de trabajo y el Real Decreto Ley 10/2010”, *RL,* núm. 15-16, 2010.
RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “Política de empleo y dimensión territorial”, *RL,* núm. 14, 1998.
RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “Empleo juvenil y política de empleo”, *RL*, 1998, Tomo I.
ROIG, E.: “Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración”, *Las Comunidades Autónomas y la inmigración,* AJA, E.; MONTILLA, J. y ROIG, E. (coords.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006.
ROJO TORRECILLA, E., “Servicio Público de Empleo Estatal”, *Enciclopedia Laboral Básica Alfredo Montoya Melgar,* SEMPERE NAVARRO, A.V.; PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F. y AGUILERA IZQUIERDO, R. (dirs.), Civitas, Madrid, 2009.
ROJO TORRECILLA, E.: “Las políticas de empleo. Especial atención a las políticas de inserción para los colectivos más desfavorecidos”, *RL*, 1998, Tomo I.
ROJO TORRECILLA, E.: “Servicios públicos de empleo, políticas activas de empleo e intermediación laboral”, *Crisis, reforma y futuro del Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos en memoria del Profesor Ignacio Albiol Montesinos,* CAMPS RUIZ, L.M., RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M. y SALA FRANCO, T., (coords.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.

ROJO TORRECILLA, M., “Servicios Públicos de Empleo. Una mejora inaplazable para afrontar el presente y el futuro”, *RL,* núm. 14, 2010.
ROJO TORRECILLA, E.: “Las políticas de empleo. Especial atención a las políticas de inserción para los colectivos más desfavorecidos”, *RL*, 1998, Tomo I.
ROLDÁN MARTÍN, A.: “Los nuevos contornos del servicio público”, *Cuadernos de Derecho Judicial,* núm. 12, 2000.
ROMAGNOLI, U.: “Globalización y Derecho del Trabajo”, *RDS,* núm. 5, 1999.
ROMERO CORONADO, J.: “Disposición adicional 6ª. Distribución competencial en las iniciativas de formación financiadas mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social”, *Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Granada, Comares, 2011.
ROMERO PARDO, P. y SALAS PORRAS, M.: “Art. 12. Organización”, *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011.
ROSE, J.: *En busca de empleo. Formación, paro, empleo,* MTSS, Madrid, 1987.
RUBIO GIL, A.: “Despido y reinserción asistida: outplacement. Teoría y práctica”, *RTSS (CEF),* núm. 253, 2004.
RUESGA BENITO, S.M.: “La reforma laboral de 2010. Una aproximación económica”, *RTSS (CEF),* núm. 331, 2010.
RUÍZ DE LA CUESTA FERNÁNDEZ, S.: “Empleo y desempleo en la Unión Europea: del desinterés a la prioridad absoluta”, *Desempleo, XIV Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTAS, Madrid, 2004.
SÁENZ, M.T.: “Outplacement: una renovación para el futuro consolida el presente”, *Capital Humano,* núm. 133, 2000.
SAEZ LARA, C.: “Espacio y funciones de las empresas de recolocación”, *TL*, núm. 107, 2010.
SAGARDOY BENGOECHEA, J.A. y GIL Y GIL, J.L.: "Derechos de información de los representantes de los trabajadores en materia de contratación", *Revista de Trabajo*, núm. 100, 1990.
SALA FRANCO, T.: *La reforma del mercado de trabajo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1994.
SALAS PORRAS, M., “Las entidades colaboradoras, el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos”, *www.aedtss.com.*
SALAS PORRRAS, M. y VILA TIERNO, F.: “Cuestiones derivadas de la aplicación de las nuevas tecnologías en el proceso de intermediación laboral”, *Estrategia europea, Estado autonómico y política de empleo. XVIII Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTIn, Madrid, 2008.
SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A.: “Modelo de Administración institucional en la Ley de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos”, *Organización y procedimientos administrativos. Libro Homenaje al Profesor Francisco González Navarro,* ALENZA GARCÍA, J.F. y RAZQUÍN LIZARRAGA, J.A. (dirs.), Aranzadi, Pamplona, 2007.
SAN MARTÍN AGUILAR, L.F.: “Las empresas de trabajo temporal y su tratamiento en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales”, *RTSS (CEF),* núm. 192, 1999.
SÁNCHEZ PEGO, F.J.: "La realización interempresarial de trabajo temporal: el contrato de puesta a disposición", *DL*, núm. 46, 1995.
SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z.: “Administración electrónica y Directiva de servicios: ¿al servicio del mercado o paradigma de buena administración?”, *Mercado Europeo y Reformas Administrativas,* RIVERO ORTEGA, R. (dir.), Civitas, Madrid, 2009.
SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.: “Identidad del trabajador y copia básica del contrato”, *Anales de Derecho,* núm. 11, 1991.
SÁNCHEZ-CERVERA SENRA, J.M.: “Colocación y empleo (arts. 12 y 13 y disposición transitoria 2ª LRL”, *Diecisiete lecciones sobre la Ley de Relaciones Laborales,* FDUM, Madrid, 1977.
SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: “Excluidos sociales: empleo y protección social”, *RMTAS,* núm. 59.
SANCHÍS PALACIO, J.R. y CAMPOS CLIMENT, V.: “Inserción sociolaboral, Economía Social y desarrollo local. Estudio empírico sobre la realidad actual del Agente de Empleo y Desarrollo Local en España”, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa,* núm. 52, 2005.

SANCHÍS PALACIO, J.R.: *El papel del agente de empleo y desarrollo local en la implementación de las políticas de empleo y en la creación de empresas en España. Estudio empírico y análisis normativo entre Comunidades Autónomas,* MTAS, Madrid, 2006.
SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios del Derecho Administrativo,* Tomo I, 2ª edición, Iustel, Madrid, 2009.
SARAGOSSA i SARAGOSSA, J.V.: "Los servicios de empleo y la actividad económica en la Unión Europea", *El empresario laboral. Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Camps Ruíz con motivo de su jubilación,* BLASCO PELLICER, A., (coord.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.
SARAGOSSA i SARAGOSSA, V.: "El marco institucional del empleo: la gestión pública del empleo", *Derecho del Empleo,* SARAGOSSA i SARAGOSSA, V., (coord.), 2ª edición, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.
SASTRE CASTILLO, M.A.: "*Outplacement.* Una aproximación a su realidad teórica", *Cuadernos de Relaciones Laborales,* núm. 6, 1995.
SCIARRA, S.: "25 años de relaciones laborales en la doctrina europea", *RL,* núm. 23-24, 2010.
SELMA PENALVA, A., "Las rentas mínimas de inserción autonómicas", www.aedtss.com.
SEMPERE NAVARRO, A.V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R.: "Art. 17. Infracciones de los trabajadores", *Comentarios a la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social,* SEMPERE NAVARRO, A.V., (coord.), Aranzadi, Pamplona, 2003.
SEMPERE NAVARRO, A.V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R.: "Disposiciones generales", *Comentarios a la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social*, SEMPERE NAVARRO, A.V., (coord.), Aranzadi, Pamplona, 2003.
SEMPERE NAVARRO, A.V. y NICOLÁS FRANCO, A.: "Las cláusulas de empleo en la negociación colectiva", *RMTAS,* núm. 33, 2001.
SEMPERE NAVARRO, A.V.: "El Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva de 9 de febrero de 2010", *Revista Aranzadi Doctrinal,* núm. 1, 2010, BIB 2010/2003.
SEMPERE NAVARRO, A.V.: "Nueva regulación del desempleo: la Ley 31/1984 y su reglamento", *DL*, núm. 15, 1985.
SEMPERE NAVARRO, A.V.; CANO GALAN, Y.; CHARRO BAENA, P. y SAN MARTIN MAZZUCCONI, C.: *Políticas sociolaborales*, Tecnos, Madrid, 2005.
SERRANO ARGÜELLO, N.: "Criterios económicos *versus* criterios jurídicos en la protección por desempleo y generación de empleo", *Desempleo, XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* MTAS, Madrid, 2004.
SERRANO FALCÓN, C., "La intermediación laboral en los Servicios Públicos de Empleo (en la Unión Europea y en la Ley de Empleo 56/2003, de 16 de diciembre)", *La Constitución Europea y las Relaciones Laborales. XXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, QUESADA SEGURA, R. (coord.), CARL, Sevilla, 2004.
SERRANO FALCÓN, C.: "Art. 145 bis", *El nuevo proceso laboral. Estudio técnico jurídico de la Ley de Procedimiento Laboral,* MONEREO PÉREZ, J.L, (dir.), Comares, Granada, 2011
SERRANO FALCÓN, C.: "Art. 17. Concepto y competencias", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo*, MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011.
SERRANO FALCÓN, C.: "Art. 18. Colocación", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011.
SERRANO FALCÓN, C.: "Art. 21 bis. Agencias de colocación", *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011.
SERRANO FALCÓN, C.: "El modelo de Servicio Público de Empleo en la OIT", *A treinta años de la adopción del Convenio núm. 150 de la OIT sobre la Administración del Trabajo. Un diálodo entre Europa y América Latina,* CASALE, G. y MONEREO PÉREZ, J.L, (dir.), Comares, Granada, 2010.
SERRANO FALCÓN, C.: "El Sistema Nacional de Empleo. El proceso de creación y la gestión de las políticas de empleo", *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo. XVIII Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* Ministerio de Trabajo, Madrid, 2007.

SERRANO FALCÓN, C.: “Más allá de los recursos humanos. La regulación jurídica de las empresas de selección de personal”, *DL,* núm. 84, 2008.
SERRANO FALCÓN, C.: “Servicios públicos de empleo y agencias de colocación”, *La reforma laboral 2010-2011 y su instrumentación normativa,* MONEREO PÉREZ, J.L.; FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011.
SERRANO FALCÓN, C.: *La política de colocación,* Bomarzo, Albacete, 2006.
SERRANO FALCÓN, C.: *Servicios públicos de empleo y agencias de empleo privadas. Público y privado en la actividad de colocación,* Granada, Comares, 2009.
SERRANO GARCÍA, J.M.: *El plan social en los despidos colectivos,* Lex Nova, Valladolid, 2002.
SERRANO OLIVARES, R.: *Los compromisos de empleo en la negociación colectiva,* Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.
SERRANO PASCUAL, A.: “Regionalización de las políticas de empleo y rearticulación de las lógicas de la intervención social”, *RMTAS,* núm. 6, 1998.
SEVILLA CORRELLA, M., “Intermediación en el mercado de trabajo: un modelo de gestión pública integrada”, *Revista DyO,* 2000.
SOBRINO GONZÁLEZ, G.: “La red Eures: un instrumento para la movilidad Europea”, *Hacia un mercado Europeo de Empleo,* VALDÉS DAL-RE, F. y ZUFIAUR NARVAIZA, J.M., (dirs.), MTAS, 2006.
SOBRINO GONZÁLEZ, G.: “Las empresas de outplacement y la intermediación laboral”, *RL,* núm. 7, 2006.
SOLER ARREBOLA, J.A.: “Aproximaciones a la nueva Ley para la regulación del régimen de las empresas de inserción”, *TL*, núm. 95, 2008.
SORIANO GARCIA, J.E.: *Desregulación, Privatización y Derecho Administrativo*, Real Colegio de España, Bolonia, 1993.
SPARKS, K.; FARAGHER, B. y COOPER, C.L.: “Well-being and occupational health in the 21st century workplace”, *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, núm. 74, 2001.
SUÁREZ CORUJO, B.: “Art. 16”, *Comentarios al Estatuto de los Trabajadores,* DE LA VILLA GIL, L.E., (dir.), Iustel, Madrid, 2010.
TABLADO MARRÓN, P.: “Las agencias privadas de empleo: de la prohibición al reconocimiento”, *Diario La Ley,* núm. 7582, 2011.
TAPIA HERMIDA, A.: “Cuestiones fundamentales en la cotización a la Seguridad Social”, *RTSS (CEF),* núm. 89, 1990.
TASCÓN LÓPEZ, R.: “Consideraciones en torno al renovado concepto de oferta adecuada de colocación”, *Desempleo. XIV Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, MTAS, Madrid, 2004.
TERRADILLOS ORMAECHEA, E.: “La interacción entre las políticas activas de empleo y políticas económicas en la Unión Europea, el juego del método abierto de coordinación y sus efectos sobre la política española”, *RMTAS,* núm. 62, 2006.
TOSCANI GIMÉNEZ, D.: “El despido por necesidades empresariales tras la Ley 35/2010”, *DL,* núm. 90, 2010, vol. III.
TOSCANI GIMÉNEZ, D.: “El nuevo marco legal de los servicios de colocación y empleo. Especial referencia a las agencias privadas de empleo y empresas de trabajo temporal tras la reforma laboral de 2010”, *RTSS (CEF),* núm. 335, 2011
TRIGO, J.: “La reforma del INEM y el mercado de trabajo en España”, *Boletín del Círculo de Empresarios,* núm. 57, 1993.
TRILLO GARCÍA, A.R.: “Aspectos procedimentales modificados por la Ley de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo”, *La reforma del mercado de trabajo,* GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J.R., (dirs.), Lex Nova, Valladolid, 2010.
URÍA, F.: *El outplacement: el éxito en la búsqueda de un nuevo empleo,* Pirámide, Madrid, 1995.
VALDÉS DAL RE, F.: “A vueltas con la estructura formal y los reenvíos reglamentarios de la Ley 35/2010”, *RL*, núm. 20, 2010.
VALDÉS DAL RE, F.: “Intermediación laboral: apuntes críticos de una reforma socialmente invisible y normativamente provisional”, *RL,* 2006, Tomo II.
VALDÉS DAL RE, F.: “La indemnización por despido colectivo: el errático debate sobre la dispositividad de un derecho mínimo”, *Derecho vivo del trabajo y Constitución,* BORRAJO DACRUZ, E.; RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M.; y SALA FRANCO, T., (coords.), *Derecho vivo del trabajo y Constitución,* MTAS, Madrid, 2004.

VALDÉS DAL RE, F.: “La reforma de la intermediación laboral”, *RL,* núm. 21-22, 2010.
VALDÉS DAL, RE, F.: “Prólogo”, *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa. XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* Vol. I, MTIn, Madrid, 2010.
VALDÉS DAL-RE, F., “Cooperación y coordinación entre los Servicios Públicos de Empleo”, *RL,* 2009, Tomo I.
VALDÉS DAL-RE, F.: "Colocación y mercado de trabajo", *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica,* Universidad Complutense, Madrid, 1984.
VALDÉS DAL-RE, F.: "Empresa de trabajo temporal, empresa usuaria y contrato de puesta a disposición (I)", *RL*, núm. 1, 1995.
VALDÉS DAL-RE, F.: "Las relaciones jurídicas entre las empresas de trabajo temporal y la empresa usuaria: el contrato de puesta a disposición", *Reforma de la legislación laboral. Estudios dedicados al Prof. Manuel Alonso García,* Marcial Pons, Madrid, 1995.
VALDÉS DAL-RE, F.: “El Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva (2010, 2011 y 2012)”, *RL,* 2010, Tomo I.
VALDÉS DAL-RE, F.: “Ingreso al trabajo y colocación”, *Comentarios a las Leyes Laborales,* BORRAJO DACRUZ, E., (dir.), Tomo IV, Edersa, Madrid, 1983.
VALDES DAL-RE, F.: “Las tendencias de contractualización en el sistema español de protección social”, *RDS,* núm. 20, 2002.
VALERO TORRIJOS, J.: *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de los medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo común.* 2ª edición, Comares, Granada, 2007.
VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresas de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión,* Comares, Granada, 2008.
VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: “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 Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre)?”, *RTSS (CEF),* núm. 286, 2007.
VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: “Regulación de las empresas de inserción: marco normativo y análisis económico (Comentario a la Ley 44/2007, de 14 de diciembre)”, *RTSS (CEF)*, núm. 298, 2008.
VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresas de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión,* Comares, Granada, 2008.
VALLECILLO GÁMEZ, M.R.: “Art. 22. Principios básicos de la intermediación laboral”, *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERÁNDEZ AVILÉS, J.A., Dirs., Comares, Granada, 2011.
VALLECILLO GÁMEZ, M.R.: “El modelo `real’ de gestión del Servicio Andaluz de Empleo (SAE): ¿dualismo o definición?, *Empleo y mercado de trabajo: nuevas demandas, nuevas políticas, nuevos derechos. XXIII Jornadas universitarias andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales,* CARL, Sevilla, 2005.
VALLECILLO GÁMEZ, M.R.: “Las iniciativas locales de empleo: el modelo de gestión territorial de las políticas de empleo en Andalucía”, *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo,* DE LA CASA QUESADA, S. y VALLECILLO GÁMEZ, M.R. (coords.), Bomarzo, Albacete, 2011.
VALLECILLO GÁMEZ, M.R.: ”La reforma de la intermediación laboral: ¿nuevo modelo de colaboración público-privado o nuevo mercado?”, *Estrategias de competitividad, mercados de trabajo y reforma laboral 2010: convergencias y divergencias,* MOLINA NAVARRETE, C.; RUESGA BENITO, S.M. y VALLECILLO GÁMEZ, CEF, Madrid, 2010.
VIDA SORIA, J., *et alii*: “Los servicios públicos de empleo”, *Empleo y mercado de trabajo: nuevas demandas, nuevas políticas, nuevos derechos. XXIII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales,* MOLINA NAVARRETE, C., (coord.), CARL, Sevilla, 2005.
VILA TIERNO, F.: “Art. 14. Presupuestación de fondos de empleo de ámbito nacional”, *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011.
VILLAR CAÑADA, I.M.: “Artículo 6. Fines”, *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,* MONEREO

PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, M.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., (dirs.), Comares, Granada, 2011.
VILLAR ROJAS, F.J.: *Privatización de servicios públicos*, Tecnos, Madrid, 1993.
VIQUEIRA PÉREZ, C.: *La prestación por desempleo: el régimen jurídico de la protección en el nivel contributivo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1990.
WALLON, B.: "Télématique et offers d'emploi", *Droit Social*, núm. 6, 1989.

Parte IV.- EL TRABAJO DE LOS JÓVENES POR CUENTA AJENA

CAPÍTULO I: CONTRATO DE TRABAJO EN PRÁCTICAS Y PARA LA FORMACIÓN

Juan José Fernández Domínguez
Catedrático de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Universidad de León

CAPÍTULO II.- OTRAS MODALIDADES DE ACCESO AL TRABAJO. ESPECIALIDADES PARA LOS JÓVENES

Roberto Fernández Fernández
Beatriz Agra Viforcos
Profesores Titulares de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Universidad de León

CAPÍTULO III. EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO DE LOS JÓVENES

German Barreiro Gonzalez
Susana Rodríguez Escanciano
Catedráticos de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social. Universidad de León

Capítulo I. Contrato de trabajo en prácticas y para la formación

I.- Introducción

La inserción profesional de los jóvenes encuentra en los contratos laborales formativos su expresión más característica y, quizá, la más acabada desde un punto de vista formal.

En un análisis como el que pretende la obra resultaba imprescindible, por tanto, entrar en detalle sobre el régimen legal y problemas de articulación práctica que atañen a los contratos en prácticas, de un lado, y para la formación y el aprendizaje, de otro. Sobre todo de este último, habida cuenta de su importante remodelación a través del art. 1 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 recalificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. La Exposición de Motivos de aquella norma añade un argumento adicional sobre el mentado interés, con su proyección transitoria a los mayores de veinticinco y menores de treinta años, "pues dentro de ese grupo de edad existen en estos momentos importantes déficits de cualificación profesional y elevados niveles de desempleo".

Razones muy distintas avalaron la inclusión en esta sede de otros jóvenes cuya alta preparación previa convertía al contrato en prácticas ordinario en un referente inapropiado. Vinculados al acceso al empleo público (cuyo estudio tiene lugar en otro momento del ensayo), pero compartiendo idéntica finalidad de incorporación al mercado laboral para perfeccionar los conocimientos adquiridos e intentar abrir el camino a un mejor futuro profesional, también se incluye, aquí y ahora, una amplia reflexión sobre otros contratos formativos "especiales", como son los suscritos para docencia e investigación en la Universidad o los específicos para la investigación que recoge la novísima (de ahí su interés) Ley 4/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología e Innovación (LCTI).

Definido el objetivo de esta colaboración, menester resultaba ajustar la metodología al objetivo último que pretende la encomienda. Para ello parecía imperioso adoptar un doble patrón: interés práctico y repercusión en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En orden a cohonestar ambos, las fuentes seleccionadas no pueden prescindir de ninguna proveniente de la Ley, ni estatal (muchas de ellas recentísimas y de compleja hermenéutica), ni autonómica (en un nuevo diálogo no menos difícil); tampoco de la doctrina jurisdiccional emanada del Tribunal Supremo. Sin embargo, y para atender al segundo de los indicadores han sido filtradas otras vías de conocimiento, tales como las provenientes de la doctrina científica y de pronunciamientos judiciales o convenios colectivos no obtenidas de esta Comunidad Autónoma (recogiendo sólo cuantos por su actualidad o enfoque aporten aquel acervo de inmediato interés en la praxis diaria); recordando, por el contrario, todas las aportaciones del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (en sus dos ubicaciones) y (conforme ha sido pauta en la extensa aportación sobre la formación en general que contiene esta monografía) los convenios colectivos registrado como de ámbito autonómico, advirtiendo --no obstante-- sobre las escasas aportaciones que estos últimos contemplan al respecto, y eso cuando al menos recogen algunas previsiones, pues muchos pueden ser descartados de inicio ante su silencio y falta de interés.

Con tal bagaje entre manos, sirva al lector el presente discurso.

II.- El Contrato de Trabajo en Prácticas

Contemplado en el art. 11.1 ET, y desarrollado en lo fundamental --pero no únicamente-- en el RD 488/1998, de 27 de marzo, a pesar de la reforma operada por el Capítulo III de RD Ley 10/2010, de 16 de junio (respecto al título habilitante, incorporando el "certificado de profesionalidad", y a la ampliación del plazo durante el cual es posible realizarlo, pasando de cuatro a cinco años), lo cierto es que se trata de una modalidad de utilización limitada por los empresarios españoles, con un porcentaje numérico sensiblemente inferior al resto de los contratos temporales, incluido el previsto para la formación y el aprendizaje, cabiendo

apreciar --al menos de diez años hasta la fecha--, además, una clara tendencia decreciente en su uso[1].

Entre sus aspectos más salientes cabe mentar los siguientes:

1.- Causa y finalidad del contrato

Como en todo vínculo laboral, la causa consiste en trabajar a cambio de un salario; en este supuesto, sin embargo, se añade una segunda que es la encargada de mostrar su singularidad: proporcionar al empleado una práctica profesional adecuada a su nivel de estudios, que obviamente falta si el trabajador ya posee tales conocimientos respecto a la tarea encomendada.

En la aplicación de este último objetivo se han suscitado cuatro cuestiones prácticas de interés:

A.- La primera, y fundamental, aclarar el alcance de tan específica finalidad formativa, concretada por el Tribunal Supremo --en doctrina tantas veces luego reproducida-- sentando que su *leiv motiv* radica en "facilitar el ejercicio profesional, para que los conocimientos adquiridos por el trabajador en la obtención del título adquieran una perfección propia con tal ejercicio, pues no se trata únicamente de adquirir experiencia de un trabajo determinado, sino también de que esta experiencia actúe sobre los estudios cursados [...] Lo que se persigue con este contrato es proporcionar a los trabajadores que acceden por primera vez al mercado de trabajo una determinada cualificación profesional, es decir, proveer de formación profesional práctica a quienes solamente tienen conocimientos teóricos que los han adquirido mediante la obtención de un título habilitante para el ejercicio de determinada profesión, por cuya razón el artículo 11.1 a) ET dispone que el puesto de trabajo deberá permitir la obtención de una práctica profesional al nivel de estudios cursados"[2].

La adecuación del nivel de estudios conlleva no sólo que la actividad productiva tenga lugar en el sector profesional propio de los conocimientos teóricos acreditados, sino que mantenga con ellos una relación de acomodación o ajuste al nivel de los alcanzados, que no puede ser entendida, sin embargo, como estricta equivalencia técnica entre puesto de trabajo y titulación, sino que procede tomar en consideración criterios de proporcionalidad, tales como la categoría asignada en la estructura organizativa de la empresa o el contenido de las concretas tareas realizadas[3].

También cabe apreciar la ausencia de la mentada *ratio legis* si únicamente realiza algunas, pero no todas, ni siquiera la mayoría, de las funciones que integran el perfil profesional de la ocupación; cuando se limitan a unas pocas que, en el conjunto de cuanto está llamado a constituir aquel acervo, resultan prácticamente anecdóticas[4], rompiendo la necesaria relación entre estudios y actividad productiva[5].

B.- Un sector de la doctrina sostiene que este contrato posee una finalidad que lo emparenta con el periodo de prueba; sin embargo y aun cuando incorpora un matiz de

---

[1] Los datos en OJEDA AVILES, A. y GORELLI HERNÁNDEZ, J.: *Los contratos de trabajo temporales*, Madrid (Iustel), 2006, pág. 316 o DE VICENTE PACHÉS, F.: "El contrato de trabajo en prácticas", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L., Dir. Y SERRANO FALCÓN, C., Coord.): *Las modalidades de contratación temporal. Estudio técnico de su régimen jurídico*, Granada (Comares), 2010, pág. 314.

[2] Sobre el precedente dado por las SSTS 26 marzo 1990 o 14 mayo 1992, la fundamental STS 29 diciembre 2000. Así, por ejemplo, se estima tal adecuación entre el título de Formación Profesional de Grado Superior de Realización de Audiovisuales y la realización de tareas como Operador Montador (STSJ Castilla y León/Valladolid 29 diciembre 2004), pero se considera fraudulento el contrato de quien, con el título de Formación Profesional de Segundo Grado en la Rama de Metal, limita su quehacer a "apretar tornillos" en una cadena de montaje (STSJ Castilla y León/Valladolid 18 febrero 2002) o, también, quien como Técnico Especialista en Electrónica Industrial o en Equipos de Informática, desarrolla su labor "en la cadena de producción en la secesión de guarnecidos, desarrollando ambas funciones de montaje de inferior izquierdo y derecho y de resorte trasero en el vehículo", STSJ Castilla y León/Valladolid 9 julio 2001; en igual sentido la muy razonada --para distinguir supuestos-- STSJ Castilla y León/Valladolid o mayo 2000.

[3] SSTSJ Castilla y León/Valladolid 17 julio 2001, 18 febrero 2002 y 22 septiembre 2003.

[4] STSJ Cataluña 23 junio 2004. En cambio, si sólo media "una escasa duración de aquella finalidad, carece de gravedad suficiente para calificar la contratación como fraudulenta [...] Una interpretación de los preceptos rectores de este contrato --y cualquiera otro de los autorizados como temporales-- no puede ser rigurosamente formalista de modo tal que acabe siendo nociva para los intereses de los trabajadores que se tratan de proteger", STS 16 febrero 2009.

[5] STSJ País Vasco 9 julio 2002.

perfeccionamiento profesional[6] (o permite a las empresas proceder a la selección de mano de obra de una determinada cualificación en mejores condiciones de las que permite el art. 14 ET[7]) esta meta es expresamente repudiada por la doctrina jurisdiccional, pues "lo que se trata de lograr no es la comprobación por el empresario de la idoneidad profesional del trabajador (función del período de prueba que puede incluso pactarse en el contrato en prácticas), sino la adquisición por el contratado de un práctica profesional que mejore su nivel formativo y su posición en el mercado de trabajo"[8], facilitando así el transito desde el sistema educativo a una posición laboral estable.

C.- Cuando no se acredite la causa especial significada, porque el trabajo es inadecuado o se ha utilizado a modo de atípico período de prueba, el contrato ha de ser considerado como celebrado en fraude de ley, con las consecuencias anejas a tal declaración, entre las que destaca la calificación del cese como despido improcedente, y no extinción por cumplimiento de su término, o la obtención de cualquier beneficio económico derivado de su suscripción como una infracción administrativa[9], teniendo presente que el hecho de haberlo registrado no convalida el defecto o ausencia de esta exigencia normativa[10].

D.- En la tarea de aquilatar esta adecuación, los convenios colectivos de ámbito sectorial, estatal o inferior (teniendo en cuenta la renovación en este punto que incorpora el RD Ley 7/2011, de 10 de junio), están llamados a desempeñar un importante papel, determinando los puestos de trabajo, grupos, niveles o categorías que pueden ser objeto de este contrato; dando pie, así, a supuestos de supletoriedad de la norma legal respecto del convenio y convirtiendo a la primera en fuente de segundo grado tras el fruto del acuerdo alcanzado entre los interlocutores sociales[11].

2.- Requisitos para la contratación en prácticas

Aspectos formales, título habilitante y plazo para la suscripción del contrato constituyen la tríada de condicionamientos a analizar en este apartado.

2.1.- Aspectos formales

El art. 8.2 ET exige que el contrato en prácticas y sus prórrogas sean documentados por escrito, en el modelo oficial obligatorio que facilite el Servicio Público de Empleo (art. 17 RD 488/1998).

La ausencia de esta forma llevará a presumir (*iuris tantum*) que ha sido celebrado por tiempo indefinido y a jornada completa y será considerada una falta laboral grave (art. 7.1 LISOS; por contra, la no materialización en modelo oficial será catalogada como mera irregularidad, conformando el tipo de la infracción laboral leve del art. 6.5 LISOS).

En su texto procederá dejar constancia expresa de tres datos (art. 3 RD 488/1998): la titulación del trabajador, la duración del contrato y el puesto o puestos a desempeñar durante las prácticas[12]. De su contenido procederá dar cuenta al Servicio Público de Empleo correspondiente en el plazo de los diez días hábiles siguientes a su firma, *ex* arts. 16.1 ET y 1 RD 1424/2002, de 27 de diciembre (tratándose de una mera comunicación del mismo, de sus prorrogas y de la copia básica, ya no de un registro); mismo plazo que rige para notificar su terminación.

---

[6] LÓPEZ GANDÍA, J.: "Trabajo en prácticas y para la formación", en AA.VV. (BORRAJO DACRUZ, E., Dir.): *Comentarios a las leyes laborales. El Estatuto de los Trabajadores*, T. III, Madrid (Edersa), 1985, págs. 145 y 146.
[7] DURÁN LÓPEZ, F.: "El contrato de trabajo en prácticas: formación, inserción laboral y fomento de empleo", en AA.VV.: *Reformas de la legislación laboral. Estudios dedicados al Prof. Manuel Alonso García*, Madrid (AEDTSS/Marcial Pons), 1995, pág. 143.
[8] SSTS 17 febrero 1990 o 20 octubre 1996.
[9] STS, Cont.-Admtivo, 5 noviembre 2001 o STSJ Castilla y León/Valladolid 17 julio 2001.
[10] Con cita de abundante jurisprudencia, MORENO CÁLIZ, S.: "El contrato de trabajo en prácticas", en AA.VV. (GARCÍA NINET, J. I., Dir. y VICENTE PALACIO, A., Coord.): *Contratación temporal y medidas de fomento de empleo*, Barcelona (Atelier), 2009, pág. 143.
[11] VALDÉS DAL-RÉ, F.: "El contrato en prácticas", *Relaciones Laborales*, núms. 5 y 6, 1994, págs. 258 y 259. En su aprobación, estableciendo la inviabilidad de acudir a este contrato --sin especificar su espera-- de un tiempo igual o superior a la misma categoría profesional, art. 14.3. 1º CC Personal de la Fundación General de la Universidad de Valladolid
[12] Sobre la incidencia final de tal formalidad sirva el ejemplo obtenido de la STSJ Castilla y León/Valladolid 4 diciembre 2002.

En obligación compartida con otros vínculos temporales, el empleador igualmente ha de informar al trabajador de los elementos esenciales del contrato y de sus condiciones laborales (art. 8.5 ET); asimismo, y dada la aplicación común del art. 15.7 ET a todas las relaciones de duración determinada, le notificará la existencia de puestos vacantes, con la finalidad de garantizarle iguales oportunidades de acceso a otros permanentes que al resto de la plantilla, estando para ello a cuanto establezca el convenio colectivo y, en su defecto, al criterio de aquél sobre quien pesa el deber[13].

Por último, y al tratarse de un contrato formalizado por escrito y de naturaleza temporal, el empresario deberá entregar a los representantes de los trabajadores, si los hubiere, copia básica del mismo en el plazo previsto para efectuar la comunicación al Servicio Público de Empleo [arts. 8.3 a) 15.4 y 64.4 ET], bajo el riesgo de incurrir en una infracción grave (art. 15 LISOS).

2.2.- El título habilitante

De conformidad con cuanto previenen los arts. 11.1 ET y 1 RD 488/1988, habrán acreditado una formación previa adecuada para suscribir un contrato en prácticas quienes ostenten alguna de las titulaciones a continuación enunciadas o una certificación de profesionalidad:

a) Los universitarios de grado medio o superior, que ambos preceptos venían refiriendo a Diplomado, Licenciado, Ingeniero y Arquitecto. Dada la nueva organización de las enseñanzas universitarias oficiales para acomodarlas al Espacio Europeo de Educación Superior, estructuradas en Grado (primer ciclo) Postgrado y Master (segundo ciclo) y Doctorado (tercer ciclo), los Diplomados e Ingenieros y Arquitectos técnicos se convierten en títulos de primer ciclo y los de Licenciado, Ingeniero y Arquitectos en correlativas acreditaciones de segundo ciclo. En función de tales equivalencias es claro que los titulados universitarios de Grado, Postgrado y Master Oficial podrán ser contratados en prácticas.

b) Los de formación profesional de grado medio o superiores, esto es, Técnico y Técnico superior, en las definiciones proporcionadas por el RD 1538/2006, de 15 de diciembre.

c) Los oficialmente reconocidos como equivalentes que habilitan para el ejercicio profesional; exigiendo, por tanto, la presencia de estudios equiparables a los de grado medio o superior y homologados o sujetos al control y supervisión de las autoridades públicas[14].

D.- A ellos procederá unir, tras el RD Ley 10/2010, de 16 de junio, el "certificado de profesionalidad" ("de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Calificaciones y de la Formación Profesional"), para así confirmar una luchada --pero desde hace tiempo pacífica--[15] doctrina del Tribunal Supremo, a tenor de la cual los títulos expedidos por el Servicio Público de Empleo tras superar un curso de formación profesional ocupacional (en la actualidad ordenados por el RD 395/2007, de 23 de marzo, que regula la Formación Profesional para el Empleo, en particular su art. 11) también son idóneos para celebrar estos contratos, pues muestran la necesaria cualificación profesional en los amplios términos con que ahora se concibe ésta: "el conjunto de competencias con significación para el empleo, adquiridas a través de un proceso formativo formal e incluso no formal que son objeto de los correspondientes procedimientos de evaluación y acreditación".

Al lado de las anteriores inclusiones, cabe dar cuenta de supuestos dudosos o excluidos, ya por vía legal, ya por decisión de los Tribunales corrigiendo eventuales abusos en este punto.

A.- Serias dudas legales suscitan los títulos de Doctor y Master no oficial. Respecto del primero la doctrina sostiene que, salvo modificación expresa de la norma en otro sentido (que bien pudiera tener lugar en este proceso de reajuste, no finalizado, de los estudios universitarios), por no tratarse de un título, sino de un grado[16]. A ello añaden los Tribunales

---

[13] Sobre la obligación de informar respecto a la evolución de las plantillas en cuanto hace aquí hace, art. 69 CC Marroquinería, Cueros, Repujados y similares de Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria, Burgos, Soria, Segovia, Ávila, Valladolid, Palencia, León y Zamora. En su aplicación, para un supuesto muy particular, STSJ Castilla y León/Valladolid 16 marzo 2004.

[14] GARCÍA MURCIA, J. y ESCOTET VÁZQUEZ, M.: "La nueva regulación de los contratos de trabajo en prácticas: algunos aspectos problemáticos", *Actualidad Laboral*, T. II, 1995, pág. 505.

[15] Sobre todo --aun cuando contara con precedentes-- a partir de la STS 19 octubre 1994.

[16] MORENO CÁLIZ, S.: "El contrato de trabajo en prácticas", cit., pág. 145.

que sólo lo sería de conseguir acreditar que "habilita para una determinada profesión o actividad profesional", y el Doctorado, por lo normal, "trasmitirá sus efectos al plano académico o investigador [con vías de integración propias, procedería añadir]"; siguiendo cómo "en muchos casos estos estudios de tercer ciclo son complemento o perfeccionamiento de los estudios de [...] Licenciatura, lo cual resultará importante a efectos del cómputo dentro del cual se puede celebrar el contrato en prácticas"[17].

Igual ocurre con el Master no oficial, del cual se defiende su inclusión[18], pues "suele tener clara proyección profesional"[19] (si bien procederá demostrarlo[20]), y que ahora podría encontrar fácil acomodo a través del certificado de profesionalidad siempre y cuando fuera objeto de los correspondientes procedimientos de evaluación y acreditación, según demanda la nueva redacción del art. 11.1 ET.

B.- En cuanto hace a las exclusiones por vía legal, cabe mentar las significativas que derivaban (y derivan aún, dado el tenor de la disp. transitoria 4ª LCTI) del RD 63/2006, de 27 de enero, por el cual se regula el Estatuto del Personal Investigador, el cual contemplaba --y contempla-- una relación de becario durante los dos primeros años y un contrato en prácticas con condiciones especiales para los años tercero y cuarto; también la de formación de los especialistas en Ciencias de la Salud, con un régimen contractual propio tanto en el RD 63/2006 como en la LCTI, según se expondrá en detalle más adelante.

Igual consideración merecen las prácticas profesionales (o "estancias en prácticas", según figuran en numerosos planes de estudios) realizadas por los alumnos como parte de sus estudios académicos, aun cuando sirvan --no dejan de ser una curiosa coincidencia-- como vía ("a modo de periodo de prueba"[21]) para la consecución de un primer contrato en prácticas (disposición adicional 1ª RD 488/1998).

En fin, tampoco tienen cabidas las prácticas no laborales realizadas al amparo del sistema de formación profesional para el empleo, reguladas en el RD 395/2007, de 23 de marzo, y con desarrollo en la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo.

C.- Respecto de las exclusiones por vía judicial cabe hacer mención, entre muchas, a dos harto llamativas. En primer lugar, parece meridiano que tal ocurre con el título de bachiller, en tanto no capacita para ejercer ninguna profesión concreta[22]. Pero a aquél han de quedar equiparados los que no obedezcan a estudios anteriores al contrato y que tenga conexión o relación con el trabajo que se realiza en virtud del mismo[23]. Cualquier carnet o licencia provenientes de una autorización administrativa --menos aún si concedidos por un privado[24]-- o del mero nombramiento para desempeñar una actividad profesional no pueden ser considerados título habilitante.

A este respecto es contundente el rechazo a admitir como tal el permiso de conducir[25] o --dando pie a cuantiosos pronunciamientos judiciales-- el nombramiento como vigilante jurado[26], pues se trata de una habilitación administrativa para ejercer una actividad que guarda relación con el orden público, pero no constituye un título académico; ello siempre y cuando quien lo haya obtenido no lo haya hecho a partir de la superación de un curso de formación profesional ocupacional, pues en tal caso --y como se conoce-- el Tribunal Supremo sí considera que existe un certificado de profesionalidad.

---

[17] STSJ Madrid 18 septiembre 1995.
[18] CARDENAL CARRO, M.: *Contratos de trabajo formativos*, Pamplona (Aranzadi), 1997, pág. 114.
[19] STSJ Madrid 18 septiembre 1995.
[20] STSJ Madrid 7 abril 1994.
[21] DE VICENTE PACHÉS, F.: "El contrato de trabajo en prácticas", cit., pág. 321.
[22] STSJ Cataluña 26 junio 1996.
[23] SSTS 1 octubre 1992 o 11 febrero 1993.
[24] STSJ Andalucía/Málaga 3 septiembre 1993.
[25] STSJ Andalucía/Sevilla 20 noviembre 1991.
[26] Así, la serie de pronunciamientos llamados a constituir doctrina jurisdiccional que se extiende desde finales de 1993 y todo 1994; entre otras, SSTS 28 diciembre 1993 y 26 enero, 23 febrero, 13, 14 y 29 junio, 6 (dos) y 7 julio o 3 y 19 octubre 1994.

2.3.- El plazo para la suscripción del contrato

El RD 10/2010, de 16 de junio, modifica la anterior versión del art. 11.1 ET para establecer que el contrato de prácticas se podrá celebrar dentro de los cinco --y ya no cuatro[27]-- años siguientes a la obtención de la titulación que lo ampara. Dato temporal ya hace años corregido por la Ley 63/1997, de 26 de diciembre, contemplando una ampliación a seis años si el trabajador es una persona con discapacidad --que el RD 10/2010 incrementa a siete--, para así tratar de facilitar la inserción profesional de este colectivo[28]. De superarse el mentado plazo, el contrato habrá de entenderse como indefinido, aún cuando no exista fraude de Ley[29].
El inicio del cómputo al efecto reseñado tendrá lugar desde la fecha de la terminación de los estudios (la superación de todas las asignaturas o créditos que conforman su plan docente[30]), y no de la expedición (o recepción) del título oficial, "pues el objetivo de este contrato no es, simplemente, adquirir experiencia laboral, sino que éste refluya en los estudios realizados, finalidad que no podría cumplirse si no se exige una cierta inmediación y el comienzo de la práctica"[31]. En el caso de personas que hayan cursado sus estudios en el extranjero, únicamente comenzará desde la fecha de reconocimiento y homologación del título en España (cuando fuera menester, no si tal acaece de manera automática), con el propósito de no perjudicar a quienes (españoles o foráneos) lo han obtenido fuera de las fronteras nacionales.

Al trabajador corresponde entregar al empresario la copia compulsada, bien del título, bien de la certificación de la finalización de los estudios, pues será a través de esta presentación cuando el empresario pueda observar --y éste es su deber-- que concurre el requisito mentado.

Por lo demás, algunos consideran inocua la interrupción en tal cómputo por servicio militar o prestación social sustitutoria a partir de lo previsto en la disposición adicional 13ª Ley 17/1999, de 18 de mayo, pues ya no son obligatorios (a salvo de lo contemplado en el art. 163 sobre los "reservistas" y su régimen jurídico)[32]. Con todo, procederá advertir sobre cómo tales previsiones no sólo están contempladas para los nacionales, sino también para los extranjeros residentes legales en España, respecto de los cuales aquél servicio o prestación pudieran ser obligatorios.

3.- Dinámica de la relación laboral

Cumplidos los anteriores condicionantes, la dinámica contractual queda signada por los aspectos a continuación analizados:

3.1.- Duración

La duración del contrato en prácticas en ningún caso puede ser inferior a seis meses ni superior a dos años [art. 11.1 b)]. Máximo y mínimo legales indisponibles tanto para la autonomía individual como para la colectiva, sin admitir interrupción alguna, salvo expreso pacto en contrario, reanudándose su cómputo cuando cesó la causa motivadora de aquélla.

Respecto de la primera, se establece que el concertado tanto por debajo[33] como por encima de sus umbrales ha de ser considerado fraudulento. Queda incluida en esta prohibición el

---

[27] Según sigue manteniendo, por ejemplo, el art. 20 a) CC Sector de Arqueología de Castilla y León.
[28] A este último efecto cabrá tener en cuenta que la disposición adicional 6ª Ley 24/2001, de 27 de diciembre, considera persona con discapacidad a aquélla que cuenta con una minusvalía igual o superior al 33 por 100. La necesidad de que, además, presentara una disminución de la capacidad para trabajar igual o superior al mentado porcentaje fue suprimida por la disposición adicional 4ª Ley 51/2003, de 2 de diciembre. Por tal motivo, no cabrá equiparar grado de minusvalía y reducción de la capacidad profesional o para trabajar; al respecto, STSJ Asturias 3 noviembre 2006, pues es de todo punto factible la existencia de incapacidad permanente sin discapacidad, y de discapacidad sin incapacidad permanente, según aclaran las SSTS 23 marzo 2007 y 21 de enero y 11 junio 2008.
[29] STSJ Cantabria 31 mayo 2006.
[30] YANINI BAEZA, J.: "La nueva regulación de los contratos formativos", *Tribuna Social*, núm. 43, 1994, pág. 10.
[31] STSJ Madrid 3 noviembre 1994; también, SSTSJ Madrid 26 mayo 1995 o Castilla y León/Burgos 18 enero 1995. En la doctrina, concluyentes los argumentos aportados por ALBIOL MONTESINOS, I.: *Contratos formativos: prácticas y aprendizaje*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1994, pág. 17.
[32] MORENO CÁLIZ, S.: El contrato de trabajo en prácticas", cit., pág. 148 o DE VICENTE PACHÉS, F.: "El contrato de trabajo en prácticas", cit., pág. 325.
[33] STSJ Castilla y León/Valladolid 31 marzo 2003.

supuesto de que el trabajador no haya sido contratado bajo tal modalidad, en la misma o en distinta empresa, por un tiempo superior al establecido como tope.

Para evitar que tal circunstancia perjudique a un segundo empleador que acuda a este tipo, obra una doble cautela. En primer lugar, al finalizar el contrato el empresario debe entregar un certificado en el cual habrá de especificar la duración de las prácticas, el puesto o puestos desempeñados y las principales tareas realizadas en virtud del vínculo contraído (art. 4 RD 488/1998). Obvio resulta que, ante tal previsión, el nuevo empleador deberá interrogar a quien pretende contratar sobre tal circunstancia y, de informársele sobre la realización de anteriores prácticas bajo una relación laboral, solicitar tal certificado para verificar su duración. También que, *ad cautelam*, aquél podrá, antes de contraer ningún compromiso, recabar por escrito certificación del Servicio Público de Empleo en el cual conste el tiempo que la otra parte ha estado contratado anteriormente con esta finalidad; éste emitirá la misma en el plazo de diez días, transcurridos los cuales --sin mediar contestación o cuando esta fuera negativa-- el solicitante queda exonerado de cualquier responsabilidad derivada de los citados incumplimientos[34]

Por cuanto hace a la autonomía colectiva, que según ha quedado escrito no puede superar los topes superior e inferior previstos en la Ley[35], sí está habilitada para determinar parámetros concretos dentro de ese margen, ateniéndose a dos pautas vincualtes: a) el convenio colectivo que los establezcan sea de ámbito sectorial, ya estatal, ya --en su defecto-- inferior; b) la nueva y concreta duración se fije en atención a dos factores, como son las características del sector y las prácticas a realizar[36].

Por otra parte, el contrato en prácticas admite hasta dos prórrogas[37] (salvo disposición en contrario prevista en convenio[38]), siempre y cuando: en primer lugar, aquél hubiera sido concertado por una duración inferior a la máxima legal o convencional; en segundo término, nunca exceda aquélla en su computo conjunto con la inicial; por último, no sea inferior a la prevista en la norma heterónoma o autónoma[39]. La reseñada prórroga dista de constituir una nueva relación laboral (otra vez sin perjuicio de previsión en distinto sentido recogida en convenio), motivo por el cual seguirá rigiéndose por la norma vigente al tiempo de la firma del contrato original[40].

Como es lógico --y sería deseable--, al contrato en prácticas puede seguir una "prórroga" (en realidad conversión en sentido propio, para así mostrar la diferencia con lo anteriormente reseñado) a partir de otro contrato ordinario por tiempo indefinido. Los problemas son mayores cuando, suscrito un contrato por tiempo inferior al máximo, continúa la prestación de servicios sin firma de prórroga, en cuyo caso procederá seguir que se extiende hasta el máximo previsto; de superar ese tope (y salvo prueba en contrario sobre su naturaleza temporal), la conclusión no puede ser otra que su continuidad a través de un contrato indefinido, cuyo cese al amparo del cumplimiento de un término dado --provocado por el empresario-- habrá de ser calificado como despido improcedente[41].

3.2.- Período de prueba

La reseñada falta de similitud entre prácticas y prueba ha llevado, en decisión legal aneja, a admitir que el segundo pueda estar presente en el primero; sometido, en principio, a lo

---

[34] En caso de que el empresario no realice la mentada diligencia puede ser sancionado en vía administrativa, por una contratación en prácticas sin cumplir los requisitos exigidos por la Ley, STSJ, Cont.-Admtivo., Galicia 21 diciembre 2003.

[35] En su aplicación art.11.1.3º CC Regional de Castilla y León para la actividad de Ayuda a Domicilio; art. 14.36) CC Personal de la Fundación General de la Universidad de Valladolid.

[36] Donde cobra sentido, por otra parte, la limitación numérica de este tipo de contrato que contiene el párrafo 2º del art. 20 CC Arqueología de Castilla y León (1 en plantillas de hasta 6 trabajadores, 2 si de 7 a 15, 4 de 26 a 50 y un máximo del l0% en empresas de más de 50); también art. 14.2 b) CC Personal de la Fundación General de la Universidad de Valladolid. Al respecto, y con un contenido casi "histórico", STSJ Castilla y León/Valladolid 10 octubre 2000.

[37] Reproduciendo el contenido legal, art. 20.1 CC Sector de Actividades Forestales de la Comunidad de Castilla y León para la actividad de Ayuda a Domicilio.

[38] O sometida al criterio de la comisión paritaria del convenio cuando tal facultad le haya sido conferida de manera expresa, STS 3 junio 1991.

[39] Advirtiendo la interrupción en su cómputo global por causa de incapacidad temporal, art. 12, anejo, ("disposiciones específicas para algunas modalidades de contratación") letra a) CC Medianas Superficies de Distribución de Alimentación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

[40] STSJ Aragón 7 mayo 2001.

[41] STS 8 junio 1996 o SSTSJ País Vasco 9 julio 2002.

previsto en el art. 14 ET. Éste, sin embargo, admite su carácter regulador subsidiario respecto a cuanto prevea el convenio; en consecuencia, lo decidido por los interlocutores sociales en su negociación (siempre de manera concreta y específica, referida de forma expresa a este tipo contractual[42]) primaría sobre lo previsto en la Ley[43], la cual --recuérdese-- establece en el art. 11.1 d) ET que no podrá exceder de un mes para los trabajadores con título de grado medio y de dos para quienes acrediten un título superior.

Por supuesto, no cabrá suscribir un nuevo período de prueba cuando, tras un contrato en prácticas, el empleado siga prestando servicios en la misma empresa (sí, obviamente, de pasar a hacerlo en otra distinta), por la razón simple de que ya ha estado de alguna manera "a prueba" durante aquéllas, y ningún sentido tendría obligarle a estar y pasar por otro que sería puramente formal y no real (art. 18.2 RD 488/1998).

3.3.- Jornada

Ninguna peculiaridad presenta el contrato en prácticas en este punto, pudiendo celebrarse a tiempo completo o a tiempo parcial, a diferencia de cuanto ocurre con el otro contrato formativo, que solo puede celebrarse a tiempo completo.

3.4.- Salario

La cuantía de la retribución a percibir por el trabajador será la establecida en convenio colectivo[44]; en su defecto, la pactada entre aquél y el empresario[45], pero respetando los límites establecidos en el art. 11.1 e) ET y en el art. 2 RD 488/1998, a saber: no podrá ser inferior al 60 por 100 durante el primer año de vigencia de contrato, y al 75 por 100 durante el segundo, del salario establecido en convenio para un empleado que desempeñe idéntico o equivalente puesto de trabajo[46]; con reducción proporcional a la disminución de tiempo en caso de contrato a tiempo parcial.

Este menor salario obedece a la causa del contrato, pues a su través se pretende obtener una práctica profesional, diferencia con el resto que enerva poder apreciar un matiz discriminatorio[47]. Por tal motivo, si ha sido sucrito en fraude de ley, haciendo que desaparezca su finalidad originaria, no procederá tal reducción y tendrá derecho a recibir la retribución correspondiente a un contrato ordinario, de acuerdo con la categoría realmente desempeñada[48], por aplicación de los arts. 6.4 CC y 9.1 ET, sobre la base de los cuales habrá de aplicarse la cláusula que se pretendía eludir, esto es, el salario integro establecido en convenio[49].

Por si duda hubiera, la reducción mentada lo es en relación con el salario, pero no con las percepciones no salariales que pudieran corresponder al contratado en prácticas[50].

3.5.- Pacto de permanencia en la empresa

Durante mucho tiempo se sostuvo, sin mayores consideraciones, que cabría acudir al 21.4 ET y establecer en el contrato en prácticas un pacto de permanencia en la empresa, lo cual no deja de ser frecuente[51]. Más tarde, sin embargo, tal tesis fue matizada, demandando para la validez de aquel compromiso que aparezca fundando en causa suficiente y reúna unos

---

[42] Motivo por el cual no servirá la aplicación de un período de prueba fijado en convenio para cualquier tipo de contrato; sobre esta cuestión, harto descriptiva resulta la argumentación contenida en la STSJ País Vasco 13 octubre 2004.
[43] STSJ Castilla-La Mancha 14 diciembre 2000. En desarrollo de tal facultad, art. 10.3º CC Empresa Portland Valderrivas, SA.
[44] Art. 10.2 CC Empresa Cementos Portland Valderrivas SA; art. 16 II CC Empresa Castillo Benavente SA; art. 10.1.3º CC Regional de Castilla y León para la actividad de Ayuda a Domicilio.
[45] Exigiendo tal pacto, sin considerar viable la decisión unilateral del empresario de aplicar los límites legales mínimos, STSJ Comunidad Valenciana 20 abril 1999.
[46] Reproduciendo igual parámetro, art. 20 b) CC Sector Arqueología de Castilla y León; art.20.2 CC Sector de Actividades Forestales de la Comunidad de Castilla y León.
[47] SSTSJ Navarra 4 octubre 2002 y Galicia 27 septiembre 2003.
[48] Castilla y León/Valladolid 20 febrero 2000 y STSJ Castilla-La Mancha 14 diciembre 2000.
[49] STSJ Castilla-La Mancha 18 junio 1999. Tal es el motivo subyacente, también, a la hora de entender que habrá de ser retribuido con el salario que le corresponda según convenio o pacto individual cuando se le encomienden tareas correspondientes a una categoría inferior a la establecida en contrato, por cuanto constituye un supuesto de movilidad funcional al cual resulta de aplicación el art. 39.3 ET, procediendo, en consecuencia, mantener la retribución de origen; ver, en este sentido, STSJ País Vasco 3 febrero 2003.
[50] Aplicando tal criterio al plus de locomoción, STSJ Comunidad Valenciana 20 abril 1999.
[51] STS 29 diciembre 2000.

condicionantes mínimos de proporcionalidad y equilibrio de intereses capaces de justificar la renuncia del trabajador a su derecho a dimitir[52].

Así pues, para su aceptación en derecho es necesario que la especialización profesional recibida por el trabajador, y requerida en el art. 21.4 ET, vaya más allá de cuanto supone la formación profesional a la que todos los trabajadores tienen derecho *ex* arts. 4 y 23 ET; en caso de controversia, incumbe a la empresa acreditar que tal formación era realmente una especialización profesional. Además, la duración del pacto ha de ser proporcional a la duración del contrato, para así poder apreciar el necesario equilibrio de derechos e intereses entre las partes[53].

De incumplirse tales requisitos, la cláusula de permanencia será ilícita, debiendo considerar que el trabajador renunció anticipadamente a su derecho a dimitir, contraviniendo la prohibición del art. 3.5 ET a partir un abuso de derecho por el empresario. La consecuencia a seguir será la nulidad parcial del contrato en este punto, manteniéndose válido en lo restante (art. 9.1 ET)[54].

3.6.- Antigüedad

Cuando un trabajador en prácticas finalice este contrato (sin necesidad de haber agotado el plazo máximo de dos años) y pase a formar parte de la plantilla bajo cualquier otra modalidad, el tiempo que permaneció en prácticas computará a efectos de antigüedad en la empresa [art. 11.1 f)][55].

4.- Extinción

En tanto contrato de duración determinada, se extingue por la llegada del término convenido[56], debiendo mediar la oportuna denuncia con un preaviso mínimo de 15 días a tal fecha si se prolongó más de un año (art. 21 RD 488/1998). El incumplimiento por el empresario de ese requisito para poner fin a la relación traerá aparejada la obligación de pagar al trabajador una indemnización equivalente al salario de los días del plazo de preaviso incumplido.

Pese a su naturaleza de contrato de duración determinada, y salvo disposición en contrario, la ley no reconoce al empleado el derecho a recibir indemnización alguna por finalización del contrato, a diferencia de cuanto ocurre con carácter general en otros contratos temporales (excepto el de interinidad y los formativos), en los cuales se le ha de abonar 8 días de salario por cada año de servicio[57].

Procede recordar, también, tres cuestiones ya significadas páginas atrás. En primer lugar, la obligación empresarial de entregar el certificado de prácticas contemplado en el art. 4 RD 448/1998; en segundo término, que si agotada la duración máxima del contrato sin denuncia expresa el trabajador continúa prestando servicios, el contrato se presume tácitamente convertido en ordinario por tiempo indefinido; en fin, que hubiera sido suscrito en fraude de ley (o en el supuesto contemplado por el art. 22.2 RD 488/1998, de incumplimiento empresarial de dar de alta en la Seguridad Social al trabajador en prácticas dentro de plazo previsto para pactar un período de prueba) el contrato habrá de ser calificado como indefinido --salvo prueba en contrario-- y la pretensión de extinguir por cumplimiento del término acordado habrá de ser calificada como despido improcedente.

---

[52] SSTS 26 junio 2001 y 6 mayo 2002 o STSJ Cataluña 21 noviembre 2003.
[53] Por tal motivo, no puede ser considerado válido un pacto que, para un contrato en prácticas de seis meses, prevé una permanencia del trabajador en la empresa de dos años; el supuesto en la STS 26 junio 2001.
[54] STS 6 mayo 2002.
[55] Para un curioso supuesto de antigüedad de un trabajador al servicio de un establecimiento militar, STSJ Aragón 24 octubre 1990.
[56] Por tal razón, las garantías previstas a favor de los representantes de los trabajadores relativas a la instrucción de expediente contradictorio en caso de sanción o de prioridad de permanencia en la empresa, no alcanzan a la extinción de un contrato en prácticas por la llegada del término convenido, STS 17 febrero 1990 o SSTSJ Andalucía/Málaga 3 diciembre 1999 o Castilla y León/Valladolid 24 julio 2001.
[57] STS abril 1994.

III.- El "nuevo" contrato para la formación y el aprendizaje

Después de un azaroso periplo en su diseño legal a lo largo de las últimas décadas, que ha llevado incluso a un cambio demasiado frecuente en la denominación, el RD Ley 10/2011, de 26 de de agosto, contiene la enésima reforma del que ahora califica como contrato para la formación y el aprendizaje, modificando el art. 11.2 ET y manteniendo en vigor el RD 488/1998 en cuanto no contraríe la nueva redacción: siempre sin perjuicio de lo contemplado en la disposición final 3ª del RD Ley 10/2011, la cual faculta no sólo al Ministro de Trabajo e Inmigración, sino también al titular de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal --en esta caso advirtiendo sobre el límite dado por "el ámbito de sus competencias", que indudablemente también afecta al primero--, para dictar, respectivamente, las disposiciones precisas para el desarrollo y/o ejecución de cuanto contempla y las resoluciones precisas al mismo efecto.

Todo ello, según apunta la Exposición de Motivos del RD Ley 10/2011, respondiendo "a la situación particularmente del empleo y del desempleo de los jóvenes y, dentro de estos, de los que carecen de cualificación profesional alguna. En la medida que este nuevo contrato va a mejorar las oportunidades del empleo de los jóvenes, se estará contribuyendo a asentar la recuperación económica, la competitividad de nuestras empresas, la seguridad en el empleo de las personas trabajadoras y la productividad de la economía española, objetivos esenciales en una coyuntura como la actual, lo que justifica la aprobación inmediata de las medidas propuestas con esta finalidad".

De su régimen jurídico cabe destacar los aspectos más salientes acto seguido enunciados.

1.- Causa o finalidad del contrato

El objetivo fundamental del contrato consiste en proporcionar cobertura a un período muy concreto, e inicial, en la trayectoria profesional de unas personas que, por no contar con una formación de base, precisan de un complemento de esta especie para encauzar su integración laboral; es, en consecuencia, un contrato con vida "útil" corta, destinado al agotamiento una vez cumplido su objetivo, motivo por el cual impide su uso futuro cuando responda a un mismo perfil[58].

De este modo, y al igual que ocurría con el contrato en prácticas, tiene una causa doble o mixta: la connatural al intercambio de trabajo por salario y la adquisición de una doble formación teórica y práctica[59] ("que se integra en el área esencial de su naturaleza"[60]), verdadera *ratio legis* de esta modalidad[61] ordenada a adquirir la aptitud solicitada para desempeñar adecuadamente un oficio o un puesto de trabajo que requiera un cierto nivel de cualificación[62].

Por tal motivo, de acontecer el "apartamiento" de esta finalidad que especifica y justifica su existencia, faltará la causa fundamental y llevará a la presunción (*iuris tantum*) de su carácter común e indefinido (art. 8.1), en tanto sólo permanece la común a cualquier relación laboral[63].

2.- Requisitos subjetivos del contrato

Este trabajador singular, "el clásico aprendiz o el nobel formando"[64], habrá de reunir una doble condición: carecer de cualificación profesional y no superar una determinada edad, salvo en el supuesto especial de las personas con discapacidad.

---

[58] RIVAS VALLEJO, P.: "Contrato para la formación", en AA.VV. (GARCÍA NINET, J. I., Dir. y VICENTE PALACIO, A., Coord.): *Contratación temporal y medidas de fomento del empleo*, cit., pág. 116.
[59] STS 17 mayo 1990 o STSJ Castilla-La Mancha 23 noviembre 2004.
[60] STSJ Madrid 19 marzo 2007; sumamente ilustrativa al respecto la STSJ Cantabria 19 febrero 2003.
[61] SSTS 19 febrero 1996 y 10 febrero 2003.
[62] Una muy acertada exposición del propósito en las disposiciones finales al efecto del CC para empresa y trabajadores de transporte de enfermos y accidentados en ambulancia en Castilla y León.
[63] STSJ Cantabria 19 febrero 2003. Con carácter general, SSTS 18 diciembre 2000 o STSJ Castilla y León/Valladolid 5 diciembre 1995.
[64] Obsérvese la modernidad de tal calificación que aparece ya en la obra de DIÉGUEZ CUERVO, G.: *Lecciones de Derecho del Trabajo*, 2ª ed., Madrid (Civitas), 1987, pág. 147.

2.1.- La ausencia de cualificación profesional

Aun compartiendo la misma finalidad, la relación entre los dos contratos formativos recogidos en el ordenamiento español es de exclusión por razón de los estudios previos acreditados. De este modo, la posesión de una de las titulaciones que habilitan para ejercer una profesión u oficio y la firma de un contrato en prácticas, enervan la facultad de celebrar otro para la formación[65], que habría de entenderse en fraude de ley[66].

Pero esta relación entre titulación y oficio o puesto a desempeñar es capaz de abrir una Caja de Pandora difícil de dominar tanto en la interpretación doctrinal como en la judicial. A pesar de los criterios que en sentido contrario --y de seguro más ajustados a una interpretación sistemática de la norma-- cabe encontrar entre los autores[67] y en la doctrina de Tribunal Supremo[68], lo importante no debería ser la titulación, sino su relación con el objeto del vínculo trabado[69]. Bien es verdad que ello supondría tanto como prescindir eventualmente del requisito formación teórica (contra lo cual reaccionan muchos convenios[70]), pero la tesis podría seguir manteniéndose al entender que, de lo contrario, "se limitaría el campo de acción de esta modalidad de un modo injustificado, puesto que disponer de una titulación superior no es sinónimo de inserción laboral segura; es más, en determinados momentos de crisis, las necesidades del mercado de trabajo no tienen por qué coincidir con altas cualificaciones para el empleo, el modo de acceder al mismo será adaptar la formación del joven a los requerimientos del propio mercado"[71].
No obstante las anteriores elucubraciones, el literal del precepto resulta harto concluyente, e *in claris non fit interpretatio*: si el trabajador dispone de una cualificación reconocida por el sistema educativo o por el sistema de formación profesional para el empleo sólo cabe el contrato de prácticas; nunca el aquí analizado, y menos tras expresamente haber incluido el certificado de profesionalidad como título habilitante para suscribir un contrato en prácticas.

En esta línea procede contemplar cuanto recoge el art. 13.2 c), a partir del cual una vez expirada la duración de este contrato no podrá volver a acceder a la misma modalidad para vincularse con la misma o distinta empresa; en lectura de la cual cabe seguir que una vez preparado para una profesión u oficio ha de seguir por tal vía en su futuro profesional o cambiar, pero ya no al amparo de este tipo, en tanto la misión ya habría sido cumplida. De difícil hermenéutica es cuanto dispone el segundo apartado de esta letra ("No se podrán celebrar contratos para la formación y el aprendizaje cuando el puesto de trabajo correspondiente al contrato haya sido desempeñado con anterioridad por el trabajador en la

---

[65] STSJ Castilla-La Mancha 27 abril 2006.
[66] STSJ Cataluña 15 junio 2006. Sobre tal consideración y lo variable del criterio judicial baste contrastar, de un lado, la prevista en la STSJ Andalucía/Sevilla 5 noviembre 1999, y, de otro, la recogida en las SSTSJ Castilla y León/Valladolid 29 julio 1996, 1 junio 1998 o 24 julio 2000.
[67] Pues consideran que romper tal relación, conforme parece establecer el art. 6 RD 488/1998, constituye una extralimitación reglamentaria; por todos, GARCÍA MURCIA, J. y ESCOTET VÁZQUEZ, M.: "La nueva regulación de los contratos de trabajo en prácticas: algunos aspectos problemáticos", cit., pág. 506.
[68] Procedería remitir, al respecto, a las SSTS 18 diciembre 2000(dos).
[69] Cabría, así, acudir a los pronunciamientos contenidos en la STS 18 diciembre 2000 o STSJ Castilla y León/Valladolid 5 diciembre 2002; en la doctrina, RABANAL CARBAJO, P.: *Los contratos de trabajo formativos*, Madrid (Dykinson), 2003, pág. 57; HERRÁIZ MARTÍN, M. S.: "El contrato para la formación: nueva legislación y jurisprudencia", *Aranzadi Social*, núm. 18, 2006, pág. 4. El planteamiento con más firmes argumentos en tal sentido en SEMPERE NAVARRO, A. V.: "Incidencia del RD 488/1998 en el contrato para la formación", *Aranzadi Social*, núm. 3, 1998, pág. 11.
[70] Vid, en este sentido, art. 21.2.1.1º CC Sector de Actividades Forestales de la Comunidad de Castilla y León.
[71] VILA TIERNO, F.: "El contrato para la formación", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L. y Dir. y SERRANO FALLÓN, C., Coord.): *Las modalidades de contratación temporal. Estudio técnico de su régimen jurídico*, cit., pág. 331.

Ejemplar resulta al respecto la muestra contenida en los párrafos 2,3,4,5 y 6 CC Marroquinería, Cueros, Repujados y similares de Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria, Burgos, Soria, Segovia, Ávila, Valladolid, Palencia, León y Zamora, a cuyo tenor:

"Durante el período de aprendizaje, el o la aprendiza deberá practica en todas y cada una de las máquinas de las que se componga su sección, para poder alcanzar la categoría de oficial.

Supeditando la cantidad y rendimiento en el trabajo a la calidad de la obra realizada y a la enseñanza efectiva de un oficio, que constituye la razón de ser del aprendizaje, señaladamente se descarta la práctica de incentivos individuales que exijan un rendimiento no apto para las condiciones físicas y experiencia profesional del aprendiz, de modo correlativo el/la aprendiza deberá aportar el esfuerzo e interés necesario a su formación profesional y acceso a la categoría superior.

El aprendizaje finalizará obligatoriamente mediante la superación de una prueba de aptitud que acredite la suficiente necesaria para el desempeño de la categoría correspondiente. Dicha prueba podrá solicitarse voluntariamente por quien haya cumplido los 17 años y lleve, como mínimo, un año de aprendizaje en la empresa.

La prueba de aptitud tendrá un carácter esencialmente práctico y se rendirá ante un tribunal constituido en el seno de la empresa y formado por dos representantes de los trabajadores y trabajadoras y la persona cuya categoría sea de oficial de primera de mayor antigüedad de la especialidad sobre la que verse el examen.

Superada la prueba de aptitud, percibirá el salario que le corresponda según su categoría profesional".

misma empresa por tiempo superior a doce meses"), en tanto, o bien constituye una reiteración innecesaria de cuanto ya contempla el apartado primero [no en vano ya se había sentado que su duración mínima será de un año --letra b)-- o los doce meses a los que alude esta vinculación formativa previa], o quien suscribe sólo puede aventurar otra interpretación: la fácil derivada de inferir que, si no agotado el plazo máximo, quepa acudir a un nuevo contrato en otra empresa hasta ese tope; o incluso una más --igualmente insegura y nunca avalada por la norma y su objetivo declarado-- entendiendo que enervaría la contratación de sucesivos trabajadores para un puesto para el cual ya había sido formada otra persona.

En cualquier caso, y para evitar incurrir en infracción administrativa, antes de formalizar esta relación el empresario ha de solicitar certificación del Servicio Público de Empleo Estatal en el cual conste si el afectado ha estado vinculado a través de este tipo con anterioridad y durante cuánto tiempo. Aquél habrá de emitirla en el plazo de diez días, transcurrido los cuales --y si no mediara respuesta o ésta fuera habilitante-- quedará exonerado de cualquier responsabilidad (art. 23 RD 488/1998).

2.2.- Edad del trabajador

A tenor del art. 11.2 a) ET, este contrato se podrá celebrar con trabajadores mayores de dieciséis y menores de veinticinco años. De este modo, cabe observar cómo el límite máximo, que con carácter absolutamente temporal, y como consecuencia de las necesidades derivadas de las altas tasas de desempleo, había ampliado (de 21 años a 25[72]) el RD 10/2010, ahora se convierte en el nuevo patrón, probablemente por mor de la crisis instalada. Más aún, y para corroborar tal impresión, la disposición transitoria 2ª del RD Ley 10/2011 permite que hasta 31 de diciembre de 2013 se pueda acceder a esta modalidad siendo mayores de 25 años y menores de 30, para así encontrar "formandos" o "aprendices" que pudieran rondar los 33 años, lo cual no deja de ser cuando menos sorprendente incluso bajo la coyuntura actual.

Con tal rectificación, sobra cualquier mención a los 24 años que, a modo excepción, figuraba con anterioridad para los desempleados participantes como alumnos-trabajadores en Escuelas-Taller y Casas de Oficio[73] y otros supuestos especiales[74]; también parece estéril el debate sobre la posibilidad de ampliar o reducir el arco temporal a través de convenio colectivo[75], porque la tónica en aquéllos viene dada por remitirse a cuanto contempla la ley, y la intención al respecto del legislador también parece clara. En todo caso, no cabe reducir la edad mínima, ni superar la máxima[76] (asumiendo todos los problemas de quienes no acreditan plena capacidad en Derecho[77]); pero sí --por supuesto-- y restringir cuanto amplía la norma, pero no declara como umbral de derecho necesario absoluto.

Por último, se mantiene la ausencia de límites de edad para las personas con discapacidad (cuya definición sigue las pautas ya expuestas para el contrato en prácticas, procediendo la remisión a lo allí expuesto), no importa si el vínculo se contrae con una empresa normal o un Centro Especial de Empleo[78]. Lo trascendental es conseguir la inserción laboral de un colectivo con especiales dificultades, eliminando todas las barreras legales al efecto[79].

3.- Requisitos objetivos

La cualificación para un puesto de trabajo u oficio y la formación se configuran como los dos principales condicionantes objetivos en este contrato.

---

[72] Observase lo obsoleto del muy buen razonamiento jurídico, en su contexto, que contiene la STSJ Castilla y León/Burgos 2 diciembre 2010.
[73] Cuya peculiaridad aparece perfectamente aquilatada en las SSTSJ Andalucía/Granada 24 febrero 2003 y Aragón 15 julio 2005 o, en la doctrina, VILA TIERNO, F.: *El contrato para la formación*, Cizur Menor (Aranzadi), 2008.
[74] En muestrario harto ilustrativo, disposiciones finales relativas a los contratos para la formación contenidas en el CC para las empresas y trabajadores de transporte de enfermos y accidentados en ambulancias en Castilla y León.
[75] Debate que aparece magníficamente resumido en la STSJ Castilla-La Mancha 17 enero 2006. La contraposición de opiniones puede quedar sintetizada en los argumentos que ofrecen, de un lado, BORRAJO DACRUZ, E.: "Los nuevos contratos laborales o la magia de las normas pactadas", *Actualidad Laboral*, núm. 26, 1997, pág. 650, o, de otro, CARDENAL CARRO, M.: "Cuestiones relativas a la contratación temporal estructural en la reforma de 2001", *Temas Laborales*, núm. 61, 2001, págs. 29 y 30.
[76] STSJ Castilla y León/Valladolid 4 septiembre 2001.
[77] Sírvase observar el ejemplo contenido en la STSJ Castilla y León/Valladolid 17 julio 2001.
[78] Este último supuesto analizado en profesionalidad por SÁNCHEZ-CERVERA SENRA, J. M. y SÁNCHEZ-CERVERA VALDÉS, J. M.: *Los trabajadores discapacitados*, Cizur Menor (Aranzadi), 2000, págs. 138 y ss.
[79] TUSET DEL PINO, P.: *La contratación de trabajadores minusválidos*, Cizur Menor (Aranzadi), 2000, págs. 138 y ss.

3.1.- La cualificación para el puesto y oficio

Habida cuenta de la pretensión de unas cualificación ocupacional que subyace a esta modalidad, y habiendo abordado ya la inviabilidad de que vuelva a acudir a esta vía quien ya "se ha cualificado" por haber prestado antes los servicios que serían objeto de este contrato[80] o por haber agotado el tiempo para ostentar la condición de formando, un requisito "natural" viene dado por la imposibilidad de suscribir este singular negocio jurídico-laboral para cubrir un puesto de trabajo que suponga realizar tareas simples o carentes de la más mínima complejidad. Por tal motivo, el art. 5 RD 448/1998 excluye su viabilidad si aquél no es susceptible de acreditación formal o no es considerado como objeto de cualificación por el sistema de clasificación previsto en convenio.

He aquí una llamada directa a los interlocutores sociales para que en la negociación delimiten, primero, los puestos de trabajo que reúnen la exigencia aquí y ahora analizada[81] y, después, el encuadramiento profesional apropiado respecto de la naturaleza de la relación a concluir, a saber, que el trabajo no sólo responda al interés productivo, sino también --y fundamentalmente-- al formativo[82], no bastando la remisión a una concreta categoría[83], sino la realización de las actuaciones empresariales[84] que garanticen aquel resultado[85], tanto al inicio de la prestación cuanto ante eventuales modificaciones de la prestación laboral[86].

3.2.- La obligación formativa

Éste es, sin duda, el nudo gordiano a articular con tiento. Por tal razón, y rectificando sobre precedentes anteriores, se tomó legalmente una resolución fundamental: ya no puede quedar en manos del empresario, sino que habrá de pasar a los sistemas de formación profesional para el empleo o educativo, buscando la oficialidad (ese "aprendizaje formal" o "práctica profesional" recogidos en el art. 26 RD 395/2007[87]) como garantía de éxito.

En esta línea debe ser entendido el párrafo 1º del apartado primero del art. 12, pero, sobre todo, la disposición final 2ª RD Ley 10/2011 [reiterando cuanto prácticamente con los mismos términos establece el párrafo 4º de la letra d) de aquel precepto], cuyo tenor no deja lugar a dudas sobre el futuro pretendido por los políticos del momento: "El Gobierno, con anterioridad al 31 de diciembre de 2011, previa consulta de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, adoptará las normas reglamentarias que correspondan para que la formación del trabajador en los contratos para la formación y el aprendizaje sea impartida directamente por centros formativos en los términos establecidos en el presente Real Decreto Ley, desarrollándose en régimen de alternancia con el trabajo efectivo para favorecer una mayor relación entre éste y la formación y el aprendizaje del trabajador".

Hasta tanto tenga lugar la promulgación de la nueva normativa, continúa en vigor la existente, dentro de la cual cobran importancia los aspectos a continuación analizados.

3.2.1.- La formación teórica

Constituida por el contenido de los módulos formativos que demandan los certificados de profesionalidad de la ocupación relacionada con el oficio o puesto de trabajo previsto en el contrato. De no existir certificado de profesionalidad, estará conformada por los mínimos orientativos establecidos en el fichero de especialidades formativas para las ocupaciones o especialidades relativas al oficio o puesto de trabajo para el que se efectúa el contrato y, en su defecto, por los contenidos *ad hoc* determinados por la empresa y comunicados al

---

[80] STSJ Castilla y León/Valladolid 15 mayo 2000.
[81] ALBIOL MONTESINOS, I.: *Contratos formativos: Prácticas y aprendizaje*, cit., pág. 21.
[82] STSJ Castilla-La Mancha 23 noviembre 2004 o, sin entrar en mayor profundidad, STSJ Castilla y León/Valladolid 3 noviembre 2010.
[83] STSJ Cataluña 23 septiembre 2004.
[84] Deber empresarial sobre el cual incide la STSJ Galicia 20 enero 2005.
[85] SSTSJ Canarias/Las Palmas 6 mayo 2003 y Castilla-La Mancha 27 abril 2006. De ahí la recuperación de la limitación numérica de contratos para la formación --ahora desaparecida-- que sigue en el art. 12. 2º. 3º, anejo, CC Medianas Superficies de Distribución de Alimentación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.
[86] VILA TIERNO, F.: "El contrato para la formación", cit., pág. 341.
[87] STSJ Canarias/Santa Cruz de Tenerife 10 marzo 2007.

Servicio Público de Empleo Estatal a los efectos de su validación en el marco del Sistema Nacional de Empleo (art. 27 RD 395/2007, de 23 de marzo).

Procederá, así, atender al Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional establecido por Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, y a su Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales actualizado por el Instituto Nacional de Cualificaciones, que configuran, junto con la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, el marco normativo de formación profesional en el empleo. Dicho Catálogo ordena las profesiones y oficios en 26 familias, de acuerdo con lo previsto en la Directiva 2005/36/CE, sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales con vistas a facilitar la movilidad de trabajadores dentro de la Unión Europea.

En desarrollo de dicho marco legal, en particular de la Ley Orgánica 5/2002 y el Catálogo mentado (regulado más en detalle por RD 1128/2003, de 5 de septiembre, modificado por RD 1416/2005, de 25 de noviembre, y con aval público obtenido según las directrices del RD 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad), han visto la luz distintas normas destinadas a la regulación de los niveles profesionales de cada una de las mentadas familias; entre las últimas, el RD 1179/2008, de 11 de julio, por el que se complementa el Catálogo estableciendo diecisiete cualificaciones profesionales de nivel 1. El panorama se cierra, en lo fundamental, con el reseñado RD 395/2007, encargado de regular el subsistema de formación profesional para el empleo [cuyo art. 5.1 c) expresamente incluye en el mismo a los contratados para la formación y --ahora-- el aprendizaje] y de establecer aquellos componentes *supra* significados.

No obstante, dichos contenidos serán sustituidos por los de Educación Secundaria Obligatoria (ESO), de no haberla alcanzado previamente el trabajador [párrafo tercero letra d) art. 11.2][88]. Obra, pues, una sustitución modular[89], que no impide su ampliación respecto de los propios de la ESO, para comprender otros adicionales de tipo profesional y esencialmente orientados al puesto de trabajo cubierto.

La formación teórica se integra dentro de la jornada laboral, pero se imparte fuera del lugar de trabajo (art. 27.2 RD 395/2007), en el porcentaje que prevea el contrato y de acuerdo con cuanto contemple el convenio (en atención a las características del oficio o puesto a desempeñar), del número de horas establecido --en su caso-- para el módulo formativo adecuado a aquel puesto u oficio y de la duración del contrato; respetando, eso sí, el mínimo legal fijado a tal objeto en la jornada máxima igualmente prevista en dicho convenio[90] (en su defecto en el art. 34 ET), salvo la previsión específica para trabajadores discapacitados en centros especiales de empleo, el supuesto en el cual se incrementa hasta un máximo de dos tercios de su extensión (art. 7.2 RD 1368/1085, de 17 de julio).

El convenio es el llamado, también, a fijar la distribución de este tiempo de formación teórica, dentro del abanico de posibilidades ofrecidas por la ley, debiendo reflejarse la misma[91] en el contrato y pudiendo ser, por tanto, en alternancia (fórmula preferida ahora por el legislador, conforme ha quedado expuesto) o de forma concentrada.

El empresario designará el centro en el cual se impartirá y el tipo de enseñanza que va a ser utilizada, pudiendo ser presencial, a distancia (con reducción efectiva de la jornada para dar cabida a la dedicación que precisa un seguimiento provechoso), mixta o, incluso, teleformación.

Por cuanto hace el centro, el art. 27 RD 395/2007 dispone que la designación tendrá lugar a partir del listado que su art. 9 relaciona [dentro de la red a la cual alude la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 5/2002, conforme recuerda el párrafo 1º letra d), del art. 11.2 ET] como capacitados en orden a la formación para el empleo, distinguiendo un doble grupo: el formado por las Administraciones Públicas con competencia en esta materia[92] y el integrado por los agentes sociales, empresas o centros de formación inscritos o acreditados. Sin embargo, tal libertad de elección puede quedar condicionada por vía

---

[88] Y la ocultación de no haberlo obtenido por el interesado obrará en su contra para no apreciar fraude de Ley, aun cuando se desconozcan las obligaciones empresariales al respecto, STSJ Castilla y León/Valladolid 18 noviembre 2003.
[89] STSJ Castilla y León/Valladolid 29 marzo 2004.
[90] STSJ Castilla y León/Valladolid 25 octubre 2004.
[91] Art. 12 ("disposiciones específicas para algunas modalidades de contratación"), apartado 2º. 2, CC Medianas Superficies de Distribución de Alimentación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León
[92] Ilustrativa, al respecto, la STSJ Castilla y León/Valladolid 25 octubre 2004.

convencional (lo cual no es nada frecuente) y, en todo caso, encuentra una serie de límites objetivos que parten de una distinción inicial entre los supuestos de formación para una profesión u oficio (entre aquéllos acreditados para la impartición de cada certificado de profesionalidad --art. 7.1 y 9 RD 395/2007--) y cuantos otros respondan a una finalidad distinta, como completar la escolaridad obligatoria (centro de educación básica, dependiente o concertado por la propia Administración educativa) u obedecen a los patrones de las propias entidades promotoras en el ámbito de los programas de formación en alternancia y los Centros Especiales de Empleo si se trata de una relación laboral especial.

Respecto a la modalidad, la amplía gama de posibilidades recogidas en la norma, que intentan hacer frente a los problemas para encontrar un centro apropiado o las limitaciones numéricas respecto al cupo de alumnos (25 por grupo si es presencial, pero si es a distancia o teleformación fijado por tutores, no por grupos, de modo que no se pueden superar los 80 alumnos por tutor), no enervan las grandes reticencias que suscita una educación a distancia, con múltiples pronunciamientos judiciales observando que a su través convertían la formación teórica en una mera formalidad, para abaratar costes del contrato[93]. Además, argumentando que tanto el art. 10.4 RD 488/1998 como el art. 6 OM 14 julio 1998 no otorgan una posibilidad real de elección a la empresa, sino que establecen la obligatoriedad de la forma presencial salvo de acreditar la imposibilidad para concertarla, bien por la inexistencia de un centro apropiado en el municipio, bien por incompatibilidad horaria entre prestación laboral y la formación presencial[94].

Por otra parte, la formación teórica supone una pérdida salarial para el trabajador, en tanto no es tiempo retribuido, mientras que para la empresa supone un coste, del cual, no obstante, puede resarcirse en parte a través de las reducciones en las cuotas que ahora actualiza el art. 2 del RD Ley 10/2011, en los términos que se expondrán mas tarde.

A cambio de este trato tan favorable asume el compromiso de llevar a cabo un seguimiento efectivo de la formación teórica[95], sin que baste para acreditarlo con la mera obtención de un título cuando no quepa contrastar un verdadero aprovechamiento[96] (art. 22.4 RD 488/1998) o con la mera entrega o puesta a disposición del material docente[97], pues existan actos formales, pero no se habrán puesto todos los medios (obligación pues de tal especie, no de resultado) para garantizar el éxito en el proceso formativo, que es cuanto la norma requiere.

Cabe aludir, así, a una serie de incumplimientos empresariales que, junto a los reseñados, pueden ir desde los no sustanciales o formales (que no afectan a la causa del contrato, al constituir menos incumplimientos "parciales, conforme ocurre con los retrasos esporádicos en la formación, el desajuste de la programación al efecto o la mala organización de su puesto en práctica"[98]), hasta otros que conllevan un incumplimiento "total" o sustancial, tales como no respetar el tiempo reservado para la formación teórica[99] o utilizarlo para prestar trabajo efectivo[100], no otorgar los permisos necesarios para acudir al centro formativo[101], incurrir en excesos de jornada[102], o, con carácter general, corroborar la inidoneidad --o la falta[103]-- de las enseñanzas al puesto u oficio contratado[104]. En estas ocasiones procederá estar a las consecuencias de la contratación por fraude de ley asociadas a la inexistencia de la causa típica demandada, en los términos y con el anclaje jurídico

---

[93] Entre muchos, el elocuente supuesto abordado en la STSJ Castilla y León/Valladolid 29 octubre 2008.
[94] Si bien el Tribunal Supremo ha entendido que acogerse a la formación a distancia cuando existe un centro docente apropiado con un horario compatible no determina por sí mismo el incumplimiento legal de la obligación formativa, siempre y cuando se acredite que aquélla efectivamente se ha impartido, STS 10 febrero 2003.
[95] STS 21 febrero 2007 o STSJ Castilla y León/Valladolid 29 octubre 2008. No obstante, el incumplimiento se modula si acaece alguna causa impeditiva del seguimiento, como encontrarse en una situación de incapacidad temporal (STSJ Galicia 9 octubre 2001), y se compensa si es imputable en exclusiva al propio trabajador (SSTSJ Galicia 2 diciembre 2005 o Asturias 29 septiembre 2007).
[96] STSJ Cantabria 19 febrero 2003.
[97] SSTSJ Asturias 26 marzo 2004 o Castilla y León/Valladolid 29 octubre 2008.
[98] Citados por las SSTSJ Castilla-La Mancha 20 febrero 2003 o Murcia 23 marzo 2003; observase su aplicación --ejemplar, pero respecto de la cual cabe una clara crítica-- en STSJ Castilla y León/Valladolid 21 noviembre 2005; más aún en STSJ Castilla y León/Valladolid 5 julio 2004.
[99] STSJ Comunidad Valenciana 15 noviembre 2002 y STSJ Castilla y León/Valladolid 20 junio 2004.
[100] STS 31 mayo 2007 y SSTSJ Asturias 30 marzo 2001, Canarias/Las Palmas 19 junio 2001, Comunidad Valenciana 17 febrero 2002 o Galicia 15 diciembre 2005; muy ilustrativa la STSJ Castilla y León/Valladolid 20 junio 2000.
[101] STSJ Comunidad Valenciana 15 noviembre 2002.
[102] Sobre la reducción de jornada, STS 10 febrero 2003.
[103] STSJ Castilla y León/Valladolid 3 noviembre 2010.
[104] SSTSJ Cataluña 30 diciembre 2004 y Castilla-La Mancha 27 abril 2006.

expuesto en el contrato en prácticas[105], debiendo ser apreciada la concurrencia de un contrato ordinario por tiempo indefinido a todos los efectos[106]: reconocimiento de su verdadera categoría profesional y retribución conforme a la misma (desde el inicio)[107]; también consideración del cese por cumplimiento del término como un despido improcedente[108]. Además, habrá de afrontar la responsabilidad administrativa que comporta la infracción de este tipo de normas de empleo.

Pero el correcto cumplimiento de la finalidad formativa también vincula al trabajador, porque es obligatoria la asistencia regular a las clases teóricas, asimiladas a la asistencia al trabajo, de suerte que las faltas de puntualidad o ausencias deben ser consideradas incumplimientos contractuales y podrán ser sancionadas incluso con el despido disciplinario [arts. 54.2 a) y 9 RD 488/1998][109]. Por otra parte, también debe considerarse su aprovechamiento, o "rendimiento", en tanto el art. 9 RD 488/1998 "no ha querido limitarse a una actitud meramente pasiva e indolente, sino que exige también la participación activa necesaria por parte del alumno para que la formación impartida surta algún efecto"[110].

3.2.2.- *La formación práctica. La figura del tutor*

El segundo párrafo de la letra d) del art. 11.2 ET establece que "la actividad laboral desempeñada por el trabajador en la empresa deberá estar relacionada con las actividades formativas, que deberán comenzar en el plazo máximo de cuatro meses desde la fecha de celebración del contrato".

Aparte del dato temporal sobre el inicio de la actividad productiva (en esa búsqueda de la alternancia entre formación teórica y práctica como fórmula preferencial), cuanto interesa es destacar la obligación empresarial de proporcionar al formando un trabajo efectivo que sea adecuado al objeto y finalidad del contrato, pues a través del mismo ha de obtener la formación profesional práctica (art. 8.1 RD 488/1998)[111]. Su ausencia, conforme ocurría con la teórica[112], desvirtúa la causa de la relación contraída y lleva a las mismas consecuencias, ya apuntadas, derivadas de la conversión en una ordinaria por tiempo indefinido[113]; también de la reacción sancionadora en vía administrativa.

Para garantizar el cumplimiento de tan significativo condicionante aparece la exigencia de asistencia tutorial (art. 27.3 RD 395/2007) y la necesidad de nombramiento de un tutor (arts. 8.3 RD 488/1998, y 3 OM 14 julio 1998), encargado de supervisar el aprendizaje de quien se incorpora bajo este tipo a la unidad productiva, para así llevar a un verdadero oficio y no una actividad laboral sólo atractiva por su precariedad retributiva.

Su importancia[114] corre pareja con una parca regulación legal[115] y la normal desatención en los convenios colectivos (cuantos sí lo hacen suelen fijar la atención en los requisitos de funcionamiento y funciones del tutor, su consideración como tarea retribuida o, al menos, como tiempo de trabajo efectivo del ocupado en tal tarea, y, en fin, el carácter obligatorio por disposición empresarial[116]), motivo por el cual las mayores aportaciones en el diseño final vienen dadas por los Tribunales y la doctrina científica.

De tal concurrencia de fuentes cabe seguir que:

---

[105] SSTS 19 febrero 1996 o 30 junio 1998 o SSTSJ Andalucía/Sevilla 24 junio 2004, Comunidad Valenciana 30 septiembre 2004 o Cataluña 30 diciembre 2004.
[106] Muy ilustrativas las SSTSJ Madrid 19 marzo 2007 Castilla y León/Valladolid 29 diciembre 2004 y 29 octubre 2008.
[107] STSJ Cataluña 21 febrero 2003 o Castilla y León/Valladolid 29 diciembre 2004.
[108] STS 25 marzo 1999, SSTSJ Andalucía/Sevilla 24 junio 2004 o Comunidad Valenciana 30 septiembre 2004.
[109] SSTSJ Castilla y León/Valladolid 13 marzo 2001 y 18 octubre 2004 o Galicia 12 noviembre 2004.
[110] STSJ Madrid 19 marzo 2007; en igual sentido STSJ 10 octubre 2005.
[111] Sobre la formación del típico aprendiz en un sector propicio a ello, art. 44.2 CC Marroquinería, Cueros, Repujados y similares de Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja, Burgos, Segovia, Ávila, Valladolid, León, Palencia y Zamora
[112] Y no importa nada que sí haya mediado una formación teórica cuando la que falla es la práctica, STSJ Madrid 19 marzo 2007.
[113] SSTSJ Cantabria 9 septiembre 2002, Castilla-La Mancha 20 febrero 2003, Cataluña 21 febrero o País Vasco 7 septiembre 2004.
[114] Destacándola como conviene, el sugerente ensayo de YANINI BAEZA, J.: "La nueva regulación de los contratos formativos", *Tribuna Social*, núm. 43, 1994, pág. 17.
[115] Reconociéndola de manera expresa, STSJ Madrid 19 marzo 2007.
[116] En el elenco proporcionado por VILA TIERNO, F.: "El contrato para la formación", cit., págs. 351 y 352.

A.- El tutor --sea un trabajador o el empresario[117]-- deberá tener una cualificación o experiencia profesional adecuada, lo cual parece demandar un nivel "igual o superior que el exigible para el desempeño de un oficio o del puesto de trabajo objeto del aprendizaje"[118].

B.- Judicialmente se ha entendido necesario que el designado pertenezca al mismo centro donde el formando o aprendiz desarrolla su actividad, considerando inapropiada una tutela "a distancia"[119].

C.- De igual modo, los Tribunales estiman imprescindible que medie una labor de instrucción y control real[120], que ejerza realmente las funciones a las cuales está llamado, pues "estas previsiones sólo pueden entenderse en el sentido de que la formación práctica debe ser constante, y en ella el tutor debe supervisar de modo personal y continuo la actividad desempeñada por el trabajador en formación, razón por la cual se establecen límites al número de trabajadores que es posible supervisar, cosa que no sería necesaria si la tutela fuese meramente ocasional o esporádica"[121].

D.- Cada tutor no podrá tener más de tres pupilos, a fin de garantizar tal seguimiento apropiado y constante, salvo que el convenio colectivo sectorial de ámbito estatal, o en su defecto de ámbito inferior (con los límites ya referidos tras la ahora última reforma legislativa sobre negociación colectiva, pero que probablemente cambien, conforme resulta ser una tónica), contemplen otro número distinto y lo justifiquen de manera conveniente, sobre todo a la hora de asignar más pupilos. Por supuesto, considerando también la capacidad pedagógica --sobre la cual obra un silencio harto elocuente-- que debe reunir el tutor con carácter general y, en particular, a la hora de relacionar los aspectos teóricos con las prácticas[122].

E.- Cabe entender que la atención en este punto debe ser continua "durante todo el tiempo (o al menos el sustancial) que el trabajador no dedique a la formación teórica, especialmente si [...] ya ha adquirido la formación teórica antes de incorporarse a la empresa"(obsérvese aquí, una vez mas, la laxitud en la consideración judicial del requisito de titulación)[123], sin que la repetición de tareas cumpla con la finalidad de este contrato[124].

F.- De la regulación anterior procederá excluir a los Centros Especiales de Empleo, pues no es necesaria la presencia de un tutor, dada la designación directa de los equipos multiprofesionales de ajuste social y personal; también por su finalidad integradora del trabajador con discapacidad, a satisfacer a través de variantes particulares.

3.2.3.- *Certificación de la formación*

Hasta el RD Ley 10/2011 se establecía que, al finalizar el contrato para la formación, el trabajador tenía derecho a que, previa solicitud, se le expidiera un certificado de formación profesional por la empresa, especificando la duración de la formación teórica y el nivel de formación práctica ofrecida[125]. La obligación que mantenía el art. 11.2 g) carecía, sin embargo, de desarrollo reglamentario, pues el RD 395/2007 derogó el precepto que antes lo regulaba, el art. 12 RD 488/1998. Su omisión en la nueva norma es claramente indicativa de la desaparición como exigencia legal, aun cuando pudiera mantenerse por vía convencional.

En contraposición, la letra e) del art. 11.2 ET vigente establece que "la calificación o competencia profesional adquirida a través del contrato para la formación y el aprendizaje será objeto de acreditación en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/2002, 19 de junio, de las Calificaciones y de la Formación Profesional, y en su normativa de desarrollo. Conforme a lo establecido en dicha regulación, el trabajador podrá solicitar de la

---

[117] Para un supuesto de ausencia del empresario y asignación de tal labor al encargado general, STSJ Castilla y León 25 octubre 2004.
[118] ALBIOL MONTESINOS, I.: *Contratos formativos: prácticas y aprendizaje*, cit., pág. 77.
[119] STSJ Castilla-La Mancha 20 febrero 2003.
[120] STSJ Madrid 27 marzo 2006; en aplicación de tal impresión STSJ Castilla y Léon/Valladolid 3 noviembre 2010.
[121] STSJ País Vasco 7 septiembre 2004.
[122] GARCÍA FORNÍA, A. M.: "El contrato de aprendizaje: entre la formación y la inserción profesional", *Relaciones Laborales*, núm. 23, 2004, pág. 41.
[123] STSJ País Vasco 7 septiembre 2004.
[124] STSJ Galicia 12 abril 2005.
[125] Cuya omisión o incumplimiento por el empresario carece de la gravedad (otro incumplimiento "parcial") para convertir el contrato en ordinario o común, STSJ Castilla y León/Valladolid 25 octubre 2004.

Administración pública competente la expedición del correspondiente certificado de profesionalidad, título de formación profesional o, en su caso, acreditación parcial acumulable".

4.- La formalización del contrato

La naturaleza especial de este contrato exige (a riesgo de presumir, *iuris tantum*, su celebración por tiempo indefinido y de merecer la infracción por falta administrativa grave si no mediara ningún documento al efecto --art. 7.1 LISOS-- o leve, de no hacerlo efectivo en el modelo oficial --art. 6.5 LISOS--) la concreción por escrito tanto de su original como de las eventuales prórrogas (arts. 8.2 ET y 11 RD 488/1998), de cuyos elementos esenciales debe proporcionar información el empleador al trabajador (art. 8. 5 ET) y una copia básica del mismo a los representantes de los trabajadores (arts. 8.3 y 64.4 ET), así como notificarlo a la oficina del Servicio de Empleo correspondiente en el plazo de diez días hábiles desde su suscripción (arts. 11 y 17 RD 488/1998, a riesgo de incurrir en la infracción grave contemplada en el art. 15 LISOS) --también de su finalización--, siguiéndose la correspondiente o correlativa alta en la Seguridad Social.

En el contrato procederá dejar adecuada constancia de las siguientes especificaciones: el nivel ocupacional, oficio o puesto de trabajo para el cual se concierta; el tiempo dedicado a la formación teórica y su distribución horaria; la duración del contrato; por último, el nombre y cualificación de la persona designada como tutor (art. 11 RD 488/1998).

Además, y desde una exigencia estrictamente administrativa (Instrucción Primera de la Resolución de la Dirección General del INEM de 26 de octubre de 1998), también será menester cumplimentar los datos relativos al centro de formación profesional (pudiendo serlo cualquiera del Servicio Público de Empleo que corresponda según la información que ha de proporcionar de cuantos, en su ámbito territorial, imparten tales enseñanzas, *ex* Instrucción Segunda de la Resolución de 26 de octubre de 1998) y adjuntar al contrato la comunicación de acuerdo para formación teórica[126].

Desaparecida la habilitación legal que contenía el art. 11.2 b) ET para que los convenios (sectoriales estatales, de ámbito inferior o el de empresa si contaban con un plan formativo)[127] determinaran el número máximo de estos contratos a formalizar por el empresario en atención a las dimensiones de la plantilla[128], y siendo de aplicación en caso contrario los límites del art. 7.2 RD 448/1998 (los cuales, sin embargo, no rigen respecto de las Escuelas Taller y Casas de Oficio, a los suscritos en el marco de Programas de Garantía Social o por empresas que dispongan de escuelas de promoción, y tampoco procedería incluir en el cómputo de tales topes los contratados bajo esta modalidad, ni los suscritos con discapacitados --disposición adicional 2ª ET--), cabe interrogarse sobre si los mismos permanecen o ha lugar a una tácita derogación de la exigencia reglamentaria, que, desde luego, en nada empecería proceder en igual línea por vía convencional.

Los requisitos relativos al contenido formativo del contrato tienen carácter subsanable (en el plazo idéntico de diez días para comunicar por escrito el contenido del contrato y sus prórrogas, así como su extinción), motivo por el cual no determinan en sí mismos la presunción *iuris tantum* de tratarse de un contrato ordinario. No ocurre lo mismo con la falta de alta en la Seguridad Social una vez transcurrido un plazo igual al que legalmente se hubiera podido fijar para el periodo de prueba, salvo que de la propia naturaleza de las actividades o servicios contratados quepa deducir claramente su duración temporal.

Permanece, en fin, la obligación de comunicar a todos los trabajadores así contratados la existencia de vacantes para un vínculo indefinido, con el objetivo de así garantizar su igual oportunidad de acceder al mismo.

---

[126] Los Tribunales han entendido que no será preciso cumplimentar estos datos si el trabajador acredita, mediante certificación de la Administración Pública competente, la realización de un curso de formación profesional adecuado al oficio o puesto objeto del contrato de trabajo, pues se entiende cumplido el requisito de formación teórica y --terciando en el debate abierto páginas atrás-- considerando lícito el contrato sin necesidad de formación teórica (STSJ Castilla y León/Valladolid 5 diciembre 1995). En dicho supuesto bastará con que adjunte una copia de aquella certificación, haciendo constar, en el lugar para significar el nombre o razón social del centro de impartición el lema "Sin necesidad de formación teórica por haber realizado un curso de Formación Profesional Ocupacional" (STSJ Cataluña 30 diciembre 2004).

[127] Sobre está última habilitación, STS 11 abril 2006.

[128] STS 11 abril 2006.

5.- Condiciones de trabajo

En el régimen sustantivo llamado a completar la regulación de este contrato procederá sopesar los siguientes extremos:

5.1.- Período de prueba

El contrato para la formación admite la suscripción de un período de prueba de conformidad con cuanto contempla el art. 14 ET o las reglas particulares incorporadas al convenio colectivo (art. 18.1 RD 488/1998)[129], que siguen primando sobre la fuente heterónoma, siempre atendiendo a las circunstancias especiales si hubiera sido celebrado en el marco de un Centro Especial de Empleo. En todo caso, prohíbe suscripción si tras un contrato de este tipo el trabajador continúa prestando servicios en la empresa; pero no si accede a un empleo en otra, dada su finalidad de comprobar no sólo la aptitud profesional, sino también el acomodo personal a la nueva unidad productiva[130].

5.2.- Duración del contrato

La letra b) del renovado art. 11.2 ET no sólo modifica su precedente normativo, sino que, una vez más, fuerza al intérprete a asumir un papel de equilibrista por falta de referentes firmes para desarrollar su tarea.

Parece claro que la duración mínima, antes contemplada en seis meses y ahora elevada a un año, sigue constituyendo un mínimo de derecho necesario absoluto; pero, también, que ahora lo es el máximo de dos años[131], sin margen alguno para que el convenio lo supere en atención a las características de la ocupación (lo cual exigía un importante nivel de sistematización en relación con los puestos y oficios objeto del contrato[132]). Cesa, *a priori*, el margen para la autonomía colectiva (otra vez sectorial estatal, o sectorial de ámbito inferior en su defecto, siempre atendiendo a la versión normativa precedente, que puede seguir siendo de recibo, pero bajo los parámetros de la nueva estructura proporcionado por los remozados arts. 83.2 y 84 ET), aun cuando el propio precepto admite su prórroga por doce meses más (es decir, un tercer año) "en atención a las necesidades del proceso formativo del trabajador en los términos que se establezcan reglamentariamente, o en función de las necesidades organizativas o productivas de las empresas de acuerdo con lo dispuesto en convenio colectivo, o cuando se celebre con trabajadores que no haya(n) obtenido el título de Graduado en Educación Secundaria obligatoria".

De este modo, ese umbral máximo puede ser ampliado por decisión gubernativa, y de seguro lo será "para favorecer las oportunidades de empleo y de formación de las personas con discapacidad" (según contempla, en referencia genérica, la disposición final 2ª RD Ley 10/2011), conforme hasta ahora se había venido haciendo (cuatro años, o incluso seis si el vínculo se traba con un Centro Especial de Empleo --previa resolución motivada del equipo multiprofesional, *ex* art. 7.2 c) RD 1368/1985--). Pero también por vía convencional (sin determinar de qué nivel, con lo cual se prescinde de un criterio objetivo, al margen de intereses estrictamente empresariales[133]), ya no fijándose en las necesidades formativas como hasta ahora (salvo si del título de Educación Secundaria Obligatoria se tratara)[134], sino en las mas etéreas necesidades organizativas o productivas de las empresas de acuerdo con lo dispuesto en el convenio que le sea de aplicación (lo cual llama implícitamente a convenios de este ámbito, aun cuando no elimine la alternativa de su fijación en un ámbito inferior a uno de otro superior). Dentro del arco temporal dado es donde la negociación colectiva está

---

[129] STSJ Comunidad Valenciana 7 febrero 1996.
[130] CARDENAL CARRO, M. *et alii*: *Vademecum de contratación laboral*, Murcia (Laborum), 2002, pág. 49.
[131] Para así rectificar cuanto, por ejemplo, contempla el art. 20.2.2º CC Sector de Actividades Forestales de la Comunidad de Castilla y León; con variantes, también, el art. 10.1.4º CC Regional de Castilla y León para la Ayuda a Domicilio.
[132] CARDENAL CARRO, M.: "Cuestiones relativas a la contratación temporal estructural en la reforma de 2001", *Temas Laborales*, núm. 61, 2001, pág. 33.
[133] A *sensu contrario* de cuanto venía siendo demandado hasta ahora, VILA TIERNO, F.: "El contrato para la formación", cit., pág. 342. Haciendo uso de tal facultad, art. 44 CC Marroquinería, Cueros, Repujados y similares de Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria, Burgos, Soria, Segovia, Valladolid, Palencia, León y Zamora.
[134] Que contaba con el aval de algún pronunciamiento judicial (STSJ Galicia 20 enero 2005) e, incluso, del Tribunal Supremo, vinculándola a "un plan de formación que contenga para las funciones en cuestión unos módulos formativos complementarios que justifiquen la duración máxima de tres años", STS 11 abril 2006.

llamada a jugar algún papel (en su defecto todo quedará a la autonomía individual), determinado su duración concreta inicial y las eventuales prórrogas, sobre las cuales el peso de los precedentes (una duración mínima de seis meses hasta agotar el plazo máximo) parece carecer de cualquier sentido, salvo decisión o inercia al respecto convalidada por los interlocutores sociales.

En fórmula que ha alcanzado éxito en todas las normas laborales recientes, el legislador contempla que las situaciones de incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo o la lactancia, maternidad, adopción o acogimiento y paternidad interrumpirán el cómputo de la duración del contrato.

5.3.- Jornada

De raíz queda excluida la posibilidad de celebrar este contrato a tiempo parcial, no sólo por la falta de mención formal, sino por su propia naturaleza, donde deviene incompatible la garantía del proceso de aprendizaje con la reducción de la jornada, salvo --obvio resulta-- que proceda de alguna de las causas legal o convencionalmente previstas.

La nueva letra f) del art. 12.2. ET establece que el tiempo de trabajo efectivo debe resultar compatible con el dedicado a las actividades formativas, no pudiendo "ser superior al 75 por ciento de la jornada máxima prevista en el convenio colectivo o, en su defecto, a la jornada máxima legal". Modifica así los parámetros anteriores sobre la distribución de los dos elementos de la jornada ordinaria (trabajo y formación teórica, situados hasta ese momento en el 85 por ciento y 15 por ciento, respectivamente debiendo esperar al desarrollo reglamentario para ver cuanto sucede con las personas con discapacidad, dado que, si desarrollada su actividad en Centros Especiales de Empleo, podría llegar a los dos tercios de la formación teórica como máximo, o con las particulares previsiones introducidas por la Ley 35/2010 si se tratara de una discapacidad psíquica; también --por si rectificación hubiera-- con los trabajadores de los programas de formación en alternancia, situada en un 75 por ciento de trabajo efectivo y un 25 por ciento de formación teórica).

Otra vez el margen para la actuación de la negociación colectiva se reduce dentro de los nuevos parámetros dados (también, y correlativamente, de la autonomía individual) a la hora de aquilatar si la formación teórica puede concentrarse o alternarse (por tercera vez, opción preferible a partir del RD Ley 10/2011) o, también, es obvio, verse afectada por una distribución irregular de la jornada conforme pauta la versión última del art. 41.

Frente a cuanto venía ocurriendo hasta la nueva norma[135], queda vedada expresamente la realización de horas extraordinarias salvo en el supuesto contemplado en el art. 35.3 ET; tampoco cabrá realizar trabajos nocturnos ni a turnos.

5.4.- Salario

El art. 11.2 g) ET remite a la negociación colectiva (sin reserva a un determinado ámbito funcional) a la hora de determinar la retribución[136]. Habrá de tomar en consideración, no obstante, el límite de respetar el salario mínimo interprofesional en proporción a la jornada efectiva de trabajo (si no lo hiciera con tal detalle de proporcionalidad, aquél establecido en la norma habrá de ser considerando en su integridad[137]; aplicación del 100 por 100 --sobre todo en el segundo año del contrato[138]-- que viene a ser tónica en los convenios que entran a regular este aspecto[139], los cuales suelen acudir a un módulo porcentual no aplicado sobre el salario mínimo general, sino sobre la retribución correspondiente a su categoría

---

[135] La justificación de tal facultad en la normativa precedente, con firmes argumentos, en VILA TIERNO, F.: "El contrato para la formación", cit., pág. 345.
[136] En aplicación de la misma, vid., por ejemplo el art. 20.2.3º CC Sector de Actividades Forestales de la Comunidad de Castilla y León, art. 11.2º CC Empresa de Cementos Portland Valderrivas SA; arts. 16 CC Empresa Castillo Benavente; o, en fin, art. 10.1.4º CC Regional de Castilla y León para la Ayuda a Domicilio.
[137] STSJ Galicia 7 mayo 2004.
[138] Más aún si el trabajador prueba haber realizado un curso de formación profesional ocupacional para el empleo acreditado por la Administración competente y relacionado de manera directa con el oficio objeto del contrato, STSJ País Vasco 9 noviembre 2004.
[139] Constatándolo, CASTRO CONTE, M.: *El sistema normativo del salario. Ley, convenio colectivo, contrato de trabajo y poder del empresario*, Madrid (Dykinson), 2007, págs. 46 y ss; mostrándolo, ejemplarmente, art. 9.2º CC Empresas de Televisión Locales y Regionales.

profesional[140]) y, respetando tal mínimo --o en su defecto--, podrá operar la autonomía individual[141].

Tal remisión al convenio lo es en blanco, sin más límites que los establecidos en el art. 26 ET. Por tal razón, y llegada la hora de analizar la naturaleza de la percepción económica en cuestión, será menester corroborar la improcedencia de excluir el derecho a los complementos salariales contemplados con carácter general[142] u otras partidas extrasalariales que nada tienen que ver con este asunto, como el plus de desplazamiento[143] o la ayuda social por estudios[144].

En cualquier caso, procede descartar indicios de discriminación por el menor salario de quien ostenta este contrato frente a quien lo hace de otro ordinario, "por la menor experiencia profesional y preparación y carácter transitorio de la permanencia en tal grupo"[145] o su diferente edad[146]; en consecuencia, "la diferente retribución salarial aparejada a un contrato de estas características viene justificada en el distinto aprovechamiento que para la empresa supone la prestación de aquel trabajador en quien aún no concurren los conocimientos necesarios para desarrollar cierta actividad"[147].

Por último, y si hubiera sido declarado este contrato como celebrado en fraude de ley, ninguna duda cabe sobre la ausencia de razón para una disminución retributiva no justificada[148] y a la pertinencia de su incremento a la hora de fijar la indemnización por despido[149].

5.5.- Antigüedad

Si al finalizar el contrato para la formación, el trabajador continúa prestando servicios a favor de la misma empresa, el tiempo en formación computará a efectos de antigüedad en aquella unidad productiva, conforme establece el art. 11.2 i) ET, por remisión el art. 11.1 f) ET[150].

6.- Extinción del contrato

El contrato analizado puede finalizar por cualquiera de las causas previstas en el art. 49 ET[151] (con las peculiaridades ya reseñadas en referencia a las faltas de asistencia y puntualidad a las clases de formación teórica o la falta de aprovechamiento --rendimiento-- de las actividades teóricas o prácticas, incluyendo comportamientos que supongan una trasgresión de la buena fe contractual), pero su vía natural de conclusión viene dada por el cumplimiento del término pactado --no importa si el mínimo, o el máximo de actuar la prórroga; tampoco el cambio de empresario-- y, en principio, el de la finalidad a la cual está llamado a servir.

Dejando al margen el régimen de las prórrogas, o la continuidad del contrato en otra empresa de no haber agotado el plazo máximo previsto por el contrato --obsérvese que ninguna cautela media respecto al plazo contemplado para la formación[152]--, sólo cabe incidir en el intento frustrado de acudir a tal motivo cuando media fraude de ley (por todas las

---

[140] SSTSJ Castilla y León/Valladolid 29 diciembre 2004 y 29 octubre 2008.
[141] Pero si el contrato no hubiera entrado en este extremo, no cabrá rectificación ulterior, salvo acuerdo en contrario de las partes, STS 17 enero 2005 o SSTSJ Extremadura 14 diciembre 2007 y 21 febrero 2008.
[142] STS 12 febrero 1996; también STS 17 julio 1997. Sí aquellos rechazados expresamente por poder contravenir el propósito formativo, VILA TIERNO, F.: "El contrato para la formación", cit., pág. 354.
[143] STSJ Baleares 3 febrero 2000.
[144] STS 12 febrero 1996.
[145] STS 11 abril 2006.
[146] STSJ Extremadura 17 enero 2005.
[147] SSTSJ Comunidad Valenciana 8 abril 2005 o País Vasco 11 octubre 2005.
[148] STSJ Castilla y León/Valladolid 29 noviembre 1999.
[149] STSJ Galicia 25 marzo 1999.
[150] Para solventar cualquier duda cabe contrastar el art. 9 CC provincial para la industrias de tintorería y limpieza de ropa, extendido a las provincias de Ávila, Segovia y Soria.
[151] Con los límites propios de las personas discapacitadas en Controles Especiales de Empleo, conforme muestra MOLINA-GONZÁLEZ PUMARIEGA, R.: *Extinción de las relaciones laborales especiales*, Cizur Menor (Thomson/Civitas), 2007, págs. 18 y 19.
[152] Que tanto pareció preocupar al legislador en la ley 35/2010, para la versión anterior del art. 11.2 d) ET, según razona MOLINA NAVARRETE, C.: "Un nuevo acto del 'gran teatro' de la reforma laboral 2010: una reforma 'para reformar' o de la 'galería de los disparates', *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 31, 2010, pág. 100.

causas expuestas --falta de forma escrita o de alta en la Seguridad Social, incumplimiento de las obligaciones formativas,…--), pues en tales supuestos sólo cabrá acudir a un despido, a considerar como improcedente.

7.- Reducción de las cuotas en la Seguridad Social

Después de muchas idas y venidas (según confirma la propia Ley 35/2010) sobre el obligatorio encuadramiento en la Seguridad Social y su peculiar régimen de cotización [para lo cual es oportuno remitir a las normas anuales *ad hoc*, pero siempre entendiendo que la letra h) establece una plena equiparación con el trabajador ordinario, pues "la acción protectora de la Seguridad Social del trabajador contratado para la formación y el aprendizaje comprenderá todas las contingencias, situaciones protegidas y prestaciones, incluido el desempleo. Asimismo, se tendrá derecho a la cobertura del Fondo de Garantía Salarial"], procederá recordar el art. 2 del RD Ley 10/2011, con su propuesta de reducción de cuotas en el intento de fomentar esta vía de incorporación laboral:

"Las empresas que, a partir de la entrada en vigor de este RD Ley y hasta el 31 de diciembre de 2013, celebren contratos para la formación y el aprendizaje con trabajadores desempleados mayores de 20 años e inscritos en la oficina de empleo con anterioridad al 16 de agosto de 2011, tendrán derecho, durante toda la vigencia del contrato, incluida la prórroga, a una reducción de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, así como las correspondientes a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desempleo, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, correspondientes a dichos contratos, del 100 por cien si el contrato se realiza por empresas cuya plantilla sea inferior a 250 personas, o del 75 por ciento, en el supuesto de que la empresa contratante tenga una plantilla igual o superior a esa cifra.

Asimismo, en los contratos para la formación y el aprendizaje celebrados o prorrogados según lo dispuesto en el párrafo anterior, se reducirá el 100 por cien de las cuotas de los trabajadores a la Seguridad Social durante toda la vigencia del contrato, incluida la prórroga.

Para tener derecho a estas reducciones, el contrato para la formación y el aprendizaje deberá suponer incremento de la plantilla de la empresa. Para el cómputo de dicho incremento, se aplicará lo establecido en el artículo 1.9 del 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.

Las empresas que, a la finalización de los contratos para la formación y el aprendizaje a que se refiere al apartado anterior, los transformen en contratos indefinidos, tendrán derecho a una reducción en la cuota empresarial a la Seguridad Social de 1.500 euros/año, durante tres años. En el caso de mujeres, dicha reducción será de 1.800 euros/año.

Para tener derecho a estas reducciones, la transformación deberá suponer un incremento del nivel de empleo fijo en la empresa.

Para calcular dicho incremento, se aplicará la regla establecida en el último párrafo del apartado anterior, si bien se tomará como referencia únicamente el promedio de los trabajadores con contratos indefinidos".

IV.- Los contratos formativos en las universidades públicas, organismos públicos de investigación y organismos de investigación de otras administraciones públicas. La *vis expansiva* del investigador en formación en la nueva normativa de 2011.

Al lado de los contratos en prácticas y para la formación y el aprendizaje "comunes", y de algunas otras variantes normativas de menor repercusión, destacan (por el número de personas afectadas y lo diferente de su diseño jurídico, y también por su reordenación tan reciente) los contratos para la formación de quienes, habiendo completado sus estudios universitarios, desean seguir perfeccionando sus conocimientos en la Administración (pero no sólo, según ser verá) como investigadores y/o dar los primeros pasos en la carrera universitaria, en una variante de empleo público --en esta obra objeto de un estudio específico-- que, por su conexión objetiva, ha sido reubicada en esta sede.

La exposición de estas figuras requiere, desde un punto de vista sistemático, separarlas en función de la norma destinada de regular su contenido fundamental: de un lado, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU) y, de otro, con una proyección más general, la reciente Ley 4/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (LCTI).

1.- Los contratos formativos en la Universidad a partir de lo previsto en la LOU

La general aceptación doctrinal del principio de laboralidad en la contratación universitaria (reaccionando así frente a la exclusividad funcionarial como norte del que partía su precedente, la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria), a incluir en un proceso más amplio de la "laboralización" del empleo público[153], no escapa a una crítica casi unánime sobre su materialización legal, al entender que la regulación contenida en la LOU "no ha estado a la altura de las circunstancias"[154]. La razón sobre la cual se asienta tal opinión radicaba, sobre todo, en la "generosísima remisión normativa"[155] que en su versión original realizaba a las CC.AA. en orden a la precisión y desarrollo del régimen jurídico de los tipos contractuales que predeterminaba, como si de una suerte de "norma de transferencia" del art. 150.2 CE se tratara a las Administraciones Territoriales, en primer término, y a los Estatutos de las Universidades en un segundo estadio.

Ni la una ni la otra tenían razón de ser. La primera, porque la autonomía territorial en la ordenación universitaria no puede superar el umbral de la reserva de competencia exclusiva estatal sobre la normativa laboral contenida en el art. 149.1.7 CE, so pena de inconstitucionalidad[156]. La segunda, porque la autonomía universitaria bien podría chocar con el principio de autonomía colectiva consagrado en el art. 37 en relación con el art. 28 CE; en consecuencia, y en buena técnica jurídico-laboral, no podría ser el reglamento --fuente normativa en que se concreta el Estatuto de una Universidad, por tanto heterónoma y unilateral-- el llamado a protagonizar el complemento de la regulación estatal de las condiciones de trabajo del profesorado contratado, sino el convenio colectivo, en tanto norma autónoma y bilateral.

Frente al ortodoxo argumento expuesto, lo cierto y verdad es que entre los años 2000 y 2004 la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, aprovechando la mentada remisión legal, promulgaron normas para desarrollar las figuras contractuales recogidas en la LOU (en Castilla y León el Decreto 85/2002, de 27 de junio, sobre el Régimen de Personal Docente e Investigador Contratado por las Universidades Públicas), como si quisieran asegurarse la primacía política en la determinación de las formas de empleo del PDI y en los requisitos para acceder a las mismas antes de que tales cuestiones alcanzan concreción a través de la negociación colectiva, "posiblemente por una cierta desconfianza de las autoridades académicas y responsables de la Administración educativa territorial hacia la acción sindical de este colectivo de trabajadores universitarios"[157].

No obstante, la situación fue reconduciéndose a su cauce natural, y tras la experiencia pionera del I convenio colectivo del PDI de las Universidades públicas de Madrid, firmado en 2003, el impulso de la negociación colectiva es evidente a partir del bienio 2005-2006 (en Castilla y León el convenio para sus Universidades públicas aparece publicado en el BOCyL de 16 de junio de 2008), aun cuando tenga lugar confundiendo --en ocasiones-- el ámbito de Comunidad Autónoma con el de empresa, cuando la Universidad es regional (conforme ocurre con las Universidades de Castilla-La Mancha, País Vasco o Extremadura), o cuando

---

[153] FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J.: *Acceso y movilidad en la función pública (Sobre la laboralización de alguno de los "núcleos duros" del Derecho de la Función Pública)*, Santiago de Compostela (Escola Galega de Administración Pública), 2003.

[154] MORENO GENÉ, J.: *La actividad investigadora y la contratación laboral: una constante relación de desencuentros*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2005, págs. 24 y 449.

[155] MOLINA NAVARRETE, C.: "Improvisación de la LOU, 'perversión' de la práctica. ¿Sabemos quién fija el régimen del PDI contratado?", *Revista de Derecho Social*, núm. 25, 2004, pág. 84.

[156] ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: *La contratación laboral del profesorado en la LOU,* Santa Cruz de Tenerife (Universidad de la Laguna), 2002, pág. 20; también DE LA VILLA GIL, L. E.: "¿Qué competencias puede tener una Comunidad Autónoma para determinar el régimen de su profesorado laboral?", en AA.VV. (CARO MUÑOZ, A. I. y DEL VALLE PASCUAL, J. M., Coords.): *Jornadas sobre profesorado universitario laboral*, Burgos (Universidad de Burgos), 2004, págs. 7 a 15.

[157] BAYLOS GRAU, A.: "El personal docente e investigador contratado en régimen laboral después de la reforma de la LOU en 2007", *Revista de Derecho Social*, núm. 44, 2008, pág. 49.

sólo existe una Universidad Pública en la Comunidad Autónoma (con preclaro referente en la Universidad Pública de Navarra). También el legislador reacciona proporcionando nueva redacción, en 2007, al art. 48.1 LOU, para establecer que sólo "en los términos previstos en la presente ley", las Comunidades Autónomas pueden, dentro del marco de sus competencias, proceder a desarrollar el régimen del PDI contratado, en concurrencia con la regulación procedente de la autonomía colectiva. Recupera así la función directiva de la norma estatal en el diseño de las modalidades de contratación laboral respecto del PDI, sin que las normas territoriales ni la autonomía colectiva puedan escapar de tal previsión legal. Desde luego, pueden precisar y desarrollar sus orientaciones, pero no alterar el contenido proporcionado por la LOU, ni tampoco crear nuevas formas de inserción distintas a las recogidas en la mentada Ley; de ahí la dificultad hermenéutica, que obliga a releer disposiciones contenidas en preceptos o disposiciones surgidos al calor de la LOU en su versión de 2001 que devienen contradictorios con la LOU en su redacción de 2007: la sucesión de normas en el tiempo manda, sin duda.

De este modo, y dejando al margen el contrato para obra y servicio y el de interinidad para la sustitución de trabajadores con derecho a reserva de puesto de trabajo que menciona expresamente el art. 48.1 LOU --más la ampliación contenida en el renovado art. 48.3 LOU por la disposición final 3ª. Cuarto LCTI y el contrato con cargo a proyectos o el celebrado al amparo del art. 84 LOU, normalmente por obra o servicio[158]--, y que perfectamente deben ser reconducidos a la normativa común proveniente del art. 15 a) y c) ET[159], el resto de las modalidades contractuales son nuevas y distintas, propias y peculiares del ámbito universitario, lo cual no enerva la función supletoria que el ET está llamada a asumir en este aspecto, debiendo ser aplicado en todo cuanto no contradiga la regulación específica de la LOU, la cual pretende un régimen laboral dotado de ciertas particularidades o especialidades, pero en modo alguno aspira a "excluir la introyección o integración del régimen del PDI contratando en el ámbito del ordenamiento laboral, cuya supletoriedad para corregir contradicciones o anomias y cubrir lagunas resultará incuestionable en lo teórico y utilísimo en lo práctico"[160].

Centrando la atención en las modalidades específicas de carácter formativo diseñadas en la LOU (y excluyendo todas las demás laborales de carácter temporal, que casi por definición no se ajustan al perfil de inserción de estos jóvenes), es habitual diseñar el camino a transitar por quienes han depositado sus esperanzas profesionales en la Universidad a partir de lo previsto en la LOU en tres estadios iniciales y sucesivos: la obtención de una beca, como período de cualificación formativa no laboralizada[161] (y que, por tanto, no interesa a este discurso salvo cuando encubriera un fraude de ley destinado a ocultar una verdadera relación de trabajo por cuenta ajena, a solventar --en los supuestos de conflicto-- reconociendo aquella naturaleza y, dado el contexto y los principios de igualdad, mérito y capacidad exigidos por el art. 103.3 CE, a solventar mediante una extinción reconocida o calificada como despido improcedente, con derecho para el afectado a indemnización contemplada para estos supuestos[162]), el Ayudante --que, de forma harto indicativa sobre su posición jerárquica, no recibe la denominación de profesor, conforme ocurre con el resto de los miembros del PDI--, aun cuando, sobre todo en el pasado, fuera fácil de sortear, en un "juego de la oca" o progresión *per saltum* en algunos casos asombrosa[163], para acabar

---

[158] Así en la ampliación (sobre cuanto contempla la LOU y el Decreto 85/2002, de 27 de junio), incorporada al art. 4.2 del convenio del PDI de las Universidades públicas de Castilla y León, que, además de las citadas en texto, incluye a los contratados bajo el programa Ramón y Cajal, Juan de la Cierva o similares y al personal técnico contratado para obra y servicio, siempre y cuando en la convocatoria de la plaza venga especificado que el vínculo tendrá por objeto la investigación.

[159] OJEDA AVILÉS, A.: "La representación y la negociación colectiva del personal docente e investigador contratado en las Universidades públicas", en MOLINA NAVARRETE, C.; ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. y OJEDA AVILES, A.: *Ordenación y gestión del personal docente e investigador contratado: problemas y soluciones*, Jaén (Universidad de Jaén), 2003, pág. 51.

[160] MOLINA NAVARRETE, C.: "Improvisación de la LOU, 'perversión' de la práctica. ¿Sabemos quién fija el régimen del PDI contratado", cit., pág. 100.

[161] En muchas ocasiones con colaboración empresarial como cabe leer, por ejemplo, en el art. 16 CC empresa Editora de Medios de Castilla y León: "La dirección de la empresa mantiene su compromiso de formación e integración en el mundo laboral de los jóvenes futuros profesionales mediante la firma de convenios de colaboración con las Universidades que permita la realización de prácticas de becarios. La finalidad de estas prácticas será única y exclusivamente con fines formativos y no se recurrirá a estos alumnos para actividades laborales de puestos estructurales".

[162] Por todos, el reciente y muy ilustrativo análisis de ARRIETA IDIAKEZ, F. J.: *Becas: una cuestión de contornos*, Bilbao (Academia Vasca de Derecho), 2009, especialmente págs. 105 y ss.

[163] FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J.: *Acceso y movilidad en la función pública (Sobre la laboralización de alguno de los "núcleos duros" del Derecho de la Función Pública)*, cit., especialmente págs. 314 y ss.

transitando hacia el Profesor Ayudante Doctor cuando sea posible y las circunstancias no permitan el acceso a contrato fijo o funcionario de carrera --cada día es más difícil-- a través de los sistemas previstos al efecto.

1.1.- El Ayudante

La figura aparece regulada en el art. 49 LOU sin especificar a quien "ayuda", pero sí describiendo sus funciones, resaltando el carácter formativo de la relación y limitando su "colaboración" en la docencia a un número determinado de horas.

De esta manera, lo sitúa como el primer eslabón en la carrera universitaria, que debe nutrirse de alumnos con la Licenciatura --o ahora el Grado o Master Universitario Oficial-- completada. A tal fin, la redacción de la LOU 2007 se acomoda a la reforma de los estudios de postgrado iniciada en el año 2005 y luego recogida en el RD 1363/2007, de 19 octubre, exigiendo únicamente para poder ser contratado como tal que haya sido admitido, o esté en condiciones de serlo, en los estudios de doctorado. Con ello queda claro que el sendero del cual se partía líneas atrás ha de ser matizado, pues ya no aparece necesariamente configurado como el paso siguiente al disfrute de una beca de investigación predoctoral, sino que se coloca en plano de igualdad respecto a la misma, habida cuenta de que cualquier titulado universitario cumple los requisitos exigidos tanto para acceder a una beca como a una plaza de Ayudante, siendo en última instancia las disponibilidades presupuestarias y la política de personal de la Universidad la que va a determinar la vía elegida.

Su finalidad principal radica en permitir al seleccionado completar la formación investigadora, pero sin ignorar las tareas docentes, en orden a que, *de futuro*, pueda estar convenientemente preparado para ocupar una plaza de profesor. En este doble objetivo estaba llamado a primar el primero de los enunciados, limitándose al segundo a una mera "colaboración", como "un instrumento de mejora de la formación y adquisición de méritos en el desarrollo de la carrera universitaria"[164]; sin embargo, los abusos contenidos en los Estatutos de algunas Universidades, y reflejados en los convenios colectivos --por no mentar una práctica capaz de desvelar numerosas actuaciones de nepotismo y cooptación al margen de cualquier norma o bajo una hermenéutica que ruborizaría incluso a un lego en Derecho--, fueron tan importantes en el sostén de la docencia regular[165], que la versión de la LOU de 2007, para asegurar su verdadera función, estableció un límite concreto a tal colaboración, ciñéndola a tareas docentes de índole práctica y hasta un máximo de 60 horas anuales. Algunos convenios van más allá (no así el de las Universidades públicas de Castilla y León, que guarda silencio al respecto, remitiendo el art. 16.3 del Decreto 85/2002 a cuanto dispongan los Estatutos de la Universidad), con garantías genéricas para el cumplimiento de tal misión (art. 10 de convenio colectivo de las Universidades de A Coruña, Santiago de Compostela y Vigo o art. 20 del convenio colectivo de la Universidad Pública de Navarra) o más específicas (nombramiento de un tutor, en el art. 11 del convenio colectivo de la Universidad del País Vasco), incluyendo un máximo de horas semanales de asistencia al estudiante (dos como tope en el art. 22 convenio colectivo de la Universidad de Extremadura); con todo, parece necesario que la negociación colectiva adquiera un mayor protagonismo en esta materia, asegurando, en la práctica, la diferencia tanto cualitativa como cuantitativa que quiere la LOU entre formación investigadora y la labor, secundaria en este proceso, de preparación para las tareas docentes[166].

El contrato de Ayudante, por lo demás, es de naturaleza temporal y a tiempo completo. Por cuanto a este último aspecto hace, resulta plenamente congruente con su objeto y enerva la facultad de una celebración a tiempo parcial, sin perjuicio, claro está, de los supuestos en los cuales proceda legalmente una reducción de la jornada. Igual sentido impregna el primero, no en vano la formación del futuro investigador requiere una delimitación temporal, que el art. 49 d) establece en un mínimo de un año y un máximo de cinco ("cuatro años improrrogables" en el art. 16.2 del Decreto 85/2002, para Castilla y León), cabiendo pactar duraciones inferiores a la máxima para así permitir la prórroga o renovación siempre y

---

[164] MORÓN PRIETO, R.: "El Estatuto del personal investigador en formación: otro tímido paso en la asimilación de las becas formativas al régimen laboral", *Relaciones Laborales*, núm. 19, 2006, pág. 38.
[165] BAYLOS GRAU, A.: "El personal docente e investigador contratado en régimen laboral después de la reforma de la LOU en 2007", cit., págs. 57 y 58.
[166] COMISIONES OBRERAS (Federación de Enseñanza): *Regulación de las condiciones laborales del personal docente e investigador*, Madrid (CC.OO), 2002, pág. 19.

cuando su extensión total no exceda del período considerado como tope de derecho necesario absoluto[167].

Para el caso de haberse formalizado diferentes contratos de Ayudante con distintas Universidades, la lógica (y algún convenio, conforme contemplan el art. 11 de las Universidades de A Coruña, Santiago de Compostela y Vigo o el art. 22 de la Universidad de Extremadura) lleva a computar todos los suscritos a la hora de determinar si se supera o no la duración máxima prevista para esta modalidad[168]. La Ley añade al respecto que las situaciones de incapacidad temporal, maternidad, adopción o acogimiento durante el período de duración del mismo no sólo suspenden el contrato de trabajo, sino que interrumpen el cómputo de la extensión máxima del mismo; a tal elenco, y después del EBEP, es claro deben unirse las de riesgo durante el embarazo y durante la lactancia y paternidad.

De recuerdo casi histórico (pues algunos supuestos todavía penden de resolución administrativa o judicial, a pesar de su concluyente literal) es cuanto establece la disposición transitoria 5: "en el caso de los Ayudantes de las Universidades de Valladolid y León, la adecuación de las condiciones del contrato de tales figuras de PDI a las acordadas en este convenio será negociada en las respectivas Universidades, con los correspondientes comités de empresa, o comité intercentros en su caso, teniendo como plazo máximo de adaptación al final del curso académico 2008-2009".

1.2.- El Profesor Ayudante Doctor

El segundo eslabón de la hipotética carrera profesional del PDI viene dado por el Profesor Ayudante Doctor, regulado en el art. 50 LOU (en Castilla y León, también, en el art. 17 Decreto 85/2002), y que en determinadas normas autonómicas y convenios recibe otra denominación ("Profesor Adjunto", en el de la Universidad del País Vasco; "Profesor Lector" en el de Universidades públicas catalanas), aun cuando ajustándose en lo fundamental a lo previsto en la norma estatal[169]. Se trata de un contrato previsto para cuantos ostentan el título de doctor y han obtenido con carácter previo la evaluación positiva de su actividad por parte de la Agencia Nacional para la Educación de la Calidad y Acreditación (ANECA) o el organismo autonómico correspondiente (que en este caso --art. 17. 4-- es la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Castilla y León, o "cualquier otro órgano público de evaluación que las leyes de otras Comunidades Autónomas determinen, siempre que exista convenio o concierto con la Comunidad de Castilla y León"), y que, por consiguiente, pueden desarrollar tareas de docencia cualificada y de investigación en el Área de conocimiento donde están llamados a integrarse.

En la reformulación del precepto en 2007 desaparece el requisito, extremadamente rígido y que no pocas ocasiones constituía un grave obstáculo para la carrera profesional de quienes estaban en la etapa de formación[170], consistente en acreditar que durante dos años antes de la convocatoria de la plaza a la cual concursaba el interesado había realizado tareas docentes o investigadoras en otros centros no vinculados a la Universidad de proveniencia como Ayudante (intentando evitar-infructuosamente, cabe añadir-- la "endogamia" universitaria[171]); en consecuencia pierde sentido el art. 17.1 del Decreto 85/2002 de aplicación en Castilla y León, que se anclaba en la versión de la LOU de 2001. Como contrapartida a tal eliminación, ha sido introducido como mérito preferente el hecho de acreditar la estancia del candidato en Universidades o centros de investigación de reconocido prestigio, españoles o extranjeros, distintos de la Universidad que pretende llevar a cabo la contratación; lo cual llama directamente a la negociación colectiva para fomentar y favorecer, además de exigir o valorar positivamente, la movilidad del profesorado,

---

[167] AGUILERA IZQUIERDO, R.: "El régimen jurídico del personal docente e investigador contratado por las Universidades públicas de Madrid", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 117, 2003, pág. 568.
[168] Ya antes de tales previsiones, y al calor de la LOU 2001 o de la Ley catalana, DEL REY GUANTER, S. y MARTÍNEZ FONS, D.: "El régimen jurídico del personal docente e investigador no funcionario tras la nueva legislación universitaria", *Relaciones Laborales*, T. II, 2005, pág. 493.
[169] DEL REY GUANTER, S. y MARTÍNEZ FONS, D.: "El régimen jurídico del personal docente e investigador no funcionario tras la nueva legislación universitaria", cit., pág. 494.
[170] SOUVIRÓN MORENILLA, J. M. y PALENCIA HERREJÓN, F.: *La nueva regulación de las Universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Granada (Comares), 2002, pág. 506.
[171] Con carácter general, MORENO GENÉ, J.: "La laboralización de los investigadores posdoctorales: evolución, situación actual, problemas cruciales y propuestas de futuro", *Revista de Trabajo y Seguridad Socia (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 304, 2008, pág. 63.

especialmente en estos estadios iniciales de su carrera (en línea, por ejemplo, con el compromiso --aun cuando sea muy genérico-- adquirido en el art. 38 del convenio de las Universidades públicas de Castilla y León)[172].

Pese a que su objeto radica en desarrollar tareas docentes y de investigación, la figura conserva un importante componente formativo, motivo por el cual no es extraño que algunos convenios (art. 10 del convenio de Universidades de A Coruña, Santiago de Compostela y Vigo; art. 19 del convenio de la Universidad de Castilla-La Mancha; o art.18 del convenio de Universidades públicas de Madrid) fijen límites a las obligaciones docentes de este colectivo en aras de permitirle una dedicación más intensa a investigar y publicar los resultados obtenidos, para que, previa verificación externa, constituya una garantía de progreso en su promoción profesional. No ocurre igual en Castilla y León, donde el art. 17.3 Decreto 85/2002 remite (y preciso sería rectificar) a una distribución entre investigación y docencia en función de "las necesidades de la Universidad".

Al igual que sucedía con el contrato de Ayudante, la relación será formalizada con dedicación a tiempo completo, sin margen para una jornada a tiempo parcial (pese, por ejemplo, a la mera preferencia por la fórmula legal en el convenio de la Universidad del País Vasco), pero --obviamente-- sí con la reducción legal (o convencional) de jornada que fuere pertinente[173]. También tiene un estricto carácter temporal (dado por cuanto ha sido considerado como plazo razonable para la reafirmación de los conocimientos a adquirir, procediendo a su extinción para pasar --cuando sea posible y proceda-- a alguna de las modalidades de carácter permanente o estable, bien como laboral, bien como funcionario), con la misma duración que la del Ayudante: entre uno y cinco años como topes mínimo y máximo (cuatro improrrogables en Castilla y León, *ex* art. 17.2 Decreto 85/2002), con idéntica posibilidad de renovación de haber sido suscrito por un período inferior al fijado como tope. Alcanzado este umbral --en el que vuelven a tener que ser computados todos los períodos eventualmente contratados como tales bajo este tipo--, agotada su virtualidad operativa, no podrá ser contratado nuevamente bajo la misma modalidad ni en su última Universidad, ni en otra distinta (conforme aclaran el art. 19 del convenio de la Universidad de Zaragoza o el art. 24 del convenio de la Universidad de Extremadura). Además, la continuidad entre las relaciones laborales como Ayudante y Profesor Ayudante Doctor presenta un límite conjunto más reducido: en ningún caso podrá superar los ocho años.

Desde luego, también aquí, y a partir de lo previsto en la LO 4/2007 (según había anticipado alguna norma sectorial autonómica), las situaciones de incapacidad temporal, maternidad, adopción o acogimiento (completadas, otra vez más al calor del EBEP, con las de riesgo durante el embarazo y durante la lactancia, así como la de paternidad) durante ese período interrumpen su cómputo, llegándose en ocasiones, por vía de negociación colectiva, a soluciones aún más favorables, conforme muestra el art. 12 del convenio de la Universidad del País Vasco, el cual establece que en los supuestos de maternidad o paternidad durante el período contractual se producirá la interrupción en el cómputo de la duración máxima durante los doce meses posteriores al parto.

1.3.- Regulación común al Ayudante y Profesor Ayudante Doctor en las Universidades Públicas de Castilla y León

Además de la regulación *de mínimis* proporcionada por la LOU, y con escrupuloso respeto a cuanto prevé el Decreto 85/2002 autonómico, la ordenación del régimen jurídico de los dos tipos contractuales ahora analizados aparece detallada en el convenio para las Universidades Públicas de Castilla y León. Lo hace, por cierto, en práctica igualdad (las únicas diferencias son un régimen de promoción específico --arts. 38 y 39-- y un distinto importe en la retribución bruta anual, amén de salvedades puntuales de menor incidencia que quedarán oportunamente significadas en su sede oportuna) con cuanto rige también para el Profesor Contratado Doctor (Básico, Permanente o Senior, definidos en el art. 19.3 Decreto 85/2003), el Profesor Colaborador y el Profesor Asociado; en sentido opuesto actúa el art. 11.2º para los Profesores Eméritos y Visitantes, el personal investigador en formación, los contratados bajo los programas Ramón y Cajal, Juan de la Cierva o asimilados, los contratados con cargo

[172] Conforme insiste la Exposición de Motivos de la LCTI a lo largo de todo su extenso contenido. Por extenso, FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *La movilidad en la función pública. Entre la estabilidad y la eficacia en la gestión*, Madrid (Cinca), 2004, en particular págs. 144 y ss.

[173] MARÍN ALONSO, J.: "El empleo público laboral en el Estatuto Básico del Empleado Público", *Relaciones Laborales*, núm. 8, 2009, pág. 45.

a proyectos, al amparo del art. 83 LOU o por obra o servicio determinado, quienes se regirán por la normativa, programa, convocatoria o ayuda de la que traiga causa el vínculo, quedando expresamente excluida la aplicación de cuanto la norma colectiva contempla respecto al sistema selectivo, carrera profesional, jornada laboral, régimen de vacaciones y retribuciones, aspectos en los cuales será de aplicación lo pactado por los interlocutores en cada Universidad.

Entrando en el detalle de sus condiciones laborales, procederá atender a los siguientes extremos fundamentales.

1.3.1.- *Selección de Ayudantes y Profesores Ayudantes Doctores*

El convenio considera que el concurso público de méritos es el sistema apropiado en orden a escoger a los más aptos para ocupar estos puestos de trabajo a partir de los principios constitucionales contemplados en el art. 103.3 CE, con especial preocupación por garantizar la adecuada publicidad (no explícita, pero sí implícita, como condición *sine qua non* en la tríada enumerada en aquel precepto, exigiendo que sea la "necesaria"[174], pero con la cautela adicional en orden a su efectividad de tener que ser "comunicada con suficiente antelación al Consejo de Universidades para su difusión entre todas ellas" y, también, a la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León --art. 15.2--). La libre concurrencia que defiende (art.13) encuentra, sin embargo, un triple límite: de un lado, el derivado de las medidas de "discriminación" positiva (término, el entrecomillado, en claro desuso por su connotación negativa, cuando se trata de una "acción" tendente a corregir diferencias de hecho injustificadas) que acoge el EBEP[175]; de otro, lo establecido para la promoción interna, en ese discutible *first in, last out* (art.13); por último --y no contemplado en esta sede, pero con virtualidad operativa general--, la aplicación del régimen de incompatibilidades establecido en el EBEP, la Ley 53/1984, de 26 de diciembre y, a nivel territorial, el Decreto 227/1997, de 20 de noviembre.

Las condiciones que rigen tal procedimiento siguen las pautas previstas en la normativa general, que arranca de una triple premisa: en primer lugar, dotación presupuestaria (art. 15.1); en segundo término, recepción en la relación de puestos de trabajo (atribuida como facultad de organización y dirección propia de cada Universidad --art. 22--), a negociar con la contraparte social bajo el principio de buena fe, lo cual presupone la necesidad de un fluido cauce de información, incluyendo las altas, modificaciones y bajas en estos contratos --art. 23--, con excepción de aquéllos provenientes de vacantes accidentales y otras cuestiones sobrevenidas (que, desde luego, debería llevar a contratos "de urgencia" comunes, como el de interinidad, obra o servicio determinado o eventual por razones de la actividad, pero no a la contratación de Ayudantes o Profesores Ayudantes Doctores); por último, sometimiento a las pruebas con el baremo que determine --previo acuerdo colectivo con los representantes de los trabajadores-- la Universidad.

Respecto al baremo (con la revisión prevista --en nueva remisión al acuerdo de empresa-- por el art. 16), proporciona un elenco de criterios que, "entre otros", incluye: "a) Con carácter prioritario, los méritos específicos en relación con el perfil de la plaza, si lo hubiere. b) La experiencia docente e investigadora acumulada por los candidatos en la Universidad que oferta la plaza [lo cual tiene que ver la promoción interna, aunque cierre un tanto los talentos al ámbito local, algo ciertamente empobrecedor]. c) La posesión del grado de doctor en las figuras contractuales en las que este grado [conforme ocurre con la de Ayudante] no sea un requisito de acceso" (art. 15.4). En cambio, los requisitos del puesto no podrán ser objeto de consideración a efecto de méritos (art. 15.5) y nunca estarán sujetos a condiciones basadas en la nacionalidad, sin perjuicio de que, cuando fuere necesario, se proceda a la homologación del título u otras actuaciones recogidas en la normativa vigente.

Respecto a los órganos encargados de proponer quién ha de ser el contratado, el art. 14 del convenio establece que: a) los miembros de las comisiones habrán de reunir, al menos, iguales credenciales que las exigidas para el puesto a cubrir; b) el número de cuantos han de integrarla será determinado por cada Universidad entre un mínimo de cinco y un máximo de siete; c) de entre los designados, tres habrán de ser del Área de conocimiento a la cual esté

---

[174] Fundamental el planteamiento al respecto en su día elaborado --y luego tantas veces invocado-- por SERRANO GUIRADO, E.: *El régimen de oposiciones y concursos de funcionarios*, Madrid (Instituto de Estudios Políticos), 1956, págs. 122 y ss.
[175] STCo 86/2004, de 10 de mayo.

adscrita la plaza, garantizando la presencia de una persona propuesta por el PDI laboral, con voz y voto, entre el PDI no importa si laboral o funcionario; d) cada Universidad regulará el procedimiento de solicitud a los órganos de representación del PDI laboral para que éstos formalicen la decisión del comité de empresa, y los órganos competentes aprobarán la composición de la comisión tomando en consideración la propuesta del Departamento.

1.3.2.- *Forma y duración de los contratos*

El art. 17 establece que los contratos de Ayudantes y Profesores Ayudantes Doctores habrán de celebrarse por escrito, siendo firmados por el trabajador y el Rector de la Universidad correspondiente, debiendo adecuarse a la normativa sobre control de la contratación, así como a la legislación aplicable es en este punto.

Conforme ya ha quedado anticipado, ambos vínculos son estrictamente temporales y, *ex* art. 19, se extinguirán a su término previa denuncia (a la que el convenio no incorpora plazo de antelación alguno para efectuarla, conforme sería de desear, jugando, por tanto, el general de 15 días), sin que por el mero desempeño del mismo una vez transcurrido aquél se adquiera la condición de indefinido. Previsión, esta última, a entender como que, si superado el tiempo inicial de contrato, se entenderá tácitamente prorrogado hasta agotar su duración máxima, y si superada ésta, la Universidad deberá proceder a un despido que habrá de ser reconocido como improcedente y traerá aparejada la consiguiente indemnización.

Difícil, pero no de imposible aplicación (piénsese, sobre todo, en las situaciones de incapacidad temporal o maternidad), es la facultad de acudir a un contrato temporal de los previstos en el ET (en particular el de interinidad) para efectuar sustituciones o cubrir vacantes sobrevenidas. Lo normal será recurrir a un Profesor Asociado --en muchas ocasiones por la vía de urgencia del art. 20.3--, pero no cabe desdeñar la aplicación de cuanto recoge el art. 20, sobre todo dada la previsión (ciertamente pionera en el ámbito de las Universidades públicas) contenida en su apartado 2º, que contempla acudir a las bolsas de trabajo conformadas por el perfil de la vacante o, si procede, por Área de conocimiento, las cuales, en su caso, serán constituidas en cada Universidad a partir de un anterior proceso selectivo y estarán en vigor hasta el siguiente; sólo en casos excepcionales, por razones debidamente justificadas y previa notificación al comité de empresa, tal cobertura podrá tener lugar sin acudir a las mismas

1.3.3.- *Tiempo de trabajo*

En la ordenación de tan importante condición laboral, el convenio dedica una atención comedida a jornada y horario y vacaciones, y extraordinariamente amplia a permisos y licencias.

A.- Jornada y horario

Regulada en el art. 24, se establece la plena equiparación entre PDI laboral y funcionario, recogiendo la cautela general para quienes, de entre los primeros, desarrollan actividad investigadora --como es el caso de todas las figuras aquí contempladas-- de, "orientativamente", reservar un tercio de su jornada a tales tareas; más en concreto, su apartado 3º reproduce el tenor de la LOU en su versión de 2007, a partir del cual los Ayudantes, como personal en formación docente e investigador, podrán colaborar en tareas docentes de índole práctica hasta un máximo de 60 horas anuales. Por su parte, el párrafo 5º añade que la asignación de la docencia y sus horas de impartición se realizará procurando que desde el comienzo hasta el final de la jornada docente diaria del profesor no transcurran más de ocho horas.

Este régimen general debe ser completado con lo contemplado --de manera asistemática-- en el art. 27: "si las necesidades y organización de la docencia lo permiten, el órgano competente podrá conceder, con carácter personal y temporal, la modificación del horario fijo hasta un máximo de dos horas por motivos directamente relacionados con la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, así como en los casos de familias monoparentales"[176].

---

[176] En extensión, la última reseñada, que constituye un notable --y necesario avance-- asumido desde hace tiempo por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, según muestra el ensayo pionero de AGRA VIFORCOS, B.: "Principales

En cualquier caso, la negativa de la Universidad a la alteración planteada por el trabajador habrá de estar debidamente justificada en atención a las necesidades docentes.

B.- Vacaciones

Su regulación aparece recogida en el art. 25. "Las vacaciones anuales retribuidas serán de veintitrés días hábiles anuales por año completo de servicio o en forma proporcional al tiempo de servicios efectivos. Las vacaciones se disfrutarán con carácter general en el mes de agosto, si bien se concederán, previa petición, en otros momentos del período no lectivo, siempre que lo permitan las necesidades académicas. Se disfrutarán de forma obligatoria dentro del año natural, en períodos mínimos de cinco días hábiles consecutivos, en la medida en que los correspondientes períodos vacacionales sean compatibles con las necesidades académicas, sin que los sábados, a estos efectos, sean considerados días hábiles. Asimismo, tendrán derecho a las mejoras en esta materia que se realicen en aplicación de normativa específica". A este último, respecto el apartado 5º del precepto añade que "cualquier condición más beneficiosa o mejora que sea de aplicación al PDI funcionario en la materia será de aplicación al PDI laboral".

Para aclarar cualquier duda (aun cuando no hubiera sido preciso el matiz), establece que serán disfrutados como festivos cuantos días aparezcan como tales en el calendario académico. Además, y en el afán de potenciar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, cuando la unidad familiar esté formada por dos miembros a quienes sea de aplicación el convenio, podrán ejercitar el derecho a disfrutarlas simultáneamente.

Particular atención merece cuanto previene el apartado 2º de este artículo, por una doble razón: de un lado, la avanzada regulación de su inciso primero, de conformidad con el cual, "en el supuesto en que el disfrute de las vacaciones coincida con una suspensión del contrato en los supuestos previstos en el artículo 48.4 ET, incapacidad temporal derivada del embarazo, parto o lactancia natural, aquéllas quedarán interrumpidas y podrán disfrutarse al finalizar el periodo de suspensión aunque haya terminado el año natural a que correspondan"; de otro la derogación tácita de su inciso segundo ("asimismo, quedarán interrumpidas en caso de incapacidad temporal cuando se produzca internamiento hospitalario o la situación de baja supere el 50% del periodo vacacional que se estuviese disfrutando en ese momento, previa solicitud a la que deberá acompañarse la documentación acreditativa de tales extremos; en este supuesto los días no disfrutados podrán tomarse en un periodo independiente o acumularse a algún periodo pendiente").

La razón para entender no vigente la última previsión radica en el criterio sostenido al respecto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea[177], sentando, en interpretación de la Directiva 2003/88/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, que la baja por incapacidad temporal no es nunca causa para perder el derecho a vacaciones, aun cuando haya transcurrido el año en que se han generado, siendo preceptivo su reconocimiento tras la reincorporación del trabajador y retribuyéndolas con el salario ordinario, equivalente al que venía percibiendo el afectado en los períodos de actividad.

C.- Permisos y licencias

En el prolijo art. 26, el convenio contempla un extensísimo elenco de permisos y licencias, que en muchas casos simplemente transcriben la ley, en otros añaden cuanto ha ido decantando la jurisprudencia y en unos pocos mejoran cuantitativa (en número de días) o cualitativamente (creando tipos nuevos) lo contemplado con carácter general.

---

líneas programáticas y normativas diseñadas en la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la tutela de las situaciones de monoparentalidad", *Revista de Investigación Económica y Social de Castilla y León*, núm. 11, 2008, págs. 137 y ss., en especial, págs. 177 a 182.

[177] SSTJUE, asuntos acumulados C-350/06 y C250/06, de 20 de enero de 2009. En la interpretación de su impacto en el ordenamiento español, LLORENTE ÁLVAREZ, A.: "Vacaciones e incapacidad temporal: una tensión permanente. Jurisprudencia comunitaria y nacional", *Aranzadi Social*, Vol. III, núm. 2, 2010, págs. 31 a 40 o TAPIA HERMIDA, A.: "Vacaciones anuales retribuidas e incapacidad temporal", *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 321, 2009, págs. 77 a 110.

A diferencia de cuanto ocurre en otros preceptos, en éste la finura jurídica de quien o quienes asumieron su redacción hace que huelgue cualquier comentario[178], y quien suscribe se limita a su reproducción literal, para contemplar los siguientes:

a) Por matrimonio (añadiendo, "o constitución de pareja de hecho inscrita legalmente"): derecho a la concesión de un permiso de quince días naturales que abarcarán, en todo caso, el del hecho causante.

b) Por nacimiento o adopción de hijo o acogimiento permanente: el trabajador tendrá derecho a la concesión de dos días naturales de permiso por nacimiento, acogimiento o adopción de un hijo, a partir de la fecha de nacimiento, de la decisión administrativa o judicial de acogimiento o de la resolución judicial por la que se constituya la adopción. De ser necesario realizar un desplazamiento, el plazo será de 4 días.

c) Por parto: la madre tendrá derecho al disfrute de un permiso cuya duración será de dieciséis semanas ininterrumpidas, ampliables en el caso de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo a partir del segundo o en los supuestos de discapacidad del nacido. Dicho permiso se distribuirá a opción de la interesada, siempre que 6 semanas sean inmediatamente posteriores al parto. En caso de fallecimiento de la madre, el padre podrá hacer uso de la totalidad o, en su caso, de la parte que reste del permiso. En el supuesto de fallecimiento del hijo, el período de suspensión no se verá reducido, salvo que, una vez finalizadas las seis semanas de descanso obligatorio, la madre solicitara reincorporarse a supuesto de trabajo. No obstante lo anterior, y sin perjuicio de respetar las seis semanas inmediatas posteriores al parto de descanso obligatorio para la madre, en el caso de que ambos progenitores trabajen, ésta, al iniciarse el período de permiso por maternidad, podrá optar por que el otro progenitor disfrute de una parte determinada e ininterrumpida del período de descanso posterior al parto, bien de forma simultánea --cuya suma no podrá exceder de las 16 semanas previstas-- o sucesiva con el de la madre. El otro progenitor podrá seguir haciendo uso del período de suspensión por maternidad inicialmente cedido, aunque en el momento previsto para la reincorporación de la madre al trabajo ésta se encuentre en situación de incapacidad temporal. En el caso de que la madre no tuviera derecho a suspender su actividad profesional con la obtención de prestaciones de acuerdo con las normas que regulen dicha actividad, el otro progenitor tendrá derecho a suspender su contrato de trabajo por el período que hubiera correspondido a la madre, el cual será compatible con el ejercicio del permiso por paternidad[179].

d) En caso de nacimiento de hijos prematuros o en el de que, por cualquier motivo, éstos tengan que permanecer hospitalizados después del parto, la madre o el padre tendrá derecho a ausentarse del lugar de trabajo hasta un máximo de dos horas diarias, percibiendo las retribuciones íntegras. En dichos supuestos, el permiso de maternidad puede computarse, a instancia de la madre o, si ella falta, del padre, a partir de la fecha del alta hospitalaria[180]. Se excluyen de este cómputo las primeras seis semanas posteriores al parto, de descanso obligatorio para la madre.

En los partos prematuros con falta de peso y aquellos otros en que el neonato precise, por alguna condición clínica, hospitalización a continuación del parto, por un período superior a siete días, el período de suspensión se ampliará en tantos días como el nacido se encuentre hospitalizado, con un máximo de trece semanas adicionales.

e) Permiso por paternidad: en los supuestos de nacimiento de hijo, adopción o acogimiento, el trabajador tendrá derecho a la suspensión del contrato durante trece días ininterrumpidos,

---

[178] Para contrastar lo afirmado, baste la comparación con quienes más y mejor han estudiado la materia tras la publicación del EBEP; por todos, RODRÍGUEZ ESCACIANO, S.: "Capitulo V. Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones" y "Disposición transitoria sexta. Ampliación del permiso por paternidad", en AA.VV. (PALOMAR OLMEDA, A. y SEMPERE NAVARRO, A. V., Dirs. y QUINTANILLA NAVARRO, R. Y., Coord.): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2ª ed., Pamplona (Aranzadi), 2009, págs. 445 a 554 y 1149 a 1151, respectivamente; o CABEZA PEREIRO, J.: "Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones" y OLARTE ENCABO, S.: "Ampliación del permiso de paternidad", ambos en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L. *et alii*, Dirs. y Coords.): *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril de 2008*, Granada (Comares), 2008, págs. 447 a 496 y 1013, respectivamente.

[179] En el avance de esta solución final, el completo trabajo que resolvía múltiples interrogantes hasta ese momento de ALMENDROS GONZÁLEZ, M. A.: *Familia y trabajo. Comentario práctico a la Ley conciliación de la vida laboral y familiar: aspectos laborales*, Granada (Comares), 2004, págs. 99 y ss.

[180] Ilustrativo el ensayo, corregido con tal previsión, firmado por DE VICENTE PACHÉS e IBÁÑEZ GOZALBO, M.: "El permiso por maternidad en caso de nacimiento de un hijo prematuro", *Tribuna Social*, núm. 123, 2001, págs. 23 y ss.

ampliables, si fueren múltiples, en dos días más por cada hijo a partir del segundo. Esta suspensión es independiente del disfrute compartido de los períodos de descanso por maternidad regulados en los párrafos anteriores y sustituye al permiso de quince días recogido en el EBEP.

En el parto, la suspensión corresponde en exclusiva al otro progenitor. En la adopción o el acogimiento, sólo a uno de los progenitores, a elección de los interesados; no obstante, cuando el período de descanso por maternidad sea disfrutado en su totalidad por uno de los progenitores, el derecho a la suspensión por paternidad únicamente podrá ser ejercido por el otro.

Quien ejerza este derecho podrá hacerlo durante el período comprendido desde la finalización del permiso por nacimiento de hijo, previsto legal o convencionalmente, o desde la resolución judicial por la que se constituye la adopción o a partir de la decisión administrativa o judicial de acogimiento, hasta que finalice la suspensión del contrato por maternidad o inmediatamente después de la finalización terminación de la misma.

La suspensión del contrato por paternidad podrá disfrutarse en régimen de jornada completa o en régimen de jornada parcial de un mínimo del 50 por 100, previo acuerdo entre el empresario y el trabajador.

El trabajador deberá comunicar al empresario, si es posible, el ejercicio de este derecho con una antelación de siete días[181].

f) En los supuestos de adopción o acogimiento, preadoptivo o permanente, el permiso tendrá una duración de dieciséis semanas ininterrumpidas, ampliables en el supuesto de adopción o acogimiento múltiple en dos semanas más por cada hijo a partir del segundo, contadas, a elección del empleado, desde la decisión administrativa o judicial de acogimiento, provisional o definitivo, o a partir de la resolución judicial por la que se constituya la adopción. Si el padre y la madre trabajaran, el permiso será distribuido a opción de los interesados, quienes podrán disfrutarlo de forma simultánea --cuya suma no podrá exceder de las dieciséis semanas previstas-- o sucesivas, siempre en períodos ininterrumpidos. En ambos, a la solicitud de permiso procederá adjuntar copia de la resolución judicial o decisión administrativa.

De mediar discapacidad del hijo o del menor adoptado o acogido, tendrá una duración adicional de dos semanas. Si ambos progenitores trabajan, este período adicional será distribuido a opción de los interesados, quienes podrán disfrutarlos de forma simultánea o sucesiva y siempre de forma ininterrumpida.

Cuando se tratara de una adopción internacional o acogimiento permanente, el permiso previsto podrá iniciarse hasta cuatro semanas antes de la resolución por la que se constituye la adopción. No obstante, si por su carácter internacional exigiera la permanencia o desplazamiento previo de los padres al país de origen del adoptado y constituyera una obligación impuesta como requisito inexcusable en la normativa de aplicación, se entenderá ampliado para ambos padres por el tiempo que resulte necesario a tales fines, siempre y cuando el mismo no exceda de dos meses, percibiendo durante este periodo el salario base, la antigüedad y las pagas extraordinarias.

g) Por el fallecimiento, accidente, enfermedad grave, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización de un familiar dentro del primer grado de consanguinidad o afinidad, tres días hábiles cuando el suceso acaezca en la misma localidad, y cinco de tener lugar en otra distinta. Si se trata de un familiar dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, será de dos días hábiles cuando el suceso acaezca en la misma localidad y cuatro días hábiles de tener lugar en otra distinta.

h) Por el fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar dentro del tercer grado de consanguinidad o afinidad: un día natural cuando el suceso se produzca en la misma localidad, y de dos días naturales si en otra distinta.

---

[181] Con una perspectiva más completa, ALAMEDA CASTILLO, M. T.: "Otro lento avance normativo hacia la corresponsabilidad familiar: suspensión del contrato de trabajo y prestación por paternidad", en AA.VV. (MERCADER UGINA, J. R., Coord.): *Comentarios laborales de la Ley de Igualdad entre mujeres y hombres*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2007, pág. 512.

i) Por lactancia de un hijo menor de doce meses. Las trabajadoras, por lactancia de un hijo menor de doce meses, tendrán derecho a una hora diaria de ausencia del trabajo, que podrán dividir en dos fracciones. La madre, por su voluntad, podrá sustituir este derecho por una reducción de la jornada normal en media hora al inicio y al final de la jornada, o en una hora al inicio o al final de la jornada con la misma finalidad, o sustituirlo por un permiso que acumule en jornadas completas el tiempo correspondiente. Dicho permiso se incrementará proporcionalmente en los casos de parto múltiple. Este derecho podrá hacerse extensivo al padre, previa solicitud por parte de éste, acreditándose la condición de trabajadora de la madre y el no disfrute por la misma de este permiso. De fallecer la madre, el padre tendrá derecho a disfrutar de este permiso. A estos efectos incluye dentro del concepto de hijo, tanto al consanguíneo como al adoptivo o al acogido con fines preadoptivos o permanentes. La concreción horaria y la determinación del período de disfrute del permiso corresponderán al trabajador dentro de su jornada ordinaria[182].

j) Por matrimonio de un familiar hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad se tendrá derecho a un día natural, que coincidirá con el día del hecho causante.

k) Por traslado del domicilio habitual, se genera derecho a un día natural si es en la misma localidad y a dos días si es en otra distinta localidad.

l) Por exámenes prenatales, técnicas de preparación al parto y tratamiento de fecundación asistida o asistencia profesional a la adopción se tendrá derecho a ausentarse por el tiempo necesario para su realización y previa justificación de la necesidad dentro de la jornada de trabajo para la realización de exámenes prenatales, técnicas de preparación al parto y para someterse a tratamientos de fecundación asistida.

m) Por guarda legal de un familiar. Los trabajadores que acrediten la guarda legal de un familiar que padeciera disminución física, psíquica o sensorial igual o superior al treinta y tres por ciento que no desempeñe una actividad retribuida tendrán derecho a flexibilizar su horario de trabajo para poder conciliar su vida laboral y familiar. Cuando dos trabajadores tuvieren a su cargo una misma persona en tales circunstancias, sólo uno de ellos podrá ejercitar este derecho. El trabajador que por razones de guarda legal tenga a su cuidado directo algún menor de doce años, anciano que requiera especial dedicación o a un disminuido psíquico o físico, que no desempeñe actividad retribuida, tendrá derecho a la disminución de su jornada de trabajo, un mínimo de la octava parte y hasta un máximo del 50 por 100 de la jornada laboral, con la disminución proporcional del salario. Ostentará el mismo derecho quien precise encargarse del cuidado directo de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo y no desempeñe actividad retribuida.

n) Para atender el cuidado de un familiar de primer grado en el caso de enfermedad muy grave, el empleado ostentará el derecho a una reducción de hasta el cincuenta por ciento de la jornada laboral, con carácter retribuido, durante el plazo máximo de un mes. Si hubiera más de un titular de este derecho por el mismo hecho causante, el tiempo de disfrute de esta reducción se podrá prorratear entre los mismos, respetando en todo caso el plazo máximo de un mes.

ñ) Por cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público o personal, el trabajador tendrá derecho al tiempo indispensable para el cumplimiento del mismo. El permiso será de dos días hábiles cuando el suceso se produzca en un deber inexcusable de carácter público o personal, sin que pueda superarse por este concepto la quinta parte de las horas laborales en cómputo trimestral. En el supuesto de que perciba retribución o indemnización por el cumplimiento del deber, se descontará su importe de las retribuciones.

o) Por asistencia a tribunales de provisión de plazas, el empleado tendrá derecho al tiempo indispensable para la asistencia a las sesiones de un Tribunal de Selección o Comisión de Valoración, con nombramiento de la autoridad competente como miembro del mismo.

---

[182] RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: "Artículo 48. Permisos de los funcionarios públicos", en AA.VV. (PALOMAR OLMEDA, A. y SEMPERE NAVARRO, A. V., Dirs. y QUINTANILLA NAVARRO, R. Y., Coord.): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público*, cit., pág. 476 a 480.

p) Por concurrencia a exámenes. Generará derecho al día completo en que concurra a exámenes finales o parciales liberatorios, cuando se trate de estudios encaminados a la obtención de un título oficial, académico o profesional. Igualmente será reconocido tal derecho en los supuestos de asistencia a pruebas para el acceso a la Función Pública de las distintas Administraciones, así como las correspondientes a las convocatorias de promoción interna.

q) Para realizar funciones sindicales o de representación del personal en los términos establecidos legal o convencionalmente.

Además de los anteriores, el apartado 2 del artículo contempla los comúnmente denominados "moscosos", confiriendo el derecho a disfrutar de seis días de permiso retribuido por asuntos particulares, que podrán ser acumulados a los períodos de vacaciones anuales, facultando a sus destinatarios a distribuirlos según les convenga --previa autorización del órgano competente--, respetando siempre las necesidades académicas[183]. En todo caso, y en lo no recogido en tan exhaustiva regulación (que, cuando pudieran concurrir varios permisos de los enunciados en el mismo período no serán acumulables, pudiendo optar el interesado por el de mayor duración), será de aplicación el régimen previsto en este punto para los funcionarios de los cuerpos docentes universitarios.

1.3.4.- *Suspensión y excedencias*

Ambas materias reciben una dispar atención en el convenio. Respecto de la suspensión, el art. 28 contiene una remisión plena al contenido del art. 45 ET, con la única salvedad de cuanto afecta a la incapacidad. En este punto, el art. 36 dispone que en los supuestos de incapacidad temporal o de la incapacidad permanente recogida en el art. 13.1 bis 2 de la Ley General de Seguridad Social, el contrato de trabajo del PDI laboral permanecerá suspendido durante todo el tiempo que duren las mismas, incluso en el período en que la Universidad haya dejado de cotizar a la Seguridad Social. Además, en la situación de incapacidad temporal --como mejora voluntaria-- el trabajador percibirá el 100 por 100 de las retribuciones mensuales (art. 52), y, en ambos, el tiempo de suspensión computará a efectos de antigüedad.

Por su parte, y ante la incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidad, cuando --a juicio del órgano de calificación-- vayan a ser objeto previsible de revisión por mejoría que permita el reingreso, subsistirá la relación laboral, con reserva del puesto de trabajo, durante un período de dos años a contar desde la fecha de la resolución administrativa declarando tales estados. Al igual que sucedía en los supestos precedentes, también en éste la suspensión computará a efectos de antigüedad.

Más rica es la regulación de las excedencias --al menos de algunas de sus variantes-- dentro el convenio. Distingue tres tipos acreditados en el ámbito de la Administración Pública: la forzosa, las voluntarias y la especial.

a) En la forzosa, ninguna novedad introduce respecto a esa costumbre nefasta de recordar en convenio --sin aportar nada-- cuanto ya establece la Ley. En este caso únicamente alude a sus dos causas "naturales": la designación o elección para un cargo público que imposibilite la asistencia al trabajo, siempre y cuando se perciban retribuciones por el mismo, y el ejercicio de funciones sindicales en el ámbito del convenio. En los dos supuestos el reingreso será automático con tan sólo efectuar la oportuna solicitud dentro del mes siguiente al cese en el cargo.

b) Excedencias voluntarias, con una triple variante. La primera derivada de un interés particular: susceptible de ser solicitada a través del pertinente escrito por quien acredite, al menos, un año de antigüedad y no haya disfrutado de otra excedencia (sin calificar, lo cual supone de ninguna clase[184]), durante los cuatro años anteriores, salvo acuerdo entre las partes en otro sentido, empezará a disfrutarse el primer mes del curso académico, con una duración de un máximo de cuatro meses y un mínimo de cinco años.

---

[183] SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho de la función pública*, 4ª ed., Madrid (Civitas), 2004, pág. 298.
[184] TRILLO GARCÍA, A. R.: "Artículo 89. Excedencia", en AA.VV. (PALOMAR OLMEDA, A. y SAMPERE NAVARRO, A. V., Coords.): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, cit., págs. 925 y 926.

La segunda por agrupación familiar, que no requiere haber prestado servicios efectivos un mínimo de tiempo en cualquiera de las Administraciones Públicas para que la obtenga el interesado cuyo cónyuge resida en otra localidad por haber conseguido y estar desempeñando un puesto como funcionario de carrera o laboral fijo en cualquier de las Administraciones Públicas, Organismos Públicos y Entidades de Derecho Público dependientes o vinculados a ellas, en los Órganos Constitucionales o del Poder Judicial y Órganos similares de las Comunidades Autónomas, así como en la Unión Europea o en Organizaciones Internacionales.

Por último, la surgida de una situación de incompatibilidad, que deba llevar a optar por un puesto de trabajo, quedando excedente en el otro por un plazo máximo de cinco años; tiempo que no computará a efectos de antigüedad[185].

En todos estas ocasiones (art. 35), el trabajador ostenta un derecho preferente al reingreso en las vacantes de igual o similar categoría a la suya que hubiera o se produjeran en la Universidad dentro del Área de conocimiento a la que estuviera adscrito, debiendo solicitar su retorno al menos con un mes de antelación a la fecha de finalización de la excedencia, resolviendo la Universidad dentro del mes siguiente.

c) Excedencias especiales. Contemplando el art. 31 hasta cuatro distintas. En primer lugar, las destinadas, bien a atender a un familiar hasta segundo grado por consanguinidad o afinidad --o equivalente en las parejas de hecho--, que por razones de edad, accidente o discapacidad no pueda valerse por sí mismo y no desempeñe actividad retribuida, bien para hacerlo del cuidado de un hijo por naturaleza, adopción o acogimiento permanente o preadoptivo. Ambas comparten lo principal de su régimen jurídico, a saber. 1) La duración no será superior a tres años, con reserva de puesto de trabajo durante dos (añadiendo, sólo la primera, que transcurrido este período la reserva lo será en un puesto de la misma localidad e igual retribución). 2) Su disfrute podrá tener lugar de manera fraccionada, y cuando el marido y la mujer, el padre y la madre [o los padres y las madres cabría añadir para no incurrir en discriminación] o los miembros de una pareja de hecho trabajen en la misma Universidad únicamente uno de ellos podrá disfrutar de estas excedencias por el mismo causante, siempre y cuando medien razones justificadas en el funcionamiento de la Institución que permitan limitar su ejercicio simultáneo. 3) El reingreso deberá ser solicitado dentro de mes siguiente al cese del hecho que la motivó. 4) Todo el período de permanencia en esta situación será computable a efectos de antigüedad.

En segundo término, la conferida por formalización de un contrato de alta dirección para desempeñar cargos o funciones en el sector publico universitario, cuya duración se extiende mientras subsista aquel vínculo, manteniéndose la reserva de puesto de trabajo (también el computo de la antigüedad durante su vigencia) y debiendo solicitar el reingreso dentro del mes siguiente al cese en el cargo.

Por último, la excedencia de la víctima por violencia de género, para hacer efectiva su protección o su asistencia social integrada, no requiriendo haber prestado un tiempo mínimo de servicios y sin que se fije ningún plazo para permanecer en la misma. Durante los seis primeros meses, ampliables hasta un máximo de dieciocho si obrara intervención judicial, se tendrá derecho a reserva de puesto de trabajo y toda su duración computará a efectos de antigüedad; además, los dos primeros meses la afectada percibirá las retribuciones íntegras y, si procedieran, las prestaciones familiares por hijo a cargo[186].

1.3.5.- *Estabilidad y promoción*

Con la finalidad de construir una carrera laboral paralela a la funcionarial, sin perjuicio del eventual trasvase desde la una a la otra (y a la inversa, aun cuando sea más infrecuente), el art. 37 compromete a las Universidades públicas de Castilla y León a llevar a cabo,

---

[185] TOSCANI GIMÉNEZ, D.: "Artículo 89. Excedencia", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L. *et alii*, Dirs. y Coords.): *El Estatuto Básico del Empleado Público*, cit., págs. 886 a 889 y, sobre todo 891.

[186] Por extenso, entre muchos, QUINTANILLA NAVARRO, B.: "Violencia de género y derechos sociolaborales: la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género", *Temas Laborales*, núm. 80, 2005, págs. 13 y ss.; FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. F.: *La dimensión laboral de la violencia de género*, Albacete (Bomarzo), 2005, págs. 23 y ss.; MENÉNDEZ SEBASTIAN. P. y VELASCO PORTERO, T.: *La incidencia de la violencia de género en el contrato de trabajo*, Madrid (Cinca), 2006, págs. 75 y ss o RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: "La protección de la funcionaria victima de violencia de género", *Tribuna Social*, núm. 185, 2006, págs. 35 y ss.

anualmente y previa negociación con el comité de empresa, un plan de estabilización y promoción de plazas que comprenda a los Ayudantes y Profesores Ayudantes doctores, teniendo en cuenta --siempre-- las disponibilidades presupuestarias y las necesidades docentes e investigadoras.

Con carácter general, este plan seguirá el siguiente orden:

1º.- Justificación previa de la existencia de necesidades docentes e investigadoras en el Área de conocimiento que pretenda la adscripción de la plaza, ajustando sus responsabilidades en ambos campos a la nueva situación y disponiendo, --cuando fuere menester--, las medidas oportunas que permitan equilibrar la dedicación docente y la capacidad del Área, valoradas conforme a las directrices de cada Universidad. Todo ello previa negociación con el comité de empresa.

2º.- Solicitud de promoción de quienes reúnen los requisitos para ello, cursada, justificada e informada a través de los órganos de gobierno establecidos al efecto por la Universidad.

3º.- Si aprobada, realización de concurso público, previa comprobación -- primera-- del cumplimiento de los requisitos legales para acceder al puesto pretendido. En el baremo público que regirá ese concurso tendrá un tratamiento específico la experiencia acumulada por el/los candidato/s en la Universidad que realiza la oferta.

Descendiendo de lo general a lo particular, el art. 38 recoge el compromiso de promover la movilidad de los Ayudantes para facilitarles la obtención del mérito contemplado en el art. 50 a) LOU y que, en función de las necesidades docentes e investigadoras de las Áreas de conocimiento a las cuales estén adscritos, les permita promocionar a la figura del Profesor Ayudante Doctor en los términos recogidos en aquel precepto de la Ley Orgánica.

Por su parte, los Profesores Ayudantes Doctores que reúnan los requisitos de acreditación pertinentes podrán promocionar a la figura de Profesor Contratado Doctor Básico y, con carácter preferente, siempre y cuando reúnan los requisitos de acreditación/habilitación necesarios, a la de Profesor Titular de Universidad (art. 39). A este respecto, convendrá recordar cómo, a partir de la disposición adicional 2ª, las Universidades se comprometen a promover la mejora en el diseño de los baremos para la acreditación del profesorado contratado, con la pretensión de "avanzar en la objetividad y publicidad de los baremos y criterios utilizados así como facilitar la autoevaluación previa de los solicitantes".

1.3.6.- *Régimen salarial*

El PDI laboral tendrá, *ex* Título X (arts. 42 a 47), una retribución con cuatro componentes: salario base (el contemplado en la tabla del Anexo del convenio, en cuantía oportunamente actualizada con el incremento previsto en los Presupuestos General del Estado[187], dividida entre catorce), antigüedad, retribuciones complementarias y pagas extraordinarias; los tres primeros componentes devengados y satisfechos por meses, las últimas (cuyo importe alcanzará la cuantía del salario base mensual más una mensualidad de la antigüedad) se abonarán en los meses de junio y diciembre.

A.- Respecto de la antigüedad, el art. 43 acude a los trienios, o tres años de servicios prestados, dando lugar al devengo de una cantidad igual a la que por ese mismo concepto perciba anualmente un funcionario del Grupo A con el mismo régimen de dedicación. Para su mensualización, esa cantidad total anual habrá de ser dividida entre catorce.

En el cómputo de los tres años de servicios habrán de ser tenidos en cuenta todos aquellos prestados a la Universidad (o los previos a favor de otra Administración) con independencia de su relación funcionarial, laboral o administrativa y de su carácter docente y/o investigador, también los periodos de prueba, los contratos temporales de cualquier

[187] Salvando así las limitaciones contenidas en el EBEP, el cual prohíbe (art. 21.2) acuerdos fundados en incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior, en decisión avalada por STCo 63/1086, de 21 de mayo.

naturaleza y el periodo de prestación del servicio miliar, en los mismos términos que ocurre con los funcionarios: "se premia por lo que se ha sido y no por lo que se hace"[188]

B.- En cuanto hace a las retribuciones complementarias, todos los contratados temporales recibirán las partidas adicionales procedentes de los incentivos docente e investigador que les sean de aplicación de acuerdo con la normativa vigente, además de los derivados de cargos académicos, en la misma cuantía y condiciones que las establecidas para el personal funcionario de los cuerpos docentes.

Regulación específica presenta el denominado "complemento compensatorio por razones de empleo", en cuya virtud, y atendiendo al carácter de Administración de las Universidades públicas, el PDI laboral que desempeñe un segundo puesto en el sector público, como funcionario o laboral, percibirá un complemento personal que asciende a una cantidad igual a dos mensualidades del salario base mensual y dos de antigüedad, prorrateadas en las doce mensualidades; partida que tendrá carácter no consolidable, perdiéndose si quién la devengaba deja de estar incurso en el supuesto de hecho descrito. Además, quienes la perciban no podrán superar, por su causa, la retribución anual que reciba un profesor de la misma figura contractual y con la misma antigüedad y desempeñe su labor profesional fuera del sector público.

Las previsiones en materia económica se cierran contemplando otras dos cuestiones: en primer lugar, y habida cuenta de que el PDI laboral de las distintas categorías puede participar en la realización de los trabajos previstos en el art. 83 LOU (modificado por el apartado 80 del artículo único de la LOU en su versión de 2007), devengará las cantidades que procedan en tal concepto, en los mismos términos y condiciones que los fijados para los profesores de los cuerpos docentes universitarios; tales percepciones no tendrá carácter consolidable y su cuantía será la determinada en cada caso en el contrato, proyecto o programa de la actividad, en función de las disponibilidades presupuestarias y en los términos aprobados por el órgano competente del cada Universidad (art. 46). En segundo lugar, las indemnizaciones por razón de servicio serán las correspondientes al Grupo II de la normativa de funcionarios (art. 47)[189].

1.3.7.- Régimen disciplinario

Con una remisión genérica al EBEP y demás Leyes de Función Pública en desarrollo de aquél ("salvo en todos aquellos aspectos que entren en contradicción con el Estatuto de los Trabajadores", cuya formulación se opone claramente a lo previsto en el art. 93.4 EBEP, el cual parte justamente de lo contrario: primacía del EBEP y subsidiariedad de la legislación laboral[190]), así como la atribución al Rector del ejercicio de la potestad disciplinaria, cierra el sistema de fuentes en este punto el art. 48.

Aun cuando pudiera parecer más completo el contenido del art. 49.1, no deja de ser un apretado resumen del régimen general diseñado para cualquier empleado público, exigiendo para las faltas graves y muy graves la tramitación de un expediente cuyo inicio ha de ser comunicado tanto al interesado como a los representantes de los trabajadores, con el preceptivo trámite de audiencia, que el precepto resalta, en particular, en un momento concreto, como es el de la eventual adopción de medidas cautelares por el instructor[191].

La única verdadera novedad frente a lo previsto en la norma viene dada en el art. 49.2 (lógica, por otro lado en una relación laboral con la Administración a la luz del art. 103.3 CE): de con concurrir un despido disciplinario que haya sido calificado como improcedente ha lugar a una inversión del régimen ordinario de la opción por la readmisión o la indemnización, la cual no corresponderá a la Universidad, sino al trabajador.

---

[188] En la acerada crítica --por lo demás compartida-- de FERRÁN DILLA, J.: "Artículo 23. Retribuciones básicas", en AA.VV. (PALOMAR OLMEDA, A. y SEMPERE NAVARRO, A. V., Dirs. y QUINTANILLA NAVARRO, R. Y., Coord.): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, cit., pág. 255.

[189] Sobre la naturaleza de tal partida resulta absolutamente fundamental la STS 7 abril 2006.

[190] SEMPERE NAVARRO, A. V. y HIERRO HIERRO, F. J.: "Artículo 93. Responsabilidad disciplinaria", en AA.VV. (PALOMAR OLMEDA, A. y SEMPERE NAVARRO, A. V., Dirs. y QUINTANILLA NAVARRO, R. Y., Coord.): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, cit., pág. 972.

[191] SÁNCHEZ MORÓN, M.: "Régimen disciplinario", en AA.VV. (SÁNCHEZ MORÓN, M., Dir.): *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid (Lex Nova), 2008, pág. 544 y ss.

1.3.8.- Seguridad y salud en el trabajo

Si alguna materia, de ordinario, cuenta con una presencia simbólica en la negociación colectiva, ésta es la ahora abordada. No por su extensión material --que en muchos casos es prolija--, sino por su importancia cualitativa, pues casi siempre se limita a reproducir lo contenido en la ley, sin mayores aportaciones.

Cierto es que la regulación heterónoma es muy exhaustiva, pero no menos lo es que su adaptación a los lugares de trabajo resulta fundamental, una asignatura todavía pendiente en el panorama jurídico-laboral español[192].

El Título XII, conformado por el art. 50, constituye firme ejemplo de la afirmado, pues nada nuevo aporta, salvo en algo que desde la responsabilidad social corporativa llevaba mucho tiempo solicitándose: una declaración sobre el acoso moral en el trabajo. Probablemente constituye de un primer avance, pero que no elude la imperiosa necesidad de tratar, también, otros riesgos psicosociales que tienen igual o superior trascendencia, tales como el estrés, la depresión, los conflictos de rol, la fatiga, etc.[193].

La mentada declaración consta de cuatro párrafos (art. 50.5) que se reproducen literalmente:

"1. Las Universidades asumen la responsabilidad de mantener un entorno de trabajo libre de toda discriminación y de cualquier conducta que implique un acoso de carácter personal, actuando contra cuantas personas se demuestre que han realizado conductas hostigadoras.

2. Todo trabajador ha de ser tratado de forma justa y con respeto por parte de sus superiores, subordinados y compañeros, de manera que cualquier conducta abusiva, hostil u ofensiva, sea verbal o física, no será tolerada.

3. Será considerada falta muy grave la realización de actos y el mantenimiento de comportamientos frecuentes que de forma reiterada y sistemática busquen socavar la dignidad de la persona y perjudicarla moralmente, sometiéndola a un entorno de trabajo discriminatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo.

4. A fin de desarrollar el presente artículo las Universidades se comprometen a negociar con cada comité de empresa, o comité intercentros en su caso, medidas destinadas a la prevención del acoso moral, así como al desarrollo de protocolos de actuación que contemplen el procedimiento de denuncias y resolución de estos conflictos, preservando los derechos de los implicados".

1.3.9.- Asistencia y acción social

Además del complemento hasta el 100 por 100 de las retribuciones mensuales en el supuesto de incapacidad temporal ya mencionado, el Título XIII centra su atención fundamentalmente en la jubilación, para diferenciar entre la obligatoria y la voluntaria, (arts. 53 y 54), aquí menor interés dada la finalidad de esta obra y las figuras contractuales analizadas.

Menciones escuetas se efectúan a tres aspectos que expresamente equiparan al PDI laboral con el resto del personal de la Universidad, pero sin determinar su contenido, en concreto: líneas de ayuda de acción social por estudios para el colectivo y sus familiares; derecho a la utilización por ellos, su conyugue e hijos a cargo, de las instalaciones universitarias y concesión de anticipos reintegrables.

---

[192] Una reflexión más detenida en FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J.: "Presentación", en AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J., Dir y BARREIRO GONZÁLEZ, G., Coord.): *La seguridad y salud en el trabajo a través de los convenios de Castilla y León*, Valladolid (Junta de Castilla y León/Universidad de León), 2006, págs. 12 y 13.

[193] Su análisis pormenorizado, y perfectamente adaptable a este ámbito, en ÁLVAREZ CUESTA, H. *et alii*: *La tutela reparadora de los riesgos psicosociales*, Lisboa (Juruá), 2010.

2.- Los contratos laborales de aplicación a jóvenes investigadores al servicio de las Administraciones Públicas (y de aplicación también al personal investigador en formación de otras entidades)

La investigación en la Administración, vinculada al establecimiento de una relación laboral al efecto (e incluso mediante becas *ad hoc*), siempre ha sido un terreno minado para la jurista, dada la diversa y dispersa regulación que la ha acompañado durante todo su itinerario. A tal incertidumbre trata de poner fin la LCTI, de una forma no muy sistemática ciertamente, para intentar ordenar una relación con múltiples aristas que bebe --no podía ser menos-- de sus precedentes.

2.1.- Antecedentes inmediatos de las figuras vinculadas a proyectos de investigación. Mención al Estatuto del Personal Investigador en Formación regulado en el RD 63/2006, de 27 de enero

Por una cierta tradición, el sistema español de educación superior venía contemplando que los puestos de trabajo ligados a la investigación en sus primeros estadios habían de ser confiados a relaciones formativas deslaboralizadas, las becas pre y posdoctorales, a partir de lo cual (y salvo en cuanto hace el CSIC y las fórmulas de actuación o reconversión *supra* analizadas) se abría un caos desde el punto de vista de la seguridad jurídica.

La organización del movimiento de jóvenes investigadores[194], así como la progresiva asunción de sus reivindicaciones por las organizaciones sindicales, actuó en contra de tal inercia, mostrando una tendencia de oposición hacia la deslaboralización --de la cual no eran partícipes otros favorecidos o asentados en el sistema--, que arrancó de la progresiva extensión de los derechos de Seguridad Social a los becarios de investigación, para con posterioridad llevar a un estatuto complejo culminado con un contrato en prácticas de naturaleza especial. Opción por la laboralización que también aparece expresa en los diferentes programas de incorporación o reincorporación de investigadores al Sistema de Ciencia y Tecnología en los últimos años, como el Ramón y Cajal o, con posterioridad, el Juan de la Cierva (en el sector privado el Torres Quevedo).

Ya se conoce el tenor del art. 48 LOU a este respecto--al cual procede unir la escueta referencia contenida en el art. 17 Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica--, también el recurso, no sin dificultades, al contrato para obra o servicio determinado del art. 15 ET, demandando que la obra o el servicio tenga "autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa", en este caso el proyecto de investigación, al que queda vinculado en la duración de la relación[195].

Pero, a su lado, procedía (y procede, dado el tenor de la disposición transitoria 4ª LCTI[196] y el escalonamiento en la entrada en aplicación de la norma *ex* disposición final 11ª LCTI) considerar el contenido del RD 63/2006, de 27 de enero, destinado a aprobar el Estatuto del Personal Investigador en Formación, para el que la relación "de beca" implica la exclusión del régimen jurídico laboral, por cuanto sólo pretende "facilitar el estudio y la formación del becario", sin mayor aportación al centro de investigación o departamento; por el contrario, una vez que obtiene el reconocimiento de su capacidad investigadora avanzada, a través del Diploma de Estudios Avanzados (DEA) o el certificado correspondiente, la norma sobrentiendo que el organismo o centro universitario al cual esta incorporado recibe una prestación o aportación en sentido propio, permitiendo aludir, a partir de ese momento, al nacimiento de una relación laboral. De este modo, y marcando tiempos, el personal becario e investigador, que debe estar integrado en un programa oficial destinado a obtener el doctorado, en sus dos primeros años a partir de la concesión de la ayuda ostenta un estatuto de becario, para, una vez superado este período y obtenido el DEA, pasar a una relación "de contrato", por la norma remitido al de trabajo en prácticas, en tanto integra en su causa una

---

[194] Para mayor información sobre el inicio del proceso y sus hitos fundamentales cabe remitir a la página web, www.precarios.org

[195] Sobre estos problemas, con detalle, GONZÁLEZ ORTEGA, S.: "El personal adscrito a proyectos de investigación", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A. V., Dir.): *El personal docente e investigador (PDI) laboral de los centros universitarios*, 2ª ed., Murcia (Laborum), 2006, págs. 378 a 381.

[196] La cual contempla la adaptación a cuanto previene su art. 21: "únicamente por lo que respecta a las convocatorias que se publiquen después de su entrada en vigor".

clara finalidad formativa, resultándole de aplicación, en consecuencia, lo previsto en el art. 11.1 ET y en su norma de desarrollo, el RD 488/1998, de 27 de marzo[197].

El personal investigador no incorporado a programas oficiales de doctorado o los investigadores posdoctorales no quedaban afectados por esta fórmula 2+2, siéndoles de aplicación directa la normativa laboral; en principio, el contrato para obra o servicio determinado del art. 15 ET (disposición adicional 6ª RD 63/2006), pero en los supuestos de ser un Organismo público de la Administración General del Estado manteniendo la facultad de adscripción a un proyecto específico o la incorporación de investigadores al Sistema de Ciencia y Tecnología de la Ley 13/1986 [vid, ahora, el art. 30 LCTI, con la diferencia sustancial de invocar en exclusiva el art. 15.1 a) ET].

2.2.- El nuevo modelo de contratación del personal investigador de carácter laboral en la Ley 14/2011, de 1 de julio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación

El Preámbulo de esta norma, destinada a poner claridad y sistema en una materia de confusa ordenación, parte de reconocer cómo "la comunidad científica española, que es hoy seis veces mayor que en 1986, ha de dotarse de una carrera científica y técnica predecible, basada en méritos y socialmente reconocida, de la que actualmente carece".

A tal fin, y sin la finura y sistemática que hubiera sido de desear, ocupa todo su Título II en la regulación de los recursos humanos dedicados a la investigación "pública", aun cuando, para comprender toda su incidencia, sea preciso acudir a una numerosa cantidad de previsiones dispersas en distintas disposiciones adicionales, finales, transitorias y derogatorias.

De sus tres Capítulos, a este estudio interesan, sobre todo, las dos Secciones del Capítulo I, dedicada la una a establecer las disposiciones generales para este personal y, la otra, el régimen para la contratación laboral de los investigadores; siempre sin olvidar las múltiples referencias que, por aluvión, quedan incorporadas en distintas disposiciones relativas a las más variadas materias, encargadas de recoger los aspectos singulares aplicables a docentes e investigadores al servicio de las Universidades públicas. También considerando el contrato para obra o servicio determinado previsto en el art. 15 ET (arts. 20.2, 26.7 y 30 LCTI), con las particularidades incorporadas por la ya desfasada disposición adicional 23ª LCTI.

2.2.1.- El "Estatuto" común al personal al servicio de las Universidades públicas, de los Organismos Públicos de Investigación y de los Organismos de Investigación de otras Administraciones Públicas.

Con tan amplio referente subjetivo (art. 12 LCTI, salvando las competencias que en tales ámbitos ostentan las Comunidades Autónomas y lo establecido por el resto de la legislación aplicable), la Sección 1ª del Capítulo I del Título II diseña un verdadero "Estatuto" de mínimos del personal de investigación al servicio de Administraciones y Organismos públicos, declarando básicos (y, por tanto, ejerciendo el Estado su competencia exclusiva sobre legislación laboral al amparo de lo recogido en el art. 149. 1.7ª CE) los arts. 16 (criterios de selección), 17 (movilidad) y 18 (autorización para prestar servicios en sociedades mercantiles).

En su contenido, destacan los siguientes aspectos:

1.- La concreción de cuanto considera como personal investigador; a saber, quien "estando en posesión de la titulación exigida en cada caso, lleva a cabo una actividad investigadora, entendida como el trabajo creativo realizado de forma sistemática para incrementar el volumen de conocimientos, incluidos los relativos al ser humano, la cultura y la sociedad, el uso de sus conocimientos para crear nuevas aplicaciones, su transferencia y su divulgación" (art. 13.1.1º LCTI). Para salvar cualquier duda incluye como tal, expresamente, al PDI

[197] Sin necesidad de mayor detalle sobre una figura a extinguir; para una exposición acabada cabe remitir a CRISTÓBAL RONCERO, R.: *El Estatuto jurídico del personal investigador en formación*, Cizur Menor (Thomson/Civitas), 2008 o MORENO GENÉ, J.: *El personal investigador en formación (Régimen jurídico-laboral y de Seguridad Social)*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2008.

definido en la LOU, entre cuyas funciones se encuentre la de llevar a cabo actividades de investigación.

2.- La distinción entre los diversos tipos de personal, ya sujeto a Derecho Administrativo, ya a Derecho del Trabajo, pudiendo ser funcionario de carrera, funcionario interino o personal laboral fijo, conforme previene el art. 8 EBEP (art. 13.2 LCTI[198]). A partir de tal catálogo ordena sus fuentes: los funcionarios se regirán por el EBEP con las peculiaridades que contempla la LCTI y, supletoriamente, por las normas de desarrollo de la función pública que le sea de aplicación, entre las cuales procede destacar las de las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias --entre otras materias conexas-- en el "fomento de la investigación" (ajustada, eso sí, a los límites derivados del art. 149.1.7 y 17 CE), a la autonomía de las Universidades y otros centros de investigación y, por supuesto, a la autonomía colectiva. Por su parte, los laborales, además de por lo dispuesto en la LCTI, por cuanto prevé en el EBEP y les resulte de aplicación, así como por el ET y sus normas de desarrollo, incluidos los convenios colectivos (art. 13.3 y 4 LCTI) y la no descartable operatividad --sobre todo en "supuestos estrella"-- del contrato. Sumamente complejo es el sistema diseñado para el personal investigador de las Universidades públicas --del cual ya se ha dejado noticia--, pues, además de a los anteriores referentes en función de su relación laboral o administrativa, habrá de atender, también, a lo dispuesto en la LOU y su normativa de desarrollo, a los futuros Estatutos del PDI --y de Personal Investigador en Formación, cabría añadir--, a los Estatutos de las Universidades y a las disposiciones dictadas por las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias (art. 13.5 LCTI), así como el juego de la autonomía individual.

3.- El reconocimiento expreso de la larga lista de derechos y deberes específicos recogidos en los arts. 14 y 15, de necesario añadido a los establecidos en el EBEP (aun cuando en algunos casos se trata de meras reiteraciones) y a los restantes de aplicación al personal investigador en función del tipo de entidad para la cual preste servicios y de la actividad realizada.

El elenco de derechos se extiende a los siguientes[199]:

"a) A formular iniciativas de investigación, a través de los órganos o estructuras organizativas correspondientes.

b) A determinar libremente los métodos de resolución de problemas, dentro del marco de las prácticas y los principios éticos reconocidos y de la normativa aplicable sobre propiedad intelectual, y teniendo en cuenta las posibles limitaciones derivadas de las circunstancias de la investigación y del entorno, de las actividades de supervisión, orientación o gestión, de las limitaciones presupuestarias o de las infraestructuras.

c) A ser reconocido y amparado en la autoría o coautoría de los trabajos de carácter científico en los que participe.

d) Al respeto al principio de igualdad de género en el desempeño de sus funciones investigadoras, en la contratación de personal y en el desarrollo de su carrera profesional.

e) A la plena integración en los equipos de investigación de las entidades para las que presta servicios.

f) A contar con los medios e instalaciones adecuados para el desarrollo de sus funciones, dentro de los límites derivados de la aplicación de los principios de eficacia y eficiencia en la asignación, utilización y gestión de dichos medios e instalaciones por las entidades para las que preste servicios, siempre dentro de las disponibilidades presupuestarias.

g) A la consideración y respeto de su actividad científica y a su evaluación de conformidad con criterios públicos, objetivos, transparentes y preestablecidos.

---

[198] Un planteamiento ilustrativo al respecto en MONEREO PÉREZ, J. L. y MOLINA NAVARRETE, C.: "Artículo 8. Concepto y clases de empleados públicos", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L. *et alii*, Dirs. y Coords.): *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril de 2008*, cit., págs. 147 a 155.

[199] Por extenso, LORENZO DE MEMBIELA, J. B.: *Derechos fundamentales de los funcionarios*, Cizur Menor (Aranzadi), 2007.

h) A utilizar la denominación de las entidades para las que presta servicios en la realización de su actividad científica.

i) A participar en los beneficios que obtengan las entidades para las que presta servicios, como consecuencia de la eventual explotación de los resultados de la actividad de investigación, desarrollo o innovación en que haya participado. Dicha participación no tendrá en ningún caso la consideración de retribución o salario para el personal investigador.

j) A participar en los programas favorecedores de la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral que pongan en práctica las entidades para las que presta servicios [como repetición de lo contemplado en el art. 14 j) EBEP].

k) A su desarrollo profesional, mediante el acceso a medidas de formación continúa para el desarrollo de sus capacidades y competencias [mero recuerdo de lo reconocido con carácter general en el art. 14 g) EBEP].

l) A la movilidad geográfica, intersectorial e interdisciplinaria, para reforzar los conocimientos científicos y el desarrollo profesional del personal investigador, en los términos previstos en esta ley y en el resto de normativa aplicable".

El de deberes alcanza el enunciado a continuación reproducido[200]:

"a) Observar las prácticas éticas reconocidas y los principios éticos correspondientes a sus disciplinas, así como las normas éticas recogidas en los diversos códigos deontológicos aplicables.

b) Poner en conocimiento de las entidades para las que presta servicios todos los hallazgos, descubrimientos y resultados susceptibles de protección jurídica, y colaborar en los procesos de protección y de transferencia de los resultados de sus investigaciones.

c) Difundir los resultados de sus investigaciones, en su caso, según lo indicado en esta ley.

d) Participar en las reuniones y actividades de los órganos de gobierno y de gestión de los que forme parte, y en los procesos de evaluación y mejora para los que se le requiera.

e) Procurar que su labor sea relevante para la sociedad.

f) Adoptar las medidas necesarias para evitar el plagio.

g) Encaminar sus investigaciones hacia el logro de los objetivos estratégicos de las entidades para las que presta servicios, y obtener o colaborar en los procesos de obtención de los permisos y autorizaciones necesarias antes de iniciar su labor.

h) Informar a las entidades para las que presta servicios o que financian o supervisan su actividad de posibles retrasos y redefiniciones en los proyectos de investigación de los que sea responsable, así como de la finalización de los proyectos, o de la necesidad de abandonar o suspender los proyectos antes de lo previsto.

i) Rendir cuentas sobre su trabajo a las entidades para las que presta servicios o que financian o supervisan su actividad, y responsabilizarse del uso eficaz de la financiación de los proyectos de investigación que desarrolle. Para ello, deberá observar los principios de gestión financiera correcta, transparente y eficaz, y cooperar en las auditorias sobre sus investigaciones que procedan según la normativa vigente.

---

[200] Que no son sino concreción de los generales recogidos en el EBEP. Su análisis en GÁRATE CASTRO, J.: "Artículo 52. Deberes de los empleados públicos. Código de conducta"; MANEIRO VÁZQUEZ, Y.: "Artículo 53. Principios éticos"; y MIRANDA BOTO, J. M.: "Art. 54. Principios de conducta", los tres en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L. *et alii*, Dirs. y Coords.): *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril de 2008*, cit., págs. 497 y ss. o CASTILLO BLANCO, F. A. y QUEJADA LUMBRERAS, J. E.: "Artículos 52, 53 y 54", en AA.VV. (PALOMAR OLMEDA, A. y SEMPERE NAVARRO, A. V., Dirs. y QUINTANILLA NAVARRO, R. Y., Coord.): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, cit., págs. 555 y ss.

j) Utilizar la denominación de las entidades para las que presta servicios en la realización de su actividad científica, de acuerdo con la normativa interna de dichas entidades y los acuerdos, pactos y convenios que éstas suscriban.

k) Seguir en todo momento prácticas de trabajo seguras de acuerdo con la normativa aplicable, incluida la adopción de las precauciones necesarias en materia de prevención de riesgos laborales, y velar por que el personal a su cargo cumpla con estas prácticas.

l) Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la normativa aplicable en materia de protección de datos y de confidencialidad".

A ellos procederá añadir otros tres referentes (derechos, pero también deberes) que derivan de preceptos situados fuera del Título II ahora analizado:

a) La protección de datos de carácter personal, bajo la aplicación de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, para así garantizar su seguridad y evitar cualquier alteración, tratamiento o acceso no autorizado. En particular, contempla que el Gobierno regulará, previo informe de la Agencia Española de Protección de Datos, el contenido académico y científico de los currículos del PDI de la Universidad y del resto del personal investigador que los agentes de financiación y de ejecución pueden hacer público sin el consentimiento previo de dicho personal (disposición adicional 9ª LCTI).

b) La implantación de una perspectiva de género ajustada a cuanto dispone la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, constituyendo parte de la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica, incorporándola como una categoría trasversal en todos los aspectos de su desarrollo y que, a través de los Planes de Igualdad, habrá de tener especial incidencia (siempre fomentando los estudios al efecto y la recepción, tratamiento y difusión de datos desagregados por sexo que incluyan indicadores de presencia y productividad) en el nombramiento de cuantos han de integrar los órganos, consejos y comités regulados en la LCTI --ajustados a los principios de composición y presencia equilibrada entre mujeres y hombres--, así como en los procedimientos de selección y evaluación de los investigadores del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación; también en los de concesión de ayudas y subvenciones, estableciendo los mecanismos necesarios para eliminar los riesgos de diferenciaciones injustificadas por razón de género e incluyendo --siempre y cuando sea factible-- procesos que aseguren la confidencialidad, lo cual habrá de suponer que quien evalúe desconozca las características personales del evaluado en orden a eliminar cualquier atisbo de discriminación (disposición adicional 13ª).

c) A partir de la disposición final 3ª. Doce LCTI, y tras el añadido de la modificación correspondiente en la LOU, ha lugar una rectificación de todo punto necesaria: "el personal investigador en posesión del título de doctor, perteneciente a los Organismos Públicos de Investigación, podrá realizar funciones de dirección de tesis doctorales, previo acuerdo del órgano responsable del programa de doctorado de la respectiva Universidad".

4.- El recuerdo de la necesidad de respetar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en la selección del personal investigador, ajustándose a lo previsto en el EBEP y en el resto del ordenamiento jurídico, para así permitir "un desarrollo profesional transparente, abierto, igualitario y reconocido internacionalmente" (art. 16.1.1º LCTI).

En concreto, estos procesos habrán de garantizar los principios de publicidad de las convocatorias y de sus bases, transparencia, imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, así como independencia y discrecionalidad técnica en su actuación, adecuación entre el contenido de los mismos y las funciones o tareas a desarrollar, agilidad sin perjuicio de la objetividad; por último, en ellos nunca habrán de ser consideradas las eventuales interrupciones que se hayan producido en la carrera y sus efectos en los currículos de los candidatos (art. 16.2 LCTI).

Además de estas prescripciones generales, el precepto remite a la LOU en este punto cuando se trata de investigadores para o que presten sus servicios en Universidades (art. 16.4 LCTI), dando paso a un régimen específico que, el analizado, sector ahora debe ser completado --según se hará más adelante-- con cuanto recoge la LCTI al respecto.

5.- La promoción de la movilidad geográfica, intersectorial e interdisciplinaria, así como, también, entre los ámbitos público y privado, reconociendo "su valor como un medio para reforzar los conocimientos científicos y el desarrollo profesional del personal investigador", y valorándolo específicamente en los procesos de selección y evaluación profesional en el que participen los interesados. A estos efectos se potenciará la movilidad y el intercambio de investigadores entre distintos agentes de ejecución, en el ámbito español, en el de la Unión Europea y en el de los acuerdos de cooperación recíproca internacional y de cooperación público-privada, los cuales se desarrollarán en el marco de la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología o de Innovación (art. 17.1 LCTI).

El legislador acude, para ello, a la autorización de la adscripción del personal investigador por el órgano o persona competente, con diferenciación según tenga lugar, ora a otro agente público o privado sin ánimo de lucro que incluya en sus órganos de gobierno la participación administrativa de las Instituciones a las cuales va dirigida directamente la norma (y, también, a otros investigadores procedentes de diferentes agentes públicos de investigación), ora a una sociedad mercantil.

En el primero de los casos, el objeto de la adscripción será la realización de labores de investigación científica y técnica, desarrollo tecnológico, transferencia y difusión del conocimiento o, por último, dirección de centros de investigación, instalaciones científicas o programas y proyectos científicos. La duración de la misma será por el tiempo requerido para la ejecución del proyecto, previo informe del órgano de origen y de acuerdo con cuanto pudieran establecer sus Estatutos respecto al procedimiento y efectos a seguir (art.17.2 LCTI).

En el segundo, el art. 18 LCTI (también de aplicación al personal investigador que con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley viniera prestando sus servicios en las sociedades creadas o participadas por las entidades aludidas en el apartado 1 del precepto, si autorizadas por aquél a quien compete --disposición adicional 22ª LCTI--) estable que las Universidades públicas, el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública en el caso de los Organismos Públicos de Investigación de la Administración General del Estado, o las autoridades competentes en el caso de Centros del Sistema Nacional de Salud o vinculados o concertados con éste, o de Organismos de investigación de otras Administraciones Públicas, podrán autorizar al personal investigador la prestación de servicios, mediante un contrato laboral a tiempo parcial y de duración determinada a celebrar siempre con sociedades mercantiles creadas o participadas por la entidad para la que dicho personal preste servicios. Esta autorización requerirá la justificación previa, debidamente motivada, de la participación del personal investigador en una actuación relacionada con las prioridades científico técnicas establecidas en la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología o en la Estrategia Española de Innovación.

Los reconocimientos de compatibilidad no podrán modificar la jornada ni el horario del puesto de trabajo inicial del interesado, y quedarán automáticamente sin efecto en caso de cambio de puesto en el sector público.

Las limitaciones establecidas en los artículos 12.1.b) y d) y 16 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, no serán de aplicación al personal investigador que preste sus servicios en las sociedades que creen o en las que participen las entidades a que alude este artículo, siempre y cuando dicha excepción haya sido autorizada por las Universidades públicas, el Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas o las autoridades competentes de las Administraciones según corresponda.

La precedente decisión conlleva la necesaria modificación de la mentada Ley 53/1984, lo cual tiene lugar a través de la disposición final 1ª LCTI, encargada de proporcionar nueva redacción a sus arts. 4.2 ("al personal docente e investigador de la Universidad podrá autorizarse, cumplidas las restantes exigencias de esta ley, la compatibilidad para el desempeño de un segundo puesto de trabajo en el sector público sanitario o de carácter exclusivamente investigador en centros de investigación del sector público, incluyendo el ejercicio de funciones de dirección científica dentro de un centro o estructura de investigación, dentro del área de especialidad de su departamento universitario, y siempre que los dos puestos vengan reglamentariamente autorizados como de prestación a tiempo parcial") y 6 ("sin perjuicio de lo previsto en el artículo 4.3, excepcionalmente podrá autorizarse al personal incluido en el ámbito de esta ley la compatibilidad para el ejercicio de

actividades de investigación de carácter no permanente, o de asesoramiento científico o técnico en supuestos concretos, que no correspondan a las funciones del personal adscrito a las respectivas Administraciones Públicas. Dicha excepción se acreditará por la asignación del encargo en concurso público, o por requerir especiales calificaciones que sólo ostenten personas afectadas por el ámbito de aplicación de esta ley. El personal investigador al servicio de los Organismos Públicos de Investigación, de las Universidades públicas y de otras entidades de investigación dependientes de las Administraciones Públicas, podrá ser autorizado a prestar servicios en sociedades creadas o participadas por los mismos en los términos establecidos en esta ley y en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, por el Ministerio de la Presidencia o por los órganos competentes de las Universidades públicas o de las Administraciones Públicas").

Mención aparte merecen para el legislador los denominados colaboradores científicos y tecnológicos, estableciendo el art. 19 LCTI que los agentes públicos de financiación y sus órganos, organismos y entidades podrán adscribir temporalmente, a tiempo completo o parcial, personal funcionario de carrera que sea investigador, experto en desarrollo tecnológico o especialista relacionado con el ámbito de la investigación, para que colabore en tareas de elaboración, gestión, seguimiento y evaluación de programas de investigación científica y técnica, previa autorización de los órganos competentes y de la entidad en la que el personal investigador preste sus servicios.

Como fórmulas técnicas diseñadas para articular jurídicamente la adscripción, desde la norma se proponen dos fundamentales: de un lado, la excedencia temporal, con regulación diferente según aparezca referida a favor de agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, o lo haga para incorporarse a agentes privados de ejecución de aquél; de otro, la autorización de estancias formativas.

A) Las excedencias temporales mentadas parten, en su regulación, del eterno problema de las fuentes llamadas a ordenarlas. Mientras la normativa estatal rige cuando de la Administración u Organismos *ad hoc* de nivel nacional se trata y no se plantean problemas sobre la aplicación de la LCTI, su propio art. 17.6 abre la espita a la participación de la legislación regional (respecto de la cual la LCTI es meramente supletoria) en cuanto hace a los centros y estructuras de investigación de las Comunidades Autónomas, con la perenne cuestión --ya de sobra conocida-- del personal así catalogado de las Universidades públicas, sobre el cual pende esa dialéctica hermenéutica que, con su remisión a la LOU, provoca el art. 17.7 LCTI.

a) En la ordenación jurídica de la primera de las excedencias temporales, la establecida para incorporarse a otros agentes públicos desde la posición de funcionario de carrera o laboral fijo, el art. 17.3 LCTI establece las siguientes pautas de interés:

-- Es preciso que el solicitante acredite una antigüedad mínima de cinco años en la Universidad u Organismo o Sistema Público en cuestión.

-- Únicamente será concedida si no procede la situación administrativa de servicio activo y, en todo caso, queda subordinada a las necesidades del empleador y al interés que para quien la concede presenten los trabajos a desarrollar en la entidad de destino. De ser otorgada, habrá de serlo a través de un contrato laboral, con un objeto que coincide --pero en enunciación alterada, como si de un juego nada aconsejable sobre un elenco preestablecido se tratara, con la sola virtualidad de llevar a una exhaustiva revisión por el intérprete de que están todas las que son-- con las razones enumeradas para la adscripción; siempre debiendo mediar un informe favorable contemplando tales extremos.

-- Su duración nunca podrá superar los cinco años, sin que, una vez alcanzado tal plazo, sea factible una nueva concesión hasta tanto transcurran dos años desde el reingreso al servicio activo o la incorporación al puesto de trabajo de la anterior excedencia.

-- Durante ese período, el beneficiario no recibirá la retribución de su puesto o plaza de procedencia, pero conservará el derecho a la reserva de aquél, a su cómputo a los efectos de antigüedad, a la consolidación del grado personal que pudiera corresponderle y --si procediere-- a la evaluación de la actividad investigadora.

-- Cuando antes de su finalización el interesado no solicitara el reingreso al servicio activo o la reincorporación a su puesto de trabajo será declarado en situación de excedencia

voluntaria por interés particular, o la análoga contemplada para el personal laboral; en todo caso, sin reserva de la plaza o del puesto, pero, eso sí, permitiéndole la posibilidad de instar la solicitud de reincorporación en la primera vacante de su categoría, dada la preferencia al reingreso que ostenta.

b) En cuanto hace a la excedencia temporal para incorporarse a agentes privados de ejecución de Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, o agentes internacionales o extranjeros, muchas de las pautas mencionadas vuelven a ser reproducidas, conforme ocurre con la necesidad de una antigüedad mínima de cinco años; la condición de quedar superditada a las necesidades de servicio y al interés del concedente; su articulación a través de un contrato laboral; la duración máxima de cinco años, que, una vez agotados, no podrá dar lugar a otra hasta el transcurso de dos años desde el reingreso al servicio activo o incorporación al anterior puesto de trabajo; la no recepción de las retribuciones de su puesto de origen; o, en fin, el derecho a la reserva del puesto o la plaza y --cuando fuere menester-- a la evaluación de la actividad investigadora.

Varias novedades, sin embargo, acompañan su configuración final:

-- Quien la otorga deberá mantener una vinculación jurídica con el agente de destino en todo momento, a través de cualquier instrumento válido en Derecho que permita dejar constancia de la misma y, siempre, relacionada con los trabajos a desarrollar por el investigador. Para ello resulta necesario que emita un informe favorable contemplando los mencionados extremos.

-- Su concesión no supone que prosiga el cómputo a efectos de antigüedad en la plaza o puesto de origen, ni tampoco la consolidación del grado personal como funcionario.

-- Además, el investigador en tal situación “deberá proteger el conocimiento de los equipos de investigación conforme a la normativa de propiedad intelectual e industrial, a las normas aplicables a la Universidad pública u Organismo de origen y a los acuerdos o convenios que éstos hayan suscrito”.

B) Por último, la autorización de estancias formativas en centros de reconocido prestigio, tanto en territorio nacional como en el extranjero.

Aquélla sigue subordinada a las necesidades del servicio y al interés de quien ha de concederlas en virtud de los estudios a realizar por el investigador, previo informe favorable al respecto y condicionada a la ampliación de la formación en materias directamente relacionadas con la actividad de investigación científica y técnica, desarrollo tecnológico, transferencia o difusión del conocimiento que el solicitante viniera realizando en la Institución de procedencia, o en aquellas otras que considerara de interés estratégico (art. 17.5.1, 2 y 3 LCTI).

A modo de estrambote --por su simplicidad aparente, pero no práctica-- obra una doble declaración: el personal investigador en tal posición conservará su régimen retributivo (sobrentendiendo que tal actividad complementaria satisface aquello para lo cual ha obtenido el adecuado placet) y, de nuevo, la duración acumulada de las autorizaciones concedidas a cada interesado no podrá ser superior a dos años (art. 17.4 y 5 LCTI).

Al lado de este “Estatuto” común, y a la espera del futuro Estatuto del Personal Investigador que anuncia la disposición adicional segunda LCTI (“en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno elaborará un estatuto del personal investigador en formación, que deberá someterse al informe previo del Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación. Dicho estatuto sustituirá al actual Estatuto del personal investigador en formación, e incluirá las prescripciones recogidas en la presente ley para el contrato predoctoral”), el Capitulo III del Título II recoge las especificidades aplicables al PDI al servicio de las Universidades públicas, relacionadas con dos aspectos: el acceso a los cuerpos docentes y la dedicación.

A.- En cuanto a lo primero hace, el art. 31 LCTI establece que podrán obtener la acreditación nacional y, en consecuencia, presentarse a los concursos de acceso a los cuerpos docentes universitarios, quienes posean el título de Doctor o equivalente y cumplan los requisitos exigidos por la LOU, el EBEP y demás normativa aplicable, incluida, por supuesto, la de las convocatorias correspondientes.

Las evaluaciones para la obtención de la acreditación nacional y de los concursos de acceso serán llevadas a cabo por comisiones en las cuales podrán participar, tengan o no una relación de servicios con la Universidad y con independencia de ese tipo de relación si existiera, expertos españoles, así como hasta un máximo de dos expertos nacionales de otros Estados Miembros de la Unión Europea o extranjeros. Todos estos integrantes deberán poder ser considerados (y la norma no define el criterio a seguir a estos efectos) profesionales de reconocido prestigio científico o técnico.

El personal contratado por las Universidades públicas como laboral fijo de acuerdo con el art. 22.4 LCTI --según se pasará a exponer-- podrá ser acreditado para Profesor Titular de Universidad, a los efectos de lo dispuesto en el Título IX de la LOU, cuando obtenga el informe positivo de su actividad docente e investigadora de acuerdo con el procedimiento que establezca el Gobierno en otra norma futura, para cuya elaboración queda genéricamente habilitado y comprometido por la disposición final 10ª LCTI.

B.- Por que se refiere a lo segundo, el art. 32 LCTI respeta el principio de autonomía de las Universidades públicas y las faculta a establecer la distribución de la dedicación del PDI a sus servicio en cada una de las funciones propias de estas Instituciones de Derecho Público establecidas en la LOU, siempre de acuerdo con lo establecido en dicha Ley y en sus normas complementarias.

En desarrollo del art. 2.2., las dos Secciones del Capítulo II (los arts. 24 a 30) recogen las especificidades aplicables al personal al servicio de los Organismos Públicos de Investigación de la Administración General del Estado, cuya extensión hace inviable una exposición en este contexto, a riesgo de desbordar su objetivo de partida; más aún cuando en gran medida no va dirigida a la inserción de los jóvenes, sino a la estabilidad y al diseño de una carrera ya como profesionales. Baste, por tanto, su remisión a aquellos preceptos para quien desee abundar en tal materia.

2.2.2.- *La contratación del personal investigador de carácter laboral por la Administración (u otras entidades contempladas en la Ley de 2011)*

El art. 20 LCTI establece el marco general de contratación del personal investigador (lo cual conlleva la introducción --ex disposición final 3ª. Cuarto-- de un nuevo apartado 3 *bis* en el art. 48 LOU, destinado a establecer que las Universidades públicas "asimismo podrán contratar personal investigador conforme a lo previsto en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación"), creando tres tipos contractuales específicos: el predoctoral, el de acceso al Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación y el de investigador distinguido, que aquí no será analizado por razones obvias. A todos ellos los dota de un régimen propio (sin perjuicio de cuanto se pudiera completar por vía reglamentaria), remitiendo supletoriamente al ET y a su normativa de desarrollo para integrar lo no regulado de manera expresa.

Los llamados a utilizar esta fórmulas son los Organismos de Investigación de la Administración General del Estado y de otras Administraciones Públicas, sin restricción de ningún tipo; también, las Universidades públicas, pero éstas únicamente cuando sean perceptoras de fondos cuyo destino incluya la contratación de personal investigador o para el desarrollo de sus programas propios de I+D+i. No obstante, la lista se amplía a otros sujetos, bajo determinados condicionantes, por la disposición adicional 1ª LCTI, a saber:

-- Las Universidades privadas y las de la Iglesia católica, si bien únicamente cuando sean perceptoras de fondos cuyo destino incluya la contratación de personal investigador.

-- Las entidades privadas sin ánimo de lucro que realicen actividades de investigación y desarrollo tecnológico, generen conocimiento científico o tecnológico, faciliten su aplicación y transferencia o proporcionen servicios de apoyo a la innovación a las entidades empresariales, pero sólo si son beneficiarias de ayudas o subvenciones públicas que tenga tal finalidad a partir de la utilización del contrato *ad hoc* y concedidas en el marco de las Estrategias Españolas de Ciencia y Tecnología o de Innovación.

-- Los consorcios públicos y fundaciones del sector público en los cuales la participación estatal sea igual o superior a la de cada una de las restantes Administración Públicas cuyo fin y objeto social comprenda la ejecución directa de actividades de investigación científica y

técnica o de prestación de servicios tecnológicos, o aquellas otras de carácter complementario necesarias para el adecuado progreso científico y tecnológico de la sociedad; ello siempre y cuando las actividades formen parte de los Programas de desarrollo de los Planes Estatales de Investigación Científica y Técnica o de Innovación. Igual posibilidad asiste a los consorcios y fundaciones del sector público en las que la participación estatal sea inferior a la de cada una de las restantes Administraciones Públicas, bajo la condición de que su fin social coincida con el antes mentado, y también bajo la de formar parte de los Programas de desarrollo de los Planes Estatales de Investigación Científica y Técnica o de Innovación.

-- Otros Organismos Públicos de Investigación diferentes a los regulados en la ley que realicen el tipo de investigación descrito en su art. 13.1, si bien sólo --y de nuevo-- cuando sean beneficiarios de ayudas y subvenciones públicas que incluyan en su objeto la contratación de personal investigador.

Pero, además, todos los mentados disponen de la alternativa de poder contratar personal investigador a través de las modalidades de contrato de trabajo establecidas en el ET, sin mencionar ningún tipo concreto (al contrario de cuanto ocurre en el art. 48 LOU), con lo cual tendrán la facultad de poder acudir al amplio abanico recogido en la norma de remisión con el sólo requisito de acreditar el principio de causalidad al que ha de servir el vínculo seleccionado. Todo ello, procede advertir, sin perjuicio de reconocer --en alambicada redacción-- "que corresponde a las Comunidades Autónomas que hayan asumido estatutariamente la competencia exclusiva para la regulación de sus propios centros y estructuras de investigación la definición y regulación del régimen de contratación de personal investigador de sus estructuras de investigación"; eso sí, y para respetar el art. 149.1.7 CE, siempre "en el marco de la legislación laboral vigente" (art. 20.2 *in fine* LCTI). Previsión a completar con lo demandado por la disposición adicional 28ª LCTI, la cual remite a contratos sometidos al ET y al convenio colectivo vigente en la entidad de adscripción.

Reseña aparte merece el un tanto extravagante apartado 4 del art. 20 LCTI, cuyo primer inciso sitúa en la obtención del título de Doctor la frontera que separa la formación del personal investigador y el inicio de la etapa posdoctoral. Su mayor interés en este momento del discurso radica en considerar que la etapa inicial, orientada al perfeccionamiento y especialización profesional de los investigadores, podrá ser desarrollada ("entre otros mecanismos" --piénsese fundamentalmente en las becas--) mediante los procesos de movilidad y la contratación laboral de duración determinada.

No menos extravagante, y hasta desfasada a pesar de su juventud, resulta la disposición adicional 23ª LCTI. No --desde luego-- en cuanto hace a la inaplicabilidad de la duración máxima prevista para los contratos para obra servicio en el art. 15.1 a) ET (a las cuales alude genéricamente el art. 20.2, con mayor detalle los arts. 26.7 y 30 y en disposición adicional 14ª LCTI), cuando venga referida a los proyectos específicos de investigación científica o técnica, pues ya la Ley 35/2010 proporcionó nueva redacción al precepto del ET ("lo dispuesto en el artículo 15. 1 a) en materia de duración máxima del contrato para obra o servicio determinado no será de aplicación a los contratos celebrados por las Administraciones Públicas y sus organismos públicos vinculados o dependientes, ni a las modalidades particulares de contrato de trabajo contempladas en la LOU o en cualesquiera otras normas con rango de ley cuanto estén vinculadas a un proyecto específico de investigación o de inversión de duración superior a tres años"), ni siquiera cuando se trate de una sucesión de vínculos de esta especie para la realización de diversos proyectos de investigación[201]. Pero sí en la prescripción relativa a la inaplicabilidad de los párrafos primero y segundo del art. 15.5 ET (a partir de lo contemplado en la disposición adicional 15ª ET): el art. 5 de Real Decreto-Ley 10/2011, de 26 de agosto, declara la suspensión durante los dos años siguientes a su entrada en vigor de todo el contenido del art. 15.5 ET. Mayor falta de

[201] STS 6 marzo 2009: "El actor realizó las tareas propias de cada proyecto de investigación para el que fue contratado y la naturaleza de cada proyecto permite individualizarlos, entre ellos y en relación con lo que puede constituir la actividad permanente y habitual del organismo demandado, cuyo funcionamiento habitual no depende de que se realicen estos u otros proyectos distintos […] Consecuentemente, el que los proyectos de investigación del organismo demandado estén dentro de lo que se puede considerar su actividad normal y cotidiana no empece a la posibilidad de contratar el personal necesario para servirlos a través de la modalidad temporal para obra o servicio determinado, siempre que tales proyectos, tanto por su contenido como por su limitación en el tiempo, con un principio y un fin, aunque no se sepa exactamente el momento de su terminación, sean individualizables entre sí dentro de esta actividad habitual".

coordinación del legislador en normas de elaboración paralelas resulta casi imposible de encontrar.

A.- El contrato predoctoral

Regulado en el art. 21 LCTI, el precepto ordena este claro contrato formativo especial atendiendo a cuatro parámetros fundamentales: objeto y características subjetivas del trabajador, forma, duración y, finalmente, retribución.

a) *Objeto y características subjetivas del trabajador.* Su finalidad radica en la realización de tareas de investigación (lo cual remite al concepto del art. 13.1 LCTI), pero no de unas cualquiera, sino delimitadas por estar situadas "en el ámbito de un proyecto específico y novedoso", lo cual lleva a colegir --aun cuando no lo demande la norma expresamente-- la necesidad de dejar detalles, al menos, del concreto proyecto y de su novedad; idealmente también habría de contener la actividad a desarrollar. En Derecho aparece como de un contrato autónomo --y de ahí que en la tramitación parlamentaria desaparecerá cualquier referencia a la aplicación supletoria al art. 11.1 ET, lo cual no enervará la necesaria analogía cuando procediera *ex* art. 20 LCTI--, en tanto su objeto es realmente singular, aun cuando no llegue a conformar una verdadera relación laboral especial, sino común con peculiaridades[202], donde se prescinde de la beca como estado inicial, aun cuando sin ignorar su existencia.

Los requisitos a acreditar por el contratado (quien tendrá la consideración de personal investigador predoctoral en formación) son dos: de un lado, estar en posesión del título de Licenciado, Ingeniero, Arquitecto, Graduado Universitario (con un grado de, al menos, 300 créditos ECTS --*European Credit Transfer System*--), Master Universitario o título equivalente, en este último caso previa acreditación de la equivalencia a través de las vías oficialmente previstas, como pudiera ser la homologación; de otro, la admisión en un programa de doctorado, considerado como *prius* ineludible, que relega cualquier otro objetivo al margen de la elaboración y defensa de una tesis.

b) *Forma*. El contrato a celebrar entre el personal en formación predoctoral y su empleador habrá de ser complementado necesariamente por escrito, acompañándolo del documento o documentos de admisión al programa de doctorado expedidos por la Unidad responsable del mismo o, en su caso, por la Escuela de Doctorado o Postgrado.

c) *Duración*. Partiendo de la necesaria dedicación a tiempo completo (una tesis de altura difícilmente admite la dedicación a tiempo parcial, a riesgo de demorarla más allá de los parámetros establecidos en la normativa universitaria), sin perjuicio de la reducción de la jornada en los supuestos legalmente admitidos, el contrato tiene una naturaleza estrictamente temporal que coincide con su objetivo, la obtención del título de Doctor, que no puede prorrogarse indefinidamente. De este modo han de ser entendidas las cuatro previsiones incorporadas a la letra c) del art. 21 LCTI:

1º.- La duración mínima será de un año, prorrogable por períodos anuales previo informe favorable de la comisión académica del programa de doctorado o de la Escuela de Doctorado; dato, este último, proveniente de un órgano colegiado (cabe suponer que elaborado a partir de quien actúe como tutor y oído el interesado), que podrá actuar como condición resolutoria del vínculo cuando finalice cada una de las anualidades.

2º.- Las prórrogas abarcan todo el tiempo que dure su permanencia en el programa, sin que en ningún caso pueda exceder de cuatro años, acumulando el contrato inicial más las tres prórrogas posteriores. Es menester colegir, de este modo, que en tal plazo el contratado predoctoral habrá podido defender su tesis, sin que los convenios estén capacitados para mejorarlo, al tratarse de un máximo de derecho necesario absoluto; con todo, esta limitación se antoja discutible desde la experiencia y conforme ratifican las estadísticas, las cuales sitúan tal lapso en casi cinco años de media.

---

[202] Frente a otras opiniones, ya antes de la LCTI, pero también después de la misma, los convincentes razonamientos de MORENO GENÉ, J.: "La contratación laboral de los investigadores en la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: ¿el final del estado de excepción laboral en la ciencia?", *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 340, 2011, pág. 90.

No distante, la decisión en sentido contrario --al menos de partida, en excepción con potencial para convertirse en regla-- ya había sido adoptada antes, en el art. 3 RD 99/2011, de 28 de enero, según el cual "la duración de los estudios de doctorado será de un máximo de tres años, a tiempo completo, a contar desde la admisión del doctorado en el programa hasta la presentación de la tesis doctoral. No obstante lo anterior, y previa autorización de la comisión académica responsable del programa, podrán realizarse estudios de doctorado a tiempo parcial. En este caso tales estudios podrán tener una duración máxima de cinco años desde la admisión al programa hasta la presentación de la tesis doctoral. Si transcurrido el citado plazo de tres años no se hubiera presentado la solicitud de depósito de la tesis, la comisión responsable del programa podrá autorizar la prórroga de este plazo por un año más, que excepcionalmente podrá ampliarse por otro adicional en las condiciones que se hayan establecido en el correspondiente programa de doctorado. En el caso de estudios a tiempo parcial la prórroga podrá autorizarse por dos años más que, asimismo, excepcionalmente, podría ampliarse por otro año adicional".

De tal regulación cabe seguir dos consecuencias. La una, ya anticipada, esa casi segura aplicación de las prórrogas *supra* mentadas, a riesgo de rebajar el alto nivel de las tesis en España; la otra, un claro desajuste legal --otro más-- entre la duración de este contrato y la de los estudios de doctorado, llamado --sin duda-- a provocar más de algún problema en la practica.

El legislador, según ocurre en los contratos formativos comunes, tiene una especial sensibilidad en este aspecto cuando el investigador en formación es una persona con discapacidad, pudiendo alcanzar un máximo de seis años, prórrogas incluidas, teniendo en cuenta el grado de limitaciones en la actividad y --aquí sí-- las características de la investigación acometida.

Aun cuando la norma no lo exprese, en esta modalidad a término --y no a condición-- la obtención del título de doctor no supone su automática extinción, sino que tal acaecerá con la finalización del plazo en curso.

3º.- Manteniendo cuanto ya contemplara su precedente (pero, recuérdese, transitoriamente vigente), no cabrá eludir la duración máxima a través de la formalización de distintos contratos de esta modalidad, utilizando (como es perfectamente factible, dada la permanencia de "escuelas" o "grupos afines") diferentes Universidades u Organismos públicos para mantener a un investigador en este tipo de relación.

4º.- Por último, y sobre igual consideración en anteriores precedentes (acomodándose --en la primera muestra legal significativa dentro de este ámbito-- a toda la extensión demandada por el EBEP), las situaciones de incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo y la lactancia, maternidad, paternidad y adopción o acogimiento suspenderán el cómputo de la duración máxima del contrato.

d) *Retribución*. La letra d) del precepto contiene una norma mínima de derecho necesario absoluto, unos umbrales salariales por debajo de los cuales no cabe formalizar el contrato; en concreto, no podrá ser inferior al 56 por 100 del salario fijado para las categorías equivalentes en los convenios colectivos durante los dos primeros años, al 60 por 100 durante el tercer año y al 75 por 100 durante el cuarto año. Tampoco podrá ser inferior al salario mínimo interprofesional que se establezca cada año, de conformidad con cuanto prevé el art. 27 ET.

Tal disposición mueve --cuando menos-- a una triple reflexión:

Primero, y principal, encontrar el referente propio para las "categorías equivalentes", en tanto no existen. Probablemente el camino más seguro venga dado por acudir al vigente Estatuto del Investigador en Formación contemplado en el RD 653/2006, pero en la mentada analogía falla de manera grave la premisa de partida; tampoco media un parámetro al efecto contemplado en aquella norma. Habida cuenta de tal lamentable ausencia, no corregida por la vía de una negociación colectiva (que, amén de su difícil encaje en el sistema de fuentes, ha ignorado --o excluido de manera expresa-- su existencia en los convenios del PDI), la doctrina científica ha postulado su equiparación con el Ayudante (no Doctor), como primer

estadio de quienes aspiran a dedicarse a la actividad universitaria[203], orientación semejante a la opción adoptada por las distintas convocatorias autonómicas. Ahora, con la llamada expresa a la negociación colectiva, media una clara oportunidad de confirmar tal proceder --que no deja de presentar problemas-- o trazar una nueva línea.

Segundo, y al calor de lo anterior (en tanto constituye una previsión *de minimis*), poder mejorar el referente legal de ser otro distinto al aquí sugerido, para evitar volver a la precariedad que en este estadio no puede seguir intercambiando calidad por cantidad, a riesgo de convertir el título de Doctor en un artículo de saldo y no diferenciar el grano de la paja en un momento ya muy avanzado de formación. Idea, la expuesta, que ha venido siendo recogida en la práctica a través de ayudas complementarias, con las cuales premiar e incentivar la elaboración y defensa de la tesis doctoral o la finalización del proyecto de investigación propuesto en el período previsto; sufragar (o cooperar a ello) los gastos ocasionados por estancias en otros centros, matrículas de doctorado o máster, expedición de títulos, etc.; en fin, contribuir con una partida económica a los centros de aplicación, para cubrir parcialmente los gastos ocasionados por este personal. En el fondo, la previsión legal parece injusta, por comparación con el trabajo realizado (pues, al poco tiempo, su labor investigadora será importante), o con la retribución del contrato en practicas ordinario, quizá en atención al *leiv motiv* que consta en el Preámbulo de la Ley, a partir del cual "la implantación de estas nuevas modalidades contractuales no supondrá un incremento presupuestario"; no importan tanto las condiciones retributivas --que paradójicamente podrían ser inferiores a la de becario--, cuanto una etapa a transitar de forma precaria para progresar profesionalmente.

Por último --de nuevo en apariencia--, la dificultad de cohonestar las programas de ayuda a la investigación que financian este contrato y el cálculo del salario previsto en el art. 21 d) LCTI, pues, en la práctica, la mayor parte de las convocatorias de ayuda a la investigación limitan sus condicionantes al desglose de las cuantías totales, estableciendo que las mismas habrán de ser destinadas al pago del salario de quienes intervienen, sin tomar en consideración módulo alguno para su cálculo.

La regulación mentada no se cierra, sin embargo, en tales previsiones, ofreciendo --cuando menos-- otras tres dispersas en la propia norma que aportan datos relevantes en su configuración final:

-- Conviene rememorar, en primer lugar, cómo la disposición adicional 2ª LCTI contiene el compromiso (a modo de habilitación recogida en la disposición final 10ª LCTI) de que, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de norma (recuérdese, y con carácter general, el 3 de enero de 2012), el Gobierno elabore un nuevo Estatuto del Personal Investigador en Formación, llamado a completar cuanto ahora sólo resulta una ordenación genérica de Predoctorales.

-- Acto seguido, la disposición adicional 18ª LCTI procede a encuadrar a los contratados a través de esta modalidad en el Régimen General de Seguridad Social [supuesto común, por tanto, del art. 97.2 a) LGSS], aplicándoles una reducción de la cuota empresarial por contingencias comunes de un 30 por 100 (por cierto, los porcentajes que hasta este momento se ofrecían bajo la forma "por 100" ahora lo hace bajo el símbolo "%", dando cuenta de la grave descoordinación interna --verdaderos "parches"-- que cabe apreciar en su falta de sistemática).

-- En fin, ninguna remisión explícita obra a favor de la aplicación supletoria del ordenamiento laboral común, quizá por considerar que la referencia contenida en el art. 20.2 LCTI es suficiente; pero, por la misma razón, sobraría la invocación directa del art. 11.1 ET destinada a establecer el régimen jurídico de la modalidad acto seguido analizada, para mostrar --otra vez más-- la falta de estética desde un punto de vista sistemático: no cabe otra interpretación (el principio *inclusio unius, exclusio alterius* no puede ser aquí invocado), dada la presencia de una regla general, que a veces se especifica y otras no --conforme aquí ocurre--, donde resulta manifiesta la aplicabilidad de la norma común para salvar lagunas de cuando no deja de ser una variante clara del contrato en prácticas.

---

[203] MORENO GENÉ, J.: "La contratación laboral de los investigadores en la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: ¿el final del estado de excepción laboral en la ciencia?", cit., pág. 96.

B.- El contrato de acceso al Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación

El primer borrador del Anteproyecto de la vigente LCTI contemplaba una etapa intermedia entre el contrato predoctoral y la fase de acceso al Sistema de Ciencia y Tecnología, materializada a través de un nuevo contrato en prácticas con importantes especialidades. Tal previsión desaparece y la nueva norma guarda silencio sobre cómo tendrá lugar esa transición, remitiendo a viejos modelos de becas privadas, estancias formativas en el extranjero o en otros centros nacionales o participación del Doctor en proyectos que le permitan alcanzar los méritos al afecto. En su defecto, crea este tipo contractual que no logra paliar tales carencias.

Prevista su entrada en vigor para el 3 de junio de 2012 [disposición final 11ª a)], el art. 21 LCTI es el encargado de regular esta figura, haciéndolo bajo un esquema similar al del contrato predoctoral (al inspirarse, ambos --cabe reiterar--, en el contrato ordinario de prácticas, si bien --y más en este caso-- introduciendo importantes singularidades, porque ya no atiende sólo a la inserción laboral, sino a una mayor formación una vez ya integrado en el "mercado" y ya "formado" --baste remitir el art. 13 RD 99/2011--), aun cuando, lógicamente, los requisitos varían, pasando a ser los siguientes:

a) *Condicionantes subjetivos*. Únicamente podrá concertarse este contrato con quienes estén en posesión del título de Doctor o equivalente, sin que sea de aplicación el límite de cinco años (o siete de afectar a un trabajador con discapacidad) desde la obtención de aquél, como sí demanda el art. 11.1 ET, en la línea trazada, por ejemplo, en su precedente inmediato o lo previsto en el Programa Ramón y Cajal. También sin límites de edad, lo cual no deja de ser curioso.

b) *Objeto*. El trabajo a desarrollar consistirá, primordialmente, en la realización de tareas de investigación (sin que la norma exija su detalle, lo cual puede ser fuente de conflictos de no ser corregida por la normativa de desarrollo o los convenios colectivos), orientadas a la obtención de un elevado nivel de perfeccionamiento y especialización profesional que conduzca a la consolidación de su experiencia como investigador (y, añadiéndose, su inserción laboral como propósito implícito pero primario). Además, la letra c) del apartado primero del precepto les habilita para poder prestar colaboraciones complementarias en tareas relacionadas con la actividad investigadora propuesta (procede interrogarse, ¿dónde se exige esta propuesta?, pues ningún requisito formal obra al efecto), hasta un máximo de 80 horas anuales (para así asegurar su finalidad principal y evitar eventuales abusos, convirtiéndolos en las personas sobre quienes descargar una docencia excesiva), previo acuerdo del Departamento implicado, aprobación de la Universidad o del Organismo de investigación y pleno sometimiento a la normativa sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Esta asunción de tareas docentes junto a las investigadoras tiene un claro sentido en la Universidad: construir un currículum que permita acceder a una plaza de PDI contratado fijo o de funcionario de carrera; también en los Organismos de investigación, como forma de transmitir sus avances a la comunidad.

c) *Duración*. La extensión mínima del contrato será de un año, y la máxima no podrá exceder de cinco. Cuando hubiere sido concertado por un período inferior a cinco años podrá prorrogarse sucesivamente hasta alcanzar este tope (que actúa como término final indisponible para las partes o el convenio colectivo), sin que, en ningún caso, las prórrogas puedan ser menores al año.

Conforme ocurría con el Predoctoral, ningún trabajador podrá ser contratado bajo este tipo por un tiempo superior a cinco años acudiendo al subterfugio de cambiar de entidad empleadora; también se establece que las situaciones de incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo y la lactancia, maternidad, paternidad y adopción o acogimiento suspenderán el cómputo de tal lapso temporal.

d) *Salario*. "La retribución no podrá ser inferior a la que corresponda al persona investigador que realice actividades análogas". Equivalencia en la contraprestación del empleador capaz de volver a mostrar que su finalidad, si bien de formación, no lo es de una cualquier, sino de la destinada a insertar laboralmente a quien ya acredita experiencia suficiente.

e) *Evaluación de la actividad*. El precepto establece que, a partir de la finalización del segundo año de contrato, el personal investigador contratado bajo esta modalidad por las Universidades "podrá" someter a evaluación la actividad investigadora desarrollada. El término entrecomillado alude, literalmente, a una facultad del trabajador, que bien pudiera decidir no someterla sin que ello le deba causar ningún perjuicio; no obstante, las distintas normas concurrentes --autonómicas o estatutarias-- o de desarrollo de ésta, así como los propios convenios colectivos perfectamente están habilitados para convertir lo facultativo en obligatorio, conformando, por ejemplo, como requisito *sine qua non* la superación de esta evaluación para prorrogar el contrato.

En su configuración se establece que las evaluaciones: a) Tendrán en cuenta criterios de excelencia (sin proporcionar pautas sobre cuáles habrán de ser los sopesados). b) Serán realizadas conforme a las normas de la Universidad u Organismo contratante (quienes gozarán así de amplía autonomía en su diseño final). c) Contarán con un informe externo que tendrá carácter vinculante de ser negativo (para cuanto fuere menester y no detallado en la norma, pero parece clara su relación con la no renovación del contrato temporal), a emitir en el caso de las Universidades por la ANECA o el órgano equivalente de evaluación externa que la Ley de la Comunidad Autónoma determine, la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP) o el órgano equivalente acordado en el seno de la Agencia Estatal de Investigación, de versar sobre personal de investigador contratado por Organismos Públicos de Investigación de la Administración del Estado; en fin, el órgano equivalente a la ANEP en las Comunidades Autónomas, o en su defecto la ANEP, para quienes han sido contratados por Organismos de Investigación de otras Administraciones Públicas distintas a la General del Estado. d) Su superación será tenida en cuenta a los efectos de la consideración como méritos investigadores en los procesos selectivos de personal laboral fijo convocados por aquellos a quienes se dirige la Ley, así como para la vinculación como Profesor Contratado Doctor regulada en el art. 52 LOU. e) De resultar negativa esta primera evaluación, el interesado podrá volver a someter su actividad --por segunda y última vez-- antes de finalizar el contrato o sus prórrogas, que, de ser superada, conllevará los efectos antes indicados de conferir y deber ser sopesada como mérito investigador en los procesos selectivos de personal laboral fijo.

A modo de inciso, el párrafo 2º del apartado 3º regula mínimamente otra figura distinta de la que ocupa el núcleo central del precepto: el personal investigador laboral fijo. Sienta al respecto, tan sólo, cómo su labor "estará en todo caso sometida a la normativa vigente"; aun cuando matiza que sus retribuciones "serán fijadas, en su caso, dentro de los límites establecidos por las leyes de presupuestos, por el órgano competente en materia de retribuciones sin que, en ningún supuesto, le sea de aplicación el modelo retributivo establecido para el personal investigador funcionario". Ante tal tenor, sólo recordar al clásico: *ut sementem feceris, ita metes*.

Oportuno será recordar, una vez más, la ya reseñada disposición transitoria 4ª LCTI, que afecta a los investigadores en formación del RD 63/2006, respecto de los cuales se establece que, una vez entrado en vigor el art. 21 LCTI, deberán adaptarse al contenido de este precepto "únicamente por lo que se respecta a las convocatorias que se publiquen a partir de ese momento"; también que "continuará en vigor la situación jurídica de la beca durante los dos primeros años desde la concesión de la ayuda, y para la situación jurídica de contrato se continuará utilizando la modalidad de contrato de trabajo en prácticas".

Por último, también procederá atender a lo contemplado en la disposición adicional 16ª LCTI, de conformidad con la cual los apartados 3º y 4º de este art. 22 LCTI serán de aplicación al personal investigador del Programa o Subprograma Ramón y Cajal y Miguel Server del Ministerio de Ciencia e Innovación que haya superado la doble evaluación referida al informe de la cuarta anualidad del contrato establecido en el Programa Ramón y Cajal, y de la tercera y última anualidad del Miguel Server, así como acredite la posesión de una trayectoria investigadora destacada a los efectos del Programa de Incentivación de la Incorporación e Intensificación de la Actividad Investigadora en el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica. Igualmente lo serán a aquellas personas incluidas en tales Programas o Subprogramas si superan una evaluación similar a la prevista en el art. 22.2, en la cual el informe externo será el previsto para la cuarta o última anualidad del contrato. En la oferta de empleo público, el Ministerio de Ciencia e Innovación orientará su petición, por cuanto hace a las plazas para el ingreso como investigador laboral fijo, teniendo en cuenta los contratos de carácter temporal celebrados al amparo de los Programas o Subprogramas para jóvenes.

La regulación del convenio autonómico para PDI laboral de las Universidades Públicas contempla la aplicación de sus disposiciones a los contratados bajo el Programa Ramón y Cajal, Juan de la Cierva y otros similares (art. 4), pero con las grandes limitaciones recogidas el párrafo 2º del art. 11; de hecho, su mención sólo reaparece en el art. 40.4, párrafo 2º, el cual exime de los requisitos demandados en el párrafo 1º para promocionar a Profesor Contratado Doctor básico a quienes, como Profesores Contratados Doctores Básicos, cuenten con la evaluación positiva del programa I3 o procedan del Programa Ramón y Cajal (u otros que en el futuro puedan establecerse) con igual condicionamiento superado. Por su parte, la disposición adicional 1ª establece que las disponibilidades presupuestarias específicas para la acción que sigue, durante el tiempo en el cual sean financiados externamente los costes de las plazas, las Universidades de Castilla y León fomentarán la provisión de las plazas de Profesor Titular de Universidad o de Profesor Contratado Doctor Permanente para dar respuesta a las situaciones de finalización de contratos Ramón y Cajal o I3.

V. Bibliografía

AA.VV. (BORRAJO DACRUZ, E., Dir.): *Comentarios a las leyes laborales. El Estatuto de los Trabajadores*, T. III, Madrid (Edersa), 1985.

AA.VV.: *Reformas de la legislación laboral. Estudios dedicados al Prof. Manuel Alonso García*, Madrid (AEDTSS/Marcial Pons), 1995.

AA.VV. (CARO MUÑOZ, A. I. y DEL VALLE PASCUAL, J. M., Coords.): *Jornadas sobre profesorado universitario laboral*, Burgos (Universidad de Burgos), 2004.

AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J., Dir. y BARREIRO GONZÁLEZ, G., Coord.): *La seguridad y salud en el trabajo a través de los convenios de Castilla y León*, Valladolid (Junta de Castilla y León/Universidad de León), 2006.

AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A. V., Dir.): *El personal docente e investigador (PDI) laboral de los centros universitarios*, 2ª ed., Murcia (Laborum), 2006.

AA.VV. (MERCADER UGINA, J. R., Coord.): *Comentarios laborales de la Ley de Igualdad entre mujeres y hombres*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2007.

AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L. *et alii*, Dirs. y Coords.): *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril de 2008*, Granada (Comares), 2008.

AA.VV. (SÁNCHEZ MORÓN, M., Dir.): *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid (Lex Nova), 2008.

AA.VV. (GARCÍA NINET, J. I., Dir. y VICENTE PALACIO, A., Coord.): *Contratación temporal y medidas de fomento de empleo*, Barcelona (Atelier), 2009.

AA.VV. (PALOMAR OLMEDA, A. y SEMPERE NAVARRO, A. V., Dirs. y QUINTANILLA NAVARRO, R. Y., Coord.): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2ª ed., Cizur Menor (Aranzadi), 2009,

AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L., Dir. y SERRANO FALCÓN, C., Coord.): *Las modalidades de contratación temporal. Estudio técnico de su régimen jurídico*, Granada (Comares), 2010.

AGRA VIFORCOS, B.: "Principales líneas programáticas y normativas diseñadas en la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la tutela de las situaciones de monoparentalidad", *Revista de Investigación Económica y Social de Castilla y León*, núm. 11, 2008.

AGUILERA IZQUIERDO, R.: "El régimen jurídico del personal docente e investigador contratado por las Universidades públicas de Madrid", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 117, 2003.

ALAMEDA CASTILLO, M. T.: "Otro lento avance normativo hacia la corresponsabilidad familiar: suspensión del contrato de trabajo y prestación por paternidad", en AA.VV. (MERCADER UGINA, J. R., Coord.): *Comentarios laborales de la Ley de Igualdad entre mujeres y hombres*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2007.

ALBIOL MONTESINOS, I.: *Contratos formativos: prácticas y aprendizaje*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1994.

ALMENDROS GONZÁLEZ, M. A.: *Familia y trabajo. Comentario práctico a la Ley conciliación de la vida laboral y familiar: aspectos laborales*, Granada (Comares), 2004.

ÁLVAREZ CUESTA, H. *et alii*: *La tutela reparadora de los riesgos psicosociales*, Lisboa (Juruá), 2010.

ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: *La contratación laboral del profesorado en la LOU,* Santa Cruz de Tenerife (Universidad de la Laguna), 2002,

ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. y OJEDA AVILES, A.: *Ordenación y gestión del personal docente e investigador contratado: problemas y soluciones*, Jaén (Universidad de Jaén), 2003.

ARRIETA IDIAKEZ, F. J.: *Becas: una cuestión de contornos*, Bilbao (Academia Vasca de Derecho), 2009.

BAYLOS GRAU, A.: “El personal docente e investigador contratado en régimen laboral después de la reforma de la LOU en 2007”, *Revista de Derecho Social*, núm. 44, 2008.

BORRAJO DACRUZ, E.: “Los nuevos contratos laborales o la magia de las normas pactadas”, *Actualidad Laboral*, núm. 26, 1997.

CABEZA PEREIRO, J.: “Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones” en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L. *et alii*, Dirs. y Coords.): *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril de 2008*, Granada (Comares), 2008.

CARDENAL CARRO, M.: *Contratos de trabajo formativos*, Pamplona (Aranzadi), 1997.

CARDENAL CARRO, M.: “Cuestiones relativas a la contratación temporal estructural en la reforma de 2001”, *Temas Laborales*, núm. 61, 2001.

CARDENAL CARRO, M., *et alii*: *Vademecum de contratación laboral*, Murcia (Laborum), 2002.

CASTRO CONTE, M.: *El sistema normativo del salario. Ley, convenio colectivo, contrato de trabajo y poder del empresario*, Madrid (Dykinson), 2007.

COMISIONES OBRERAS (Federación de Enseñanza): *Regulación de las condiciones laborales del personal docente e investigador*, Madrid (CCOO.), 2002.

CRISTÓBAL RONCERO, R.: *El Estatuto jurídico del personal investigador en formación*, Cizur Menor (Thomson/Civitas), 2008.

DE LA VILLA GIL, L. E.: “¿Qué competencias puede tener una Comunidad Autónoma para determinar el régimen de su profesorado laboral?”, en AA.VV. (CARO MUÑOZ, A. I. y DEL VALLE PASCUAL, J. M., Coords.): *Jornadas sobre profesorado universitario laboral*, Burgos (Universidad de Burgos), 2004.

DE VICENTE PACHÉS, F.: “El contrato de trabajo en prácticas”, en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L., Dir. y SERRANO FALCÓN, C., Coord.): *Las modalidades de contratación temporal. Estudio técnico de su régimen jurídico*, Granada (Comares), 2010.

-- e IBÁÑEZ GOZALBO, M.: “El permiso por maternidad en caso de nacimiento de un hijo prematuro”, *Tribuna Social*, núm. 123, 2001.

DEL REY GUANTER, S. y MARTÍNEZ FONS, D.: “El régimen jurídico del personal docente e investigador no funcionario tras la nueva legislación universitaria”, *Relaciones Laborales*, T. II, 2005.

DIÉGUEZ CUERVO, G.: *Lecciones de Derecho del Trabajo*, 2ª ed., Madrid (Civitas), 1987.

DURÁN LÓPEZ, F.: “El contrato de trabajo en prácticas: formación, inserción laboral y fomento de empleo”, en AA.VV.: *Reformas de la legislación laboral. Estudios dedicados al Prof. Manuel Alonso García*, Madrid (AEDTSS/Marcial Pons), 1995.

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J.: *Acceso y movilidad en la función pública (Sobre la laboralización de alguno de los “núcleos duros” del Derecho de la Función Pública)*, Santiago de Compostela (Escola Galega de Administración Pública), 2003.

-- y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *La movilidad en la función pública. Entre la estabilidad y la eficacia en la gestión*, Madrid (Cinca), 2004.

-- y “Presentación”, en AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J., Dir y BARREIRO GONZÁLEZ, G., Coord.): *La seguridad y salud en el trabajo a través de los convenios de Castilla y León*, Valladolid (Junta de Castilla y León/Universidad de León), 2006.

FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. F.: *La dimensión laboral de la violencia de género*, Albacete (Bomarzo), 2005.

FERRÁN DILLA, J.: “Artículo 23. Retribuciones básicas”, en AA.VV. (PALOMAR OLMEDA, A. y SEMPERE NAVARRO, A. V., Dirs. y QUINTANILLA NAVARRO, R. Y., Coords.): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Granada (Comares), 2008.

GARATE CASTRO, J.: “Artículo 52. Deberes de los empleados públicos. Código de conducta”; en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L. *et alii*, Dirs. y Coords.): *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril de 2008*, Granada (Comares), 2008.

GARCÍA FORNÍA, A. M.: "El contrato de aprendizaje: entre la formación y la inserción profesional", *Relaciones Laborales*, núm. 23, 2004.

GARCÍA MURCIA, J. y ESCOTET VÁZQUEZ, M.: "La nueva regulación de los contratos de trabajo en prácticas: algunos aspectos problemáticos", *Actualidad Laboral*, T. II, 1995.

GONZÁLEZ ORTEGA, S.: "El personal adscrito a proyectos de investigación", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A. V., Dir.): *El personal docente e investigador (PDI) laboral de los centros universitarios*, 2ª ed., Murcia (Laborum), 2006.

GORELLI HERNÁNDEZ, J.: *Los contratos de trabajo temporales*, Madrid (Iustel), 2006.

HERRÁIZ MARTÍN, M. S.: "El contrato para la formación: nueva legislación y jurisprudencia", *Aranzadi Social*, núm. 18, 2006.

IBÁÑEZ GOZALBO, M.: "El permiso por maternidad en caso de nacimiento de un hijo prematuro", *Tribuna Social*, núm. 123, 2001.

LÓPEZ GANDÍA, J.: "Trabajo en práctica y para la formación", en AA.VV. (BORRAJO DACRUZ, E., Dir.): *Comentarios a las leyes laborales. El Estatuto de los Trabajadores*, T. III, Madrid (Edersa), 1985.

LORENZO DE MEMBIELA, J. B.: *Derechos fundamentales de los funcionarios*, Cizur Menor (Aranzadi), 2007.

LLORENTE ÁLVAREZ, A.: "Vacaciones e incapacidad temporal: una tensión permanente. Jurisprudencia comunitaria y nacional", *Aranzadi Social*, Vol. III, núm. 2, 2010.

MANEIRO VÁZQUEZ, Y.: "Artículo 53. Principios éticos" en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L. *et alii*, Dirs. y Coords.): *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril de 2008*, Granada (Comares), 2008.

MARÍN ALONSO, J.: "El empleo público laboral en el Estatuto Básico del Empleado Público", *Relaciones Laborales*, núm. 8, 2009.

MENÉNDEZ SEBASTIAN. P. y VELASCO PORTERO, T.: *La incidencia de la violencia de género en el contrato de trabajo*, Madrid (Cinca), 2006.

MIRANDA BOTO, J. M.: "Art. 54. Principios de conducta", los tres en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L. *et alii*, Dirs. y Coords.): *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril de 2008*, Granada (Comares), 2008.

MOLINA NAVARRETE, C.: "Improvisación de la LOU, 'perversión' de la práctica. ¿Sabemos quién fija el régimen del PDI contratado?", *Revista de Derecho Social*, núm. 25, 2004.

--; ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. y OJEDA AVILES, A.: *Ordenación y gestión del personal docente e investigador contratado: problemas y soluciones*, Jaén (Universidad de Jaén), 2003.

MOLINA-GONZÁLEZ PUMARIEGA, R.: *Extinción de las relaciones laborales especiales*, Cizur Menor (Thomson/Civitas), 2007.

MONEREO PÉREZ, J. L. y MOLINA NAVARRETE, C.: "Artículo 8. Concepto y clases de empleados públicos", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L. *et alii*, Dirs y Coords.): *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril de 2008*.

MORENO CÁLVE, S.: "El contrato de trabajo en prácticas", en AA.VV. (GARCÍA NINET, J. I., Dir. y VICENTE PALACIO, A., Coord.): *Contratación temporal y medidas de fomento de empleo*, Barcelona (Atelier), 2009.

MORENO GENÉ, J.: *La actividad investigadora y la contratación laboral: una constante relación de desencuentros*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2005.

-- J.: *El personal investigador en formación (Régimen jurídico-laboral y de Seguridad Social)*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2008.

-- "La laboralización de los investigadores posdoctorales: evolución, situación actual, problemas cruciales y propuestas de futuro", *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 304, 2008.

-- “La contratación laboral de los investigadores en la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: ¿el final del estado de excepción laboral en la ciencia” *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 340, 2011.

MORÓN PRIETO, R.: “El Estatuto del personal investigador en formación: otro tímido paso en la asimilación de las becas formativas al régimen laboral”, *Relaciones Laborales*, núm. 19, 2006.

OJEDA AVILÉS, A.: “La representación y la negociación colectiva del personal docente e investigador contratado en las Universidades públicas”, en MOLINA NAVARRETE, C.; ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. y OJEDA AVILÉS, A.: *Ordenación y gestión del personal docente e investigador contratado: problemas y soluciones*, Jaén (Universidad de Jaén), 2003.

OLARTE ENCABO, S.: “Ampliación del permiso de paternidad”, AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L. *et alii*, Dirs. y Coords.): *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril de 2008*, Granada (Comares), 2008.

QUINTANILLA NAVARRO, B.: “Violencia de género y derechos sociolaborales: la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género”, *Temas Laborales*, núm. 80, 2005.

RABANAL CARBAJO, P.: *Los contratos de trabajo formativos*, Madrid (Dykinson), 2003.

RIVAS VALLEJO, P.: “Contrato para la formación”, en AA.VV. (GARCÍA NINET, J. I., Dir. y VICENTE PALACIO, A., Coord.): *Contratación temporal y medidas de fomento del empleo*, Barcelona (Atelier), 2009.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *La movilidad en la función pública. Entre la estabilidad y la eficacia en la gestión*, Madrid (Cinca), 2004.

-- “La protección de la funcionaria victima de violencia de género”, *Tribuna Social*, núm. 185, 2006.

-- “Capitulo V. Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones” y “Disposición transitoria sexta. Ampliación del permiso por paternidad”, en AA.VV. (PALOMAR OLMEDA, A. y SEMPERE NAVARRO, A. V., Dirs. y QUINTANILLA NAVARRO, R., Coord.): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2ª ed., Cizur Menor (Aranzadi), 2009.

SÁNCHEZ-CERVERA SENRA, J. M. y SÁNCHEZ-CERVERA VALDÉS, J. M.: *Los trabajadores discapacitados*, Cizur Menor (Aranzadi), 2000.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho de la función pública*, 4ª ed., Madrid (Civitas), 2004.

-- “Régimen disciplinario”, en AA.VV. (SÁNCHEZ MORÓN, M., Dir.): *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid (Lex Nova), 2008.

SEMPERE NAVARRO, A. V.: “Incidencia del RD 488/1998 en el contrato para la formación”, *Aranzadi Social*, núm. 3, 1998.

-- y HIERRO HIERRO, F. J.: “Artículo 93. Responsabilidad disciplinaria”, en AA.VV. (PALOMAR OLMEDA, A. y SEMPERE NAVARRO, A. V., Dirs. y QUINTANILLA NAVARRO, R. Y., Coord.): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2ª ed., Cizur Menor (Aranzadi), 2009.

SERRANO GUIRADO, E.: *El régimen de oposiciones y concursos de funcionarios*, Madrid (Instituto de Estudios Políticos), 1956.

SOUVIRÓN MORENILLA, J. M. y PALENCIA HERREJÓN, F.: *La nueva regulación de las Universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Granada (Comares), 2002.

TAPIA HERMIDA, A.: “Vacaciones anuales retribuidas e incapacidad temporal”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 321, 2009.

VALDÉS DAL-RÉ, F.: “El contrato en prácticas”, *Relaciones Laborales*, núms. 5 y 6, 1994.

VILA TIERNO, F.: “El contrato para la formación”, en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L. y Dir. y SERRANO FALCÓN, C., Coord.): *Las modalidades de contratación temporal. Estudio técnico de su régimen jurídico*, Granada (Comares), 2008.

YANINI BAEZA, J.: “La nueva regulación de los contratos formativos”, *Tribuna Social*, núm. 43, 1994.

Capítulo II.- Otras modalidades de acceso al trabajo. Especialidades para los jóvenes

I.- Contratación temporal a tiempo parcial frente a contratación indefinida a jornada completa

Como consecuencia directa de la crisis económica y financiera se hace más fuerte la precarización del trabajo y la existencia de paro masivo que lleva a los trabajadores a someterse a condiciones que rechazarían si encontraran fácilmente otro empleo[204]. En España, el mercado de trabajo ha generado empleo precario desde hace más de veinte años[205] y, en épocas críticas como la vigente, la oferta de un mal trabajo llega a convertirse en un "acto de favor empresarial"[206] frente al paro[207], en tanto el "empleo precario es preferible al desempleo total"[208].

Las cifras de desempleo, unidas al porcentaje de contratos que merecen el calificativo de precarios, dibujan un sombrío panorama; una segmentación del "mercado" laboral dividido entre trabajos con una productividad y estabilidad altas, con buenas condiciones laborales y expectativas de promoción frente a trabajos con productividad baja e inestable, con peores condiciones de empleo[209]. Se ha pasado del "obrero masa" al trabajador social heterogéneo del postfordismo, el cual surge del "segundo mercado", integrado "por trabajadores eventuales, parados, trabajadores a tiempo parcial, jóvenes, mujeres, trabajo negro o sumergido, emigrantes, etc."[210]; en general se trata de "trabajadores marginados del bienestar institucionalmente garantizado por el sistema legal y de negociación colectiva y sus respectivas redes de cobertura protectora y desmercantilizadora"[211]. En definitiva, hace ya muchos años que no existe un único mercado laboral en condiciones homogéneas, sino un mercado laboral segmentado cuyos efectos son diversos en atención a las diferentes características sociales de las personas; de este modo clase, género, educación, edad, nacionalidad… constituyen rasgos que conducen a los individuos a ocupar nichos de mercado diferentes[212].

Las definiciones de precariedad son innumerables, pero la mayoría acuden a las siguientes características: se trata del conjunto de condiciones que determinan una situación de desventaja o desigualdad y engloba, tanto la temporalidad como otros conceptos que terminan, en sus consecuencias, vinculados a la misma, entre los cuales procede citar: diferencia salarial, dificultad o imposibilidad de ascenso o promoción profesional, exceso de horas trabajadas, dificultad o imposibilidad de acceso a la formación y/o cualificación, renuncia al libre ejercicio de derechos laborales; situación de inestabilidad e inseguridad tanto económica como del desarrollo profesional, etc.

Así, se ha denominado empleo precario a la prestación personal que no disfruta de la plena protección del Derecho del Trabajo por razones que pueden ser diversas; es un trabajo jurídicamente lícito, pero sometido a una normativa no protectora o no tanto como la laboral[213]. En otras ocasiones, la desprotección surge porque las normas laborales excluyen expresamente a algunos colectivos de su ámbito de aplicación[214] o la infraprotección nace de

---

[204] MARTÍNEZ BARROSO, M.R.: *Régimen profesional, prevención de riesgos y derechos colectivos de los trabajadores autónomos*, Madrid (CEF), 2006, pág. 46.
[205] LAHERA FORTEZA, J.: "Límites novedosos en el encadenamiento de contratos temporales", en AA.VV. (CRUZ VILLALÓN, J., Coord.): *La reforma laboral de 2006*, Valladolid (Lex Nova), 2006, pág. 44 y VALDÉS DAL-RÉ, F. y LAHERA FORTEZA, J.: *La precariedad laboral en España*, Granada (Comares), 2004, págs. 75 y ss.
[206] WILLMANN, C.: "L'activité bénévole du chômeur", *Droit Social*, núm. 2, 1999, págs. 162 y ss.
[207] RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: "La crisis en la identidad del modelo 'clásico' de contrato de trabajo: la incidencia del paro y la precariedad", *Revista La Ley*, Vol. 4, 2002, pág. 1854.
[208] IGLESIAS CABERO, M. y MARÍN CORREA, J.M.: *Comentario de urgencia al marco normativo de contrato a tiempo parcial*, Madrid (Colex), 1999, pág. 153.
[209] VALDÉS DAL-RÉ, F. y LAHERA FORTEZA, J.: *La precariedad laboral en España*, cit., pág. 77 y HERNANZ MARTÍN, V.: *El trabajo temporal y la segmentación*, Madrid (CES), 2003.
[210] MONEREO PÉREZ, J.L.: "Evolución y futuro del Derecho del Trabajo: el proceso de racionalización jurídica de la 'cuestión social'", *RL*, núms. 15-16, 2001, pág. 32. Sobre el trabajo de los jóvenes, RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "Empleo juvenil y política de empleo", *RL*, núm. 12, 1998, págs. 1 y ss.
[211] MONEREO PÉREZ, J.L.: "El Derecho del Trabajo en el umbral del siglo XXI: la nueva fase del Derecho del Trabajo", *Lan Harremanak*, núm. 2, 2000, pág. 252 y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: "La crisis en la identidad del modelo 'clásico' de contrato de trabajo: la incidencia del paro y la precariedad", cit., pág. 1859.
[212] RECIO ANDREU, A.: "La situación laboral de los jóvenes", *ACE*, núm. 5, octubre 2007, pág. 420
[213] OJEDA AVILÉS, A. y GORELLI HERNÁNDEZ, J.: *Los contratos de trabajo temporales*, Madrid (Iustel), 2006, pág. 17.
[214] SERVAIS, J.M.: *International Labour Market Law*, La Haya (Kluwer), 2005, pág. 89.

la voluntad de la parte contractual fuerte por eludir la inclusión en el ámbito protector del Derecho del Trabajo. También cabe encontrar, sin indagar demasiado, cómo los propios contratos laborales presentan puntos negros, bien sea por su utilización fraudulenta, bien por dejar "agujeros" en su regulación capaces de desvirtuar la finalidad protectora y tuitiva del ordenamiento[215].

Por cuanto hace, en concreto, a la temporalidad, ha sido vista tradicionalmente como una de las lacras a combatir por el legislador estatal y por los sindicatos a todos los niveles territoriales[216]. Más que un secreto pregonado a voces, constituye una evidencia (estadísticamente reafirmada una y otra vez) que el sistema de relaciones laborales vive en una permanente contradicción: mientras que el diseño normativo ha ido imponiendo vetos o límites a la contratación temporal y favoreciendo la de carácter indefinido, la realidad sigue otros derroteros y ofrece datos de temporalidad excesivos[217].

Pero no sólo se trata de los empleados con vínculo temporal, son posibles múltiples combinaciones que rebajan cada vez más los derechos laborales de los operarios, cuantos están sometidos a una doble[218] o triple precariedad: trabajadores temporales, con contrato a tiempo parcial, siendo además puestos a disposición por una empresa de trabajo temporal[219], por poner un ejemplo que, en demasiadas ocasiones, describe la situación laboral de los más jóvenes.

1.- Jóvenes y contrato temporal

No cabe duda de que "las formas de la actividad laboral y su articulación contractual se han multiplicado y se han hecho mucho más diversas y flexibles…, en términos de movilidad geográfica, duración y tipo de la vinculación contractual (grado de temporalidad) tiempo de dedicación (completo o parcial) y formas organizativas, movilidad funcional, teletrabajo, etc. Estas formas de organizar el trabajo, cada vez más transitorias y cambiantes y, por lo tanto, con mayores exigencias de adaptación a las variaciones, tienen repercusiones sobre los procesos de inserción laboral y sobre las trayectorias de carrera de los trabajadores. No es difícil entender que la transición relativamente rápida del sistema educativo a un trabajo… estable mediante contratación a tiempo completo, forma habitual en el pasado, ha quedado reducida y en buena medida sustituida por un gran número de trayectorias diversas de inserción, en la que se combinan múltiples formas de trabajo y contractuales"[220], pero que, *grosso modo*, suelen caracterizarse por una sucesión de empleos de corta duración que generan un regreso recurrente al desempleo[221].

MODALIDADES DE CONTRATACIÓN	< 20 AÑOS	20-24	25-29	30-34	TOTAL JÓVENES
INDEFINIDO ORDINARIO	10.134	42.917	67.447	85.913	206.411
INDEFINIDO FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN	7.753	25.948	30.848	7.820	72.369
PERSONAS CON DISCAPACIDAD	81	358	539	691	1.669
OBRA O SERVICIO	158.067	575.463	638.596	585.105	1.957.231
EVENTUAL CIRCUNSTANCIAS PRODUCCIÓN	209.333	691.428	670.799	566.777	2.138.337

[215] ÁLVAREZ CUESTA, H.: *La precariedad laboral. Análisis y propuestas de solución*, Albacete (Bomarzo), 2008, pág. 13.
[216] "En la práctica, la temporal sólo puede ser calificada de abusiva si se parte de la consideración restrictiva del trabajo temporal como algo no deseado ni deseable", OJEDA AVILÉS, A. y GORELLI HERNÁNDEZ, J.: *Los contratos de trabajo temporales*, cit., pág. 21.
[217] SEMPERE NAVARRO, A.V.: "La contratación temporal y el Estatuto de los Trabajadores: cuestiones generales", *RMTAS*, núm. 58, 2005, pág. 152.
[218] OJEDA AVILÉS, A. y GORELLI HERNÁNDEZ, J.: *Los contratos de trabajo temporales*, cit., pág. 174.
[219] ÁLVAREZ CUESTA, H.: *La precariedad laboral. Análisis y propuestas de solución*, cit., pág. 13
[220] PÉREZ CUERNO, J.M.: "Educación, empleo e inserción laboral de los jóvenes", *RUCT*, núm. 9. 2008, pág. 354.
[221] RECIO ANDREU, A.: "La situación laboral de los jóvenes", cit., pág. 415.

INTERINIDAD	31.409	165.689	181.111	149.221	527.430
TEMPORAL PERSONAS CON DISCAPACIDAD	139	693	1.004	1.326	3.162
RELEVO	272	2.722	4.502	4.334	11.830
SUSTITUCIÓN JUBILACIÓN 64 AÑOS	20	139	179	265	603
PRÁCTICAS	2.254	11.710	10.306	1.796	26.066
FORMACIÓN	21.820	6.541	1.977	2.065	32.403
OTROS CONTRATOS	1.344	5.573	10.047	9.247	26.211
TOTAL CONTRATOS INICIALES	*44.2626*	*1.529.181*	*1.617.355*	*1.414.560*	*5.003.722*
CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS	*10.850*	*59.724*	*83.146*	*71.867*	*225.587*
TOTAL CONTRATOS	*453.476*	*1.588.905*	*1.700.501*	*1.486.427*	*5.229.309*

Fuente: SPEE. Datos acumulados al mes de agosto de 2009

La inserción laboral es un proceso que se prolonga con frecuencia varios años y que sigue patrones dispares. En un plano teórico, cabría distinguir varias fases en este *iter*[222]: fase previa a la inserción, en la que los jóvenes continúan estudiando o se encuentran en otras situaciones de inactividad laboral (procede incluir aquellos casos en los cuales se produce una reversión al sistema educativo tras pasar por el mundo del trabajo productivo); fase exploratoria, a lo largo de la cual el joven realiza diversas experiencias de búsqueda de empleo o exploración de las posibilidades existentes en el mercado laboral, en ocasiones mientras todavía se encuentra en el sistema educativo; fase de ensayo, en la que se va ensayando el rol laboral a través de una o varias experiencias de laborales, en ocasiones compaginadas con los estudios[223], y, por último, fase de consolidación del rol laboral, en la que el joven ya ha conseguido un trabajo estable y está, por lo general, trabajando a tiempo completo. El problema surge cuando esa fase de ensayo se perpetúa o la consolidación se produce en falso a través de empleos de dudosa o nula calidad.

Como es lógico, los empresarios tienden a ofrecer contratos temporales a aquéllos cuya productividad no está plenamente acreditada y no puede observarse de modo inmediato[224]. Por ello, el empleo temporal puede ser una buena forma de acceso al mercado de trabajo para los jóvenes, sea mientras se forman en el sistema educativo, sea en las primeras etapas de su transición al ámbito laboral. De hecho, los rasgos propios de los "empleos juveniles", que normalmente acogen a jóvenes interesados en obtener unos pocos ingresos mientras completan su formación, son de sobra conocidos[225]: altos grados de rotación, escasas perspectivas profesionales, una cierta flexibilidad de horarios y sueldos bajos…. "Se trata en sí mismos de empleos de baja calidad pero cuyos efectos sociales son benignos mientras constituyan expedientes temporales en la fase de formación", pues "en este caso la precariedad laboral no se traduce necesariamente en una vía a la precariedad vital, forma

[222] GARCÍA-MONTALVO, J. y PEIRÓ, J. (Dirs.): *Capital humano, el mercado laboral de los jóvenes: formación, transición y empleo*, Valencia (Bancaixa, D.L.), 2001, pág. 28.

[223] "La integración al mundo laboral es siempre un proceso de exploración, especialmente en una sociedad como la actual donde existe un discurso reiterado en los medios de comunicación que habla de la libertad de elección, del derecho a labrarse su propia carrera y que conduce a experimentar con el empleo hasta que se toma clara conciencia de cuáles son las oportunidades reales que se ofrecen, o hasta que se encuentra lo que realmente se está buscando o se acepta por mera necesidad", RECIO ANDREU, A.: "La situación laboral de los jóvenes", cit., pág. 416.

[224] "El empleo juvenil ha estado siempre marcado por una cierta dosis de precariedad, por cuanto en él inciden los procesos de aprendizaje y experimentación que son vistos por las empresas como un factor de riesgo e incertidumbre. Y en consecuencia las empresas retrasan la consolidación de las posiciones contractuales. En parte los contratos juveniles temporales constituyen un medio de selección de los nuevos empleados. Pero también son un mecanismo de disciplina social orientado a 'disciplinar' a los nuevos asalariados, forzándoles a aceptar unos códigos de comportamiento que posiblemente chocan con sus valores y perspectivas anteriores a la entrada en el mundo laboral", RECIO ANDREU, A.: "La situación laboral de los jóvenes", cit., pág. 417.

[225] CASTILLO, J.J. y LÓPEZ CALLE, P.: "Una generación esquilmada: los efectos de las reformas laborales en la vida y trabajo de los jóvenes madrileños", *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 29, 2007, págs. 273 y ss.

parte de una respuesta social puntual… que permite organizar el trayecto vital formación-trabajo-consumo con una cierta autonomía e incluso favorece un primer contacto realista con el mundo laboral… El problema con estos empleos es cuando se convierten en permanentes y sitúan a sus empleados en una posición [perpetua] de precariedad y bajos ingresos"[226].

Así pues, esa contratación de duración determinada, que, en principio, no es necesariamente negativa, puede acabar convertida en una trampa, como de hecho ocurre muy a menudo, tal y como demuestran los datos de conformidad con los cuales las modalidades temporales son las más utilizadas, en especial en la franja de edad de 16 a 24 años, y alcanzan un porcentaje elevado en la franja de 25 a 29 años.

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CONTRATOS DE LOS JÓVENES POR MODALIDADES (en miles de personas)																		
Modalidades de contratación	De 16 a 19 años						De 20 a 24 años						De 25 a 29 años					
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Duración indefinida	28,2	47,9	68,3	72,8	62,8	68,9	431,3	517,8	616,5	613,5	573,7	543,3	1215,8	1325,2	1420,1	1451,4	1366,5	1336,6
Temporales	102,8	133,6	231,3	286,8	288,9	275,8	546,4	583,2	770,4	871,1	951,8	920,4	740,2	806,8	1009,9	1132,0	1189,2	1153,7
Aprendizaje, formación o práctica	14,8	20,1	31,1	42,5	39,5	39,6	44,1	39,8	49,3	61,7	64,3	73,1	49,5	46,2	50,3	61,1	61,1	59,6
Eventuales	18,4	22,8	44,6	58,4	51,4	43,6	103,5	107,8	164,7	172,4	187,9	170,8	127,5	136,6	184,0	192,1	208,8	186,7
Interinidad	5,7	5,4	5,7	5,9	9,8	8,6	42,5	44,0	43,9	45,5	42,7	45,0	80,0	81,4	86,1	79,4	79,6	81,3
Obra o servicio determinado	28,1	35,1	62,6	78,1	68,6	64,5	185,4	204,6	250,1	285,8	278,1	269,5	284,9	308,5	368,2	417,8	405,5	397,9
Totales	131,0	181,5	299,6	359,6	351,7	344,7	977,7	1101,0	1386,9	1484,6	1525,5	1483,8	1956,0	2132,0	2430,0	2583,4	2555,6	2490,3

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa. Serie 2005-2010 y elaboración propia.

Así las cosas, "otro impulso dirigido a establecer un nuevo equilibrio entre contratos temporales e indefinidos es también fundamental para las perspectivas de los jóvenes en el mercado del trabajo, un grupo especialmente afectado por la fuerte incidencia que tiene el empleo temporal en España"[227], favorecido sucesivamente por un contexto laboral de progresiva precarización laboral amparada, demasiado a menudo y con la excusa de la crisis, por el legislador[228].

La realidad es tozuda y pese a que los jóvenes españoles califican la estabilidad laboral como el factor más importante de un puesto de trabajo[229], la inmensa mayoría están sujetos, contra su voluntad, a contratos de duración determinada[230], por lo que no puede sorprender que las bonificaciones a la contratación indefinida siempre incluyan, con mayor o menor amplitud, al colectivo de jóvenes. Ante esta situación, los avances en la reducción del paro y la precariedad laboral se ven obstaculizados por la presencia de varios factores, entre los que

[226] RECIO ANDREU, A.: "La situación laboral de los jóvenes", cit., pág. 420.

[227] "La introducción y el desarrollo de contratos temporales desde el principio de los años ochenta ha tenido un impacto considerable sobre la transición de la escuela al trabajo en España. Dichos contratos pueden ser muy importantes para ayudar a que los jóvenes accedan al mercado del trabajo. No obstante, también entrañan el riesgo de que aparezcan las denominadas 'trampas del trabajo temporal' por las que a los jóvenes que acceden al mercado del trabajo a través de un contrato temporal les resulta difícil pasar a formas más estables de empleo que ofrezcan mejores oportunidades de progresar en su carrera", PÉREZ CUERNO, J.M.: "Educación, empleo e inserción laboral de los jóvenes", cit., págs. 339-340, 343 y 379-380.

[228] "Y ello pese a que son numerosos los economistas que han destacado como la liberalización de esta modalidad contractual a largo plazo puede tener efectos negativos en el comportamiento del mercado de trabajo", como confirman OCDE: *Employment Outlook*, París (OCDE), 2004; BLANCHARD, O. y LANDIER, A.: "The Perverse Effect of Partial Labour Market Reform: fixed-term contracts in France", *Economic Journal*, vol. 112, núm. 480, 2002, págs. 214-244 o DOLADO; J.; FELGUEROSO, E. y JIMENO, J.E.: "The Effects of Minimum Bargained Wages on Earnings: evidence from Spain", *European Economic Review*, vol. 41, abril 1997, págs. 713-721.

[229] GARCÍA-MONTALVO, J. y PEIRÓ, J. (Dirs.): *Capital humano, el mercado laboral de los jóvenes: formación, transición y empleo*, cit., págs. 90-96.

[230] Ello no obstante, "es más fácil obtener un contrato permanente después de haber suscrito una serie de contratos temporales con la misma empresa que obtenerlo cambiando de patrono, lo que apoya la idea de que los empresarios usan los contratos temporales para realizar una selección entre los posibles candidatos a ocupar empleos indefinidos", PÉREZ CUERNO, J.M.: "Educación, empleo e inserción laboral de los jóvenes", *RUCT*, núm. 9, 2008, págs. 343-344.

procede citar los siguientes[231]: 1.- El hecho de que un alto porcentaje de jóvenes deje sus estudios sin completar la enseñanza secundaria superior, considerado con carácter general nivel mínimo de conocimientos básicos para una integración efectiva en el actual mercado laboral. 2.- Los todavía débiles vínculos existentes entre el sistema educativo y el trabajo, salvo por cuanto hace a los alumnos de formación profesional, cuyo rendimiento en términos de acceso a un empleo al dejar la escuela ha venido siendo relativamente bueno. 3.- La escasez de apoyo a los jóvenes desempleados en su búsqueda de trabajo, especialmente por cuanto hace a cuantos se encuentran en situación de superior vulnerabilidad (quienes carecen de conocimientos básicos, los que presentan problemas de comportamiento, parados de larga duración, personas con discapacidad…)[232]. 4.- La segmentación del mercado laboral, amparada por la norma y la práctica, entre trabajo temporal e indefinido, que afecta de forma negativa a las oportunidades de los jóvenes.

Así las cosas, cabe afirmar sin temor a errar que una de las características del mercado laboral es la temporalidad y, por ende la precariedad (pues, siendo un concepto más amplio, guarda conexión directa), que afecta de forma singular a los jóvenes. De hecho, el nivel de temporalidad tiende a decrecer con la edad, pues "es muy grande en el caso de los asalariados menores de 20 años y se reduce paulatinamente" en un lento proceso vital "que puede prolongarse a través de diez años"; sin olvidar nunca, claro está, que las tasas de temporalidad de los adultos también son muy elevadas, al punto de poder afirmar que para determinadas categorías laborales aquella circunstancia "es una experiencia que puede abarcar la completa vida laboral", constituida por un continuo movimiento entre empleos o una sucesión perpetua de contratos temporales, lo que aleja la cuestión del problema de la precariedad como cuestión juvenil para forzar a plantearlo como mal estructural del modelo español de empleo[233].

EMPLEO TEMPORAL ENTRE LOS JÓVENES: Datos totales y porcentajes (en miles de personas)					
	Número total de contratos	Todas las edades	16-19 años	20-24 años	25-29 años
2005	15502,0	5168,9 (33,34%)	275,8 (80,01%)	940,4 (63,37%)	1153,7 (46,32%)
2006	16208,1	5516,7 (34,03%)	288,9 (82,14%)	951,8 (62,39%)	1189,2 (46,53%)
2007	16760,0	5306,9 (31,66%)	286,8 (79,75%)	871,1 (58,67%)	1132,0 (43,81%)
2008	16681,2	4880,5 (29,25%)	231,3 (77,20%)	770,4 (55,54%)	1009,9 (41,55%)
2009	15680,7	3982,4 (25,39%)	133,6 (73,60%)	583,2 (52,97%)	806,8 (37,84%)
2010	15346,8	3823,2 (24,91%)	102,8 (78,47%)	546,4 (55,88%)	740,2 (37,84%)

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa. Serie 2005-2010 y elaboración propia.

En todo caso, en el heterogéneo colectivo "jóvenes" existen trayectorias laborales y vitales diferenciadas[234]:

[231] PÉREZ CUERNO, J.M.: "Educación, empleo e inserción laboral de los jóvenes", cit., pág. 376.
[232] "En general, la estructura de las medidas activas en España se caracteriza por un mayor esfuerzo presupuestario en materia de fomento de la contratación que en formación y orientación laboral, lo que contrasta con la distribución de prioridades en el conjunto de la UE y en algunos países europeos donde los gastos en formación y, sobre todo, de orientación a través de los Servicios Públicos de Empleo, han adquirido una creciente importancia", CES CASTILLA-LA MANCHA: *Jóvenes y mercado de trabajo en Castilla-La Mancha. Estudio a iniciativa propia*, aprobado por el Pleno el día 14 de junio de 2011, pág. 259.
[233] RECIO ANDREU, A.: "La situación laboral de los jóvenes", cit., pág. 417.
[234] RECIO ANDREU, A.: "La situación laboral de los jóvenes", cit., págs. 420-424.

1.- El nivel educativo es un factor esencial, pues los títulos académicos actúan como credenciales de acceso a algunos puestos de trabajo (ejemplo señero viene dado por el empleo público, donde la posesión de una determinada titulación abre las puertas a la entrada o la promoción a ciertas ocupaciones), predeterminan las nociones de trabajador cualificado y no cualificado y su posesión afecta a la percepción individual respecto al desarrollo profesional deseado y al propio merecimiento, lo que acaba por configurar pautas de comportamiento diferenciadas.

Así, en el caso de personas con bajo nivel educativo sus perspectivas profesionales suelen ser más limitadas, orientadas a lograr estabilidad en el empleo y unos ingresos corrientes aceptables, aun cuando a menudo deban conformarse con una situación vital de permanente inseguridad económica en forma de ingresos muy reducidos o una enorme inestabilidad laboral[235].

En cambio, cuando de personas con titulación elevada se trata, la situación suele presentar ciertas divergencias, pues su comportamiento se orienta a lograr el empleo que creen merecer, sea en términos monetarios, sea de cara a la satisfacción de una aspiración vital, objetivo que cuando el país se caracterizaba por un bajo nivel de producción de titulados se intuía accesible, pues prácticamente estaba garantizada su absorción laboral en puestos, a menudo en el empleo público, bien retribuidos o capaces de colmar las expectativas laborales de estos sujetos. Esta situación ha reforzado la aspiración a una carrera profesional y ha marcado pautas de comportamiento bien definidas: en primer lugar, el empleo en puestos de trabajo fuera de la propia perspectiva profesional es apreciado como un mero recurso para obtener ingresos (trabajos que se compaginan con la etapa educativa, aquellos que se desempeñan para lograr algo de dinero mientras se alcanza la colocación deseada…), pero sin un interés específico en su consolidación; en segundo término, los empleos que se valoran como apropiados para la propia carrera profesional son a menudo percibidos como "oportunidades" con independencia de las condiciones objetivas (salario, horario, duración…) que ofrecen, por lo que son aceptados con la esperanza de que sirvan de puerta para acceder al trabajo anhelado; por último, se interioriza el discurso de la competitividad como clave de la consolidación profesional, percibida como una carrera individual contra el resto de colegas en análoga situación (lo que permite a las empresas manipular los procesos de promoción para lograr de cada individuo un superior esfuerzo y sacrificio --en términos de intensidad del trabajo, inestabilidad, bajos salarios-- con la esperanza de ser quien alcance el premio del empleo "merecido"), dando pie a un proceso que se hace cada vez más arduo y prolongado, en tanto del déficit de titulados superiores se ha pasado a la sobreabundancia.

Los programas de fomento del empleo atienden a la variable dada por la formación cuando, desde una perspectiva claramente restrictiva, limitan la bonificación por contratos indefinidos suscritos con jóvenes a aquellos celebrados con cuantos se sitúen entre los 16 y los 30 años, siempre y cuando encuentren especiales problemas de empleabilidad, entendiendo por tales quienes hayan estado inscritos en la Oficina de Empleo al menos doce meses en los dieciocho anteriores y no hayan completado la escolaridad obligatoria o carezcan de titulación profesional (Ley 35/2010).

También se bonifican los nuevos contratos para la formación y el aprendizaje (en este caso temporales por definición), en el entendimiento de que "desde hace tiempo la situación de los jóvenes en nuestro mercado de trabajo está muy lejos de ser la deseable en un Estado avanzado", sobre todo en el caso de cuantos "abandonaron prematuramente en su día el sistema educativo para ocupar empleos de baja calidad, por lo que sus niveles de cualificación son muy bajos"; así "el 60% de los desempleados menores de 25 años no poseen siquiera el título de graduado en ESO y un buen número de ellos, aun teniéndolo, carecen de cualificación profesional alguna" (RD-Ley 10/2011). Como incentivo a la conversión en indefinidos, la norma prevé también bonificaciones de producirse la transformación a la finalización del contrato formativo.

---

[235] GÁLVEZ, S.: "La generación de la cultura de la precariedad: una aproximación desde la historia del movimiento obrero", *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 29, 2007, págs. 333 y ss.

2.- Aunque en el momento actual las condiciones laborales de hombres y mujeres sean, posiblemente, más iguales que nunca (y sobre todo entre las generaciones de menor edad), las desigualdades persisten en otros muchos ámbitos. La mayor parte de indicadores laborales sitúan a las mujeres, incluso a las jóvenes, en una posición de desventaja respecto a los hombres: tasas de paro y temporalidad más elevadas, salarios inferiores…, lo que contrasta con el mayor nivel educativo medio de aquéllas.

Las desigualdades de género son, como en otros muchos campos, bien conocidas en el mercado laboral y han persistido pese a la mutación de los modelos. De la división de funciones entre varón productor (trabajo remunerado) y mujer reproductora (atención del hogar y la familia) se ha avanzado hacia la presencia de ambos en el mercado de trabajo, lo que ha generado nuevos problemas; el principal, el relativo a cómo organizar las esferas doméstica y laboral. La respuesta más habitual ante la difícil compatibilización de roles ha sido el retraso en la edad de maternidad a la espera de lograr una cierta estabilidad laboral, pues la llegada de los hijos castiga duramente la carrera de las mujeres (sobre todo por la persistencia de estereotipos de género), haciéndolas más proclives a encadenar períodos de actividad con otros de inactividad y a conformarse con trabajos a tiempo parcial.

En todo caso, la variable de género también es tenida en cuenta en los programas de fomento del empleo indefinido, al incrementar las bonificaciones previstas cuando los trabajadores contratados sean mujeres.

3.- La inmigración extracomunitaria, integrada fundamentalmente por gente joven, suele quedar sujeta a condiciones laborales y sociales peores que las de los nativos. Sus empleos son más irregulares (o sometidos a jornadas más largas), sus salarios más bajos…, por lo que constituye un factor diferencial a tomar en consideración. En su seno es preciso tener en cuenta de forma específica la situación de los jóvenes, descendientes de inmigrantes, que, habiendo nacido en España o habiendo recibido aquí su educación, conservan rasgos físicos y/o sociales propios de otras etnias y culturas, dando pie a contextos específicos de discriminación que alcanzan a lo laboral.

2.- Trabajo a tiempo parcial

Conforme se ha indicado de manera fehaciente en el apartado precedente, “el tipo de empleo juvenil que aparece hoy en muchos países desarrollados está caracterizado por un largo período de empleos inestables interrumpidos por una reanudación de los estudios, el desempleo, los trabajos de tiempo parcial o actividades en el sector informal (trabajo gratuito, trabajo subterráneo, trabajo independiente)”[236].

El proceso de inserción laboral discurre, según se apuntó anteriormente, a través de una serie de fases que incluyen períodos en los cuales el estudio se compagina con el trabajo, lo que hace especialmente importante la contratación a tiempo parcial como mecanismo óptimo para lograr desempeñar satisfactoriamente ambos roles. Una vez más, el problema surge cuando la situación se perpetúa, de forma no deseada, como forma precaria de prestación de servicios que no permite la emancipación del joven en los diferentes órdenes de su vida.

En efecto, el empleo a tiempo parcial ofrece claroscuros, pues, si bien es cierto que puede representar una forma de combinar trabajo remunerado con otras actividades (entre ellas el estudio) y permitir, consecuentemente, una mayor libertad personal, también lo es que, por definición, implica una reducción de ingresos, por lo que la autonomía que proporciona suele venir asociada a la necesidad de contar con otras fuentes de renta (en el caso de los jóvenes, la más habitual será la convivencia en unidades familiares encabezadas por su/s ascendiente/s) que difícilmente permiten formas de vida realmente independientes. No sólo eso, pues además la parcialidad en muchas ocasiones no es algo voluntariamente elegido, sino una elección fundada en la falta de otras alternativas o en el ya apuntado estereotipo de género[237].

---

[236] PÉREZ CUERNO, J.M.: “Educación, empleo e inserción laboral de los jóvenes”, cit., pág. 377.
[237] RECIO ANDREU, A.: “La situación laboral de los jóvenes”, cit., pág. 417.

RAZONES DEL EMPLEO A TIEMPO PARCIAL							
	ESTUDIOS	ENFERM.	CUIDADO FAMILIAR	OTRAS FAMILIAR	NO ENCONTRAR A TIEMPO COMPLETO	DESEAR T. PARCIAL	OTROS
HOMBRES							
TOTAL	26,5	3,4	1,1	4	31,7	8,8	23,5
16-19	56,8	--	--	2,6	18,7	8,6	12,7
20-24	53,3	1,1	0,5	1	25.2	9	9,1
25-29	35,4	1,1	--	3,2	46,5	4,6	12,4
MUJERES							
TOTAL	8,1	1	18	16,2	31,8	13,4	10,9
16-19	50	--	3,8	1,9	27,7	7,5	8,9
20-24	40,6	--	3,9	3,3	36,6	8,6	5,8
25-29	12,1	0,3	14,7	7,4	45,7	8,3	10,7

Fuente: INE: Encuesta Población Activa 2º trimestre 2007 (no se incluyen los % de NS/NC)

En el caso de los jóvenes procede apuntar que, como ocurría con la temporalidad, la parcialidad incide de forma superior en el colectivo de población menor de 25 años, siendo la necesidad de compaginar la actividad laboral con los estudios el motivo más importante para aceptar este tipo de empleos. Los mayores de esa edad presentan niveles de empleo a tiempo parcial algo inferiores al conjunto de la media lo que permite concluir que esta modalidad contractual constituye una forma débil de inserción laboral en el caso de los jóvenes, asociada a la búsqueda de algunos ingresos por parte de quienes continúan estudiando y conviven con otros familiares adultos que cubren la mayoría de sus necesidades presupuestarias. Curiosamente, tras esta última etapa de la fase juvenil (en la que el modelo fundamental es la inserción plena en el mundo laboral) las edades superiores reflejan un nuevo incremento de la parcialidad, merced, seguramente, al peso de las responsabilidades familiares[238].

INCIDENCIA DEL EMPLEO A TIEMPO PARCIAL (en miles de personas)				
	TODAS LAS EDADES	16-19 AÑOS	20-24 AÑOS	25-29 AÑOS
2005	2346,8 (12,4%)	108 (28,3%)	312 (19,2%)	352,1 (12,7%)
2006	2361,3 (12%)	112,8 (29,3%)	315,4 (19,2%)	330,4 (11,7%)
2007	2398,7 (11,8%)	114,4 (29,3%)	309,6 (19,3%)	325,0 (11,4%)
2008	2425,5 (12%)	105,7 (32,6%)	310,0 (20,8%)	304,9 (11,4%)
2009	2415,1 (12,8%)	74,9 (37,2%)	276,0 (23,4%)	302,5 (13,0%)
2010	2449,2 (13,3%)	60,5 (40,6%)	293,6 (28%)	309,2 (14,5%)

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa. Serie 2005-2010 y elaboración propia.

Una vez más, la crisis de empleo en la que se encuentra inmersa España ha conducido a valorar modalidades contractuales por lo general denostadas, priorizando el acceso al empleo sobre la calidad del mismo; la prueba viene dada por el RD-Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación

[238] RECIO ANDREU, A.: "La situación laboral de los jóvenes", cit., pág. 418.

profesional de las personas trabajadoras, cuyo art. 1 prevé la bonificación (sujeta a la concurrencia de diversos requisitos) de la contratación a tiempo parcial, sea temporal (eso sí, de duración superior a seis meses) o indefinida, de jóvenes menores de treinta años[239]. En cualquier caso, desde las políticas activas de empleo parece mostrarse un superior temor por la contratación temporal que por la realizada a tiempo parcial; de hecho, la bonificación al vínculo de duración determinada se presume excepcional y, sin embargo, cuando el contrato es suscrito *sine die* no es condición indispensable que sea también a jornada completa.

Los propios jóvenes, pese a preferir la contratación a jornada completa, se muestran por lo general dispuestos a admitir el contrato a jornada parcial con tal de acceder al mercado laboral. La falta de expectativas de colocación derivada de la crisis económica ha provocado una "rebaja" en las aspiraciones de los candidatos.

II.- Relaciones laborales comunes con especialidades

1.- Trabajo de menores de dieciocho años

El Derecho del Trabajo tuvo como uno de sus puntos de origen la necesidad de atender al problema planteado por la explotación de los niños[240]. Las primeras normas laborales versan sobre limitación de jornada, justificando esa intervención en razones relativas a la salud de los trabajadores todavía en fase de crecimiento y formación[241], así como a la salvaguarda de la educación elemental[242]. Desde entonces, la necesidad de regular la jornada máxima de los más vulnerables ha sido puesta de manifiesto en multitud de textos internacionales (destacando el Convenio 138 OIT, de 6 de junio de 1973) y ha sido recogida a nivel comunitario, fundamentalmente a través de la Directiva 94/33/CE, del Consejo, de 22 de junio, sobre protección de los jóvenes en el trabajo.

La regulación actualmente aplicable a quienes no han alcanzado la mayoría de edad no llega a configurar una relación laboral especial en sentido estricto, pero sí presenta singularidades capaces de diferenciar su régimen jurídico del común previsto para los adultos[243]. Vaya por delante que tales diferencias en modo alguno encierran discriminación; antes al contrario, configuran un marco legal portador de superiores garantías en orden a la tutela y seguridad de sujetos necesitados de ella, coadyuvando al cumplimiento de fines esenciales del Estado Social de Derecho[244]. Conforme ha indicado el Tribunal Constitucional, la categoría de los menores reclama en el mundo laboral una acción pública dirigida a la protección con modulaciones de un principio absoluto de igualdad, por mor de la esencial vulnerabilidad de sus destinatarios[245].

Esta respuesta particular se articula en el Ordenamiento Laboral español en torno a diversos tipos de medidas (derecho necesario que no admite intervención contraria de la autonomía individual o colectiva), cuya dispersión y obsolescencia hacen aconsejable la aprobación de

---

[239] Se asume así "el incentivo a la contratación temporal e indefinida de jóvenes mediante el empleo a tiempo parcial", CES CASTILLA-LA MANCHA: *Jóvenes y mercado de trabajo en Castilla-La Mancha. Estudio a iniciativa propia*, cit., pág. 259.

[240] "Una de las formas de luchar contra la explotación laboral de los menores, que agravó la Revolución Industrial, fue a través de las leyes protectoras de su trabajo…, dedicadas específica y limitadamente a ellos", APILLUELO MARTÍN, M.: *La relación de trabajo del menor de edad*, Madrid (CES), 1999, pág. 17.

[241] GONZÁLEZ BIEDMA, E.: "La jornada (En torno al artículo 34)", *REDT*, núm. 100, 2000, pág. 731.

[242] En este sentido, existe un dato irrebatible: "el hecho que permitió acabar con el trabajo infantil fue el establecimiento de la enseñanza gratuita y obligatoria a principios de los años ochenta del siglo XIX" [MORA CABELLO DE ALBA, L.: "La explotación infantil en el Derecho del Trabajo", *RDS*, núm. 25, 2004, pág. 113]. En efecto, "la prohibición del trabajo infantil se desarrolla en paralelo con la afirmación del derecho a la educación. De hecho, esta conexión puede percibirse en todos los instrumentos internacionales o comunitarios que se han ocupado de los derechos de niños y menores" [GOERLICH PESET, J.Mª.: "Prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo", en AA.VV. (ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V., Dirs.): *Comentarios a la Constitución Europea, Libro II: Los derechos y libertades*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2004, pág. 1195].

[243] LOZANO LARES, F.: *La regulación del trabajo de menores y jóvenes*, Sevilla (Mergablum), 2000, pág. 157.

[244] STSJ Castilla y León/Valladolid 11 junio 2003 (JUR 6741/2004).

[245] STCo 31/1984, de 7 de marzo (RTC 31). MARTÍNEZ VIVOT, J.J.: *Trabajo de menores y de mujeres*, Buenos Aires (Ediciones Depalma), 1964, págs. 13-14, apunta, como motivos para la protección legislativa del menor de edad que suscribe un contrato laboral, así como los que justifican el veto al trabajo infantil, razones biológicas, de seguridad, culturales, morales y demográficas.

un único texto aglutinador[246], un "código del trabajo" rector de la prestación de servicios de este singular colectivo[247].

1.1.- Capacidad para contratar y limitación de la edad de acceso al trabajo

Contenido clásico del Derecho del Trabajo es el establecimiento de una edad mínima de acceso al trabajo. Además, cumplida aquélla, la capacidad de obrar no es idéntica en todos los casos, pues las reglas laborales deben ponerse en conexión con las civiles para determinar quien goza de ella con plenitud y quien de forma limitada.

1.1.1.- Edad mínima de acceso al trabajo

Uno de los puntos clave en la lucha del Derecho del Trabajo por proporcionar una tutela adecuada a los intereses de los menores de edad viene dado por establecer una edad límite por debajo de la cual debe quedar prohibido contratar el propio esfuerzo productivo[248]. Constituye una constante en los diversos ordenamientos, al tiempo que supone una de las cuestiones nucleares en la normativa internacional al respecto; sobre todo, y desde la génesis de la disciplina, la emanada de la OIT[249].

La previsión de una edad por debajo de la cual queda prohibido contratar el propio esfuerzo productivo encuentra fundamento, según el Tribunal Constitucional, en el deseo de garantizar una formación básica, dentro de una política orientada a promover la igualdad real y efectiva de todos los ciudadanos y remover los obstáculos que les impidan el pleno desarrollo físico y psíquico[250]. Ello sin olvidar cómo el principio de fijación de una edad mínima porta, al tiempo y en un plano no necesariamente secundario, una finalidad preventiva evidente[251].

En virtud del art. 6.1 ET, la admisión al trabajo reclama haber cumplido los dieciséis años[252], fijando así un tope mínimo vinculado a la edad de escolarización obligatoria y más favorable al de quince previsto en la normativa internacional de referencia. Sin embargo, la regla general se relaja para permitir determinadas actividades laborales por debajo del límite fijado, como ocurre con la previsión del art. 6.4 ET (desarrollada por el art. 2.1 RD 1435/1985, de 1 de agosto), en cuya virtud la autoridad laboral podrá autorizar, por escrito y para actos determinados, la intervención de menores de 16 años en espectáculos públicos[253], en casos excepcionales y siempre que no suponga peligro para su salud física ni para su formación profesional y humana[254]. La norma no establece una edad mínima, por lo que la cuestión quedará al albedrío del competente para otorgar la aquiescencia; tampoco ofrece orientación sobre las representaciones, galas o actos de los cuales podrá formar parte, respecto a lo cual sí existen pautas en otras disposiciones, pues, por ejemplo, no podrá tratarse de actividades prohibidas por el Decreto de 26 de julio de 1957 (trabajos prohibidos a menores), celebraciones taurinas, espectáculos que contengan imágenes obscenas o

---

[246] MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P: "Los trabajos prohibidos a menores desde una perspectiva comparada", *RDS*, núm. 8, 1999, pág. 72.
[247] CAMARA BOTÍA, A.: "Viejas y nuevas perspectivas sobre el trabajo infantil", *REDT*, núm. 122, 2004, pág. 234.
[248] APILLUELO MARTÍN, M.: *La relación de trabajo del menor de edad*, cit., pág. 18.
[249] MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P.: *Aptitud legal y capacidad en el contrato de trabajo*, Madrid (CES), 2003, pág. 193.
[250] STCo 22/1981, de 2 de julio (RTC 22).
[251] LOZANO LARES, F.: *La regulación del trabajo de menores y jóvenes*, cit., pág. 163, cita 11.
[252] El precepto estatutario constituye derecho necesario absoluto, en tanto en cuanto actúa como una "norma de orden público laboral", RAMOS QUINTANA, M.I.: "El trabajo de los menores (En torno al artículo 6)", *REDT*, núm. 100, 2000, págs. 297-299.
[253] Aun cuando la Directiva 94/33/CE preveía la posibilidad de que los Estados miembros permitiesen a los menores a partir de trece años participar en aquéllos sin necesidad de *placet* para cada actuación, el Ordenamiento español la reclama *ex profeso*, de forma nominal y dirigida a la participación en un espectáculo concreto [ROQUETA BUJ, R.: *El trabajo de los artistas*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1995, págs. 38-39]. Surge la duda de si, en el caso de repeticiones de un mismo espectáculo, y pese al estricto tenor singular empleado por la norma, es posible obtener una habilitación genérica o cabe mantener la exigibilidad de anuencia *ad hoc* para cada representación; sin duda, la solución más lógica es la primera, si bien esto no significa que quepa una habilitación general para que el menor pueda realizar cuantas actuaciones quiera en base a un único beneplácito inicial, pues de interpretar lo contrario, "el carácter excepcional de la intervención quedaría cuestionado", MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P.: *Aptitud legal y capacidad en el contrato de trabajo*, cit., pág. 300.
[254] La evaluación de riesgos servirá para estimar los relativos a los aspectos somáticos, pero más difícil se antoja valorar las amenazas a la "formación" del menor, GONZÁLEZ AGUDELO, G.: "Incidencia de la variable 'edad' en las cifras de siniestralidad laboral", en AA.VV. (TERRADILLOS BASOCO, J.Mª., Dir.): *La siniestralidad laboral. Incidencia de las variables "género", "inmigración" y "edad"*, Albacete (Bomarzo), 2009, pág. 192.

pornográficas… o cualesquiera otras restricciones contempladas en la legislación, incluida la autonómica.

Algunas otras modalidades de trabajo son admitidas; tal es el caso del calificado como familiar (excluido de laboralidad salvo prueba en contrario) o de las prestaciones en beneficio de la comunidad (pena que puede imponerse entre los catorce y los dieciocho años) previstas en el art. 7 LO 5/2000, sobre la responsabilidad penal de menores, supuestos ambos que pueden implicar el desarrollo de actividades pseudoproductivas de las cuales la normativa interna e internacional pretende excluir al menor[255]. En cambio, no ha encontrado reflejo en el ordenamiento interno y, por tanto, no sería aplicable, la previsión incorporada a la Directiva 94/33/CE para admitir "que excepcionalmente los menores puedan prestar servicios por debajo de la edad mínima de admisión cuando se trate de actividades que no requieran demasiado esfuerzo y resulten compatibles con su salud y con sus obligaciones escolares".

Mención aparte merece el trabajo autónomo, pues cabría pensar que el límite del art. 6.1 ET se refiere a todo tipo de trabajo[256], no obstante lo cual los Tribunales en ocasiones han reclamado la acreditación de la existencia de un nexo de subordinación o han aplicado la presunción de laboralidad admitiendo prueba en contrario para excluir la sanción[257]. En la actualidad, el art. 9.1 de la Ley 20/2007, salvando el vacío legal previo, sienta de forma tajante que "los menores de dieciséis años no podrán ejecutar trabajo autónomo ni actividad profesional, ni siquiera para sus familiares"[258]; ello sin perjuicio de la referencia específica a la prestación de servicios en espectáculos públicos, respecto a la cual el art. 9.2 remite a los términos el art. 6.4 ET, y de la necesaria elevación del umbral hasta los dieciocho años, como ocurre con los asalariados, cuando se trate de trabajos peligrosos, penosos o insalubres.

1.1.2.- *Capacidad para contratar*

Yuxtapuesto a la cuestión de la edad mínima para trabajar, pero desde el plano de la capacidad de obrar, el art. 7 ET la reconoce plenamente para contratar en régimen laboral a los mayores de edad (en consonancia con el art. 322 CC) y a quienes, superando los dieciséis años, no lleguen a los dieciocho, y se encuentren emancipados (por matrimonio, por concesión de quienes ejercen la patria potestad o por concesión judicial --arts. 316, 317 y 320 CC--) o hagan vida independiente con consentimiento de sus padres o tutores o de la persona o institución que los tenga a su cargo. Se plantea, no obstante, una duda de difícil solución, relativa a los emancipados por matrimonio, dada la dificultad de compatibilizar la regla del art. 6.1 ET y las del Código Civil, que permiten el matrimonio bajo ciertas circunstancias a partir de los catorce años[259].

Los mayores de 16 y menores de 18 años que no estén insertos en ninguna de las categorías indicadas ostentan una capacidad de obrar limitada, en tanto se establece un régimen de

---

[255] GONZÁLEZ AGUDELO, G.: "Incidencia de la variable 'edad' en las cifras de siniestralidad laboral", cit., págs. 193-195
[256] STS 7 septiembre 1995 (RJ 6704).
[257] STS 23 marzo 1998 (RJ 2862).
[258] Si bien la prohibición del trabajo del autónomo menor de 16 años resulta a todas luces acorde con los criterios tuitivos que rigen la materia, más criticable parece que no se haya resuelto la disparidad aún existente entre la edad mínima de acceso al trabajo autónomo y la edad de incorporación formal a su régimen específico de Seguridad Social, que sigue situándose en los 18 años (art. 3 Decreto 2530/1970), lo cual ocasiona numerosos problemas de encuadramiento en el sistema público de Seguridad Social y propicia otras tantas vías de fraude, MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R.: "Protección del trabajo de menores", en AA.VV. (BARRIOS BAUDOR, G.L., Dir.): *Tratado del trabajo autónomo*, Cizur MEnor (Aranzadi), 2009, págs. 146 y ss.
[259] Es posible, en una primera interpretación, aplicar un criterio hermenéutico conforme al cual tales menores, pese a no alcanzar la edad de dieciséis años, pueden suscribir un contrato de trabajo, pues en caso contrario mal podría entenderse que quedan en condiciones de regir sus destinos de forma autónoma si no pueden trabajar para obtener el sustento [ALONSO OLEA, M. y CASAS BAAMONDE, Mª.E.: *Derecho del Trabajo*, 25ª ed., Madrid (Civitas), 2008, pág. 178; MARTÍN VALVERDE, A.: *Derecho del Trabajo*, 17ª ed., Madrid (Tecnos), 2008, pág. 482 o MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P.: *Aptitud legal y capacidad en el contrato de trabajo*, Madrid (CES), 2003, pág. 92]. Cabe también entender, en sentido contrario, que su edad les priva de capacidad para contratar en régimen laboral [MONTOYA MELGAR, A.: *Derecho del Trabajo*, 29ª ed., Madrid (Tecnos), 2008, pág. 293], pues, de lo contrario, se estarían desconociendo tanto los compromisos internacionales que exigen al menos quince años para empezar a trabajar [RAMOS QUINTANA, M.I.: "El trabajo de los menores (En torno al artículo 6)", cit., pág. 300], como el estricto límite dibujado por el art. 6.1 ET [APILLUELO MARTÍN, M.: *La relación de trabajo del menor de edad*, cit., págs. 66-68], cuya única excepción aparece en el art. 6.4 ET, sin distinguir solteros de casados [SUÁREZ GONZÁLEZ, F.: "Capacidad para contratar (En torno al artículo 7)", *REDT*, núm. 100, 2000, pág. 321]. Esta segunda tesis parece la más razonable, entre otras cosas porque resulta ser la más congruente con los términos del art. 2 LO 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, en el cual se impone la interpretación restrictiva de las limitaciones a la capacidad de obrar de los menores.

autorización (no de representación) en cuya virtud, para que puedan prestar servicios laborales, el ET reclama el visto bueno de sus padres o representantes legales, en exigencia destinada a completar su capacidad para contratar[260], como "elemento de control o supervisión para la protección del propio menor"[261]. Tal autorización puede ser expresa (verbal o escrita) o tácita, procediendo entenderla prestada cuando el progenitor conoce que su hijo está desarrollando un trabajo y no se opone de forma concluyente a ello ni a las reiteradas y prolongadas ausencias que su prestación comporta[262].

Una vez autorizado para trabajar, el menor adquiere plena autonomía para el desempeño y ejercicio de todos los derechos que se derivan del vínculo laboral, incluso para acordar válidamente su extinción[263]. Esta afirmación aparece refrendada en el art. 16 Ley 36/2011, Reguladora de la Jurisdicción Social, al reconocer capacidad para comparecer y actuar en juicio además de "a quienes se encuentren en pleno uso de sus derechos civiles" a aquellos menores que hubieran celebrado un contrato de trabajo conforme a las reglas generales contenidas en el ET (o sean autónomos económicamente dependientes), lo cual demuestra que la capacidad conferida no es tan sólo para concertar el vínculo, sino también para ejercitar, incluso procesalmente, cuantos derechos, individuales o colectivos, deriven del desarrollo de la relación laboral.

En caso de no observarse las previsiones sobre capacidad mencionadas, el contrato de trabajo del menor adolecerá de nulidad o anulabilidad, de conformidad con las reglas generales establecidas en el Derecho Civil (art. 1303 CC), aun cuando produzca el efecto peculiar de permitir la exigencia, "por el trabajo que ya se hubiera prestado, de la remuneración consiguiente a un contrato válido" (art. 9.2 ET).

1.2.- Peculiaridades en las condiciones de trabajo de los menores: en especial la jornada laboral

La prolongación excesiva de la jornada y la ausencia de adecuados períodos de descanso sin lugar a dudas constituyen factores que aumentan exponencialmente la posibilidad de un siniestro laboral (en tanto el cansancio y la fatiga acrecentarán el peligro) o de una degeneración del estado de salud del trabajador. La situación se agrava en el caso de los menores, merced a su desarrollo psicosomático incompleto, motivo por el cual el legislador ha adoptado una serie de medidas modalizadoras de las condiciones de trabajo aplicables a este colectivo[264], centradas fundamentalmente, aunque no sólo, en lo relativo al tiempo de trabajo.

1.2.1.- El tiempo de trabajo

La normativa vigente en materia de jornada de los menores de edad debe tomar como primer referente la Directiva 94/33/CE, la cual establece toda una serie de objetivos vinculados al tiempo de trabajo; a nivel interno, es el Estatuto de los Trabajadores el encargado principal de ordenar esta materia, en especial en sus artículos 6, 34, 35, 36 y 37, sin olvidar el RD 1561/1995[265]. Este elenco normativo recoge matizaciones en materia de duración y distribución del tiempo de prestación de servicios cuya razón de ser radica en

---

[260] STCo 77/1997, de 12 marzo (RTC 77). En la doctrina, por todos, OLARTE ENCABO, S.: "Artículo 7", en AA.VV.: *Comentarios al Estatuto de los Trabajadores*, Granada (Comares), 1998, pág. 170 o RAMOS QUINTANA, M.I.: "El trabajo de los menores (En torno al artículo 6)", cit., pág. 304.
[261] MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P.: *Aptitud legal y capacidad en el contrato de trabajo*, cit., pág. 120.
[262] STS 7 junio 1962 (RJ 2492). En el mismo sentido, respecto a un menor no emancipado que trabajaba sin autorización paterna expresa, "no constando que el trabajador vivía con independencia de sus padres, se ha de entender que vivía con sus padres y se ha de presumir que conocían que su hijo estaba trabajando y en consecuencia con su actitud estaban consintiendo tácitamente y de *facta concludentia* que el menor trabajara", como confirma el hecho de que sea el padre quien presente la demanda, STSJ Madrid 16 mayo 1997 (AS 1586).
[263] SSTSJ País Vasco 27 febrero 1998 (AS 765) y Andalucía/Granada 16 febrero 1999 (AS 792).
[264] STSJ Cataluña 14 marzo 2008 (AS 1244).
[265] Un repaso a vuela pluma del contenido de ambas clases de normas permite alcanzar una primera conclusión: las de carácter interno son más proteccionistas que las de ámbito supranacional, pues mientras aquéllas optan "por blindar la regulación legal... mediante unos preceptos que no contemplan excepciones y que además no son disponibles para la autonomía colectiva ni para la individual... [las segundas] se elaboran siguiendo una técnica consistente en fijar unas reglas generales seguidas de numerosas vías de escape... [permitiendo a] los Estados miembros... [apartarse] de los límites fijados de forma general cuando concurran determinadas circunstancias cuya descripción es bastante laxa", MARTÍNEZ YÁÑEZ, N.Mª.: "Disponibilidad horaria y trabajadores menores de edad", en AA.VV. (CABEZA PEREIRO, J.; BALLESTER PASTOR, Mª.A. y FERNÁNDEZ PRIETO, M., Dirs.): *La relevancia de la edad en la relación laboral y de Seguridad Social*, Cizur Menor (Aranzadi/Thomson), 2009, pág. 435.

atender como conviene el bien jurídico dado por la protección frente a agotadoras jornadas de trabajo incompatibles con un normal modo de vida de los menores[266]:

1) La duración máxima de la jornada ordinaria de un menor será de cuarenta horas semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual (art. 34.1 ET), si bien la máxima diaria no podrá exceder de ocho incluyendo, en su caso, el tiempo dedicado a la formación (art. 34.3.3º ET); para el resto de empleados, en cambio, el límite es de nueve horas diarias pudiendo ser ampliado en convenio colectivo (art. 34.3.2º ET). De este modo, y aun cuando no está expresamente prohibida por el ordenamiento español, la distribución irregular de la jornada del menor queda seriamente limitada.

El tope diario constituye una proscripción absoluta; de hecho, en caso de pluriempleo, la suma de los quehaceres desarrollados para distintos empleadores no puede exceder de dicho parámetro, pues, conforme al art. 34.3.3º *in fine* ET, el total de las horas realizadas no podrá superar las ocho diarias[267].

2) Respecto al descanso entre jornadas se aplica la regla general, de manera que entre el final de una y el comienzo de otra deben mediar un mínimo de doce horas (art. 34.3.1º ET). Esta previsión general debe ser puesta en conexión, cuando se trata de menores, con cuanto el art. 34.3.3º *in fine* ET señala para el pluriempleo, de manera que si para un trabajador común las doce horas habrán de transcurrir en relación con la misma empresa sin tomar en consideración otras posibles actividades, para un menor dicho período deberá ser tenido en cuenta por todas las unidades productivas para las que éste preste sus servicios; en consecuencia, es posible deducir que entre el fin de su jornada y el inicio de otra en cualquiera de ellas debe mediar el período referenciado.

3) En cuanto a la pausa intrajornada, frente a la previsión aplicable a los adultos (quince minutos en el marco de seis horas), su duración mínima será de treinta minutos y habrá de establecerse siempre que la duración de la jornada diaria continuada exceda de cuatro horas y media (art. 34.4.2º ET), pudiendo ser fraccionada, aunque lo recomendable es que sea consecutiva. Será la autonomía colectiva o individual la encargada de determinar si se trata de tiempo de trabajo efectivo o recuperable.

4) El descanso semanal del menor será de, al menos, dos días ininterrumpidos en lugar del día y medio aplicable a cualquier trabajador (art. 37.1 ET). El ET no prohíbe de manera expresa su acumulación en períodos de catorce días, pero una interpretación teleológica permite concluir que las circunstancias especiales de quien no alcanza los dieciocho años y la garantía de su seguridad y salud obstaculizan semejante agrupación.

5) El art. 6.3 ET prohíbe realizar horas extraordinarias a los menores de dieciocho años. La interdicción es absoluta, tal y como han señalado algunos pronunciamientos judiciales cuando no dudan en afirmar como el veto legal no admite excepción[268]. Ahora bien, prestadas dichas horas a pesar de la contravención, el trabajador tendrá derecho a cobrar la retribución fijada para ese tipo de servicios[269].

---

[266] STS 9 junio 1999 (RJ 6394). "La *ratio legis* de la limitación del horario de los trabajadores menores es una cuestión de interés público que atiende a la propia energía del trabajador, inferior con carácter general a la de los adultos" [MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P.: *Aptitud legal y capacidad en el contrato de trabajo*, cit., pág. 230]. Tal premisa marca de forma indeleble las dos finalidades fundamentales a alcanzar: de un lado, garantizar de manera más óptima la seguridad y salud de este colectivo de empleados tomando en consideración su mayor debilidad física y psíquica; de otro, conceder prioridad a la educación y formación, tanto académica como humana, del menor, de manera tal que el desempeño de un quehacer profesional no interfiera de forma sustancial en dichas facetas, [FERNÁNDEZ VILLAZÓN, L.A.: "Capítulo XI. Ordenación del tiempo de trabajo (I): duración y distribución del tiempo de trabajo", en AA.VV. (MARTÍN VALVERDE, A. y GARCÍA MURCIA, J., Dirs. y Coords.): *Tratado Práctico de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, Cizur Menor (Aranzadi), 2002, pág. 789].

[267] STSJ Castilla y León/Valladolid 6 febrero 2004 (JUR 231056).

[268] STS 9 junio 1999 (RJ 6394) y SSTSJ Baleares 5 septiembre 2006 (JUR 16377/2007) y 22 abril 2008 (RJCA 391765). La falta de referencia a estos sujetos en el art. 35 ET ha llevado a plantear si semejante prohibición resulta absoluta o, en cambio, si les estaría permitido realizar aquellas tareas destinadas a reparar o prevenir siniestros y otros daños extraordinarios y urgentes tal. Para algunos autores "sí parece posible superar el límite de la jornada ya indicado en el caso de tener que realizar horas extraordinarias para prevenir o reparar siniestros u otros daños extraordinarios o urgentes, ya que tales horas no computan a efectos de la duración máxima de la jornada laboral ordinaria ni del número máximo legal de horas extraordinarias. Eso sí, en tal caso, lo adecuado sería compensar tales horas con el necesario descanso del menor, equivalente o superior --lo que sería óptimo-- al tiempo trabajado", MELLA MÉNDEZ, L.: "La protección de los menores en el Derecho del Trabajo: reflexiones generales", *AS*, núm. 13, 2008 (BIB 2008/2395).

[269] SSTSJ País Vasco 29 abril 1997 (AS 1446) y Canarias/Santa Cruz de Tenerife 23 noviembre 1999 (AS 4053).

6) Nada impide al trabajador menor desarrollar su actividad a turnos en los términos del art. 36.3 ET, con la única limitación de que en ningún caso podrá quedar destinado al turno de noche cuando esta adscripción conlleve su inclusión en la noción jurídica de trabajo nocturno, pues está tajantemente prohibido por el art. 6.2 ET.

La norma no viene a vetar únicamente la configuración del menor como trabajador nocturno, sino que va más allá al vedar la prestación de servicios en un determinado horario, el comprendido entre las diez de la noche y las seis de la mañana (art. 36.1 ET), siendo contrariado su mandato siempre que aquél desarrolle sus quehaceres en dicha franja el día[270]. Sea como fuere, cuando, incumpliendo la norma, se presten servicios en dicho lapso temporal, el trabajador generará la compensación económica correspondiente[271].

1.2.2.- *Otras condiciones laborales*

Conforme ha sido indicado, la minoría de edad ajusta en determinados supuestos el ejercicio de ciertos derechos laborales (distintos a cuanto afecta al tiempo de trabajo), pudiendo citar como ejemplos más señeros en el ordenamiento español los dos siguientes:

1) El art. 11.2 ET establece que el contrato para la formación y el aprendizaje se podrá celebrar con trabajadores mayores de dieciséis años y menores de veinticinco años -- si bien la disposición transitoria segunda RDLey 10/2011, de 26 de agosto, permite su celebración con empleados de hasta 30 años, siempre y cuando tenga lugar antes del 1 de enero de 2014-- que carezcan de la cualificación profesional reconocida por el sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo requerida para concertar un contrato en prácticas [art. 11.2.a) ET, en la redacción proporcionada por el RDLey 10/2011, de 26 de agosto]. La norma recoge, además, una regla de política educativa[272], pues la instrucción propia de esta modalidad contractual deberá permitir la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria cuando el trabajador contratado carezca de semejante titulación [art. 11.2.d).3º ET], debiendo las Administraciones educativas garantizar una oferta adaptada a este objetivo (art. 27.1º RD 395/2007, de 23 de marzo).

Dicha situación no es exclusiva de los trabajadores que no han cumplido los dieciocho años, pero sí puede afectar, por razones de fecha de nacimiento obvias, en superior medida a un menor que a un mayor de edad, de ahí que su materialización práctica afecte en un alto porcentaje a cuantos se encuentren en esa franja.

2) En cuanto se refiere a los derechos de carácter colectivo, los trabajadores menores pueden participar en las elecciones a representantes unitarios dentro de la empresa, pero tienen limitada la capacidad para ser elegibles, pues únicamente ostentarán dicha condición quienes tengan los dieciocho años cumplidos en el momento de presentación de las candidaturas (art. 69.2 ET). Ahora bien, en aquellas empresas cuya actividad se encuadre en un sector de actividad donde sea relevante el número de trabajadores menores de edad, el Gobierno, previa las consultas oportunas con las asociaciones empresariales y organizaciones sindicales, dictará las normas necesarias para la aplicación del Título II ET, si bien en dicha decisión habrá de respetar el contenido básico de estos procedimientos de representación en la empresa (disposición final 3ª ET); previsión ésta, en cualquier caso, nunca llevada a efecto en el ordenamiento español.

La razón de la restricción incorporada al art. 69.2 ET quizás derive de la falta de madurez del menor para ejercer las labores correspondientes a la defensa de los intereses frente al empleador, de manera que "la normativa presupone que los menores no han alcanzado un nivel de desarrollo de su personalidad que les habilite para ejercer eficazmente las funciones de representación"[273]. El argumento choca, sin embargo, con la solución adoptada por la Ley

---

[270] SSTSJ Aragón 30 abril 2001 (JUR 284569) y 22 septiembre 2006 (JUR 297834/2007) o Cataluña 28 enero 2005 (JUR 120178) y 30 marzo 2007 (JUR 290509).
[271] SSTSJ Canarias/Santa Cruz de Tenerife 23 noviembre 1999 (AS 4053) y Aragón 30 abril 2001 (JUR 284569).
[272] SSTSJ Andalucía/Granada 4 marzo 1997 (AS 999) y Andalucía/Málaga 29 junio 2001 (AS 3157).
[273] No obstante la afirmación, sumamente críticos con dicho argumento, APARICIO TOVAR, J. y OLMO GASCÓN, A.M.: *La edad como factor de tratamientos desiguales en el trabajo*, Albacete (Bomarzo), 2007, págs. 140 y 141. En efecto, "con esta medida se aparta a los trabajadores menores de dieciocho años no ya sólo de la responsabilidad que recae sobre cualquier representante legal de los trabajadores, sino también de las peculiares atribuciones y privilegios que a éstos se les reconoce. Además, con este déficit representativo se reduce a la mínima expresión el derecho de los trabajadores menores a participar en la gestión de la empresa... [de manera que] esta medida restrictiva vuelve a

1/1996, que no sólo reconoce al menor los derechos de afiliación y a fundar sindicatos, sino también el derecho a formar parte de sus órganos directivos, aun cuando deba actuar a través de sus representantes[274].

1.3.- Seguridad y salud en el trabajo

La Directiva 94/33/CE surge en el marco de las actuaciones puestas en marcha tras la Directiva 89/391/CEE, de 12 de junio, relativa a la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo y, por tanto, constituye prueba evidente de la conexión entre la intervención tutelar del esfuerzo productivo de niños y jóvenes y la política social de la UE en materia de prevención de riesgos laborales.

1.3.1.- Trabajos prohibidos a menores

La prohibición de ciertos trabajos antes de la mayoría de edad no puede reputarse discriminatoria, pues pretende proteger al adolescente frente a la ejecución de una prestación laboral o profesional capaz de afectar a su integridad o a su formación humana y profesional[275]. Las actividades vetadas se contemplan en el Decreto de 26 de julio de 1957, vigente hasta que el Gobierno cumpla las previsiones del art. 27.2 LPRL (y del art. 6.2 ET) y establezca las limitaciones a su contratación en trabajos que presenten riesgos específicos[276]; ello no obstante, para conocer la lista completa no basta con atender a aquella norma, resultando preciso rastrear numerosas disposiciones que, actualizando aquélla, se han ocupado de la cuestión (así, el RD 783/2001, de 6 de julio, sobre radiaciones ionizantes)[277].

El Decreto, que enumera dónde no puede ser empleado el menor sin contemplar sanciones, siendo su vulneración la que constituye infracción tipificada en la LISOS y, por ello, sancionable[278], contempla prohibiciones relativas (a aplicar si concurren características capaces de generar riesgos excesivos, de forma tal que, si ausentes, no hay obstáculo para el desempeño de la actividad por un menor) y absolutas (trabajos cuya ejecución quedará proscrita independientemente de las circunstancias bajo las cuales se presten)[279]; en ocasiones, incluso, queda excluida la mera presencia del joven en el centro de trabajo, como ocurre en los casos de producción de vapores, emanaciones tóxicas o polvos perjudiciales o cuando haya peligro de incendio o explosión[280]. Incluye también una fórmula genérica y habilita el recurso a la analogía para ampliar el elenco, correspondiendo al inspector de trabajo valorar las concretas circunstancias concurrentes[281]. En todo caso, dada la anacronía del Decreto[282], es importante tomar en consideración también los criterios judiciales, según

---

reproducir los típicos prejuicios que desde antiguo pesan sobre los trabajadores menores de dieciocho años", LOZANO LARES, F.: *La regulación del trabajo de menores y jóvenes*, cit., pág. 213.

[274] A tenor de lo expuesto, y al menos en teoría, el trabajador no podrá ser miembro de un comité de empresa, pero sí Secretario General de un sindicato, OJEDA AVILÉS, A.: *Derecho Sindical*, 8ª ed., Madrid (Tecnos), 2003, pág. 171.

[275] STS 9 junio 1999 (RJ 6394).

[276] Resulta patente el desajuste entre ambos textos, procediendo criticar la vaguedad de la LPRL ("limitaciones"), que contrasta con la contundencia del ET ("no podrá") y la Directiva 94/33/CE ("prohibiciones") [GARCÍA VALVERDE, M.D.: "El trabajo de los menores y su protección", *RTSS*, núm. 11, 2000, pág. 34 o RAMOS QUINTANA, M.I.: "El trabajo de los menores (En torno al artículo 6)", cit., pág. 306]; aun así, constituyen "dos mandatos legales que se cruzan en un mismo ámbito de actuación, como se pone de manifiesto ante el hecho de que exista una norma reglamentaria que hace las veces de disposición de desarrollo de uno y otro", CABEZA PEREIRO, J.: "El trabajo peligroso de los niños (II Parte)", *Revista del Consejo General de Graduados Sociales*, núm. 3, 2005, pág. 63.

[277] Hasta el punto de convertirse en una "complicada tarea", LOZANO LARES, F.: *La regulación del trabajo de menores y jóvenes*, cit., pág. 166.

[278] STS 4 marzo 1997 (RJ 2020).

[279] Las prohibiciones relativas sólo adquieren virtualidad "en tanto intervenga en el desarrollo o ejecución de la actividad un elemento o factor: sea un concreto lugar, sea una sustancia, una operación o un procedimiento", de forma tal que "si el factor o elemento desaparece o cambia por otro la actividad no está prohibida"; lo cual "no puede ocurrir cuando la prohibición afecta a la naturaleza misma de la actividad", pues entonces tendría lugar la desaparición o un cambio de la misma, "supuesto este último que, en algunas ocasiones, no puede llevarse a cabo", APILLUELO MARTÍN, M.: *La relación de trabajo del menor de edad*, cit., págs. 150-151.

[280] STSJ Cataluña 29 abril 2009 (JUR 410720).

[281] MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P.: *Aptitud legal y capacidad en el contrato de trabajo*, cit., pág. 236.

[282] En efecto, las previsiones de 1957 han quedado desfasadas, superadas por la realidad productiva y tecnológica: 1) Por una parte, se observan ausencias muy significativas, no sólo de actividades, sino de sectores productivos completos. Así, por ejemplo, "se prohíbe…, dentro de las industrias forestales, la preparación del carbón vegetal y no se menciona la prevención y extinción de incendios; no se incluye el sector agrícola, que debido a la creciente mecanización ha llegado a ser una de las actividades productivas más peligrosas, ni el sector marítimo-pesquero, ni se alude al trabajo en las centrales nucleares" [LOZANO LARES, F.: *La regulación del trabajo de menores y jóvenes*, cit., págs. 169-170]. 2) Por otra, "muchas de las actividades, procesos nocivos y sustancias peligrosas que se mencionan en aquella norma no se emplean hoy en casi ninguna industria, o la evolución de la tecnología ha hecho que el peligro que antes se presentaba y que justificaba la prohibición concreta se haya atenuado hoy hasta niveles inapreciables o que

los cuales para determinar la peligrosidad de una máquina, hay que atender a la realidad tecnológica del momento en que se aplica la norma[283].

El Decreto alcanza operatividad en la contratación y posteriormente, forzando en este caso a la acomodación del puesto o al traslado del menor para evitar la prestación bajo las condiciones proscritas[284]; téngase en cuenta, además, que el criterio cronológico se aplica con independencia de que esté próximo el cumplimiento de los dieciocho años y de cual sea la constitución física del menor[285], aunque tales factores puedan afectar a la graduación de la sanción[286]. La existencia de incumplimiento no precisa que el trabajador sufra accidente alguno, siendo indiferentes también, por tanto, eventuales lesiones, que podrán incidir, no obstante, en el montante de la multa[287]. Igualmente, resulta intrascendente de cara a eludir la responsabilidad la impartición de formación[288]; por su parte, el alegato de desconocimiento de la edad revela, en sí, negligencia grave y encubre otras infracciones, pues tal dato es esencial para proceder a la evaluación de riesgos[289]. Es más, tampoco exonera al empresario el hecho de que sea el Servicio de Empleo quien haya enviado a los candidatos de edad inferior a la permitida, sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario o la Administración[290]. En fin, el convenio y el contrato no pueden permitir lo que el Decreto prohíbe[291]; tampoco la autorización paterna, insuficiente para justificar la contravención de normas imperativas[292].

Sea como fuere, los arts. 6.2 ET y 27.2 LPRL no limitan la capacidad de obrar laboral del menor; simplemente, y en base a razones de política social de naturaleza preventiva, sujetan a condiciones la ejecución del contrato de trabajo por él celebrado. Así pues, el Decreto de 1957 es "una típica norma de seguridad y salud laboral de carácter tuitivo que se limita a enumerar una serie de 'actividades e industrias' en las que será el 'trabajo' de los menores de dieciocho años en las tareas enumeradas lo que quede prohibido 'en general' y no su contratación"[293]. En otras palabras, las restricciones en aquél tipificadas versan más sobre el contenido de la prestación y los lugares donde se desarrolla que sobre la esencia misma del negocio jurídico bilateral entre las partes[294].

En efecto, "la capacidad de obrar es un presupuesto que afecta al consentimiento, mientras que las prohibiciones de trabajo, en cuanto referidas a la prestación, deben ser relacionadas con el objeto del contrato y con su indiscutible licitud"; así pues, "las prohibiciones legales no se refieren a la validez del consentimiento y no son limitaciones en la capacidad de obrar, sino impedimentos para realizar determinados actos", que pueden ser jurídicos (por ejemplo, la prohibición de testar del art. 752 CC o la de efectuar determinadas compras del art. 1459 CC) o físicos (como ocurre con los vetos del Decreto de 1957). De hecho, "la distinción entre capacidad de obrar y trabajo prohibido vuelve a ser esencial para entender y explicar que un emancipado de diecisiete años pueda contratar su trabajo porque tiene plena capacidad de obrar, pero no pueda prestarlo cuidando reses bravas, azogando espejos o fabricando ácido clorhídrico, porque tales actividades no pueden constituir objeto lícito del contrato de un menor de dieciocho años"[295].

---

incluso haya desaparecido", MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P.: *Aptitud legal y capacidad en el contrato de trabajo*, cit., pág. 237.

Es más, dos nuevas críticas cabe verter junto a la *supra* citada, en tanto, primero, "repugna a la idea de transitoriedad que una norma perviva [tantos años] a una disposición derogatoria que la mantuvo vigente sólo hasta que fuera sustituida por otra", y, segundo, su larga vigencia contradice el principio del art. 2 del Convenio 182 OIT, que reclama la revisión periódica y la actualización de las inclusiones, CABEZA PEREIRO, J.: "El trabajo peligroso de los niños (II Parte)", cit., pág. 64.

[283] STSJ Asturias 17 diciembre 2004 (JUR 5314/2006).
[284] STSJ Cataluña 14 marzo 2008 (AS 1244).
[285] SAP Madrid 11 febrero 2008 (JUR 113227).
[286] STS 5 julio 1995 (RJ 5992).
[287] STS 2 julio 1996 (RJ 5603).
[288] STSJ Castilla y León/Valladolid 28 junio 2002 (JUR 242294).
[289] STSJ Cataluña 26 febrero 2009 (JUR 386843).
[290] STSJ Castilla y León/Valladolid 31 mayo 2001 (JUR 246105).
[291] SSTSJ Castilla y León/Valladolid 31 mayo 2001 (JUR 246105) o Baleares 27 enero 1997 (RJCA 16).
[292] STS 5 julio 1995 (RJ 5992).
[293] LOZANO LARES, F.: *La regulación del trabajo de menores y jóvenes*, cit., pág. 145.
[294] SUÁREZ GONZÁLEZ, F.: *Menores y mujeres ante el contrato de trabajo*, Madrid (Instituto de Estudios Políticos), 1967, pág. 89.
[295] SUÁREZ GONZÁLEZ, F.: "Capacidad para contratar (En torno al artículo 7)", *REDT*, núm. 100, 2000, págs. 311-321.

1.3.2.- Medidas especiales para la protección de la seguridad y salud en el trabajo de los trabajadores menores

Cuando resulte jurídicamente factible contratar a un menor, el empresario, de hacerlo, asumirá una serie de obligaciones preventivas específicas respecto al mismo[296], a fin de atender a la singular condición de sujetos en cuyo debe procede citar su inferior fuerza física, su limitada experiencia para enfrentarse a las amenazas del contexto laboral y una mermada formación en lo atinente a la seguridad y salud en el trabajo. La prueba de ello viene dada por los datos que muestran como sus accidentes suelen resultar singularmente graves y acontecer en los primeros días o semanas de trabajo[297].

Los datos al respecto son estremecedores: "los trabajadores principiantes y jóvenes, sin experiencia en el puesto de trabajo, tienen una probabilidad cinco veces mayor de resultar heridos durante las primeras cuatro semanas en el trabajo que otros trabajadores"[298]. Su situación es tan delicada que "el perfil de un trabajador que sufre un accidente de trabajo es de un joven entre 16 y 25 años, con un contrato inferior a seis meses, en el sector servicios o en el sector construcción, normalmente de baja cualificación profesional, recién incorporado, y/o que trabaja en empresas de menos de 50 trabajadores"[299]. El trabajo precario "y la necesidad de la juventud de experimentar y correr más riesgos que los adultos hacen que no sea extraño que los jóvenes tengan una tasa de siniestralidad bastante superior a la de los trabajadores adultos"[300].

Para otorgar respuesta a esta cuestión el art. 27 LPRL introduce algunas modulaciones a las obligaciones generales establecidas en la norma, permitiendo concluir que no cabe equiparar ni el nivel de seguridad que debe presentar un puesto ocupado por un mayor de edad y el que debe ofrecer cuando quien lo desempeña no alcanza los dieciocho años, ni la negligencia de un menor con la del resto, en tanto el descuido de aquél conecta con su falta de experiencia y su inmadurez[301]. De este modo, la LPRL acaba por configurar un régimen singular (una "protección reforzada"[302]), concretado en lo siguiente:

1) La evaluación de riesgos, a efectuar antes de la incorporación del menor al trabajo, debe servir para determinar la naturaleza, grado y duración de su exposición, en cualquier actividad susceptible de presentar un riesgo específico al respecto, a agentes, procesos o condiciones que puedan poner en peligro su seguridad y salud, teniendo en cuenta, en especial, los riesgos específicos para la seguridad, salud y desarrollo de los jóvenes derivados de su falta de experiencia, su inmadurez para evaluar los riesgos y su desarrollo todavía incompleto (art. 27.1 LPRL)[303]; de igual modo procede actuar ante una modificación en las condiciones de trabajo que pueda tener trascendencia en el ámbito preventivo. Cuando la evaluación del puesto permita concluir una especial peligrosidad para quien no ha cumplido los dieciocho años no podrá ser adscrito al mismo y, si ya lo está desempeñando, procederá alejarle del riesgo mediante la adaptación de condiciones o la movilidad funcional[304].

2) El art. 27.1 LPRL (concordante con el art. 18 LPRL) obliga al empresario a informar al menor y a sus padres o tutores intervinientes en la contratación conforme al art. 7.b) ET de

---

[296] "Deberes preventivos adicionales", STSJ Cataluña 14 marzo 2008 (AS 1244).
[297] Por citar algunos ejemplos, la STSJ Cataluña 14 marzo 2008 (AS 1224) versa sobre el siniestro de un trabajador con un mes de antigüedad, la STSJ Cataluña 7 noviembre 2006 (AS 2333/2007) constata que la relación laboral comenzó mes y medio antes de la lesión y las SSTSJ Cataluña 19 mayo 2005 (AS 1855) o Comunidad Valenciana 25 junio 2003 (RJCA 203/2004) y la SAP Barcelona 19 diciembre 2003 (AC 1754) resuelven sendos supuestos en que el accidente tuvo lugar el primer día de trabajo.
[298] AGENCIA EUROPEA PARA LA SEGURIDAD Y LA SALUD EN EL TRABAJO: "La seguridad de los trabajadores jóvenes. Consejos para empresarios", *Facts*, núm. 61, 2006, pág. 1.
[299] GONZÁLEZ AGUDELO, G.: "Incidencia de la variable 'edad' en las cifras de siniestralidad laboral", en AA.VV. (TERRADILLOS BASOCO, J.Mª., Dir.): *La siniestralidad laboral. Incidencia de las variables "género", "inmigración" y "edad"*, Albacete (Bomarzo), 2009, pág. 209
[300] OBSERVATORIO DE LA JUVENTUD EN ESPAÑA: "Jóvenes, riesgos laborales y siniestralidad", *Prevención, trabajo y salud: Revista del INSHT*, núm. 39, 2006, pág. 25.
[301] STSJ Cataluña 14 marzo 2008 (AS 1244).
[302] GARCÍA NINET, J.I. y VICENTE PALACIO, A.: "Acción preventiva en los colectivos específicamente protegidos", en AA.VV.: *Manual de prevención de riesgos laborales*, Barcelona (Atelier), 2002, pág. 212.
[303] En otras palabras: el empresario "conoce cuáles son los puestos de trabajo prohibidos, pero respecto de los permitidos, debe nuevamente evitar los riesgos, procediendo a una evaluación de los inevitables, pensando en las causas o motivos de protección especial del joven: su inexperiencia, su inconsciencia y su desarrollo incompleto", APILLUELO MARTÍN, M.: *La relación de trabajo del menor de edad*, cit., pág. 165.
[304] STSJ Cataluña 14 marzo 2008 (AS 1244).

los riesgos y de las medidas preventivas adoptadas para su protección. Bastará a estos efectos la información verbal[305], pero el deber no queda cumplido con la mera inclusión de declaraciones formales en el contrato, pues si esto nunca es suficiente, menos aun cuando el trabajador no alcanza la mayoría de edad[306].

3) Más allá de cuanto indica el art. 27 LPRL, no cabe duda de que la condición personal del menor influye en el adecuado cumplimiento de cualesquiera obligaciones preventivas del empleador[307], así como en la necesidad de que despliegue una mayor diligencia y vigilancia sobre el desarrollo laboral del operario, en previsión de posibles desviaciones respecto a los métodos previstos y las instrucciones proporcionadas[308], no en vano el empresario, al planificar la prevención, debe prever las distracciones o imprudencias no temerarias que pudiera cometer el trabajador (art. 15.4 LPRL), y si tal previsión es importante respecto a toda la plantilla, más lo será cuando se refiera a alguien inexperto. Así pues, la obligación tuitiva no se cumple con la simple prohibición al menor de los trabajos peligrosos, sino que es preciso adoptar medidas para que no pueda realizarlos, no bastando con la advertencia de no desarrollar una actividad o seguir cierto comportamiento, pues debe impedirse que el trabajador se encuentre solo frente al riesgo[309], a fin de evitar que adopte decisiones peligrosas[310]. Precisamente por ello, se invita a los empresarios a designar un mentor o tutor para supervisar a estos trabajadores[311].

4) Pese al silencio del art. 27 LPRL, la minoría de edad constituye causa bastante para reclamar especial atención en el cumplimiento del deber formativo del art. 19 LPRL, que resulta particularmente importante cuando se trate de adolescentes sin experiencia profesional ni conocimientos técnicos y con una antigüedad mínima[312], pues la formación debe ser adecuada y tal adecuación exige tener presentes las características propias de los destinatarios[313]. Es preciso atender también a la categoría profesional reconocida al menor, pues, dado su carácter por lo normal auxiliar, implica una gran polivalencia funcional que reclama un aprendizaje plural respecto a cuantas tareas asuma[314].

La mera entrega de un manual de instrucciones, insuficiente con respecto a cualquier empleado, todavía lo es más cuando éste, por su juventud, precisa de mayores explicaciones para una cabal comprensión de los contenidos formativos[315]. Tampoco sirve de eximente el hecho de que fuera a trabajar con su padre y que éste quedara encargado de explicarle lo relativo a la materia[316].

5) En tanto el art. 27 LPRL exige al empresario evaluar los riesgos en los términos expuestos y el art. 22 LPRL excepciona la voluntariedad de la vigilancia de la salud, entre otros casos, cuando sea imprescindible para valorar los efectos de las condiciones de trabajo en la salud del trabajador, cabe concluir que el reconocimiento podrá imponerse al menor si el análisis del puesto determina la presencia de amenazas a su integridad[317]. No se trata de una obligación absoluta para todo tipo de actividad y trabajador, pues es preciso valorar especialmente los factores propios de la minoría de edad y los elementos objetivos del trabajo para advertir la necesidad de la intervención[318].

---

[305] STSJ Cantabria 9 noviembre 2001 (Rec. 264/2001).
[306] SAP Murcia 27 mayo 2003 (JUR 240630).
[307] STSJ Andalucía/Granada 12 mayo 2003 (JUR 182153).
[308] STSJ Cataluña 9 marzo 2007 (JUR 305368).
[309] STS 3 marzo 1998 (RJ 2307).
[310] SSTSJ Asturias 21 noviembre 2008 (AS 592/2009).
[311] STSJ Cataluña 14 marzo 2008 (AS 1244).
[312] STSJ Cataluña 7 noviembre 2006 (AS 2333/2007).
[313] STSJ Asturias 11 julio 2003 (AS 3997).
[314] STSJ Cataluña 16 marzo 2001 (AS 1463).
[315] SSTSJ Cataluña 14 marzo 2008 (AS 1244).
[316] STSJ Canarias/Santa Cruz de Tenerife 17 junio 2004 (JUR 201879).
[317] Aunque nada digan a este respecto ni el art. 22 ni el art. 27 LPRL, procede apuntar cómo "una de las medidas más idóneas con las que cuenta el empresario para dar plena efectividad a su concreta obligación de adecuar el trabajo a las características personales de los menores que emplee es, precisamente, la realización de reconocimientos médicos previos y sistemáticos que le permitan detectar las aptitudes naturales psicofísicas de cada uno de ellos para el concreto puesto que vayan a ocupar", LOZANO LARES, F.: *La regulación del trabajo de menores y jóvenes*, cit., págs. 165.
[318] APILLUELO MARTÍN, M.: *La relación de trabajo del menor de edad*, cit., págs. 176-177.

1.4.- Responsabilidad administrativa por infracción de las normas sobre trabajo de menores

El art. 8.4 LISOS tipifica como infracción muy grave la transgresión de las normas sobre trabajo de menores. Tal será la calificación correspondiente, excepto cuando se trate de la inobservancia de las disposiciones específicas sobre protección de su seguridad y salud, pues entonces se aplicará, como norma especial, el art. 13.2 LISOS, donde tal comportamiento se lista entre las infracciones muy graves en materia preventiva (Capítulo II, sección 2ª), merecedor, por tanto, de sanciones más elevadas a las previstas para las contempladas en el Capítulo II, sección 1ª (infracciones en materia de relaciones laborales). Por cuanto hace a la vulneración de las normas relativas al tiempo de trabajo, pese a su tipificación general como falta grave en el art. 7.5 LISOS, su sanción debe tener lugar a partir del citado art. 8.4 LISOS cuando los afectados sean menores; es decir, como muy grave[319].

2.- Período de prueba

La posibilidad de que titular de la unidad productiva y trabajador sometan la plena eficacia del contrato de trabajo a un período de prueba a fin de comprobar si las aptitudes y cualificaciones del empleado se corresponden con las exigencias del puesto de trabajo a desarrollar o si las condiciones laborales colman las expectativas del asalariado[320], encuentra cobijo legal en el art. 14 ET.

Dicho precepto no ofrece una "definición legal de la prueba en el contrato de trabajo, que podría concretarse en el período limitado de tiempo en el que las partes se someten a mutua experimentación a través de las correspondientes prestaciones sinalagmáticas"[321].

En cualquier caso, su razón última pasa por "verificar si se cumplen las expectativas depositadas por uno y otro en el vínculo contractual, a efectos de decidir si otorgan estabilidad y carácter definitivo a la relación laboral concertada, o si, por el contrario, alguno de ellos opta por resolver libremente el contrato"[322]; en otras palabras, "la finalidad del instituto del período de prueba es la experimentación 'sobre el terreno' de la relación de trabajo mediante la ejecución de las prestaciones respectivas de las partes, siendo sus funciones manifiestas la comprobación de la aptitud profesional y la adaptación al puesto de trabajo del trabajador contratado, teniendo mayor significación estas funciones en los trabajos cualificados y de dirección o supervisión, que en otros menos cualificados y tiene, consustancialmente, un carácter de temporalidad y provisionalidad, y de ahí, que sea razonable, que su duración sea por lo general, breve"[323].

De conformidad con el precepto señalado, semejante estipulación habrá de ser recogida por escrito, conformándose como un requisito *ad solemnitatem* pues, "al configurarse como un pacto típico en el inicio del contrato, dependiente de la voluntad de empresa y trabajador, a quienes puede interesar o no pactarlo, por lo que para que se entienda existente no basta con que así se prevea de manera genérica en el Convenio Colectivo aplicable a la relación laboral que se concierta"[324], es necesario respetar la exigencia de forma manuscrita, aun cuando *ex* art. 8.1 ET el propio contrato de trabajo no haya de cumplir expresamente con tal ceremonia.

---

[319] SSTSJ Murcia 6 abril 2001 (JUR 171797) y Castilla y León/Valladolid 6 febrero 2004 (JUR 231056).
[320] En efecto, "no está de más recordar que el fundamento del período de prueba al que se refiere el artículo 14 del ET, se encuentra en que este se ofrece tanto en beneficio del trabajador, como en beneficio del empresario, y en que su finalidad no sólo es la primordial de constatar la aptitud técnica de aquél para la labor concreta encomendada, sino la de conocer otros datos relevantes y condiciones personales de los que conviene que estén informados, de un lado el empleador para una mejor satisfacción de sus intereses empresariales tales como disciplina, instrucción, diligencia, rendimiento, etc., y de otra el operario, al que le interesa comprobar en la práctica, el ambiente en que su tarea se va a desarrollar y desempeñar, el estado de organización de ésta, etc. En definitiva el fundamento del periodo de prueba es el conocimiento mutuo y lo más completo posible de los contratantes, para eliminar riesgos futuros, en orden al desarrollo de unas relaciones laborales continuadas, correctas y eficientes", STSJ La Rioja 21 marzo 2011 (JUR 132444).
[321] STS 18 abril 2011 (JUR 245257).
[322] GARCÍA RUBIO, Mª.A.: "El período de prueba", en AA.VV. (GOERLICH PESET, J,Mª., Coord.): *Contratación laboral y tipos de contrato: criterios jurisprudenciales*, Valladolid (Lex Nova), 2010, pág. 80.
[323] STS 20 julio 2011 (JUR 322391).
[324] SSTS 19 junio 1990 (RJ 5486) y 5 octubre 2001 (RJ 9590).

En cuanto a su duración será la establecida en convenio colectivo, si bien, cuando la norma paccionada no diga nada no podrá exceder de seis meses para técnicos titulados, ni de dos meses para el resto de trabajadores, y en las empresas con menos de veinticinco trabajadores no podrá extenderse más de tres meses para los primeros.

De esta manera, el legislador ha dejado claro que "las previsiones de los convenios colectivos sobre la duración del período de prueba prevalecen frente a lo convenido entre las partes"[325], considerándose nulas cuantas cláusulas contractuales resulten contrarias a lo previsto en la previsión convencional, "de ahí, que cuando el período de prueba pactado en el contrato individual de trabajo exceda del fijado en el convenio colectivo de aplicación para la categoría o grupo profesional del trabajador, tal cláusula deviene ilícita, en tanto rebase el máximo permitido, en aplicación del artículo 9.1 del Estatuto de los Trabajadores"[326].

Asimismo, la autonomía de las partes les hace libres para regular una extensión temporal adecuada a sus intereses, pero esa prerrogativa no es ilimitada habida cuenta de que "la negociación colectiva no puede magnificarse hasta el extremo de admitir como válidas fórmulas convencionales que pueden resultar incompatibles con la propia finalidad y funciones… del instituto del período de prueba, pues una regulación convencional en la que se fije una duración excesivamente dilatada de dicho período, bien puede sugerir… que se esté dando amparo a un resultado que, en la práctica, puede asemejarse a la funcionalidad real de los contratos temporales, lo que podría encubrir situaciones de fraude de ley al poder utilizarse para enmascarar unos fines no queridos por el citado precepto estatutario. Dichas cláusulas son radicalmente nulas por contrarias a la ley y al orden público social"[327] y, por tanto, no deben ser aplicadas cuando se pruebe que acaece abuso de derecho por parte del empleador al establecer un período de prueba demasiado dilatado en aras a comprobar la capacitación profesional del empleado[328].

Por otra parte, durante dicho tiempo, empresario y trabajador tienen la obligación de realizar las experiencias propias del objeto de la prueba, poniendo de manifiesto que la *ratio ultima* de la institución consiste en acreditar la idoneidad del trabajador para el empleo que motiva el contrato y el logro de ese objetivo lo condiciona todo[329]. Por tal razón, será nulo dicho pacto cuando el trabajador haya desempeñado ya las mismas funciones con anterioridad en la empresa bajo cualquier modalidad contractual.

A partir de tal previsión, cabe alcanzar dos conclusiones: de una parte, que el pacto ha de celebrarse expresamente al inicio de la relación laboral, sin poder ser firmado una vez comenzada ésta, pues en ese caso entraría en juego la prohibición legal, de manera que "habiendo desempeñado el demandante las mismas funciones para las que después se celebró contrato por escrito sin que al comienzo de la relación laboral se hubiera fijado período de prueba por escrito, no estaba autorizada la empresa a establecer posteriormente un período de prueba para realizar las mismas labores que venía realizando" con anterioridad[330] y, a lo sumo, cabe defender la validez del inicial pacto verbal de prueba cuando subyazca meramente un retraso en documentar lo pactado verbalmente y hayan transcurrido pocos días en llevar a cabo tal operación[331].

De otra, el pacto también será ineficaz cuando la aptitud para desempeñar las funciones correspondientes al puesto de trabajo ya estén sobradamente probadas y el empresario tenga conocimiento de ello, pues en ese caso la cláusula contractual respondería a una justificación distinta a la prevista en el art. 14.1 ET[332].

Ahora bien, no cualquier supuesto invalida sucesivos períodos de prueba, pues la doctrina judicial ha admitido su licitud en heterogéneas variantes, a saber:

---

[325] STSJ País Vasco 12 julio 2005 (AS 2859).
[326] STSJ Madrid 28 enero 2011 (AS 1378); fallando en idéntico sentido, STSJ Andalucía/Granada 4 mayo 2011 (JUR 334179).
[327] STS 20 julio 2011 (JUR 322391).
[328] STS 12 noviembre 2007 (RJ 701/2008).
[329] STS 23 enero 2008 (RJ 6970).
[330] STSJ Castilla y León/Valladolid 23 diciembre 2009 (AS 101/2010); en términos parecidos, STSJ Murcia 14 abril 2011 (JUR 185388).
[331] STSJ Extremadura 19 julio 2011 (JUR 317022).
[332] STSJ Baleares 22 junio 2011 (JUR 325620).

1º.- "En aquellos casos, en los que la empresa no ha podido acreditar [la idoneidad del empleado], porque el trabajador/a afectado ha decidido rescindir su contrato antes de ser evaluado, o por cualquier otra causa, no es absurdo ni ilógico interpretar, conjugando lo regulado en la norma convencional, lo dispuesto en la norma legal, y la doctrina jurisprudencial…, que no pudiéndose superarse el límite temporal pactado convencionalmente, si es posible, cuando el primero de los contratos finaliza por voluntad del trabajador y la empresa no ha podido determinar si el trabajador es o no idóneo para el puesto de trabajo para el que fue contratado, la suscripción de un segundo contrato, a través del cual podrá la empresa, fijar un nuevo período de prueba, que en ningún caso, teniendo en cuenta la duración del primer contrato, podrá superar el máximo que para realizar las experiencias profesionales fue establecido en la norma citada"[333].

2º.- Tampoco merecerá la sanción de nulidad el período de prueba establecido aun cuando el trabajador haya superado las pruebas correspondientes para la cobertura de la vacante, habida cuenta de que "la elección del mejor candidato, a que responde el proceso selectivo, tiene luego que confrontarse con el día a día del trabajo, pues sólo entonces, es decir, en el ejercicio de las concretas actividades laborales, es posible determinar la adecuación y aptitud del trabajador a las específicas tareas asignadas, su buena respuesta ante ellas y el cumplimiento de las expectativas puestas por el empresario"[334].

3º.- En fin, y por no seguir con más ejemplos, resulta lícito establecer dos períodos de prueba diferenciados en dos vínculos suscritos con la misma empresa cuando las funciones realizadas, a pesar de pertenecer a la misma categoría profesional, son distintas sin tener nada que ver la una con la otra y además han sido desarrolladas en centros de trabajo separados y bajo una organización y dirección diversa[335].

En otro orden de cosas, el empleado tiene los derechos y obligaciones correspondientes al puesto de trabajo desarrollado como si fuera de plantilla, a excepción de los vinculados a la resolución laboral, pues ésta podrá producirse a iniciativa de cualquiera de las partes durante su transcurso, siendo ésta una de las mayores peculiaridades de esta figura jurídica (art. 14.2 ET), no en vano "mientras dure el mismo, empresario y trabajador pueden rescindir libremente el contrato sin que sea necesario alegar y probar causa alguna, sin preaviso y sin derecho a indemnización a favor del trabajador o del empresario, salvo pacto en contra en convenio colectivo"[336].

En efecto, se trata de una "institución que permite a cualquiera de las partes que intervienen en el contrato de trabajo rescindir unilateralmente el mismo, por su sola y exclusiva voluntad, sin necesidad de cumplir ninguna exigencia especial al respecto, bastando con que el período de prueba este todavía vigente y que el empresario o el empleado extinga la relación laboral, sin que sea preciso para ello llevar a cabo ninguna clase especial de comunicación, ni especificar la causa que ha determinado tal decisión finalizadora, pues su motivación es meramente subjetiva de quien la adoptó, salvo que la decisión este motivada por razón discriminatoria que viole el art. 14 CE o vulnere cualquier otro derecho fundamental"[337], de manera tal que "la motivación de la resolución del contrato de trabajo durante el período de prueba, carecerá de trascendencia siempre que tenga cabida dentro del ámbito de libertad reconocido por el precepto legal que evidentemente no alcanza a la producción de resultados inconstitucionales" habida cuenta de que la facultad no es omnímoda para el empleador al tener que salvaguardar los derechos constitucionales[338]. En resumen, "solo en el caso de que se acredite que la extinción del contrato durante el período de prueba obedece a un móvil discriminatorio o vulnera algún derecho fundamental, la decisión extintiva puede ser nula si el empresario no consigue probar que su decisión es totalmente ajena a cualquier propósito de vulnerar aquellos derechos"[339].

Ahora bien, cuando la decisión de no continuar con el contrato sea comunicada superando "con creces la duración máxima prevista colectivamente… el cese en cuestión entrañ[ara] un

[333] STSJ Cataluña 14 enero 2011 (JUR 136301).
[334] STSJ Galicia 12 julio 2011 (JUR 318610).
[335] STSJ La Rioja 21 marzo 2011 (JUR 132444).
[336] STSJ Canarias/Las Palmas 29 septiembre 2006 (AS 2946).
[337] SSTS 2 abril 2007 (RJ 3193), 12 diciembre 2008 (RJ 257/2009), 14 mayo y 23 noviembre 2009 (RJ 3001 y 7761) y 18 abril 2011 (JUR 245257). Siguiéndolas, STSJ Murcia 14 abril 2011 (JUR 185388).
[338] SSTCo 94/1984, de 16 de octubre (RTC 94) y 166/1988, de 26 de septiembre (RTC 166).
[339] STSJ Madrid 22 junio 2011 (JUR 289109); en términos parecidos, STSJ Murcia 28 febrero 2011 (JUR 142836).

verdadero despido, que, carente de causa, debe calificarse como improcedente con los efectos legales propios de tal declaración, y sin que en la conclusión apuntada cuente con la menor incidencia la razón por la que su empresario formal pudo retrasarse a la hora de participarle tal decisión extintiva"[340].

Por otra parte, las situaciones de incapacidad temporal, maternidad, y adopción o acogimiento, que afecten al trabajador durante la prueba, interrumpirán el cómputo del plazo siempre y cuando exista acuerdo entre las partes al respecto (art. 14.3 *in fine* ET), tratándose de una "facultad dispositiva"[341]. Además, este pacto de prórroga "constituye una garantía para ambas partes en cuanto a que el período de prueba puede ser alargado más allá de los límites legales, pero de ello no se desprende que la facultad empresarial de desistir del contrato quede enervada por la existencia de dicho paréntesis" pues, en ningún caso, el precepto está regulando una inhibición de la facultad de desistimiento que viene reconocida como regla general en el apartado 2 del propio precepto legal, la cual sólo volvería a actuarse cuando se reanudara la prestación laboral después del fin de la circunstancia suspensiva[342].

Una vez finalizado el plazo pactado, y de no acaecer desistimiento por alguna de las partes, el vínculo producirá todos sus efectos[343], siendo computado el tiempo de servicios en la antigüedad del trabajador en la empresa (art. 14.3 ET).

Este somero repaso por el ordenamiento español permite constatar la falta de previsión expresa aplicable a los jóvenes en esta materia, pero ello no impide destacar que la existencia de este pacto podría constituir cauce habitual en la contratación de este colectivo pues, ante la falta de inexperiencia profesional, el empleador puede querer comprobar si las competencias del joven se adecuan o no a las necesidades del concreto desempeño, de manera que no habría de resultar extraño que en los comienzos de su vida profesional el adolescente haya de mostrar su idoneidad antes de que el vínculo laboral produzca sus plenos efectos.

Sin embargo, los datos demuestran la escasa incorporación de esta cláusula en el contrato de los jóvenes, reduciéndose a medida que han transcurrido los años y también cuando aumenta la edad del trabajador; quizás la razón se deba a la corta duración del período de prueba en España, a la utilización de las becas "como pacto de prueba previo a la firma de un contrato laboral"[344], así como al importante índice de temporalidad del empleo juvenil a nivel interno, circunstancias capaces de llevar al empleador a no considerar interesante su celebración pues tiene a su alcance otras vías para poner fin a la relación laboral sin que haya transcurrido demasiado tiempo de prestación de servicios.

CONTRATOS DE JÓVENES CON PERÍODO DE PRUEBA (número y porcentaje sobre el total)			
	16-19 años	20-24 años	25-29 años
2005	6900 (2,00%)	22800 (1,53%)	24300 (0,97%)
2006	6500 (1,84%)	17100 (1,12%)	18200 (0,71%)
2007	7000 (1,94%)	18900 (1,27%)	23800 (0,92%)
2008	6300 (2,10%)	16500 (1,18%)	18300 (0,75%)
2009	2400 (1,32%)	8200 (0,74%)	9500 (0,44%)
2010	2200 (1,67%)	8600 (0,87%)	8300 (0,42%)

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa. Serie 2005-2010 y elaboración propia.

A partir de los extremos reseñados, la incorporación de estas cláusulas ha sido considerada por algún organismo internacional como un incentivo capaz de fomentar la contratación indefinida de los más jóvenes, de manera que, a semejanza de cuanto ocurre en ordenamientos del entorno español, "la prolongación del período de prueba podría ayudar a las empresas a valorar la productividad de las nuevas contrataciones… [y su incremento]

[340] STSJ Madrid 27 mayo 2011 (AS 1164); alcanzando idéntica conclusión, STS 20 julio 2011 (JUR 322391) y STSJ Galicia 28 febrero 2011 (JUR 169920).
[341] SAN 1 febrero 2011 (AS 183).
[342] SSTSJ Madrid 7 febrero 2011 (JUR 146898) y Cataluña 7 julio 2011 (JUR 324582).
[343] Incluyendo el derecho a percibir las mejoras voluntarias pactadas por la empresa, al respecto, STSJ Asturias 4 febrero 2011 (JUR 134499).
[344] ÁLVAREZ CUESTA, H.: *La precariedad laboral. Análisis y propuestas de solución*, Albacete (Bomarzo), 2008, pág. 181.

para situarlo entre 6 y 12 meses podría facilitar el uso de contratos permanentes aunque si se establece un período de prueba demasiado largo se produciría el riesgo de crear abusos adicionales, como, por ejemplo, el de que las empresas podrían hacer rotar artificialmente a los trabajadores que realizaran el mismo trabajo"[345].

3.- Teletrabajo

La experiencia cotidiana muestra como con una simple línea telefónica, un ordenador, un módem y una conexión a internet es posible desempeñar buena parte de la actividad laboral o profesional desde lugares distintos al tradicional puesto de trabajo; de este modo, el empleo de los actuales medios de información y telecomunicación posibilita la ejecución de la prestación de servicios a distancia, provocando "una ruptura de los tradicionales binomios trabajador-centro de trabajo y trabajo-horario de trabajo"[346].

Grosso modo el teletrabajo (*networking*, *homeworking*, *telecommuting*,...) es un trabajo por cuenta propia o ajena realizado a distancia y desarrollado con la ayuda de medios telemáticos[347]. Entendido de este modo, cabe afirmar que sus orígenes se sitúan en la crisis del petróleo de los años 70 del siglo XX, con una finalidad esencial de ahorro energético (evitando los desplazamientos y, por tanto, el consumo de combustibles fósiles); posteriormente, el progresivo avance tecnológico en las telecomunicaciones y los sistemas de proceso de datos le darán un empuje definitivo, al producirse una reducción de sus costes y, al tiempo, una mayor capacidad de uso[348]. El crecimiento de esta modalidad de prestación de servicios se vio fomentado a partir de los años 80 por la emergencia del teletrabajo como forma de autoempleo, que permitía iniciar un negocio propio con una inversión de capital mínima. En un contexto de profundas transformaciones, el desarrollo exponencial de las TICs acontece a partir de los primeros años noventa[349] (nuevamente en un contexto de crisis[350]), dando pie a lo que ha venido a calificarse como Tercera Revolución Industrial, capaz de afectar profundamente al tejido productivo y laboral[351].

Este somero repaso histórico parece conducir a la asociación entre crisis[352] y fomento del teletrabajo; sin embargo, la baja incidencia de esta modalidad de trabajo en determinadas áreas geográficas (baste comparar el escaso nivel de implantación en el entorno mediterráneo respecto a la situación de otros países del norte o con un clima más severo) permite concluir que también tienen un gran peso aspectos meramente culturales y sociológicos[353].

En efecto, su proceso y grado de desarrollo no es homogéneo en todo el mundo, pudiendo apreciar una especial presencia en Estados Unidos, favorecido por la descentralización

---

[345] ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO: *Empleo juvenil. España*, Madrid (MTAS), 2009, pág. 104.

[346] OCHOA HORTELANO, J.L.: "Anotaciones sobre lecturas acerca del teletrabajo", en AA.VV.: *Actas XV Simposio de Cooperativismo y Desarrollo Rural*, Zaragoza (SICODER), 2002, pág. 216. Resulta innegable la gran expansión de internet en los últimos años, tanto en el ámbito personal como en el profesional, al punto de poder afirmar que esta tecnología ha revolucionado los sistemas de comunicación y gestión en las empresas, permitiendo salvar los límites tradicionales vinculados al tiempo y el espacio, VAQUERIZAS RIVAS, A.: "Internet y la revolución en los modelos de acogida de nuevos empleados", *Capital Humano*, núm. 145, 2001, págs. 43 y ss.

[347] Sin los avances tecnológicos el teletrabajo no existiría, pues su esencia misma reside en la prestación de servicios de través de la informática y las vías de comunicación telemáticas [MARTÍN FLÓREZ, L.: "Outsourcing y teletrabajo: Consideraciones jurídico-laborales sobre nuevos sistemas de organización de trabajo", *REDT*, núm. 71, 1995, pág. 413], entendiendo por telemática la "combinación de ordenadores y sistemas de telecomunicación que ofrece gran variedad de servicios, técnicas, aplicaciones o servicios específicos", PRIETO, F.; ZORNOZA, A.M. y PEIRÓ, J.M.: *Nuevas tecnologías de la información en la empresa. Una perspectiva psicosocial*, Madrid (Psicología Pirámide), 1997, pág. 16.

[348] HERVÁS, C. y ROMÁN, P.: "Nuevos canales para la formación", en AA.VV. (BERMEJO, B. y MORALES, J.A., Coords.): *Formación y Trabajo: Inserción laboral y desarrollo profesional*, Sevilla (Universidad de Sevilla), 2000, págs. 63-79.

[349] POVES PAREDES, J. y CARRO ESTRADE, D.: "Teletrabajo e inserción laboral: hacia el cambio de paradigma", *RMTAS*, núm. 11, 1998, págs. 13 y ss.

[350] La valoración positiva del teletrabajo en el ámbito comunitario de los años 90 conecta con la competitividad y el empleo, como muestra el *Libro Blanco: Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Comisión Europea, 1993.

[351] OCHOA HORTELANO, J.L.: "Anotaciones sobre lecturas acerca del teletrabajo", cit., pág. 216.

[352] Incluso sanitarias, como bien muestra la *Guía para la elaboración del plan de actuación de las empresas o centros de trabajo frente a emergencias. Pandemia de Gripe*, elaborada en 2009 por los Ministerios de Sanidad y Trabajo, merced al cual una de las orientaciones era la de valorar "la mejora de los sistemas de comunicación e información para permitir que los empleados puedan trabajar desde el hogar y que los clientes puedan tener acceso a los servicios sin tener que ir físicamente a su negocio".

[353] SIERRA BENÍTEZ, E.M.: "El teletrabajo ante los cambios económicos y sociales", ponencia presentada al *X Congreso Europeo de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, celebrado en Sevilla los días 21 a 23 de septiembre de 2011, pág. 4.

empresarial exigida por la amplitud del territorio, el deseo de recortar gastos y de agilizar los servicios o, en fin, la búsqueda de un mayor radio de acción por parte de las empresas. En Europa, donde su máximo nivel se localiza en los países anglosajones, los motivos para su florecimiento son tan variados como la idiosincrasia de los distintos Estados: desarrollo de economía local de regiones aisladas (Reino Unido), disminución de costes (Reino Unido, Italia), fomento del empleo (Reino Unido), desarrollo regional (Francia, Alemania), fomento de la competitividad (Francia, España), organización del mercado laboral (Alemania)[354]... En España, no obstante, el teletrabajo parece seguir un ritmo más lento que en otros países europeos[355].

Por cuanto hace al futuro, no parece probable que desaparezcan los factores motivadores del desarrollo del teletrabajo; de hecho, cabe predecir una tendencia al crecimiento, alentado por los problemas de tráfico, el respeto al medio ambiente, la búsqueda empresarial de flexibilidad y competitividad, la necesidad de personal más cualificado, la mejora del servicio al cliente, el deseo de reducir costes fijos... Ya hoy "el teletrabajo ha abandonado definitivamente su fase embrionaria y es un valor en alza, encontrándose en la etapa de transición de una sociedad de servicios a una sociedad de la información en la que el número de actividades telelaborables se multiplica"[356].

Evidentemente, no todo trabajo admite su realización telemática, pues es menester que se trate de actividades en las cuales la ubicación física del trabajador no resulte elemento determinante, como puede suceder, fundamentalmente, en los sectores de administración, consultoría, comercio, informática, edición, traducción, diseño gráfico, educación y ocio. En términos generales, el teletrabajo es apto para las profesiones en las cuales las habilidades y destrezas manuales no tienen demasiada importancia, mientras que se exige un alto grado de trabajo intelectual; aquellas que pueden realizarse de manera individual; cuantas pueden fragmentarse en unidades (y, por ende, en períodos de tiempo) pequeños; las que permiten flexibilidad en los períodos de entrega del producto o, en fin, las que permiten disponer de iniciativa y autocontrol de la actividad productiva. De forma más concreta, destacan cuantos trabajos están orientados a convertir (mecanógrafos, traductores, transcriptores y grabadores de datos...), gestionar (agentes de seguros, contables o documentalistas), generar (periodistas, investigadores, redactores, editoriales, analistas y programadores), difundir (oficinas de información, venta por correspondencia y teléfono, soporte de postventa, entre otros), acceder (lectura de diarios y boletines oficiales, suscripciones de prensa, trabajadores que requieran acceso al sistema informático de la empresa o al correo electrónico, etc.) y compartir (relaciones cliente/proveedor, empresas colaboradoras o, en fin, relaciones central/sucursales) información[357].

Desde el punto de vista subjetivo, cabe afirmar que el perfil óptimo de teletrabajador debe incluir preparación por experiencia y/o titulación en el trabajo a realizar, automotivación, autodisciplina (capacidad de organizarse con un mínimo control exterior), adaptabilidad (aptitud para trabajar con un contacto social reducido), buena organización (para equilibrar trabajo y otras responsabilidades), autonomía (facilidad en la toma de decisiones), habilidades tecnológicas (conocimiento de las TICs), planificación, autoconfianza, capacidad de resolución de problemas e iniciativa. En la siguiente gráfica quedan reflejadas algunas de estas capacidades:

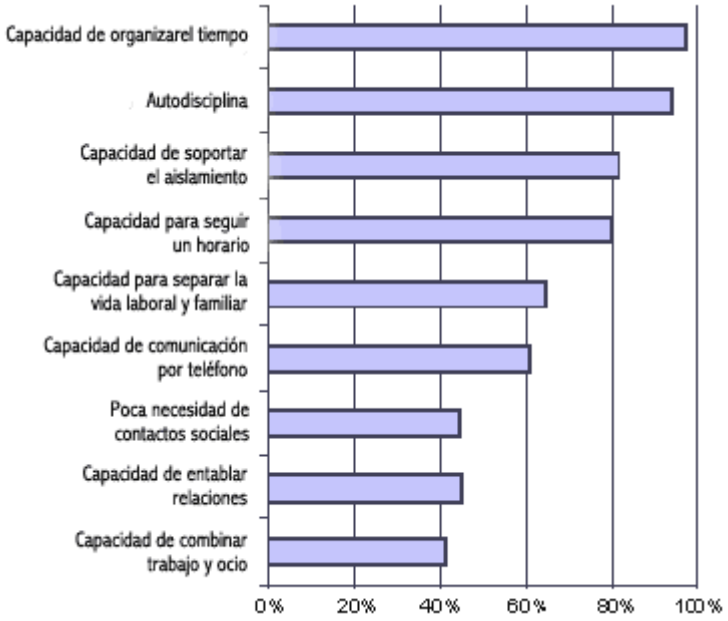
---

[354] MONTIEL TORRES, Mª.F.: "Municipio y teletrabajo", *Cuadernos de Gestión Pública Local*, 2º semestre 2002, www.isel.org/cuadernos_E/Articulos/f_montiel/htm.

[355] ALONSO FABREGAT, Mª.B. y CIFRE GALLEGO, E.: "Teletrabajo y salud: un nuevo reto para la Psicología", *Papeles del Psicólogo*, núm. 83, 2002, pág. 55. Los motivos alegados por las empresas españolas para "recelar" del teletrabajo versan sobre el insuficiente conocimiento del mismo, la seguridad de los datos, la productividad y calidad de los trabajadores, los costes, los problemas para organizar la comunicación, la falta de incentivos para cambiar, la seguridad y salud laboral, los seguros sociales, los problemas legales, la actitud negativa por parte de los trabajadores y la oposición y resistencia de los sindicatos, ARMAS MORALES, C.: "El teletrabajo", *Gestión en el Tercer Milenio*, Vol. 8, núm.15, 2005, pág. 9.

[356] OCHOA HORTELANO, J.L.: "Anotaciones sobre lecturas acerca del teletrabajo", cit., pág. 222.

[357] TÉLLEZ, J.: "Teletrabajo", en *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, págs. 732-733 (http://www.bibliojurica.org/libros/5/2458/43.pdf), alude a administración de bases de datos, consultoría en diferentes profesiones, atención al cliente, edición de texto, diseño gráfico, diseño de web, entrada de datos, periodismo, escritores, programadores informáticos, consultas telefónicas, traductores, telemarketing, teleprocesamiento o vigilancia electrónica.



Fuente: Comisión Europea, Status Report on European Telework.

3.1.- Presupuestos básicos y definición

El teletrabajo es un fenómeno multiforme que alude a una variedad de realidades, lo que dificulta un tratamiento unitario; no obstante, el punto de conexión viene dado por la concurrencia de tres notas fundamentales[358]: en primer lugar, es una actividad desarrollada a distancia (fuera del marco físico de la empresa) durante un intervalo de tiempo significativo; en segundo término, el instrumento fundamental de trabajo son las TICs[359]; por último, se produce una interconexión operativa, que sustituye la presencia física dentro de la empresa por intercambios continuos o periódicos de información a través del operativo técnico con el que debe contar el trabajador.

A partir de tales presupuestos las definiciones de teletrabajo son innumerables. Así, por ejemplo, para la OIT esta modalidad de prestación de servicios consiste en la "forma de trabajo efectuada en un lugar alejado de la oficina central o del centro de producción y que implica una nueva tecnología que permite la separación y facilita la comunicación". En el ámbito comunitario, por su parte, el estudio realizado en 1995-96 (a iniciativa de la Comisión Europea y la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo) sobre las implicaciones sociales del teletrabajo en quince Estados miembros de la Unión Europea propuso una definición funcional en virtud de la cual aquél consiste en el "trabajo realizado por una persona (empleado, autónomo, trabajador a domicilio), principalmente, o durante buena parte del tiempo, en un lugar diferente del lugar tradicional de trabajo, para una empresa o cliente, que implica el uso de las telecomunicaciones como elemento central y esencial del trabajo".

Para el caso del teletrabajo por cuenta ajena, la noción fundamental sigue siendo la procedente del Acuerdo Marco Europeo de 2002 relativo al teletrabajo, suscrito el 16 de mayo de 2002 por la Confederación Europea de Sindicatos, junto a las patronales europeas UNICE/UEAPME y CEEP. Para estos interlocutores sociales "el teletrabajo es una forma de organización y/o de realización del trabajo, utilizando las tecnologías de la información en el marco de un contrato o de una relación de trabajo, en la cual un trabajo que podría ser

---

[358] FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *Utilización y control de datos laborales automatizados*, Madrid (Agencia de Protección de Datos), 1997, págs. 54-55. Prestación a distancia, realizada con un instrumento informático y que implica un cambio en la organización o realización del trabajo, según SIERRA BENÍTEZ, E.M.: *El contenido de la relación laboral en el teletrabajo*, Sevilla (CES Andalucía), 2011.

[359] "En atención a ello, se trata de una actividad estrechamente conectada con el sector servicios de la economía, en el sentido de que no se produce una producción o transformación material de bienes, sino básicamente el desarrollo de una labor conectada con la ordenación de datos, de producción o depuración de información, o bien incluso de creación de información en el sentido más amplio del término", OCHOA HORTELANO, J.L.: "Anotaciones sobre lecturas acerca del teletrabajo", cit., pág. 222.

realizado igualmente en los locales de la empresa se efectúa fuera de estos locales de forma regular"; por tanto, "se entiende por teletrabajador toda persona que efectúa teletrabajo según la definición anterior". A nivel interno, la Nota Técnica de Prevención 412, del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, conceptúa el teletrabajo asalariado como "el desarrollo de una actividad laboral remunerada para la que se utiliza, como herramienta básica de trabajo, las tecnologías de la información y telecomunicación y en el que no existe una presencia permanente ni en el lugar físico de trabajo de la empresa que ofrece los bienes o servicios ni en la empresa que demanda tales bienes y servicios"[360].

3.2.- Modalidades de teletrabajo

El hecho de que se trate de un trabajo "a distancia" no significa que siempre y en todo caso se desarrolle en el domicilio, pues también puede realizarse en oficinas propiedad o controladas por el empresario pero separadas de la empresa, telecentros o *telecottages*, centros móviles o itinerantes…

1.- Trabajo desde el hogar.- Este teletrabajador desarrolla su actividad profesional desde el domicilio por medio de una conexión entre su ordenador personal y la oficina. Constituye, sin duda, la forma más característica y la que cuenta en el momento actual con superior potencial de crecimiento, al punto de que a veces se olvida la existencia de otras posibles variables.

Implica trabajos con un alto grado de autonomía, que puedan formalizarse y delimitarse con facilidad, para que el trabajador realice en su casa unas tareas específicas. Admite dos variables: A) Teletrabajadores asalariados, con el hogar como lugar de trabajo (único o en combinación con la sede empresarial u otros espacios) estipulado en el contrato de trabajo. Esta opción, mayoritaria en el momento actual, conecta con motivos de conciliación de vida laboral y familiar o con una específica política de empresa. B) Autoempleados, que ofrecen sus servicios como autónomos desde casa. Es la modalidad minoritaria y se vincula especialmente con profesiones centradas en el manejo de datos o que suponen una labor personal de estudio y diseño.

2.- Trabajo en oficinas.- Abierto a diversas modalidades que descansan bajo la consideración de lo que, en sentido amplio, podría denominarse trabajo en telecentros. Entre las diferentes variables destacan dos grandes grupos:

De un lado, los *centros de recursos compartidos* u *oficinas telemáticas* que, equipados con tecnologías de la información y telecomunicación, concentran en un sólo edificio prácticas relacionadas con el teletrabajo y organizan los recursos humanos de forma flexible, poniéndose a disposición de varias empresas o colectivos que individualmente no pueden realizar la inversión necesaria, como pueden ser PYMEs. Suponen un mayor aprovechamiento de algunos lugares de trabajo y de los equipos técnicos empleados; proporcionan mejores servicios y equipamiento respecto a los que puedan existir en un domicilio particular y una mayor infraestructura; en fin, resuelven los problemas técnicos que puedan surgir.

De otro, las *oficinas satélite*, configuradas como lugares que, aunque distantes entre sí, trabajan conjuntamente en un entorno dirigido. Es decir, se trata de centros de trabajo conectados con la sede principal de la entidad y que pueden ejecutar funciones independientes; de este modo, una empresa puede tener sus oficinas o departamentos en diferentes ubicaciones, pero trabajando conjuntamente a través de intranet. Permiten desplazar el trabajo a la periferia, acercándolo a las residencias de los empleados, logrando de este modo reducir los desplazamientos y ahorrar costes de establecimiento, pero conservando un alto grado de contacto con el personal y de control sobre el mismo.

Un tipo especial de telecentro es el *telecottage*, cuya singularidad reside en su ubicación rural; de origen escandinavo, pretendió "acercar las nuevas tecnologías y conocimientos a los habitantes de áreas de difícil acceso". El *televillage*, por su parte, "es un concepto que supone combinar un estilo de vida en el campo con el acceso a las grandes redes de

[360] NTP 412: *Teletrabajo: criterios para su implantación* (PÉREZ BILBAO, J.; SANCHO FIGUEROA, T. y NOGAREDA CUIXART, C.), INSHT, 1996.

información; en este caso serían pequeños pueblos conectados en su totalidad a este tipo de redes"[361].

3.- Teletrabajo móvil.- En el teletrabajo itinerante "la tecnología es utilizada para trabajar desde una diversidad de lugares sin una base operativa fija, convirtiendo [la] propia casa, el automóvil, un hotel, la oficina de un cliente…, en un improvisado centro de trabajo, aprovechando las posibilidades técnicas ofrecidas por ordenadores personales, máquinas portátiles de fax, teléfonos móviles, etc."[362]. Son considerados "telenómadas"[363] aquellos trabajadores que desarrollan la mayor parte de su actividad en diferentes lugares (analistas informáticos, agentes de seguros, vendedores, publicistas, creadores...), por lo que necesitan disponer de equipos fáciles de usar y transportar.

Este tipo de prestación está en aumento en la medida en que los adelantos tecnológicos están disponibles a precios más asequibles, haciendo posible que personas que previamente estaban ligadas a lugares fijos de trabajo se conviertan en teletrabajadores "itinerantes", equipados con teléfonos móviles, aparatos de fax, ordenadores portátiles, buscapersonas, etc.

4.- Teletrabajo trasnacional.- Admite cualquiera de las variables *supra* indicadas, pero merece una mención expresa, en tanto una de las ventajas de las TICs es que intensifican el proceso de globalización, permitiendo un trabajo "virtual" desarrollado en uno o varios países no coincidentes con la localización física de la empresa. En tanto la prestación se desarrolla de este modo virtual, desaparecen las fronteras y, por ende, el elemento internacional, permitiendo la deslocalización, con el agravante de servir de caldo de cultivo idóneo para el *dumping social*, favorecido por la búsqueda de países carentes de normas sociales protectoras de los trabajadores[364].

3.3.- Ventajas e inconvenientes

La diversidad de modelos de teletrabajo dificulta una descripción común de virtudes y defectos, no obstante lo cual concurren habitualmente los siguientes, que necesariamente deben ser tenidos en cuenta para su implantación[365].

3.3.1.- Ventajas

Las TICs en general y el teletrabajo, en particular, facilitan la descentralización y permiten "un nuevo modo de organización y gestión de trabajo que tiene el potencial de contribuir substancialmente a la mejora de la calidad de vida y a prácticas de trabajo sostenibles", según expresa la Carta Europea para el Teletrabajo (1999).

Los firmantes del Acuerdo Marco europeo de 2002 consideran "el teletrabajo a la vez como un medio de modernizar la organización del trabajo para las empresas y organizaciones de servicios públicos, y para los trabajadores reconciliar vida profesional y vida social y darles una mayor autonomía en la realización de sus tareas. Si Europa desea extraer la mejor parte de la sociedad de la información, debe afrontar esta nueva forma de organización del trabajo, de forma tal que la flexibilidad y la seguridad vayan a la par, que sea mejorada la calidad del empleo y que las personas con discapacidades tengan un mejor acceso al mercado de trabajo".

A grandes rasgos, cabe afirmar que para la empresa primarán motivos económicos, mientras que el trabajador puede sentirse atraído por la flexibilidad del tiempo de trabajo[366]. Así pues, no sólo las partes del nexo laboral pueden verse beneficiadas por el teletrabajo; la sociedad en su conjunto podrá alcanzar ciertas ventajas, tal y como se muestra en el elenco siguiente:

---

[361] TÉLLEZ, J.: "Teletrabajo", cit., pág. 735.
[362] FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *Utilización y control de datos laborales automatizados*, cit., pág. 57.
[363] OCHOA HORTELANO, J.L.: "Anotaciones sobre lecturas acerca del teletrabajo", cit., pág. 226.
[364] SIERRA BENÍTEZ, E.M.: "El teletrabajo ante los cambios económicos y sociales", cit., pág. 9.
[365] NTP 412: *Teletrabajo: criterios para su implantación*, cit.
[366] MARTÍN JIMÉNEZ, R.: "Teletrabajo", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V.; CARDENAL CARRO, M., Dirs.): *El contrato de trabajo. Volumen II. Relaciones Laborales Especiales y Contratos con Particularidades*, Cizur Menor (Aranzadi/Thomson Reuters), 2011, pág. 1143.

1.- La empresa obtiene ventajas en términos de rentabilidad. A grandes rasgos, las utilidades para la entidad productiva o de servicios vienen dadas por el incremento de la productividad individual y la influencia positiva en la productividad general, el ahorro de costos de infraestructura (espacio físico, consumo de energía, etc.), la reducción del absentismo o la minoración de los costes de reemplazo de personal, entre otros. Así pues, la eficiente implementación de un programa de teletrabajo en una empresa permite que ésta logre, entre otros efectos positivos, un sistema de dirección por objetivos y resultados, mayor productividad, mayor calidad en el trabajo y la eficiencia de sus empleados, disminución de costes inmobiliarios y de servicios, mejor sistema de comunicación al interior de la empresa, disponibilidad de empleados de alto valor que necesiten flexibilizar sus tiempos, mayor fidelización de los trabajadores a la empresa, ampliación sin necesidad de inversión inmobiliaria o, en fin, mayor flexibilidad para encarar proyectos eventuales[367].

2.- El trabajador logra una serie de beneficios intangibles; a saber, tiempo adicional con la familia, posibilidad de compartir con ésta las comidas y otras actividades, ahorro de tiempo y dinero en transportes y traslados, adaptación de los ritmos de trabajo a la propia vida personal y/o familiar, aumento de la libertad de acción (flexibilidad horaria y geográfica, disponibilidad de tiempo, elección personal del vestuario…), adaptación al propio ritmo de trabajo, viabilidad de combinar el trabajo con otras actividades como el estudio o el ocio[368]… Además, el teletrabajo puede constituir una solución para quienes por sus obligaciones familiares, por padecer alguna discapacidad física o por la necesidad de largos desplazamientos no podrían acceder a un trabajo en las oficinas "tradicionales" de la empresa.

3.- Lo indicado en el párrafo precedente afecta positivamente al individuo, pero también a la sociedad, pues convierte al teletrabajo en instrumento con potencial para la inserción social de determinados colectivos[369].

4.- La descentralización asociada a la creación de telecentros y *telecottages* favorece la revitalización de zonas deprimidas, creando una infraestructura que puede atraer a nuevas empresas en áreas desindustrializadas, con la consiguiente creación de empleo[370]. En otras palabras, el teletrabajo puede "actuar como catalizador de desarrollo local y regional"[371].

5.- En una sociedad preocupada por las contaminación ambiental, la creación de puestos de trabajo a domicilio o de telecentros en áreas suburbanas o en zonas rurales consigue evitar

---

[367] Las organizaciones pueden tener muchos motivos para implantar el teletrabajo: externalizar unidades de producción; aumentar la capacidad de contratar y/o conservar a ciertos trabajadores; acceder a nuevos mercados laborales como el de determinados colectivos (personas con discapacidad, mujeres, trabajadores a media jornada o los semi-retirados); mejorar los resultados del trabajo (tanto en productividad como en calidad) cuando se trata de tareas que requieren, por ejemplo, de mucha concentración en solitario; reducir la necesidad de espacio en la oficina u otros gastos asociados a la estancia prolongada de los empleados en la empresa (luz, calefacción,…); minorar el nivel de absentismo laboral provocado por problemas de desplazamiento diario a la empresa y a enfermedades poco importantes; incrementar el acceso al mercado globalizado; aproximarse geográficamente a proveedores, mercados locales y clientes potenciales; mejorar, adaptar y flexibilizar los procesos organizativos para el uso de las TICS; optimizar las competencias y cualificaciones del personal; explorar el modelo de "empresa virtual"; potenciar el trabajo por objetivos y resultados; estimular la motivación del personal promoviendo modelos flexibles de organización del trabajo y unidades flexibles "autogestionadas"; desarrollar el comercio electrónico; agilizar los mecanismos y procedimientos de comunicación y de intercambio de información; sistematizar el trabajo de equipos "móviles", utilizando medios telemáticos para reforzar su actividad comercial de atención al cliente; enriquecer la imagen corporativa con un aire de innovación; aumentar la satisfacción del trabajador (y por ende su rendimiento) merced a la flexibilidad de horarios y a la elección del lugar de trabajo; rediseñar los procesos productivos en materia de proceso de pedidos, facturación o gastos; lograr una menor incidencia de factores externos, como las huelgas o las situaciones climáticas problemáticas… y un largo etcétera que a estas alturas ya se puede intuir, OCHOA HORTELANO, J.L.: "Anotaciones sobre lecturas acerca del teletrabajo", cit., págs. 235-237.

[368] "Permite una mayor calidad de vida y una elección más caprichosa del lugar de residencia y ocio… ello repercute en una mayor integración en su grupo familiar o social, con lo que se apoya y potencia la relación humana", DAVARA RODRÍGUEZ, M.A.: *Informática y Derecho*, Navarra (Aranzadi), 1997, pág. 390.

[369] BRAUN, G.: "Le téletravail", *Droit Social*, núms. 7-8, 1981, pág. 573.

[370] En efecto, el teletrabajo es "un posible nuevo factor de reequilibrio territorial al constituir una nueva posibilidad de empleo y de asentamiento de la población en zonas rurales que tradicionalmente han sufrido un descenso de población considerable… Incrementar el número de puestos de trabajo en áreas rurales puede ser un logro de las nuevas tecnologías que palíe el grave problema de la despoblación, por lo que desde un punto de vista territorial existe mucho que ganar en el desarrollo del teletrabajo con el empleo de teletrabajadores de distintas zonas geográficas y una posible revitalización, tan necesaria, de los espacios rurales", OCHOA HORTELANO, J.L.: "Anotaciones sobre lecturas acerca del teletrabajo", cit., págs. 215 y 234.

[371] ORTIZ CHAPARRO, F.: "Los jóvenes en el teletrabajo", *Estudios de Juventud*, núm. 46, 1999, pág. 28.

la circulación diaria de un número significativo de vehículos, sirviendo al objetivo de minorar la emanación de gases contaminantes, así como al de reducir el tráfico[372].

6.- La utilización del trabajo automatizado a distancia crea nuevos productos y pone a disposición de la sociedad servicios novedosos, entre los que cabe aludir a la telecompra, la teleformación, la teledistribución, la telebanca, el mantenimiento a distancia, la telemedicina[373]...

3.3.2.- Inconvenientes

Las ventajas enumeradas no ocultan la existencia de graves inconvenientes que perjudican, sobre todo, pero no sólo, a la persona del teletrabajador:

1.- Es probable que, al menos en el caso del teletrabajo desde el hogar, los equipamientos no cumplan los requisitos espaciales y ergonómicos exigidos por la ley. Además, la imposibilidad de supervisión directa en el desarrollo del trabajo (sobre todo cuando la prestación de servicios se realiza en el propio domicilio) puede traer aparejado un desaprovechamiento del tiempo de trabajo, por la presencia de otros familiares o diversos factores presentes en el hogar que pueden perturbar la atención del trabajador; pueden surgir problemas derivados de deficiencias en el intercambio de información o demoras en la toma de decisiones; a menudo resultará difícil mantener la confidencialidad de los procedimientos e información de la empresa; la dispersión del personal puede degenerar en un proceso de desestructuración y pérdida de imagen corporativa, así como cierta desafección de la plantilla y reducción del concepto de equipo, con el consiguiente riesgo de descoordinación...

2.- El teletrabajo merma el sentimiento de integración del sujeto en la empresa, reduce la comunicación entre compañeros de trabajo, incrementa el aislamiento social, dificulta la búsqueda de apoyo laboral y de respuestas urgentes ante las cuestiones que puedan surgir, impide separar convenientemente trabajo y familia, aumenta el riesgo de sobreexplotación y pérdida de privacidad, genera una tendencia a trabajar en exceso y a la autoexplotación, transfiere costes al trabajador (teléfono, iluminación o calefacción)..., por citar sólo algunas consecuencias negativas para la persona.

Además, el principio de igualdad puede verse afectado por la polarización entre trabajadores nucleares o esenciales, relativamente seguros y bien pagados, y aquellos que cabría calificar como "periféricos", con sueldos bajos y manifiesta inseguridad laboral. En efecto, el teletrabajo puede servir para fomentar y enmascarar un trabajo precario e, incluso, contrario a la norma y a los derechos individuales de la persona, como ocurrirá cuando se ignore la legislación de seguridad y salud en el trabajo, se eludan las obligaciones de Seguridad Social o las exigencias indisponibles respecto a tiempo de trabajo[374]... Surge la amenaza del trabajo sumergido e, incluso, de explotación de menores, personas con discapacidad, minorías étnicas o extranjeros[375] mediante la realización de tareas de baja cualificación con sumisión a condiciones de prestación paupérrimas que pueden afectar al horario, los descansos, las vacaciones, las condiciones higiénico-sanitarias y de seguridad de los espacios de trabajo, la promoción profesional, la participación, etc.

---

[372] FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *Utilización y control de datos laborales automatizados*, cit., pág. 60. "Esta posible reducción del tráfico también puede incidir en una reducción de los costes de obras públicas dedicadas al transporte por carretera y los derivados de la accidentalidad, además de favorecer el necesario ahorro de combustible y la disminución de la contaminación, así como contribuir a la conservación de los recursos energéticos" [OCHOA HORTELANO, J.L.: "Anotaciones sobre lecturas acerca del teletrabajo", cit., pág. 233]. Un estudio donde se muestra la significativa reducción del número de kilómetros recorridos y de la emisión de contaminantes a consecuencia de la prestación de servicios bajo la modalidad de teletrabajo puede encontrarse en MARTÍNEZ SÁNCHEZ, A.; PÉREZ PÉREZ, M.; DE LUIS CARNICER, Mª.P. y VELA JIMÉNEZ, Mª.J.: "Análisis del impacto del teletrabajo en el medioambiente urbano", *Boletín Económico de ICE*, núm. 2753, 2003, págs. 23-39.

[373] Sirvan de ejemplos el cardioteléfono o cardiobip (cardiología), el teletroencefalógrafo (neurología), la teleconsulta-radiodiagnóstica (radiología), el autorefractómetro (oftalmología), etc., MUSCATELLO, U; LA ROSA, H. y ZURLA, P.: "Medicina e technologie mediche", en AA.VV.: *La nueve professioni nel terziario: Ricerca sul professionismo degli anni 80*, Milán (Angelli), 1989, pág. 819 o ARCURI, F.P.: "Quattro settori esemplificativi", en AA.VV.: *El telelavoro (Teorie e applicazioni)*, Milán (Angelli), 1996, págs. 79 y ss.

[374] FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *Utilización y control de datos laborales automatizados*, cit., pág. 62.

[375] Pasando del teletrabajo a la tele-esclavización, CAMPOS MONGE, J.: "La flexibilidad laboral en el teletrabajo", *Revista de Derecho y Tecnologías de la Información*, núm. 3, 2005, pág. 6.

3.- En el caso del trabajo prestado en el propio domicilio, los problemas de seguridad y salud en el trabajo ofrecen perfiles singulares, pues en este contexto se dificulta tanto el cumplimiento de las obligaciones empresariales, como la fiscalización procedente de las instancias públicas; señaladamente la de la Inspección de Trabajo. Los riesgos laborales conectan, en este caso, con el entorno físico (iluminación, temperatura, ruido, ventilación…), con el uso de los equipos de trabajo (ordenadores, impresoras, fotocopiadoras…), con elementos químicos (tóner, por ejemplo), con condiciones ergonómicas (vinculadas a malas posturas, movimientos repetitivos, inadecuación del mobiliario), con factores psicosociales[376] (aislamiento y pérdida del valor socializador propio del trabajo, falta de separación entre vida familiar y laboral y confusión entre ambas esferas, tecnoestrés o estrés producido por el uso de nuevas tecnologías no siempre amigables[377]…), con el tiempo de trabajo (la jornada del trabajador a domicilio a menudo es incalculable, pues se confunde trabajo y tiempo de ocio)[378], con la precariedad laboral (conforme se indicó, a menudo se trata de economía sumergida, con jornadas sobredimensionadas, trabajo a destajo…), con la teledisponibilidad (con el resultado de elevados niveles de carga mental y estrés por un exceso de control) o con la presencia de los propios familiares en el centro de trabajo que, simultáneamente, es domicilio, pues estas personas no sólo pueden verse afectadas por la actividad laboral, asumiendo riesgos, sino que también pueden generarlos para el trabajador.

4.- Puede producirse un deterioro en el tejido social y pérdida de formas de participación, desvinculando y alejando a determinados trabajadores de la organización del trabajo, fomentando el individualismo y atomizando la empresa, lo que puede acabar afectando a la cultura sindical tradicional. Pese a su no excesivamente larga existencia, "ya es histórica la falta de adaptación sindical a esta nueva realidad laboral"[379], ante la cual las organizaciones representativas de los intereses de los trabajadores se han mostrado faltas de capacidad de reacción[380].

5.- Existe un superior riesgo en la protección de datos automatizados y frecuente ignorancia o incumplimiento de las medidas de seguridad necesarias, capaces de convertir al teletrabajador en un operario "transparente", con la consiguiente merma en su derecho a la intimidad[381].

3.4.- Régimen jurídico aplicable al teletrabajo. Especial referencia al desarrollado por cuenta ajena

El teletrabajo *freelance*, como arrendamiento de servicios, contrato de obra, *outsourcing*… queda regulado en leyes civiles; en cambio, cuando se presta en régimen de subordinación, ha de reconducirse al ordenamiento laboral, donde plantea importantes dificultades por la ausencia de un marco normativo específico capaz de ofrecer respuesta suficiente, lo que acaba por provocar un riesgo de huida del Derecho del Trabajo y la consiguiente precarización de las condiciones de trabajo. Sea como fuere, esta "carencia de un tratamiento normativo unitario del teletrabajo no responde a un olvido del legislador, sino a la tendencia marcada de regular las prestaciones subordinadas por separado de aquellas otras por cuenta propia"[382].

---

[376] Al respecto, ALONSO FABREGAT, Mª.B. y CIFRE GALLEGO, E.: "Teletrabajo y salud: un nuevo reto para la Psicología", cit., págs. 57-61.
[377] NTP 730: *Tecnoestrés: concepto, medida e intervención psicosocial* (SALANOVA, M. y otros), INSHT, 2007.
[378] Pudiendo llevar a calificar de accidente de trabajo el accidente cardiaco provocado por el estrés del trabajo, como ocurre en STSJ País Vasco 11 junio 2002 (AS 224784): "tales ejecutivos mantienen, constante y permanentemente, una actuación laboral-empresarial que desarrollan o vienen estrechamente vinculadas por las nuevas tecnologías informáticas, trabajo en red y formas similares de teletrabajo, sin el concepto de jornada y horario anecdótico por irrelevante, en orden a un estricto cumplimiento del tiempo en el centro (hipotético) de trabajo... El certificado de defunción establece como causa de la muerte un infarto agudo de miocardio, cardiopatía isquémica… Por causa del mismo tipo de trabajo y actividad se llega a padecer de una enfermedad cardiovascular, de la que inicialmente se recupera, pero que en el segundo episodio le produce la muerte, debiendo concluirse, que no simplemente presumirse, que estamos en presencia de un accidente de trabajo subyacente posterior a una actividad laboral cualificada por un viaje transoceánico sujeto a jetlag o superestress de trabajo incrementado por actividades realizada en lengua extranjera, cambios de horarios y regímenes de comidas, sueño, etc., que vienen siendo perfectamente conocidos y valorados por la medicina actual. De ahí que califiquemos el hecho de la muerte como proveniente de un accidente de trabajo".
[379] CIBORRA, C. y MAGGIOLINI, P.: "Il telelavoro: organizazzione e implicazioni sindacali", *Quaderni di Rasegna Sindacale*, núm. 113, 1985, pág. 46.
[380] ROMA, G.: "Il telelavoro; aspetti giuridici e sindacali", en AA.VV.: *Il telelavoro. Lavoreremo tutti a casa*, Bari (Edizioni dal Sud), 1986, pág. 230.
[381] ICHINO, P.: "Telelavoro e normativa: quali prospettive di adequamento", en AA.VV.: *Telelavoro: i miti e le prospettive concrete per l'Italia*, Milán (Giuffrè), 1989, pág. 104.
[382] SIERRA BENÍTEZ, E.M.: "El teletrabajo ante los cambios económicos y sociales", cit., págs. 7 y 8.

Si un término define la vigente situación jurídica del teletrabajo aquél es la anomia, con los graves problemas que ello implica de cara a garantizar el estatus del trabajador; sobre todo del transfronterizo, en tanto la normativa internacional y comunitaria existente responde a un modelo territorial que resulta totalmente insuficiente para dar cobertura a esta nueva realidad productiva[383].

3.4.1.- El Acuerdo Marco Europeo relativo al teletrabajo

Intentando ofrecer una respuesta particular a la problemática jurídica característica de los teletrabajadores, los interlocutores sociales alcanzaron años atrás el ya citado Acuerdo Marco Europeo relativo al teletrabajo (2002), cuyo contenido versa sobre los aspectos siguientes:

1.- Definición y ámbito de aplicación.- Se contempla en los términos avanzados páginas atrás, que dejan clara la opción del Acuerdo por otorgar cobertura, en exclusiva, al teletrabajador asalariado.

2.- Carácter voluntario.- El teletrabajo es voluntario para el trabajador y el empresario afectados, pudiendo formar parte de la descripción inicial del puesto de trabajo o incorporarse más tarde. En ambos casos, el empleador entregará al empleado las informaciones escritas pertinentes conforme a la Directiva 91/533/CEE (convenio aplicable, descripción del trabajo a realizar…), teniendo en cuenta que las especialidades del teletrabajo normalmente requieren otras complementarias sobre cuestiones tales como el departamento al que está adscrito el sujeto, su inmediato superior u otras personas a las que puede dirigirse para informarse sobre temas profesionales o personales, modalidades de entrega de informes, etc.

Si el empresario hace una oferta de teletrabajo que no forma parte de la descripción inicial del puesto, el trabajador puede aceptarla o rechazarla (rechazo que no es causa bastante para la rescisión de la relación laboral ni para la modificación de las condiciones de trabajo); igualmente, si es éste quien expresa su deseo de teletrabajar, el empresario puede permitirlo o no. Sea como fuere, de producirse el cambio, éste sólo afecta al modo de ejecución de la prestación, pero no al estatus laboral del afectado; además, la decisión es reversible por acuerdo individual o colectivo, lo que puede implicar una vuelta al trabajo en los locales de la empresa a demanda de cualquiera de las dos partes del contrato de trabajo.

3.- Condiciones de empleo.- Los teletrabajadores se benefician de los mismos derechos, garantizados por la legislación y los convenios aplicables, que los trabajadores comparables que operan en los locales de la empresa. No obstante, dadas las peculiaridades de esta prestación de servicios a distancia, pueden ser necesarios acuerdos específicos complementarios, ya sean individuales, ya colectivos.

4.- Protección de datos.- El empresario es responsable de tomar las medidas precisas, especialmente en lo que se refiere al software, para garantizar la protección de los datos utilizados y procesados por el teletrabajador para fines profesionales, debiendo informarle de toda legislación o normativa de la empresa referente a la materia (es responsabilidad del trabajador acatarla); en especial, el empleador ha de poner en su conocimiento cualquier limitación en el uso del equipo o las herramientas informáticas, tales como internet, y de las sanciones en caso de incumplimiento.

5.- Vida privada.- El empresario debe respetar la privacidad del teletrabajador. De instalar un sistema de vigilancia, debe ser proporcional al objetivo perseguido e introducido según lo marcado en la Directiva 90/270, sobre pantallas de visualización.

6.- Equipamientos.- Todas las cuestiones relativas a los equipamientos de trabajo, a la responsabilidad y a los costos deben quedar definidos claramente antes del inicio de la

---

[383] CARO GÁNDARA, R.: "Competencia judicial internacional en materia de ciberempleo", *AJA*, núm. 355, 1998, págs. 1-5; ROMERO BURILLO, A.Mª.: "Algunas consideraciones sobre el teletrabajo transfronterizo", en AA.VV.: *Descentralización productiva y nuevas formas organizativas del trabajo. X Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid (MTAS), 2000, págs. 1135-1150; SERRANO OLIVARES, R.: "Jurisdicción competente y ley aplicable al teletrabajo trasnacional", *RL*, núm. 23, 2001, págs. 105-143; MORENO MÁRQUEZ, A.: "Ley aplicable al teletrabajo transnacional: problemas existentes y posibles soluciones", *RCE*, núm. 58, 2005, págs. 3-42 o, por extenso, SANGUINETI RAYMOND, W.: *Teletrabajo y globalización*, Madrid (MTAS), 2003.

prestación. Como regla general, se sientan las pautas siguientes: A) El empresario está encargado de facilitar, instalar y mantener los equipamientos necesarios para el teletrabajo regular, salvo si el teletrabajador utiliza su propio equipo. B) Si el teletrabajo se realiza regularmente, el empleador cubre los costos directamente originados por este trabajo, en particular los ligados a las comunicaciones. C) A él corresponde también dotar al operario de un servicio adecuado de apoyo técnico. D) Asume, igualmente, la responsabilidad, conforme a la legislación nacional y a los convenios colectivos, en lo referente a los costes ligados a la pérdida o a los desperfectos de los equipos y de los datos utilizados por el subordinado. E) El teletrabajador cuidará los equipamientos que le han confiado y no recogerá ni difundirá material ilícito vía internet.

7.- Salud y seguridad.- El empresario es responsable de la protección de la salud y de la seguridad laboral del teletrabajador conforme a la Directiva 89/391, así como a las directivas particulares, legislaciones nacionales y convenios colectivos pertinentes, debiendo informarle de la política empresarial al respecto, en especial sobre las exigencias relativas a las pantallas de datos. El trabajador a distancia, por su parte, ha de aplicar tales políticas y está autorizado a pedir una visita de inspección.

Para verificar la correcta aplicación de las normas en materia de salud y seguridad, el empleador, los representantes de los trabajadores y/o las autoridades competentes tienen acceso al lugar del teletrabajo, dentro de los límites de la legislación y de los convenios colectivos nacionales. Ahora bien, en el trabajo a domicilio este acceso queda sujeto a previa notificación y consentimiento.

8.- Organización del trabajo.- En el marco de la legislación, de los convenios colectivos y de las reglas de empresa aplicables, el teletrabajador gestionará la organización de su tiempo de trabajo. En cualquier caso, su carga de trabajo y los criterios de medición de resultados han de ser equivalentes a los de los empleados comparables que prestan servicios en los locales de la empresa. El empresario se asegurará que se toman medidas para prevenir el aislamiento del teletrabajador en relación con el resto de la plantilla, tales como darle ocasión de reencontrarse regularmente con sus compañeros y tener acceso a las informaciones de la empresa.

9.- Formación.- Los teletrabajadores tienen, como el resto, derecho a acceder a la formación y a las oportunidades de desarrollo de la carrera profesional y están sujetos a las mismas políticas de evaluación; además, han de recibir un adiestramiento adecuado para utilizar el equipo técnico puesto a su disposición y sobre las características de esta forma de organización del trabajo. Su supervisor y otros compañeros pueden también necesitar formación adecuada sobre esta modalidad de prestación de servicios y su gestión.

10.- Derechos colectivos.- Los teletrabajadores gozan de los mismos derechos colectivos que el resto del personal de la empresa; por tanto: A) Pueden comunicarse con los representantes de los trabajadores. B) Están sometidos a las mismas condiciones de participación y elegibilidad en la elección de aquéllos o en las instancias que prevean una representación de la plantilla. C) Están incluidos en el cálculo determinante de los umbrales necesarios para elegir a los representantes de los trabajadores, conforme a las legislaciones europeas y nacionales, así como a los convenios colectivos y prácticas nacionales. D) El establecimiento al que el teletrabajador será asignado con el fin de ejercer sus derechos colectivos se precisará de antemano. E) La representación de los trabajadores debe ser informada y consultada sobre la introducción del teletrabajo conforme a aquellas legislaciones, convenios y prácticas.

3.4.2.- *Situación española*

La singularidad del teletrabajo dificulta su encaje en el molde normativo general aplicable al trabajo por cuenta ajena, al punto de alzarse voces que reclaman un estatuto específico[384], en tesis abiertamente opuesta a la defendida por quienes consideran que la extensión de las normas existentes basta para otorgar adecuada respuesta a la práctica totalidad de problemas planteados, por lo que no es precisa una regulación *ad hoc*[385].

---

[384] OCHOA HORTELANO, J.L.: "Anotaciones sobre lecturas acerca del teletrabajo", cit., págs. 223-224.
[385] SAGARDOY DE SIMÓN, I.: "Teletrabajo: ¿esperanza o realidad?", *RMTAS*, núm, 11, 1998, págs. 25 y ss.

A falta de tal régimen jurídico singular, la norma vigente más cercana a esta prestación de servicios viene dada por el art. 13 ET, rector del trabajo asalariado a domicilio, que es aquél en el que la prestación de la actividad laboral se realiza en tal sede o en el lugar libremente elegido por el trabajador y sin vigilancia del empresario, por lo que podría resultar de aplicación a alguna de las modalidades de teletrabajo y siempre y cuando exista relación laboral (presente aunque la dependencia pueda aparecer fuertemente atenuada)[386]. El precepto regula la forma del contrato, el salario y el principio de igualdad con respecto a un trabajador de igual o equivalente categoría profesional en el sector económico de que se trate; no obstante, resulta evidente que un artículo pensado para fórmulas de producción precapitalistas en sectores tales como el textil, el calzado o análogos no es suficiente para responder a los problemas suscitados por el teletrabajo[387]. Así, cabe afirmar que subsisten algunos aspectos no resueltos, conectados con el poder de dirección empresarial, la intimidad del trabajador, la prevención de riesgos laborales, las relaciones colectivas[388]…

En el concreto ámbito de la prevención de riesgos laborales, es menester concluir taxativamente la inclusión del teletrabajo en el ámbito de aplicación de la Ley 31/1995, de 30 de noviembre, de prevención de riesgos laborales (LPRL), en tanto la única relación laboral excluida es la especial de servicio del hogar familiar (art. 3 LPRL). Se incluye, como no podía ser menos, el trabajo a domicilio, pese a las dificultades que ello entraña, nada desdeñables, pues, en la medida en que el puesto de trabajo se halla situado en el hogar del trabajador, para el empresario es muy difícil controlar las condiciones de la prestación, vigilar que el lugar está adaptado a las exigencias de seguridad y salud (temperatura, salubridad, iluminación…) o verificar que el operario cumple los mandatos que se le hagan al respecto.

No se olvide que la mentada sede está protegida por el derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18 CE) y, por tanto, en principio sólo mediando consentimiento del trabajador, el empresario podrá entrar a valorar las condiciones del lugar. Para empezar, ya la evaluación de riesgos (art. 16 LPRL) se antoja difícil salvo que el empleado colabore autorizando la entrada de los técnicos; de igual forma, y sin la colaboración del afectado, difícilmente podrá el empresario comprobar si el desempeño habitual del trabajo en el domicilio se efectúa de conformidad con las instrucciones dadas, plan de prevención aprobado y condiciones de salubridad adecuadas, tampoco si se produce o no un uso correcto de los medios de prevención facilitados. La única opción sería forzar la voluntad del empleado mediante el ejercicio de los poderes disciplinarios.

Por otra parte, tampoco la Inspección de Trabajo puede entrar libremente en el domicilio del trabajador para cumplir su función de vigilancia y control. Ahora bien, en la medida en que el inspector que acude a tal domicilio lo hace para fiscalizar el cumplimiento empresarial, sin que de su actuación puedan derivar sanciones para el propio trabajador, es factible que éste le autorice para realizar la inspección. Aun así, cabe pensar en la posibilidad de una obstrucción, negándose el operario a permitir la entrada, supuesto en el cual el funcionario podrá pedir oportuna autorización judicial, lo cual significará un cierto retraso y la pérdida del efecto sorpresa, permitiendo subsanar eventuales irregularidades. El mayor problema, sin embargo, deriva de una hipótesis muy concreta: realizada la inspección y confirmada la existencia de incumplimientos a la normativa preventiva, ¿cabrá sancionar al empresario que no ha podido evaluar los riesgos o vigilar las condiciones de trabajo porque se le ha denegado la entrada en el domicilio?. Será el inspector, la autoridad laboral y/o los tribunales los que deban valorar la negativa del trabajador a efectos de determinar si procede o no la sanción y en qué cuantía, en su caso.

---

[386] Será pues necesario que concurran los requisitos exigidos para poder hablar de contrato de trabajo, tal y como establece la STSJ Madrid 8 marzo 2002 (AS 1544), que concluye el carácter extralaboral de la relación debatida: "en el desarrollo del motivo, sin cuestionar los hechos probados, se mantiene la tesis de que la relación del actor con las partes codemandadas es de carácter laboral, concretamente un contrato de trabajo a domicilio regulado en el art. 13 del ET, lo que ha sido rechazado por la sentencia del Juzgado. Ciertamente no cabe negar la realidad y la singularidad del trabajo a domicilio, previsto en el precepto citado, ni tampoco la reciente aplicación de esta figura al trabajo realizado mediante las nuevas tecnologías que permiten la inmediatez en la comunicación y en la remisión y supervisión o control de los trabajos realizados, pese a la distancia física entre trabajador y empresa. Pero en todo caso para determinar la verdadera naturaleza de la relación y distinguir el vínculo civil de arrendamiento de servicios de la relación laboral, habrá de estarse a los criterios generales relativos a la concurrencia de los presupuestos materiales establecidos en el art. 1.1 del Estatuto de los Trabajadores".

[387] FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *Utilización y control de datos laborales automatizados*, cit., pág. 64.

[388] OCHOA HORTELANO, J.L.: "Anotaciones sobre lecturas acerca del teletrabajo", cit., págs. 218, 224 y 226.

Ante estas dificultades, sería conveniente adaptar la normativa a la peculiar situación del trabajador a domicilio; concretamente, debería tenerse en cuenta la singularidad del lugar de la prestación, que dificulta la vigilancia del empresario y hace depender de la colaboración del trabajador el control sobre las condiciones de trabajo. Así, por ejemplo, debería excluirse la responsabilidad empresarial cuando no haya podido realizar la evaluación de riesgos, la planificación de la actividad preventiva, el control del uso de los medios de protección… debido a que el trabajador no ha consentido en permitir el acceso; ello no obstante, existen deberes empresariales que pueden cumplirse sin dificultad respecto a los trabajadores a domicilio, como son los de información, formación y vigilancia de la salud, que deberían exigirse con particular intensidad, dada la importancia de concienciarles de la necesidad de trabajar en un entorno laboral seguro, pues tal concienciación es la única forma de compensar la "inexistencia" de control empresarial directo sobre el espacio físico.

En fin, y a falta de mayores orientaciones en la legislación laboral, cabe abogar por una regulación, legal o convencional, que se ocupe, al menos, de los aspectos siguientes[389]: 1.- La voluntariedad del teletrabajo y, derivado de ella, el derecho de cambio, de forma que el afectado pueda optar de nuevo, y cuando lo desee, por trabajar en el lugar donde radique su empresa. 2.- La igualdad de trato entre los teletrabajadores y el resto de la plantilla. 3.- El derecho de participación en los procedimientos de información, consulta y negociación colectiva. 4.- El derecho a la formación y al desarrollo de su cualificación y promoción. 5.- La inviolabilidad del domicilio y el acceso del empleador al mismo. 6.- La información por escrito de las condiciones laborales. 7.- Los tiempos y las cargas de trabajo. 8.- Los sistemas de remuneración. 9.- La infraestructura y equipamiento necesarios y sus gastos. 10.- La separación entre zonas de trabajo y de vida. 11.- Los asuntos relativos a la Seguridad Social y a la seguridad y salud en el trabajo (con especial atención a factores psicosociales). 12.- La incidencia del teletrabajo en determinados colectivos.

3.5.- Jóvenes y teletrabajo

En apariencia, el teletrabajo "puede, y debe, facilitar la incorporación de los jóvenes al mundo del trabajo, y convertirse, así, en un impulsor del empleo juvenil"[390], pues a un nivel puramente intuitivo parece que aquéllos ofrecen superior capacidad de adaptación a esta modalidad de prestación de servicios. Sin embargo, la experiencia fuerza a introducir matices en la afirmación, pues, por una parte, los jóvenes se encuentran en condiciones idóneas para enfrentarse al teletrabajo, pero, por otra, ofrecen cierta resistencia a teletrabajar; igualmente, las empresas, ante la autonomía característica del trabajo a distancia, prefieren depositar su confianza en empleados con cierta antigüedad[391]. Así las cosas, "mientras se piensa que el teletrabajo es fundamentalmente femenino, desempeñado por trabajadores con niveles bajos de cualificación, jóvenes y que dedican menor tiempo a su trabajo que un trabajador tradicional, el perfil del trabajador europeo… se caracteriza por un claro dominio masculino (el 75% de los teletrabajadores son varones), con niveles de cualificación altos o muy altos y con edades similares a las del resto de los trabajadores", así como por una dedicación, en horas de trabajo, superior a las "contractualmente acordadas"[392].

Los aspectos que, en teoría, favorecen el teletrabajo en edades tempranas dentro de la carrera profesional, son esencialmente, los siguientes[393]:

1.- Capacitación tecnológica.- Los jóvenes han nacido ya en el mundo de los videojuegos, de los ordenadores y de la informática, por lo que la tecnología del teletrabajo no encierra misterio para ellos.

2. Preparación profesional.- El teletrabajo exige una gran competencia profesional, pues los resultados alcanzados son prácticamente el único factor a considerar (por encima de otras cualidades que puedan servir para empatizar) y su perfección deriva de la preparación específica que se posea, así como del conocimiento de las posibilidades del hardware y del

---

[389] OCHOA HORTELANO, J.L.: "Anotaciones sobre lecturas acerca del teletrabajo", cit., págs. 241-242.
[390] "En el caso de jóvenes que aún no han encontrado su primer trabajo en una empresa, el teletrabajo permite iniciarse en el desempeño de la profesión, adquirir experiencia y relaciones y ganar un primer dinero", ORTIZ CHAPARRO, F.: "Los jóvenes en el teletrabajo", cit., págs. 26 y 28.
[391] BÉLANGER, F.: "Workers' propensity to telecommute: an empirical study", *Information & Management*, núm. 35, 1999, págs. 139-153.
[392] OCHOA HORTELANO, J.L.: "Anotaciones sobre lecturas acerca del teletrabajo", cit., pág. 219, cita 16.
[393] Siguiendo en la exposición a ORTIZ CHAPARRO, F.: "Los jóvenes en el teletrabajo", cit., págs. 28-31.

software o, muy a menudo, del dominio de idiomas, aspectos ambos en los que los jóvenes gozan cada vez de mayor capacitación.

3. Espíritu independiente.- Aunque el desarrollo de un trabajo a distancia exige una actitud metódica, organizada y disciplinada, no es menos cierto que una de las principales ventajas del teletrabajo es la libertad e independencia que otorga al trabajador para repartir su tiempo entre ocio (también estudio, familia, etc.) y desempeño de tareas, circunstancia que se amolda al espíritu de la juventud, más libre y menos proclive a aceptar horarios rígidos, normas estrictas o tareas fijas.

4. Espíritu emprendedor.- Los jóvenes son, por lo general, más emprendedores que las personas mayores y el trabajo a distancia es, en una proporción muy considerable, tarea de quienes portan tal característica.

Sin embargo, y a pesar del potencial que el teletrabajo ofrece a los jóvenes, una de las sorpresas que se han puesto de manifiesto a la hora de implantar experiencias de tal índole es, conforme consta, que son aquéllos, precisamente, quienes más se resisten a asumir esta modalidad de trabajo. Los motivos son diversos:

En primer lugar, y como ocurre con los discapacitados (para quienes se auguraba un gran futuro con el teletrabajo), estos colectivos no desean permanecer en sus casas y trabajar desde allí, sino que, por el contrario, lo que quieren es ir a las empresas, con el fin de ampliar sus contactos y relaciones. El joven quiere, y necesita, relacionarse, en tanto la incorporación al mundo del trabajo se produce en un momento existencial en el que muchos, por multitud de circunstancias, han perdido sus contactos en el colegio o en el barrio o precisan de otros nuevos, útiles para su devenir profesional.

En segundo término, otro aspecto negativo en la relación juventud/teletrabajo (íntimamente relacionado con el anterior) reside en la percepción de una mayor dificultad para trazar una carrera profesional. Surge el temor a que la ausencia de determinados vínculos con la empresa suponga, más tarde o más temprano, una desvinculación de la misma o una no visibilización de cara a los foros donde se toman las decisiones de importancia para el futuro laboral de los integrantes de la plantilla.

En tercer lugar, en la empresa se logra un aprendizaje que en ocasiones vale más que el adquirido en los centros académicos, por lo que aquélla otorga un alto valor a la experiencia. El joven sabe esto, o por lo menos lo intuye y, por tanto, no quiere perderse este proceso, lo que explica que, por regla general, quienes más interés demuestran por mutar su forma de trabajo hacia el teletrabajo sean quienes ya han recorrido cierto camino en la organización, pues no sólo cuentan con madurez y conocimientos bastantes para actuar aislados, sino que también han podido interiorizar y acreditar aquel bagaje de formación informal.

En fin, otros factores que inciden en el hecho de que los jóvenes no manifiesten un excesivo entusiasmo por el teletrabajo son la dureza del mismo (por ello conviene dotar al teletrabajador de una buena preparación psicológica) y la desconfianza, que se ve incrementada por su falta de experiencia para desenvolverse libremente en los mercados laborales y por la ausencia de una legislación específica que ayude a paliarla.

Resta, para concluir, efectuar oportuna mención a la concreta hipótesis del trabajo autónomo, cuyo potencial para la creación de empleo reside en la posibilidad de iniciar y desarrollar la actividad con una inversión baja y mínimos costes (los precios de los equipamientos se reducen constantemente, no es preciso invertir en grandes instalaciones y locales...)[394]. "La aventura de los jóvenes que montan 'en un garaje' una empresa que se acaba cotizando en las principales bolsas de valores del mundo se ha repetido demasiadas veces como para no considerar muy en serio las posibilidades de generar riqueza a partir de una idea que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación permiten desarrollar plenamente"[395].

---

[394] ORTIZ CHAPARRO, F.: "Teletrabajo y nuevas oportunidades de empleo", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 3, 1999, págs. 109 y ss.
[395] ORTIZ CHAPARRO, F.: "Los jóvenes en el teletrabajo", cit., págs. 24 y 27.

Así pues, aunque el teletrabajo no es la panacea que vaya a resolver los problemas del desempleo juvenil, pues no es una profesión ni un puesto de trabajo, sino sólo una forma de desarrollarlo (de modo que si no hay trabajo, tampoco habrá teletrabajo), puede servir a tal objetivo por el hecho de que abarata la creación de dicho puesto. Desde este punto de vista, es en el teletrabajo por cuenta propia donde mayores esperanzas se depositan, aunque también donde se suscitan mayores temores de explotación, además de resultar sumamente exigente, al reclamar gran competencia profesional (conforme se indicó, al teletrabajador se le conoce por su trabajo), tecnológica (con el esfuerzo formativo que ello implica), empresarial (el autónomo ha de ser empresario y gestor de su propio negocio) y psicológica (por mor de factores ya indicados)[396].

III.- Relaciones laborales especiales

Las relaciones laborales especiales pueden constituir otra vía mediante la cual abordar el actual problema del empleo juvenil, pues a pesar de no estar dirigidas directamente para este colectivo de trabajadores, sí es cierto que algunas de ellas tienen una especial incidencia y atractivo para los empleados de menor edad, dadas las características presentes en las mismas. Además, dichos sectores no solamente generan oportunidades de empleo sino que frecuentemente y en buen número de ocasiones proporcionan "capacitación en aptitudes esenciales tales como autodisciplina, trabajo en equipo, y liderazgo, y abre oportunidades para promover la integración social de los jóvenes marginados"[397].

En este sentido, y aun cuando el ordenamiento jurídico español no recoge previsión expresa sobre la edad en cuanto hace a la prestación de servicios, varias de las ordenadas en el art. 2 ET tienen una especial incidencia en la juventud. Algunas de ellas serán tratadas en sede oportuna como la de los deportistas profesionales, los discapacitados en centros especiales de empleo o los menores en centros de internamiento o alojamiento alternativos; a otras, en cambio, se le van a dedicar las páginas siguientes.

La pretensión de este epígrafe, por tanto, es tratar, de manera somera, eso sí, y sin presentar en su complitud el régimen jurídico de estas relaciones laborales especiales, determinadas prestaciones de servicios con una repercusión importante en el marco del empleo juvenil, sin que la selección derive de la aplicación de ningún criterio metodológico particular, sino de la apreciación subjetiva de los propios autores.

1º.- Uno de los ámbitos donde pueden desarrollar su quehacer profesional los más jóvenes es el de la cultura y las artes, un espacio donde pueden dar cauce a su imaginación y creatividad, así como verse atraídos por las múltiples posibilidades que ofrece el mundo del espectáculo, no solo desde el punto de vista económico sino también de la fama, el prestigio social y la realización personal, no en vano se está en presencia de "un trabajador que plasma en su impronta valores artísticos e inclusive éticos, los que adquieren una significación preponderante, al momento de discernir sobre aquellos aspectos que trasciendan el nuevo producto comercial y sean consumidos por las características de personalidad de aquel que representa el rol de que se trate"[398].

Al respecto, la Encuesta de Población Activa muestra la evolución de los jóvenes ocupados en las actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento y, aun cuando desde el punto de vista de los datos totales no son demasiado significativos, sí es posible corroborar la importancia relativa de este sector para el empleo de este colectivo. Además, cabe constatar una destrucción de empleos en dicho sector desde el año 2008, sin duda como consecuencia de la crisis económica, capaz de afectar de manera negativa a todos los sectores de actividad.

---

[396] ORTIZ CHAPARRO, F.: "Teletrabajo y nuevas oportunidades de empleo", cit., págs. 109 y ss.
[397] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente. Informe VI. Promoción del empleo de los jóvenes: abordar el desafío*, Ginebra (OIT), 2005, pág. 46.
[398] GONZÁLEZ SÁNCHEZ, J.J.: "Relación laboral de carácter especial de artistas en espectáculos públicos", en AA.VV. (GARCÍA-MONCÓ, A.M., Dir.): *Las retribuciones de los artistas, intérpretes y ejecutantes. Estudio multidisciplinar*, Madrid (Cinca), 2008, pág. 69.

Número de jóvenes ocupados en actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento			
	16-19 años	20-24 años	25-29 años
2008	15000	42700	47700
2009	8800	33600	45200
2010	7600	34600	44100

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa. Serie 2005-2010 y elaboración propia.

En este sentido, cabe constatar como "los jóvenes que actúan en este sector constituyen un grupo heterogéneo que abarca desde aquellos que poseen educación académica superior y están familiarizados con los usos de las TIC en el sector (frecuentemente en tareas o empleos bien remunerados, competitivos y de alto valor añadido), hasta los que rechazan los programas de enseñanza escolar convencional y quedan marginados en el mercado de trabajo"[399].

En el ordenamiento español, la prestación de servicios para la ejecución de actividades artísticas desarrolladas directamente ante el público o destinadas a la grabación de cualquier tipo para su difusión entre el mismo, en medios como el teatro, cine, radiodifusión, televisión, plazas de toros, instalaciones deportivas, circo, salas de fiestas, discotecas, y, en general, cualquier local destinado habitual o accidentalmente a espectáculos públicos, o a actuaciones de tipo artístico o de exhibición (art. 1.3 RD 1435/1985) es considerada por el art. 2.1.e) ET como una relación laboral especial, siendo desarrollado su régimen jurídico por el RD 1435/1985, de 1 de agosto.

De esta manera, "lo que subyace a la enumeración referida es el dato de que la actividad debe desarrollarse en el seno de un espectáculo público, sea cual sea el medio que la difunda o el lugar en el que se desarrolle… [resultando] intrascendente que la actividad desarrollada coincida o no con lo que socialmente se considera como artístico, pues el [RD 1435/1985] parece estar dando a la expresión 'actividades artísticas' un sentido más amplio que el derivado de la noción social"[400].

Dicha disposición reglamentaria contiene, conforme consta, una previsión de directa aplicación a los jóvenes menores de edad, habida cuenta de que permite excepcionalmente la prestación de servicios de los menores de dieciséis años en espectáculos públicos cuando haya dado su beneplácito expresamente la autoridad laboral y dicha participación no suponga un peligro para su salud física ni para su formación profesional y humana (arts. 6.4 ET y 2.1 RD 1435/1985); eso sí, "no hay una lista de las concretas actividades artístiscas (y/o circunstancias) excluidas o prohibidas por motivo de su peligrosidad para la salud o formación del niño, por lo que el ámbito de la condición tendrá que ser delimitado caso por caso, teniendo en cuenta la persona del menor, la naturaleza y tipo de la intervención a realizar, así como el espectáculo, su contexto y demás circunstancias (de lugar, tiempo, etc.)"[401].

Al respecto, el *placet* habrá de ser solicitado por los representantes del menor, acompañando el consentimiento de éste de tener suficiente juicio, y su concesión habrá de constar por escrito, especificando el espectáculo o la actuación para la que se concede (art. 2.1 RD 1435/1985), esto es, "el tipo de intervención en que consiste la actividad del menor, así como las funciones a las que se extiende el permiso, los lugares en los que previsiblemente tendrá lugar el espectáculo y los horarios de la actuación"[402].

Una vez otorgado es el padre o tutor el capacitado para celebrar el correspondiente contrato y ejercer las acciones derivadas del vínculo, si bien cuando el menor tuviera suficiente juicio es necesario contar con su previo consentimiento (art. 2.1 RD 1435/1985).

---

[399] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente. Informe VI. Promoción del empleo de los jóvenes: abordar el desafío*, cit., págs. 46 y 47.
[400] RUIZ DE LA CUESTA FERNÁNDEZ, S.: *El contrato laboral del artista*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2007, pág. 76.
[401] HURTADO GONZÁLEZ, L.: *Artistas en espectáculos públicos. Régimen laboral, propiedad intelectual y Seguridad Social*, Madrid (La Ley), 2006, pág. 345.
[402] RUIZ DE LA CUESTA FERNÁNDEZ, S.: *El contrato laboral del artista*, cit., pág. 192.

Ninguna otra previsión expresa respecto a la edad contiene la norma reglamentaria, si bien y como se ha señalado anteriormente, el sector del espectáculo constituye un cauce habitual donde muchos jóvenes pueden desarrollar su quehacer profesional, el cual encontrará amparo legal a través de lo previsto en la norma de referencia.

En este sentido, cabe dar cuenta de la inclusión en esta relación, además de las ya clásicas desarrolladas en el teatro, el cine, la música, etcétera, de actividades en las cuales la participación de los jóvenes suele ser predominante, tales como determinados *shows* televisivos donde los concursantes se encuentran en una casa con el resto de participantes, habiendo sido considerada su actuación dentro del ámbito de aplicación de la relación laboral especial pues "si bien es cierto que la prestación de la actora no puede considerarse como arte, no lo es menos que, al ser introducida en un recinto cerrado con otras personas contratadas para el mismo fin, actuaba en cierta medida teatralmente, ya que adoptaba un rol determinado, respondiente sin duda a la personalidad que el director o el productor del programa había buscado al seleccionarla, con el fin de que se dieran situaciones o conflictos que ganasen audiencia,… y, siempre, condicionados por la observación permanente por parte de la cámara de televisión para la posterior exhibición al público en general, de manera que ninguno de los actores se mostraba de forma natural y espontánea como en la vida real, sino con la impostura previamente buscada por el director, con la mezcla de los diferentes personajes y la expectativa creada en todos ellos para que se mostraran de la forma que considerasen iban a resultar más atractivos para los televidentes, siendo tal actuación la que se presentaba como un espectáculo"[403].

2º.- La disposición adicional 1ª de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, da carta de naturaleza a una nueva relación laboral especial en el ordenamiento jurídico español cuál es la que vincula a los abogados prestadores de servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección con un titular de un despacho de abogados, individual o colectivo. Dicha previsión encuentra oportuno desarrollo en el RD 1331/2006, de 17 de noviembre, de conformidad con cuyo art. 4.1 podrán ser sujetos de esta relación laboral quienes de acuerdo con la normativa de aplicación estén habilitados para ejercer la profesión de abogado.

Por cuanto aquí interesa, cabe señalar que resultará "inviable la consideración como relación laboral especial… [de aquélla] que no tenga por objeto el ejercicio de la abogacía, sino la enseñanza práctica y el desempeño de funciones destinadas a la formación de la técnica profesional. En este sentido hay que aludir a las prácticas tuteladas y a las becas que conceden algunas empresas a licenciados en Derecho para ayudarles en su formación profesional"[404].

Bien es cierto que, como ocurre en muchas de las prestaciones específicas aquí tratadas, la edad no tiene que ser un factor fundamental a la hora de celebrar esta clase de vínculos, pues "bajo la misma puede contratarse tanto a un recién licenciado y colegiado como a un abogado con una larga experiencia profesional, revolviéndose, además, con ello, a nuestro entender, la compleja situación de los denominados pasantes colegiados"[405], ya que este tipo

---

[403] STSJ Madrid 12 marzo 2008 (AS 1434); alcanzando una conclusión idéntica, STSJ Madrid 14 abril 2008 (AS 1262) de conformidad con la cual "el hecho de que el contenido de la actividad requerida… no supusiese la interpretación de ningún personaje de ficción o la adquisición de conocimientos artísticos específicos no excluye la relación laboral de artista, en contra de lo que aprecia el juzgador de instancia. Este entiende que la simple participación en un programa de televisión no implica un contrato de trabajo, ya que todo el interés del concursante se reduce a obtener un premio y que las características de la actividad pactada hacen imposible la aplicación de la normativa propia del contrato de trabajo en aspectos tales como la readmisión laboral, la negociación colectiva, la actividad sindical, etc. Lo cierto es que, siendo innegable la singularidad del contenido de la actividad solicitada al recurrente, no por ello cabe descartar automáticamente la existencia de la relación laboral, pues hoy en día el concepto de actividad artística no puede verse desde el exclusivo esquema del trabajador profesionalmente dedicado a la interpretación teatral, musical, recitación de poesía, etc., sino que da cabida a otras formas de participación menos convencional, siempre que éstas vayan dirigidas al ocio y esparcimiento del público y su forma de ejecución implique un régimen revelador de un auténtico compromiso laboral, cosa que ocurre en este caso por mor de la sujeción del recurrente a la empresa que le contrata, la cual le exige una puesta a su disposición a lo largo de las 24 horas del día".

[404] ARETA MARTÍNEZ, Mª. y SEMPERE NAVARRO, A.V.: *La contratación laboral (especial) entre abogados: presente y perspectivas*, Cizur Menor (Thomson/Aranzadi), 2006, pág. 73; en términos similares, OLARTE ENCABO, S.: "Objeto y ámbito de aplicación del RD 1331/2006. Capítulo 10. La relación laboral especial de los abogados en despachos de abogados (individuales, colectivos y multiprofesionales", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V.; CARDENAL CARRO, M., Dirs.): *El contrato de trabajo. Volumen II. Relaciones Laborales Especiales y Contratos con Particularidades*, Cizur Menor (Aranzadi), 2011, pág. 538.

[405] GALA DURÁN, C.: "Capítulo II. Ámbito de aplicación", en AA.VV. (DEL REY GUANTER, S., Coord.): *La relación laboral especial de los abogados en despachos individuales y colectivos. Comentarios al Real Decreto 1331/2006*, Madrid (La Ley), 2007, pág. 27.

de desempeño a través de los denominados contratos de colaboración "caerán ahora en el ámbito de la relación especial [de manera que] la única forma de evitar que, en el interior de los despachos, todas las relaciones hayan de acomodarse a las reglas laborales ha sido, así, admitir la existencia de vinculaciones por cuenta propia"[406].

Pero también lo es que en un buen número de casos dicho vínculo será el utilizado en los comienzos de la carrera profesional del abogado, habida cuenta de que será la alternativa que se le ofrezca una vez superadas las correspondientes prácticas becadas o contratos en prácticas, antes de poder acceder a la condición de socios del bufete o continuar con su quehacer creando su propio despacho o asociado con otros.

3º.- Un sector en pleno auge en el momento actual dada la alta demanda y escasez de profesionales al respecto es el sector sanitario y, dentro de él, el artículo 20.3.f) y la disposición adicional 1ª de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, consideran relación laboral especial la contraída entre el residente y las entidades titulares docentes para la formación de especialistas en Ciencias de la Salud, siendo desarrollados tales preceptos mediante el RD 1146/2006, de 6 de octubre.

Los datos estadísticos corroboran la importancia de este sector pues según datos publicados en el año 2010 "en los hospitales se encuentran 16.555 médicos (tasa de 3,7 por 10.000 habitantes) en periodo de formación posgraduada de los que, más del 98% corresponde a hospitales del Sistema Nacional de Salud"[407].

Asimismo, y aun cuando no es posible desagregar las cifras del párrafo anterior por edades, sí resulta posible aportar guarismos sobre la ocupación de los jóvenes en actividades sanitarias y de servicios sociales, pudiendo constatar su escasa importancia en las edades más tempranas y su aumento a medida que el colectivo cumple años, sin duda alguna por cuanto aquéllos no tendrán la titulación y formación requerida para desempeñar quehaceres como los descritos, adquiriéndola con el transcurso del tiempo. Además, la destrucción en esta rama de actividad ha sido menos acentuada que en otras, incluso con recuperación en el año 2010 sobre el 2009, sin lugar a duda por la necesidad de atender como conviene la salud de los ciudadanos y dedicar los recursos humanos precisos para cumplir tal fin.

Número de jóvenes ocupados en actividades sanitarias y de servicios sociales			
	16-19 años	20-24 años	25-29 años
2008	6500	73000	154500
2009	3000	65300	149600
2010	2900	68800	150100

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa. Serie 2005-2010 y elaboración propia.

Por otra parte, al delimitar su ámbito subjetivo de aplicación, el art. 1.2 RD 1146/2006 viene a considerar que la relación laboral especial afectará a los titulados universitarios que, previa participación en la convocatoria anual de carácter nacional de pruebas selectivas, hayan accedido a una plaza en un centro o unidad docente acreditada, para el desarrollo de un programa de formación especializada en Ciencias de la Salud mediante el sistema de residencia, percibiendo a cambio las correspondientes contraprestaciones salariales, "sin que se exijan otros elementos propios de los contratos formativos estatutarios como la edad del titulado universitario, o la no superación de un determinado periodo de tiempo transcurrido desde la obtención de la titulación"[408].

A partir del tenor literal de la norma, no resulta descabellado pensar, por tanto, que en su gran mayoría dichas plazas serán ocupadas por personas jóvenes que han finalizado sus estudios universitarios recientemente y han obtenido una de las plazas destinadas a darles la formación precisa y necesaria para desempeñar en el futuro con las garantías debidas una plaza de especialistas de Ciencias de la Salud, no en vano su objetivo final queda situado en "dotar a los profesionales de los conocimientos, técnicas, habilidades y actitudes propios de

[406] GOERLICH PESET, J.Mª.: "La relación especial de los abogados que prestan servicios en despachos de abogados individuales o colectivos: configuración general", en AA.VV.: *La relación laboral especial de los abogados*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2007, pág. 29.
[407] AA.VV.: *Sistema Nacional de Salud de España, 2010*, Madrid (Ministerio de Sanidad y Política Social), 2010, pág. 27.
[408] BAZ RODRÍGUEZ, J.: *El contrato de trabajo de los residentes sanitarios*, Albacete (Bomarzo), 2008, pág. 54.

la correspondiente especialidad, de forma simultánea a la progresiva asunción por el interesado de la responsabilidad inherente al ejercicio autónomo de la misma"[409].

IV.- Becas

Salvo error u omisión, no se han encontrado datos exactos en torno al número de jóvenes que inician su carrera profesional a través de una beca, sino más bien aproximaciones en torno al número de becarios existentes en España, de manera que "el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales… estimó que en el año 2005 había alrededor de 36.000 becarios en el sector privado y 2.500 en el sector gubernativo"[410]; en el momento actual, el Ministerio de Trabajo e Inmigración calcula que hay unos 30.000 becarios en ejercicio que podrían beneficiarse de la reciente inclusión en el Régimen General de Seguridad Social y evalúa que entre 100.000 y 200.000 personas pueden suscribir un convenio especial con la Tesorería General de la Seguridad Social que les permita rescatar hasta dos de los años en los que desempeñaron su actividad mediante una beca[411].

Además de los datos cuantitativos reseñados es necesario tomar en consideración también otros de naturaleza cualitativa que permiten aseverar la importancia que esta clase de figura presenta en la empleabilidad de los jóvenes pues estudios sociológicos afirman sin ambages que en las primeras experiencias laborales este colectivo, y también la sociedad, asume casi como un dogma "que antes de conseguir un puesto de trabajo con condiciones laborales aceptables tienen que pasar por una serie de trabajos precarios y/o sometidos a procesos de aprendizaje que se encadenan con sucesivos contratos de prácticas, de formación, empleos en forma de becas, etc."[412].

En este sentido, cabe destacar que son dos "las vías principales a través de las que puede formalizarse la incorporación del becario a una empresa o a una institución pública o privada. Por una parte, las llamadas becas para la realización de prácticas, a través de las que se pretende que quienes ya están en posesión de una titulación académica que legalmente les habilita para desarrollar una determinada actividad profesional o, preferentemente, quienes están próximos a obtenerla, puedan poner en práctica los conocimientos adquiridos durante su etapa educativa a fin de completar su formación. Por otra parte, están las que se califican como becas de formación, dirigidas a la ampliación del campo de conocimientos del interesado, titulado o no, a cuyo fin se le proporciona ayuda para el seguimiento de sus estudios. Se trata, pues, de becas que tienen una 'finalidad docente en beneficio del perfeccionamiento, formación y ampliación de conocimientos del becario'"[413].

El régimen jurídico de esta clase de desempeño encuentra acomodo fundamental en las bases previstas en la convocatoria u oferta de la beca, siendo las encargadas de detallar cuáles son los elementos esenciales del quehacer del becario, no en vano, "no existe una regulación sobre la figura del becario posgraduado en entidades privadas, y,… el Estatuto del Becario Investigador en el ámbito público ofrece una solución parcial"[414]; esta última norma ha sido tratada de manera exhaustiva en el Capítulo anterior del presente trabajo y, por esa razón, no se va a entrar de nuevo a analizar sus disposiciones.

En dicho contexto, la falta de una regulación normativa *ad hoc* para esta figura jurídica ha provocado altas dosis de litigiosidad en la práctica judicial española, pues su delimitación con una verdadera relación laboral presenta unos contornos sumamente difusos, habida cuenta de que "tanto en la beca como en el contrato de trabajo se da una actividad que es objeto de una remuneración, de ahí la zona fronteriza entre ambas instituciones"[415]; consecuencia de

---

[409] LUJÁN ALCARAZ, J.: "Capítulo II. Elemento subjetivo: sujetos de la relación laboral especial", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V., Dir. y ARETA MARTÍNEZ, Mª., Coord.): *El contrato de trabajo de los MIR y otros residentes sanitarios*, Cizur Menor (Aranzadi/Thomson Reuters), 2010, pág. 208.
[410] ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO: *Empleo juvenil. España*, cit., pág. 45.
[411] www.elpais.com/articulo/economia/empresas/Administracion/empiezan/cotizar/becarios/elpepieco/20111102elpepieco_14/Tes, en su edición digital de 2 de noviembre de 2011.
[412] SANTAMARÍA, E.: "Buscarse la vida: trayectorias y experiencias de precariedad en el acceso al empleo de las personas jóvenes", *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 89, 2010, pág. 106.
[413] SSTSJ Madrid 15 enero y 26 febrero 2010 (AS 978 y 1461); en términos parecidos, STSJ Cantabria 11 febrero 2009 (AS 323).
[414] ROALES NIETO, J.L.: "Tema 15. El trabajador", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V., Dir.): *Derecho del Trabajo, Seguridad Social y Proceso Laboral. Una visión global para especialistas*, T. I, Madrid (La Ley), 2010, págs. 720-721.
[415] STS 13 junio 1988 (RJ 5270) y STSJ Andalucía/Sevilla 16 septiembre 2008 (AS 2372/2009).

la situación descrita, los tribunales de justicia han tenido que intervenir en multitud de ocasiones para juzgar si la beca encubre una verdadera prestación de servicios regulada por el artículo 1 ET. Sobre el particular cabe reseñar los siguientes criterios judiciales:

1º.- La clave última para diferenciar entre una beca y una verdadera relación laboral estriba en la finalidad última de cada una de estas figuras, pues mientras en la primera consiste en prestar ayuda a la instrucción del becario, en la segunda se trata de beneficiarse de la actividad del trabajador.

En consecuencia, "el rasgo diferencial de la beca como percepción es su finalidad primaria de facilitar el estudio y la formación del becario y no la de apropiarse de los resultados o frutos de su esfuerzo o estudio, obteniendo de ellos una utilidad en beneficio propio… [de manera que] la esencia de la beca de formación es conceder una ayuda económica de cualquier tipo al becario para hacer posible una formación adecuada al título que pretende o que ya ostenta, bien en centro de trabajo de la entidad que concede la beca, bien en centro de estudios ajeno al concedente, mientras que la relación laboral común no contempla ese aspecto formativo y retribuye los servicios prestados por cuenta y a las órdenes del empleador, con independencia de que la realización de los trabajos encomendados puedan tener un efecto de formación por la experiencia, que es inherente a cualquier actividad profesional"[416].

De esta manera, el factor más peculiar de la beca en tanto "institución jurídica es su conexión a un objetivo básico de carácter formativo, en beneficio del perfeccionamiento y capacitación teórica y práctica del beneficiario. La vinculación de la beca a la realización de un servicio dentro de la esfera de actuación de la entidad otorgante, no corresponde a la naturaleza y objeto de esa figura cuando la finalidad formativa tiene carácter accesorio y la función primordial es el aprovechamiento por la entidad que la otorga del trabajo realizado por el becario, prevaleciendo así el beneficio de aquélla sobre el provecho de éste. La figura de la beca no puede servir entonces como pantalla para encubrir una relación laboral mal remunerada, aprovechándose de la necesidad real de los posibles perceptores"[417].

Sobre las premisas anteriores, cabe colegir que "no basta, pues, con que la beca ayude a formar, sino que ésa ha de ser la finalidad por la que se concede (y no la de que el becario atienda unos servicios), como lo revela que existan contratos de trabajo de carácter formativo (contrato en formación y contrato en prácticas). Dicho en términos sencillos, se beca en beneficio formativo del becario y no para que reciba unos servicios quien la concede"[418].

Así, es necesario sopesar en cada supuesto concreto "cuál es el interés o beneficio principal, si el de los becarios o el de la propia entidad, hasta el punto de predicar la existencia de una relación laboral en el supuesto en que predomine el beneficio de la entidad sobre el de las personas denominadas becarias, solución que deberá ser la contraria en el caso de que el mayor beneficio sea el obtenido por la persona becaria"[419].

2º.- La denominación que las partes concedan a la relación no resulta trascendental al respecto, en tanto "a efectos de determinar la naturaleza de la relación existente entre las partes, lo decisivo no es la calificación que haya podido realizar la Administración en la convocatoria de la beca, sino la realidad de la prestación de servicios que ha tenido lugar amparada en esa convocatoria… [de manera tal que] una convocatoria administrativa no podría alterar la naturaleza laboral de la relación, designando esa relación arbitrariamente como beca"[420], no en vano "en este último caso quien concede la 'beca', a pesar del nomen iuris utilizado, adquiere la condición de empleador jurídico laboral del becario y éste la de trabajador (las cosas son lo que son y no lo que las partes dicen que son)"[421].

---

[416] STS 29 marzo 2007 (RJ 3191) y STSJ Andalucía/Sevilla 22 febrero 2008 (AS 1069/2009).
[417] SSTSJ Cantabria 11 febrero 2009 (AS 323) y País Vasco 13 octubre 2009 (AS 2701/2010).
[418] SSTSJ País Vasco 24 abril y 2 julio 2007 (AS 2484 y 76/2008) y 2 --dos-- junio 2009 (JUR 371051 y 371052).
[419] STSJ Galicia 4 febrero 2009 (AS 1140); en términos similares, SSTSJ Cantabria 11 febrero 2009 (AS 323) o Galicia 19 octubre 2009 (JUR 477130).
[420] SSTS 4 abril 2006 (RJ 2325) y 29 mayo 2008 (RJ 5130); en términos similares, SSTSJ Asturias 5 diciembre 2008 (AS 211/2009) y 31 julio 2009 (AS 2396) o Canarias/Las Palmas 20 mayo 2010 (AS 2824).
[421] SSTSJ Canarias/Tenerife 28 marzo 2008 (AS 1576) y Canarias/Las Palmas 28 enero 2011 (JUR 251312).

3º.- Las tareas que debe desempeñar el becario dentro de la actividad propia de la empresa han de ser acordes a la finalidad de la beca y tener un elemento marcadamente formativo, pues si en la práctica se realizan actividades necesarias para la actividad o funcionamiento en la gestión del concedente al encomendársele tareas integrantes de los cometidos propios de una categoría profesional, la relación tendrá carácter laboral si en ella concurren todos los elementos previstos en el artículo 1.1 ET[422], de manera tal que la simulación debe tener como efecto la aplicación del régimen jurídico ordenado para el negocio oculto o encubierto, que no es otro que el contrato del trabajo, por aplicación del art. 6.4 del Código Civil[423].

Ahora bien, como ha matizado alguna resolución judicial "no tiene sentido estimar que realizar las mismas actividades que el personal laboral de la empresa implique una modificación de la condición de becario, pues precisamente lo que se persigue es que el alumno adquiera la formación práctica que, normalmente, no facilitan las enseñanzas universitarias, por último, la formación práctica sólo se puede adquirir realizando las tareas propias del personal titular, de donde se desprende que el hecho de realizarlas no comporta necesariamente la pérdida de la condición de becario, criterio que… no es de aplicación en todo caso; de ahí, que en ella también se diga que el desempeño por el becario de iguales labores profesionales que el personal laboral común no entraña necesariamente… que se pierda tal cualidad"[424]; también "es lógico y explicable que la titular de la beca acudiera y fichara en el Organismo demandado como el personal no becario, pues la beca impone cumplir las obligaciones correspondientes a la actividad formativa de forma regular y con responsabilidad… [y l]o mismo cabe decir respecto de las vacaciones, que disfrutó como el resto del personal, pero no en su sentido de tiempo constitucional y legalmente establecido como derecho del trabajador a reparar fuerzas y compensarse del esfuerzo empleado en la prestación laboral de servicios, sino de descanso merecido para quien también se esfuerza en aplicar los conocimientos académicos o prácticos que ha adquirido para conseguir formación a cargo del tutor que le ayuda, y desarrollando labores relacionadas con su titulación"[425]. Defender lo contrario impediría en cualquier caso la formalización de esta clase de adiestramiento, pues relación laboral y beca, como se ha visto, presentan un buen número de características en común[426].

Por tal motivo, y aun cuando no resulte una tarea sencilla, no es posible confundir "el carácter formativo que lleva implícito todo trabajo, aunque sea solamente por la adquisición de la experiencia, con el que ha de tener la actividad de becario en cuanto que es necesario e imprescindible que esta actividad esté orientada, principalmente, al estudio y formación del becario"[427].

En consecuencia, la auténtica beca constituye un acto de liberalidad --caracterizada como "una donación modal"[428]-- conectado a un objetivo básico de carácter formativo y es en atención a dicha circunstancia que el carácter laboral ha de prevalecer cuando no es posible apreciar en la actividad becada un interés educativo con relevancia para definir la naturaleza del vínculo, siendo, por el contrario, manifiesta la utilidad que del desempeño obtiene la

---

[422] SSTS 22 noviembre 2005 (RJ 10049) y 4 abril 2006 (RJ 2325) o SSTSJ País Vasco 8 julio 2008 (AS 2994) y 9 diciembre 2010 (JUR 132725/2011), Galicia 30 marzo 2009 (AS 1678), Madrid 12 febrero, 31 marzo y 1 julio 2008 (AS 1304, JUR 151294 y AS 1785) y 27 abril 2009 (AS 1702), Castilla y León/Valladolid 27 enero 2010 (JUR 101446), Andalucía/Sevilla 15 enero 2009 (JUR 158811), 19 mayo 2010 (AS 1159) o 22 marzo 2011 (JUR 178608) y Cataluña 18 noviembre y 10 diciembre 2010 (AS 616/2011 y 738/2011).

[423] En efecto, "disfrazar una relación laboral con el ropaje de una beca constituye una actuación en fraude de Ley que lleva como consecuencia la nulidad del acto constitutivo del fraude y la producción de efectos del acto que se trata de encubrir", SSTSJ País Vasco 11 septiembre 2007 (AS 3613), Madrid 24 marzo y 17 noviembre 2008 (AS 1542 y JUR 91060/2009) y Asturias 8 mayo 2009 (AS 2146).

[424] STSJ Madrid 28 enero 2011 (AS 1094).

[425] STSJ Madrid 29 noviembre 2010 (JUR 79121/2011).

[426] Considerando en tales circunstancias la inexistencia de relación laboral, SSTSJ Andalucía/Granada 24 enero 2007 (AS 3314), Castilla y León/Valladolid 24 octubre 2008 (AS 498/2009), Canarias/Tenerife 1 septiembre 2009 (JUR 5770/2010), Castilla y León/Burgos 27 mayo 2010 (JUR 224678), Galicia 8 junio 2010 (JUR 322180), Comunidad Valenciana 20 julio 2010 (AS 2602) o Madrid 29 noviembre 2010 (JUR 79121/2011) y 28 enero 2011 (AS 1094).

[427] STSJ Madrid 19 junio 2007 (AS 2698).

[428] SSTSJ Andalucía/Sevilla 25 mayo 2010 (AS 1673) o Castilla y León/Burgos 23 septiembre 2010 (AS 2310). En efecto, "destaca en la beca su *causa donandi*. Sólo hay beca cuando el objetivo real de la misma sea mejorar sin contrapartida el nivel formativo de los becarios. La beca se presenta así como un negocio jurídico gratuito en el que una personal, el becante, asume un desembolso económico (sufragar los gastos formativos, abonar un estipendio para compensar al aprendiz por el tiempo invertido en su beca, etc.) con la única intención de que un sujeto distinto a él, situado en una esfera jurídica diferente, progrese en sus conocimientos y formación", FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, O.: "Capítulo VIII. Trabajo formativo", en AA.VV. (GARCÍA MURCIA, J., Dir.): *El trabajo autónomo y otras formas de trabajo no asalariado*, Cizur Menor (Thomson/Aranzadi - Gobierno del Principado de Asturias), 2007, pág. 423.

empresa y, consiguientemente, la finalidad retributiva de ese trabajo que cumplen las cantidades abonadas como beca[429].

4º.- Es cierto que a cambio del quehacer propio derivado de la beca se obtiene una contraprestación económica o en especie y que en muchas ocasiones el desempeño fructifica en la realización de una obra o permite avanzar en concretos campos de la investigación científica, con lo cual esta actividad podría entenderse perfectamente como de trabajo. Sin embargo, el elemento decisivo radica en que "aquel que concede la beca y la hace efectiva no puede confundirse nunca con la condición propia del empresario ya que no incorpora el trabajo del becario a su patrimonio, circunstancia esencial a la figura del empresario, cuya actividad si bien puede carecer de ánimo de lucro, lo que siempre es subjetivo, no carece nunca de lo que en este aspecto puede denominarse sentido de lucro en la actividad que ejerce"[430].

En consecuencia, "el punto crucial de definición de la relación laboral de las del becario va a ser la prestación de servicio por cuenta ajena, es decir, la producción de un fruto que se adquiere traslativamente por la entidad empresarial. De aquí el que no sean elementos relevantes ni los Convenios que amparen la situación ni el porcentaje económico que reciba el alumno, sino la realización de actividades propias de una prestación de servicios, que son adquiridas por la contraparte, y todo ello unido a la carencia de una actividad real de enseñanza y docencia, pues es claro que quien se incorpora a un puesto de trabajo, normalmente, desconoce al inicio cual va a ser su cometido propio y específico, la diversa mecánica de operatividad, y con el transcurso del tiempo adquiere esos conocimientos, que no son específicos de su formación, sino de una prestación de servicios de quien ya posee conocimientos y capacidad demostrada suficiente para hacerse cargo de determinadas circunstancias"[431].

Por tales razones, en la beca la realización de las tareas no tiene lugar en concepto de contraprestación, sino como aportación de un mérito a fin de justificar su concesión y disminuir la carga de onerosidad que la misma representa, compromiso que en ningún caso viene a desvirtuar la naturaleza extralaboral de la relación existente[432].

Una vez estudiados los indicios que pueden marcar las fronteras entre una beca y una verdadera relación laboral, la flexibilidad en el régimen jurídico de esta relación ha sido considerada por los empresarios como uno de los mayores atractivos para acudir a este tipo de figuras, además de justificarlas bajo el argumento de que "los jóvenes titulados necesitan una formación considerable en su primera experiencia laboral y la beca es un medio para proporcionársela"; en cuanto a los intereses de los jóvenes a la hora de acudir a las convocatorias correspondientes "algunos han destacado la falta de alternativas y el prestigio de obtener una beca, que a veces se concede después de superar un largo y competitivo proceso de selección…; además, el hecho de que los contratos en prácticas vayan dirigidos a jóvenes que hayan estudiado formación profesional o hayan cursado estudios terciarios puede reforzar el prestigio que se asocia a las becas"[433].

Sin embargo, uno de los puntos más criticados por cierto sector de la doctrina científica es la posibilidad de establecer unas condiciones en el desempeño de este tipo de quehaceres menos beneficiosas que las previstas por la legislación laboral dada la amplia capacidad de la autonomía de la voluntad para ello por estar en presencia de un negocio privado y, cabría añadir, de adhesión pues el becario difícilmente tiene fuerza para negociar dichas estipulaciones que son marcadas por el empleador, público o privado, en las bases de la convocatoria, las cuales deben ser aceptadas por el aspirante.

Junto a ello, la ausencia de un catálogo de derechos reconocidos desde el punto de vista legal capaz de proteger a los becarios ha llevado a estos autores a considerar que en muchas ocasiones no son más que una muestra de empleo precario de los jóvenes[434], pues como han

---

[429] SSTS 7 julio 1998 (RJ 6161) y 22 noviembre 2005 (RJ 10049) o SSTSJ Asturias 7 junio 2002 (AS 2282), País Vasco 18 marzo 2003 (AS 2567) o Madrid 19 mayo 2003 (AS 3423).
[430] STS 29 marzo 2007 (RJ 3191) y SSTSJ Madrid 2 octubre 2007 (JUR 363153) o Andalucía/Sevilla 28 octubre 2008 (JUR 146459/2009).
[431] STSJ País Vasco 8 julio 2008 (AS 2994).
[432] STS 7 julio 1998 (RJ 6161).
[433] ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO: *Empleo juvenil. España*, cit., págs. 45 y 46.
[434] "Bajo la precariedad laboral se reconocen aquellas situaciones en las que prima la inestabilidad del empleo, la insuficiencia de ingresos, la inseguridad y desprotección sociolaboral e incluso, la falta de reconocimiento como

puesto de manifiesto algunas resoluciones judiciales "la figura de la beca no puede servir entonces como pantalla para encubrir una relación laboral mal remunerada, aprovechándose de la necesidad real de los posibles perceptores"[435], cuya ruptura, además, resulta más sencilla que las exigencias causales y formales previstas por el ordenamiento laboral para el contrato de trabajo.

En efecto, y tal y como se ha podido comprobar del análisis de las sentencias comentadas, en numerosas ocasiones --más de las deseadas-- la beca no hace otra cosa sino encubrir una relación laboral, con el fin de huir del marco protector del Derecho del Trabajo, de manera que el empresario obtiene unos servicios a un menor coste, recurriendo a una "política 'subterránea' de contratación laboral que conlleva la aceptación de la inestabilidad en el empleo como sistema"[436].

Sin embargo, la figura no es un mal en sí misma, pues bien utilizada, conforme demuestra la práctica realizada por un gran número de empleadores en el día a día, pueden constituir uno de los múltiples cauces para que el joven inicie su camino profesional, consolidando en la práctica los conocimientos adquiridos previamente, y aumentando su empleabilidad mediante la consecución de una formación indispensable para acceder a una contratación estable y de calidad gracias a las capacidades alcanzadas durante el desarrollo de la beca.

Eso sí, el propio legislador ha adquirido consciencia del déficit en la protección de los becarios, de manera que la disposición adicional tercera de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, mandataba al Gobierno para que, en el plazo de tres meses, procediera a regular los mecanismos necesarios para la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los participantes en programas de formación financiados por organismos o entidades públicos o privados que, vinculados a estudios universitarios o de formación profesional, conlleven contraprestación económica para los afectados.

En desarrollo de dicha disposición legal, se ha dictado recientemente el 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, de manera que este colectivo queda asimilado a un trabajador por cuenta ajena en cuanto hace a su inclusión en el Régimen General (art. 1.1 RD 1493/2011).

Semejante previsión supone una ganancia neta en la protección social del colectivo de becarios incluido en su marco protector, pues de no poder disfrutar de ningún auxilio de los garantizados por el sistema público pasan a tener cubiertas todas las contingencias del mismo a excepción del desempleo (art. 3 RD 1493/2011).

En el reverso de la moneda, habrán de hacer frente a las cotizaciones por contingencias comunes y profesionales en términos idénticos a los previstos cada año por la Ley de Presupuestos Generales del Estado y sus normas de aplicación y desarrollo para los contratos para la formación y el aprendizaje, sin tener que realizar aportación alguna por desempleo, al FOGASA o por formación profesional (art. 4 RD 1493/2011). Para el presente ejercicio, y según establece el art. 43 de la Orden TIN/41/2011, de 18 de enero, será necesario abonar una cuota única mensual de 36,39 euros por contingencias comunes, de los que 30,34 euros serán a cargo del empresario y 6,05 euros a cargo del trabajador, y de 4,17 euros por contingencias profesionales, a cargo del empresario.

La entidad u organismo financiador del programa de formación tendrá la consideración de empresario, asumiendo los derechos y deberes en materia de Seguridad Social establecidos para ellos en el Régimen General (art. 5.1 RD 1493/2011), para lo cual tendrán que solicitar un código de cuenta de cotización específico (art. 5.2 RD 1493/2011).

En consecuencia, deberán cumplir con las obligaciones de afiliación, alta, baja y variaciones de datos previstas en el RD 84/1996, de 26 de enero, la cual tendrá lugar a partir de la fecha

---

personas trabajadoras. Por tanto, la precariedad remite a una carencia, a una falta de, bien sea estabilidad, seguridad, protección o reconocimiento, respecto de la normalidad laboral", SANTAMARÍA, E.: "Buscarse la vida: trayectorias y experiencias de precariedad en el acceso al empleo de las personas jóvenes", cit., pág. 103.

[435] SSTSJ Cantabria 11 febrero 2009 (AS 323) y País Vasco 13 octubre 2009 (AS 2701/2010).

[436] ÁLVAREZ CUESTA, H.: *La precariedad laboral. Análisis y propuestas de solución*, cit., pág. 182.

del inicio y en la del cese de la actividad del participante en el programa de formación, observando los términos y plazos previstos en dicho RD 84/1996 (art. 2 RD 1493/2011).

Asimismo, quienes a 1 de noviembre de 2011 --fecha de entrada en vigor del Real Decreto (disposición final tercera RD 1493/2011)-- estuvieran desarrollando su actividad como becarios, se incorporarán al Régimen General a partir de dicha data, para lo cual la entidad concedente de la ayuda habrá de solicitar su inscripción como empresa, en su caso, la apertura del código de cuenta de cotización especial y cumplir con los actos de encuadramiento en el plazo de un mes a contar desde la indicada fecha. Ahora bien, el pago de la cotización del mes de noviembre de 2011 puede ser ingresado, sin recargo ni interés de mora alguno, hasta el 31 de enero de 2012 (disposición transitoria única.1 RD 1493/2011).

Por otra parte, cuantas personas hubieran disfrutado una beca con anterioridad a la fecha de efectos de la norma reglamentaria analizada podrán suscribir un convenio especial por una única vez que les posibilite el cómputo de cotización por los períodos de formación realizados, tanto en España como en el extranjero, hasta un máximo de dos años cumpliendo lo señalado en la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre con las especialidades recogidas en la disposición adicional primera RD 1493/2011.

Completando el nuevo panorama legislativo cabe dar cuenta también del RD 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas, en cuya Exposición de Motivos el hacedor de la norma viene a reconocer las “especiales dificultades de inserción en el mercado laboral de aquellas personas jóvenes que, aun teniendo una formación académica o profesional acreditada, carecen de experiencia laboral”, circunstancia agravada aún más como consecuencia de la actual coyuntura económica.

Ante esta situación, y apelando a la responsabilidad social corporativa de las empresas, viene a ordenar una nueva medida tendente a luchar contra el grave problema del desempleo juvenil, incardinando la misma en las modificaciones puestas en marcha para aumentar la competitividad de la economía española y mejorar el funcionamiento del mercado laboral, así como fomentar la buena gobernanza dentro de las unidades productivas españolas.

De esta manera, el objeto de la norma reglamentaria es regular las prácticas no laborales en empresas o grupos empresariales que formalicen convenios con los Servicios Públicos de Empleo, dirigidas a personas jóvenes carentes de la necesaria experiencia laboral para obtener rápidamente una ocupación (art. 1 RD 1543/2011).

Eso sí, quedan expresamente excluidas de su ámbito objetivo las prácticas académicas externas, ya sean curriculares o extracurriculares, de los estudiantes universitarios que habrán de regirse por su normativa específica (art. 3.1 *in fine* RD 1543/2011), la cual encuentra oportuno acomodo en el RD 1707/2011, de 18 de noviembre.

Por ello, en el marco del subsistema de formación profesional para el empleo se regula una prestación excluida de la noción de trabajo por cuenta ajena definida en el art. 1 ET (art. 2.2 RD 1543/2011), mediante la cual se pretende que los jóvenes con ninguna o muy escasa experiencia realicen prácticas de carácter no laboral en los centros de las empresas o grupos que hayan firmado convenios de colaboración con los Servicios Públicos de Empleo; su objetivo último consiste en “contribuir a mejorar su empleabilidad y ofrecerles un primer contacto con la realidad laboral a través del acercamiento de la misma, al tiempo que contribuye a completar la formación alcanzada por la persona joven” (art. 2.1 RD 1543/2011).

En cuanto hace al ámbito subjetivo, la empresa no va a poder celebrar esta clase de quehacer con cualquier sujeto, sino que la propia norma establece los requisitos a cumplir por el joven, en concreto los cuatro siguientes (art. 3.1 RD 1543/2011):

1º.- Estar inscrito como desempleado en la oficina de empleo, insistiendo de nuevo en la colaboración con el agente público presente en la intermediación laboral.

2º.- Tener una edad comprendida entre 18 y 25 años inclusive, pues para el legislador son los comprendidos en esta franja quienes tienen más dificultades para encontrar ocupación como consecuencia de su falta de experiencia profesional.

3º.- Poseer cierto nivel de conocimientos a nivel teórico ya sea titulación oficial universitaria, de formación profesional de grado medio o superior o titulación del mismo nivel que esta última, correspondiente a las enseñanzas de formación profesional, artísticas o deportivas, o bien contar con un certificado de profesionalidad, de manera que no se está pensando en quienes carecen de la más absoluta cualificación.

4º.- No haber celebrado con anterioridad un contrato de trabajo o acreditar alguna clase de experiencia profesional superior a tres meses en la misma actividad con cualquier empresa, si bien no serán tenidos en cuenta a este respecto los períodos prácticos desempeñados como parte de los currículos para la obtención de las titulaciones o certificados correspondientes.

Ahora bien, antes de celebrar cualquier acuerdo con quienes cumplan los requisitos anteriores, el empleador interesado en formar a una persona joven viene obligado a celebrar un convenio con el Servicio Público de Empleo competente por razón del territorio del centro de trabajo donde será desarrollada la actividad instructora. Dicha competencia será asumida por el Estatal cuando el desempeño sea realizado en unidades productivas con instalaciones ubicadas en más de una Comunidad Autónoma, si bien la preselección de los elegidos así como el control y seguimiento de sus quehaceres corresponderá al órgano gestor competente en razón de la ubicación de los centros de trabajo (art. 4.1 RD 1543/2011).

La norma exige también un contenido mínimo a incorporar en el convenio de colaboración que se ha de suscribir con el Servicio Público correspondiente: un programa de prácticas donde habrán de constar, al menos, el contenido del adiestramiento y la formación que le acompaña, la duración de las mismas y los sistemas de evaluación y tutorías (art. 4.4 RD 1543/2011); referencia al proceso de preselección de las personas jóvenes candidatas por el órgano administrativo, si bien la designación final de los preferidos corresponderá al empleador (art. 4.2 RD 1543/2011); en fin, recogerá de forma expresa los mecanismos de control y seguimiento a llevar a cabo por la oficina pública tendentes a poder verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos y de los objetivos de esta medida, especialmente, la contribución de las prácticas en la mejora de la empleabilidad de los jóvenes (art. 4.3 RD 1543/2011).

De igual manera, pero esta vez de manera optativa y no obligatoria, podrán incluir en el pacto un apartado específico donde adquieran un compromiso de contratación de estos jóvenes de conformidad con lo previsto en el RD 395/2007, de 23 de enero y desarrollado por el art. 21 de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, en cuyo caso, y *ex* art. 24 de esta última norma, podrán beneficiarse de las subvenciones compensatorias de los gastos vinculados a las acciones de tutoría y evaluación (art. 5.2 RD 1543/2011).

Por otro lado, el Real Decreto ordena una serie de previsiones sobre el régimen jurídico a aplicar durante el desempeño de estas prácticas y que pretenden ofrecer ciertas prerrogativas mínimas para el joven, limitando la absoluta libertad de las que disfrutaban hasta ahora las bases de las convocatorias de las becas:

1ª.- Es necesario suscribir un acuerdo, cabe entender que debe ser por escrito aun cuando la norma no exija dicha forma de manera expresa, entre la empresa y la persona joven en el cual es necesario incluir como mínimo los siguientes aspectos: el contenido concreto del adiestramiento a desarrollar, la duración del mismo, las jornadas y horarios para su realización, el lugar o lugares de desempeño, la delimitación del sistema de tutorías y la certificación a la que se tendrá derecho por la ejecución de las prácticas (art. 3.3 RD 1543/2011).

2ª.- Estas prácticas deben ser desarrolladas en centros de trabajo de la empresa o el grupo y, para reforzar su naturaleza formativa, es obligado nombrar un tutor que dirija y supervise la actividad del joven (art. 3.2 RD 1543/2011).

3ª.- Su duración no puede ser inferior a tres meses ni superior a nueve --nada se dice sobre la posibilidad de prórrogas hasta agotar la duración máxima--, de manera que el joven una vez finalizado tal plazo pueda incorporarse al mercado mediante la celebración de un contrato de trabajo bajo cualquier modalidad (art. 3.2 RD 1543/2011).

4ª.- El partícipe en este programa recibirá del empleador una beca de apoyo cuya cuantía no podrá ser inferior al 80% del IPREM mensual vigente en cada momento (art. 3.4 RD 1543/2011).

5ª.- Otro de los mecanismos de la fiscalización de estas prácticas consiste en la obligación empresarial de informar a los representantes legales de los trabajadores y a los Servicios Públicos de Empleo de los acuerdos suscritos sobre prácticas no laborales (art. 3.3 RD 1543/2011).

6ª.- A la finalización de las prácticas el titular de la unidad productiva, en coordinación con la oficina pública competente, habrá de entregar al joven un certificado donde haga constar por lo menos la práctica realizada, los contenidos formativos inherentes a la misma, su duración y el período de realización (art. 3.2 RD 1543/2011).

7ª.- Los jóvenes partícipes en estas prácticas quedan incluidos en el marco de aplicación del RD 1493/2011 a efectos de su protección en materia de Seguridad Social (art. 3.5 RD 1543/2011).

Terminado el período marcado para las prácticas, o incluso durante su desarrollo, nada impide la incorporación del joven a la empresa, es más la negociación colectiva puede establecer criterios para la realización de compromisos de contratación a su finalización (art. 3.6 RD 1543/2011).

En este sentido, el legislador no ha querido limitar la modalidad de contratación a celebrar, pues ésta puede ser de cualquier clase, siempre y cuando obvio es se cumpla la normativa vigente en cada momento, o incluso permite la incorporación como socio cuando el adiestramiento haya tenido lugar en cooperativas o sociedades laborales (art. 5.1 RD 1543/2011).

Estos vínculos laborales podrán dar lugar, de cumplirse los requisitos legales establecidos al efecto, a los incentivos recogidos en materia de contratación para los jóvenes previstos en el ordenamiento jurídico español en el momento de celebración de la relación de trabajo por cuenta ajena (art. 5.3 RD 1543/2011).

V. Bibliografía

AA.VV.: *Il telelavoro. Lavoreremo tutti a casa*, Bari (Edizioni dal Sud), 1986.

-- *La nueve professioni nel terziario: Ricerca sul professionismo degli anni 80*, Milán (Angelli), 1989.

-- *Telelavoro: i miti e le prospettive concrete per l'Italia*, Milán (Giuffrè), 1989.

-- *El telelavoro (Teorie e applicazioni)*, Milán (Angelli), 1996.

-- *Comentarios al Estatuto de los Trabajadores*, Granada (Comares), 1998.

-- *Descentralización productiva y nuevas formas organizativas del trabajo. X Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid (MTAS), 2000.

-- (BERMEJO, B. y MORALES, J.A., Coords.): *Formación y Trabajo: Inserción laboral y desarrollo profesional*, Sevilla (Universidad de Sevilla), 2000.

-- *Actas XV Simposio de Cooperativismo y Desarrollo Rural*, Zaragoza (SICODER), 2002.

-- *Manual de prevención de riesgos laborales*, Barcelona (Atelier), 2002.

-- (MARTÍN VALVERDE, A. y GARCÍA MURCIA, J., Dirs. y Coords.): *Tratado Práctico de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, Cizur Menor (Aranzadi), 2002.

-- (ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V., Dirs.): *Comentarios a la Constitución Europea, Libro II: Los derechos y libertades*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2004.

-- (CRUZ VILLALÓN, J., Coord.): *La reforma laboral de 2006*, Valladolid (Lex Nova), 2006.

-- (GARCÍA MURCIA, J., Dir.): *El trabajo autónomo y otras formas de trabajo no asalariado*, Cizur Menor (Thomson/Aranzadi - Gobierno del Principado de Asturias), 2007.

-- (DEL REY GUANTER, S., Coord.): *La relación laboral especial de los abogados en despachos individuales y colectivos. Comentarios al Real Decreto 1331/2006*, Madrid (La Ley), 2007.

-- *La relación laboral especial de los abogados*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2007.

-- (GARCÍA-MONCÓ, A.M., Dir.): *Las retribuciones de los artistas, intérpretes y ejecutantes. Estudio multidisciplinar*, Madrid (Cinca), 2008.

-- (CABEZA PEREIRO, J.; BALLESTER PASTOR, Mª.A. y FERNÁNDEZ PRIETO, M., Dirs.): *La relevancia de la edad en la relación laboral y de Seguridad Social*, Cizur Menor (Aranzadi/Thomson), 2009.

-- (TERRADILLOS BASOCO, J.Mª., Dir.): *La siniestralidad laboral. Incidencia de las variables "género", "inmigración" y "edad"*, Albacete (Bomarzo), 2009.

-- (BARRIOS BAUDOR, G.L., Dir.): *Tratado del trabajo autónomo*, Cizur Menor (Aranzadi), 2009.

-- (GOERLICH PESET, J.Mª., Coord.): *Contratación laboral y tipos de contrato: criterios jurisprudenciales*, Valladolid (Lex Nova), 2010.

-- (SEMPERE NAVARRO, A.V., Dir.): *Derecho del Trabajo, Seguridad Social y Proceso Laboral. Una visión global para especialistas*, T. I, Madrid (La Ley), 2010.

-- (SEMPERE NAVARRO, A.V., Dir. y ARETA MARTÍNEZ, Mª., Coord.): *El contrato de trabajo de los MIR y otros residentes sanitarios*, Cizur Menor (Aranzadi/Thomson Reuters), 2010.

-- *Sistema Nacional de Salud de España, 2010*, Madrid (Ministerio de Sanidad y Política Social), 2010.

-- (SEMPERE NAVARRO, A.V. y CARDENAL CARRO, M., Dirs.): *El contrato de trabajo. Volumen II. Relaciones Laborales Especiales y Contratos con Particularidades*, Cizur Menor (Aranzadi), 2011.

AGENCIA EUROPEA PARA LA SEGURIDAD Y LA SALUD EN EL TRABAJO: "La seguridad de los trabajadores jóvenes. Consejos para empresarios", *Facts*, núm. 61, 2006.

ALONSO FABREGAT, Mª.B. y CIFRE GALLEGO, E.: "Teletrabajo y salud: un nuevo reto para la Psicología", *Papeles del Psicólogo*, núm. 83, 2002.

ALONSO OLEA, M. y CASAS BAAMONDE, Mª.E.: *Derecho del Trabajo*, 25ª ed., Madrid (Civitas), 2008.

ÁLVAREZ CUESTA, H.: *La precariedad laboral. Análisis y propuestas de solución*, Albacete (Bomarzo), 2008.

APARICIO TOVAR, J. y OLMO GASCÓN, A.M.: *La edad como factor de tratamientos desiguales en el trabajo*, Albacete (Bomarzo), 2007.

APILLUELO MARTÍN, M.: *La relación de trabajo del menor de edad*, Madrid (CES), 1999.

ARCURI, F.P.: "Quattro settori esemplificativi", en AA.VV.: *El telelavoro (Teorie e applicazioni)*, Milán (Angelli), 1996.

ARETA MARTÍNEZ, Mª. y SEMPERE NAVARRO, A.V.: *La contratación laboral (especial) entre abogados: presente y perspectivas*, Cizur Menor (Thomson/Aranzadi), 2006.

ARMAS MORALES, C.: "El teletrabajo", *Gestión en el Tercer Milenio*, Vol. 8, núm. 15, 2005.

BAZ RODRÍGUEZ, J.: *El contrato de trabajo de los residentes sanitarios*, Albacete (Bomarzo), 2008.

BÉLANGER, F.: "Workers' propensity to telecommute: an empirical study", *Information & Management*, núm. 35, 1999.

BLANCHARD, O. y LANDIER, A.: "The Perverse Effect of Partial Labour Market Reform: fixed-term contracts in France", *Economic Journal*, Vol. 112, núm. 480, 2002.

BRAUN, G.: "Le téletravail", *Droit Social*, núms. 7-8, 1981.

CABEZA PEREIRO, J.: "El trabajo peligroso de los niños (II Parte)", *Revista del Consejo General de Graduados Sociales*, núm. 3, 2005.

CAMARA BOTÍA, A.: "Viejas y nuevas perspectivas sobre el trabajo infantil", *REDT*, núm. 122, 2004.

CAMPOS MONGE, J.: "La flexibilidad laboral en el teletrabajo", *Revista de Derecho y Tecnologías de la Información*, núm. 3, 2005.

CARO GÁNDARA, R.: "Competencia judicial internacional en materia de ciberempleo", *AJA*, núm. 355, 1998.

CASTILLO, J.J. y LÓPEZ CALLE, P.: "Una generación esquilmada: los efectos de las reformas laborales en la vida y trabajo de los jóvenes madrileños", *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 29, 2007.

CES CASTILLA-LA MANCHA: *Jóvenes y mercado de trabajo en Castilla-La Mancha. Estudio a iniciativa propia*, aprobado por el Pleno el día 14 de junio de 2011.

CIBORRA, C. y MAGGIOLINI, P.: "Il telelavoro: organizazzione e implicazioni sindacali", *Quaderni di Rasegna Sindacale*, núm. 113, 1985.

DAVARA RODRÍGUEZ, M.A.: *Informática y Derecho*, Navarra (Aranzadi), 1997.

DOLADO; J.; FELGUEROSO, E. y JIMENO, J.E.: "The Effects of Minimum Bargained Wages on Earnings: evidence from Spain", *European Economic Review*, Vol. 41, abril 1997.

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *Utilización y control de datos laborales automatizados*, Madrid (Agencia de Protección de Datos), 1997.

FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, O.: "Capítulo VIII. Trabajo formativo", en AA.VV. (GARCÍA MURCIA, J., Dir.): *El trabajo autónomo y otras formas de trabajo no asalariado*, Cizur Menor (Thomson/Aranzadi - Gobierno del Principado de Asturias), 2007.

FERNÁNDEZ VILLAZÓN, L.A.: "Capítulo XI. Ordenación del tiempo de trabajo (I): duración y distribución del tiempo de trabajo", en AA.VV. (MARTÍN VALVERDE, A. y GARCÍA MURCIA, J., Dirs. y Coords.): *Tratado Práctico de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, Cizur Menor (Aranzadi), 2002.

GALA DURÁN, C.: "Capítulo II. Ámbito de aplicación", en AA.VV. (DEL REY GUANTER, S., Coord.): *La relación laboral especial de los abogados en despachos individuales y colectivos. Comentarios al Real Decreto 1331/2006*, Madrid (La Ley), 2007.

GÁLVEZ, S.: “La generación de la cultura de la precariedad: una aproximación desde la historia del movimiento obrero”, *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 29, 2007.

GARCÍA NINET, J.I. y VICENTE PALACIO, A.: “Acción preventiva en los colectivos específicamente protegidos”, en AA.VV.: *Manual de prevención de riesgos laborales*, Barcelona (Atelier), 2002.

GARCÍA RUBIO, Mª.A.: “El período de prueba”, en AA.VV. (GOERLICH PESET, J.Mª., Coord.): *Contratación laboral y tipos de contrato: criterios jurisprudenciales*, Valladolid (Lex Nova), 2010.

GARCÍA VALVERDE, M.D.: “El trabajo de los menores y su protección”, *RTSS*, núm. 11, 2000.

GARCÍA-MONTALVO, J. y PEIRÓ, J. (Dirs.): *Capital humano, el mercado laboral de los jóvenes: formación, transición y empleo*, Valencia (Bancaixa, D.L.), 2001.

GOERLICH PESET, J.Mª.: “Prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo”, en AA.VV. (ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V., Dirs.): *Comentarios a la Constitución Europea, Libro II: Los derechos y libertades*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2004.

-- “La relación especial de los abogados que prestan servicios en despachos de abogados individuales o colectivos: configuración general”, en AA.VV.: *La relación laboral especial de los abogados*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2007.

GONZÁLEZ AGUDELO, G.: “Incidencia de la variable ‘edad’ en las cifras de siniestralidad laboral”, en AA.VV. (TERRADILLOS BASOCO, J.Mª., Dir.): *La siniestralidad laboral. Incidencia de las variables “género”, “inmigración” y “edad”*, Albacete (Bomarzo), 2009.

GONZÁLEZ BIEDMA, E.: “La jornada (En torno al artículo 34)”, *REDT*, núm. 100, 2000.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, J.J.: “Relación laboral de carácter especial de artistas en espectáculos públicos”, en AA.VV. (GARCÍA-MONCÓ, A.M., Dir.): *Las retribuciones de los artistas, intérpretes y ejecutantes. Estudio multidisciplinar*, Madrid (Cinca), 2008.

HERNANZ MARTÍN, V.: *El trabajo temporal y la segmentación*, Madrid (CES), 2003.

HERVÁS, C. y ROMÁN, P.: “Nuevos canales para la formación”, en AA.VV. (BERMEJO, B. y MORALES, J.A., Coords.): *Formación y Trabajo: Inserción laboral y desarrollo profesional*, Sevilla (Universidad de Sevilla), 2000.

HURTADO GONZÁLEZ, L.: *Artistas en espectáculos públicos. Régimen laboral, propiedad intelectual y Seguridad Social*, Madrid (La Ley), 2006.

ICHINO, P.: “Telelavoro e normativa: quali prospettive di adequamento”, en AA.VV.: *Telelavoro: i miti e le prospettive concrete per l’Italia*, Milán (Giuffrè), 1989.

IGLESIAS CABERO, M. y MARÍN CORREA, J.M.: *Comentario de urgencia al marco normativo del contrato a tiempo parcial*, Madrid (Colex), 1999.

LAHERA FORTEZA, J.: “Límites novedosos en el encadenamiento de contratos temporales”, en AA.VV. (CRUZ VILLALÓN, J., Coord.): *La reforma laboral de 2006*, Valladolid (Lex Nova), 2006.

Libro Blanco: Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI, Comisión Europea, 1993.

LOZANO LARES, F.: *La regulación del trabajo de menores y jóvenes*, Sevilla (Mergablum), 2000.

LUJÁN ALCARAZ, J.: “Capítulo II. Elemento subjetivo: sujetos de la relación laboral especial”, en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V., Dir. y ARETA MARTÍNEZ, Mª., Coord.): *El contrato de trabajo de los MIR y otros residentes sanitarios*, Cizur Menor (Aranzadi/Thomson Reuters), 2010.

MARTÍN FLÓREZ, L.: “Outsourcing y teletrabajo: Consideraciones jurídico-laborales sobre nuevos sistemas de organización de trabajo”, *REDT*, núm. 71, 1995.

MARTÍN JIMÉNEZ, R.: “Teletrabajo”, en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V.; CARDENAL CARRO, M., Dirs.): *El contrato de trabajo. Volumen II. Relaciones Laborales Especiales y Contratos con Particularidades*, Cizur Menor (Aranzadi). 2011.

MARTÍN VALVERDE, A.: *Derecho del Trabajo*, 17ª ed., Madrid (Tecnos), 2008.

MARTÍNEZ BARROSO, M.R.: *Régimen profesional, prevención de riesgos y derechos colectivos de los trabajadores autónomos*, Madrid (CEF), 2006.

-- "Protección del trabajo de menores", en AA.VV. (BARRIOS BAUDOR, G.L., Dir.): *Tratado del trabajo autónomo*, Cizur Menor (Aranzadi), 2009.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, A.; PÉREZ PÉREZ, M.; DE LUIS CARNICER, Mª.P. y VELA JIMÉNEZ, Mª.J.: "Análisis del impacto del teletrabajo en el medioambiente urbano", *Boletín Económico de ICE*, núm. 2753, 2003.

MARTÍNEZ VIVOT, J.J.: *Trabajo de menores y de mujeres*, Buenos Aires (Ediciones Depalma), 1964.

MARTÍNEZ YÁÑEZ, N.Mª.: "Disponibilidad horaria y trabajadores menores de edad", en AA.VV. (CABEZA PEREIRO, J.; BALLESTER PASTOR, Mª.A. y FERNÁNDEZ PRIETO, M., Dirs.): *La relevancia de la edad en la relación laboral y de Seguridad Social*, Cizur Menor (Aranzadi/Thomson), 2009.

MELLA MÉNDEZ, L.: "La protección de los menores en el Derecho del Trabajo: reflexiones generales", *AS*, núm. 13, 2008 (BIB 2008/2395).

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P: "Los trabajos prohibidos a menores desde una perspectiva comparada", *RDS*, núm. 8, 1999.

-- *Aptitud legal y capacidad en el contrato de trabajo*, Madrid (CES), 2003.

MONEREO PÉREZ, J.L.: "El Derecho del Trabajo en el umbral del siglo XXI: la nueva fase del Derecho del Trabajo", *Lan Harremanak*, núm. 2, 2000.

-- "Evolución y futuro del Derecho del Trabajo: el proceso de racionalización jurídica de la 'cuestión social'", *RL*, núms. 15-16, 2001.

MONTIEL TORRES, Mª.F.: "Municipio y teletrabajo", *Cuadernos de Gestión Pública Local*, 2º semestre 2002, www.isel.org/cuadernos_E/Articulos/f_montiel/htm.

MONTOYA MELGAR, A.: *Derecho del Trabajo*, 29ª ed., Madrid (Tecnos), 2008.

MORA CABELLO DE ALBA, L.: "La explotación infantil en el Derecho del Trabajo", *RDS*, núm. 25, 2004.

MORENO MÁRQUEZ, A.: "Ley aplicable al teletrabajo transnacional: problemas existentes y posibles soluciones", *RCE*, núm. 58, 2005.

MUSCATELLO, U; LA ROSA, H. y ZURLA, P.: "Medicina e technologie mediche", en AA.VV.: *La nueve professioni nel terziario: Ricerca sul professionismo degli anni 80*, Milán (Angelli), 1989.

OBSERVATORIO DE LA JUVENTUD EN ESPAÑA: "Jóvenes, riesgos laborales y siniestralidad", *Prevención, trabajo y salud: Revista del INSHT*, núm. 39, 2006.

OCHOA HORTELANO, J.L.: "Anotaciones sobre lecturas acerca del teletrabajo", en AA.VV.: *Actas XV Simposio de Cooperativismo y Desarrollo Rural*, Zaragoza (SICODER), 2002.

OJEDA AVILÉS, A.: *Derecho Sindical*, 8ª ed., Madrid (Tecnos), 2003.

-- y GORELLI HERNÁNDEZ, J.: *Los contratos de trabajo temporales*, Madrid (Iustel), 2006.

OLARTE ENCABO, S.: "Artículo 7", en AA.VV.: *Comentarios al Estatuto de los Trabajadores*, Granada (Comares), 1998.

-- "Objeto y ámbito de aplicación del RD 1331/2006. Capítulo 10. La relación laboral especial de los abogados en despachos de abogados (individuales, colectivos y multiprofesionales)", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V.; CARDENAL CARRO, M., Dirs.): *El contrato de trabajo. Volumen II. Relaciones Laborales Especiales y Contratos con Particularidades*, Cizur Menor (Aranzadi), 2011.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO: *Employment Outlook*, París (OCDE), 2004.

-- *Empleo juvenil. España*, Madrid (MTAS), 2009.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente. Informe VI. Promoción del empleo de los jóvenes: abordar el desafío*, Ginebra (OIT), 2005.

ORTIZ CHAPARRO, F.: "Los jóvenes en el teletrabajo", *Estudios de Juventud*, núm. 46, 1999.

-- "Teletrabajo y nuevas oportunidades de empleo", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 3, 1999.

PÉREZ CUERNO, J.M.: "Educación, empleo e inserción laboral de los jóvenes", *RUCT*, núm. 9. 2008.

POVES PAREDES, J. y CARRO ESTRADE, D.: "Teletrabajo e inserción laboral: hacia el cambio de paradigma", *RMTAS*, núm. 11, 1998.

PRIETO, F.; ZORNOZA, A.M. y PEIRÓ, J.M.: *Nuevas tecnologías de la información en la empresa. Una perspectiva psicosocial*, Madrid (Psicología Pirámide), 1997.

RAMOS QUINTANA, M.I.: "El trabajo de los menores (En torno al artículo 6)", *REDT*, núm. 100, 2000.

RECIO ANDREU, A.: "La situación laboral de los jóvenes", *ACE*, núm. 5, octubre 2007.

ROALES NIETO, J.L.: "Tema 15. El trabajador", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V., Dir.): *Derecho del Trabajo, Seguridad Social y Proceso Laboral. Una visión global para especialistas*, T. I, Madrid (La Ley), 2010.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: "La crisis en la identidad del modelo 'clásico' de contrato de trabajo: la incidencia del paro y la precariedad", *Revista La Ley*, Vol. 4, 2002.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "Empleo juvenil y política de empleo", *RL*, núm. 12, 1998.

ROMA, G.: "Il telelavoro; aspetti giuridici e sindacali", en AA.VV.: *Il telelavoro. Lavoreremo tutti a casa*, Bari (Edizioni dal Sud), 1986.

ROMERO BURILLO, A.Mª.: "Algunas consideraciones sobre el teletrabajo transfronterizo", en AA.VV.: *Descentralización productiva y nuevas formas organizativas del trabajo. X Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid (MTAS), 2000.

ROQUETA BUJ, R.: *El trabajo de los artistas*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1995.

RUIZ DE LA CUESTA FERNÁNDEZ, S.: *El contrato laboral del artista*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2007.

SAGARDOY DE SIMÓN, I.: "Teletrabajo: ¿esperanza o realidad?", *RMTAS*, núm, 11, 1998.

SANGUINETI RAYMOND, W.: *Teletrabajo y globalización*, Madrid (MTAS), 2003.

SANTAMARÍA, E.: "Buscarse la vida: trayectorias y experiencias de precariedad en el acceso al empleo de las personas jóvenes", *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 89, 2010.

SEMPERE NAVARRO, A.V.: "La contratación temporal y el Estatuto de los Trabajadores: cuestiones generales", *RMTAS*, núm. 58, 2005.

SERRANO OLIVARES, R.: "Jurisdicción competente y ley aplicable al teletrabajo trasnacional", *RL*, núm. 23, 2001.

SERVAIS, J.M.: *International Labour Market Law*, La Haya (Kluwer), 2005.

SIERRA BENÍTEZ, E.M.: *El contenido de la relación laboral en el teletrabajo*, Sevilla (CES Andalucía), 2011.

-- "El teletrabajo ante los cambios económicos y sociales", ponencia presentada al *X Congreso Europeo de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, celebrado en Sevilla los días 21 a 23 de septiembre de 2011.

SUÁREZ GONZÁLEZ, F.: *Menores y mujeres ante el contrato de trabajo*, Madrid (Instituto de Estudios Políticos), 1967.

-- "Capacidad para contratar (En torno al artículo 7)", *REDT*, núm. 100, 2000.

TÉLLEZ, J.: "Teletrabajo", en *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, (http://www.bibliojurica.org/libros/5/2458/43.pdf).

VALDÉS DAL-RÉ, F. y LAHERA FORTEZA, J.: *La precariedad laboral en España*, Granada (Comares), 2004.

VAQUERIZAS RIVAS, A.: "Internet y la revolución en los modelos de acogida de nuevos empleados", *Capital Humano*, núm. 145, 2001.

WILLMANN, C.: "L'activité bénévole du chômeur", *Droit Social*, núm. 2, 1999.

Capítulo III. El acceso al empleo público de los jóvenes

I.- Competencias Autonómicas

En una coyuntura de reducción de puestos de trabajo en todos los países de la Unión Europea, no cabe duda que la juventud es uno de los colectivos más desfavorecidos. Vetar a los jóvenes el acceso a un buen empleo, forma normal de integración en la sociedad, produce en ellos destacadas consecuencias negativas: descualificación y disminución de renta, con imposibilidad de acceder a una vivienda propia o de constituir una familia, exclusión o marginación, falta de participación y reconocimiento social, pérdida de identidad y autoestima, aislamiento y rebeldía, circunstancias todas ellas que pueden explicar algunos fenómenos actuales de delincuencia juvenil, drogadicción, nacionalismo radical, intolerancia, xenofobia y racismo, actitudes que pueden subsistir posteriormente en la madurez[437].

El desempleo de los jóvenes no es, pues, sólo un problema del mercado de trabajo ni de los sujetos afectados; es un problema social general que tiene que ser objeto de preocupación de los poderes públicos, de los interlocutores sociales, de los empresarios y del sistema educativo. Desde esta amplia perspectiva, no puede extrañar que los instrumentos normalmente utilizados para mejorar las tasas de ocupación de los jóvenes se hayan centrado en el desarrollo de la formación profesional, en el diseño de ayudas a su contratación o en la supresión de obstáculos que lo impiden[438].

Estos han sido los tres pilares que han guiado la actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas. En concreto, la Junta de Castilla y León ha recurrido, a la técnica de la subvención del empleo juvenil, en virtud de sus potestades en materia económica, a través de auxilios a la contratación y de apoyo formativo de jóvenes, sin descuidar el fomento del autoempleo y de iniciativas empresariales emprendedoras. En paralelo a esta línea de suplidos públicos que serán objeto de atención en otro capítulo del presente estudio, procede dar ahora la importancia que merece al posible reclutamiento directo de jóvenes por parte de las Administraciones Públicas Autonómicas, en tanto cualificados dadores de empleo, no en vano los poderes públicos regionales son conscientes de que una sociedad incapaz de ofrecer a los jóvenes oportunidades laborales concretas corre el riesgo de entrar en un círculo vicioso de marginación y desarticulación[439].

Con la creación de las Comunidades Autónomas y las sucesivas reformas de sus Estatutos de Autonomía, la descentralización del sistema administrativo ha tenido una repercusión muy importante en el empleo público. Baste recordar que, según los datos del Registro Central de Personal, en 1982, la Administración del Estado contaba con aproximadamente 1.150.000 de los 1.400.000 empleados existentes, casi el 90 por 100. A principios de 2010, por el contrario, la Administración del Estado, civil y militar, empleaba apenas 600.000 personas, mientras que el personal al servicio de las Comunidades Autónomas alcanzaba ya el número de 1.350.000 empleados y el de la Administración Local más de 650.000. Además, las Universidades Públicas empleaban a más de 100.000 personas. Y todo ello sin contar con el personal de otras entidades del sector público (fundaciones, sociedades públicas, consorcios…), en su mayoría dependientes de Comunidades Autónomas y Entidades Locales[440]. En concreto, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en 2010, han estado incorporadas en el sector público 197.400 personas[441].

Correspondiendo al Estado únicamente la determinación de "las bases del régimen estatutario de los funcionarios" (art. 148.1.18ª CE), actualmente establecidas en la Ley 7/2007 de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP),

---

[437] RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "Empleo juvenil y política de empleo", *Relaciones Laborales*, 1998, Tomo I, pág. 111.
[438] OCDE: *Empleo juvenil en España,* Madrid, 2005, pág. 23.
[439] INFESTAS GIL, A.: "El Libro Blanco sobre la Juventud. Un marco general para la cooperación europea", en AA.VV (MORGADO PANADERO, P., Coord.): *Jóvenes y Políticas Públicas,* Madrid, 2008, pág. 113.
[440] SANCHEZ MORON, M.: *Derecho de la función pública,* 6ª edición, Madrid, 2011, págs. 49-50.
[441] CESCYL: *Informe anual sobre la situación económica y social de Castilla y León 2010,* Valladolid, 2011, pág. 255.

no cabe duda que las Comunidades Autónomas tienen competencias para regular su propia función pública mediante leyes y reglamentos.

El art. 70.1, primer párrafo, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de "organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno". En ejercicio de esta atribución, la Comunidad Autónoma podrá establecer el régimen jurídico de los funcionarios de la Comunidad y de la Administración Local ubicada en su ámbito territorial, respetando, en todo caso, lo previsto en el art. 148.1.18ª CE.

A este objetivo responde --por el momento y a la espera de una nueva iniciativa autonómica que desarrolle las previsiones del EBEP--, la Ley 5/2005, de 24 de mayo de la función pública de Castilla y León (LFPCL), la cual parte de la idea de que las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se realizan normalmente a través de funcionarios públicos; ellos representan el rostro y el escaparate de la Comunidad Autónoma. Al servicio de esta premisa, la LFPCL efectúa un tratamiento minucioso de todas las condiciones de trabajo de los funcionarios, descendiendo al detalle, entre otros aspectos, de los principios rectores, de los valores éticos de la actuación del personal, de los órganos superiores en materia de función pública, de su planificación y organización, de sus derechos, deberes y responsabilidades, de la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, de los sistemas de acceso y de provisión de puestos, del régimen retributivo y de Seguridad Social, de la formación y promoción interna, de las incompatibilidades, del régimen disciplinario aplicable, de las posibles situaciones administrativas que pueden afectar a los funcionarios y –cómo no-- de su representación y participación en la condiciones de trabajo[442].

Lógicamente, un estudio exhaustivo de todas estas cuestiones excedería de las pretensiones de este trabajo, razón por la cual procede realizar un racional esfuerzo de síntesis en aras de centrar la atención únicamente en el acceso a la condición de funcionario, aspiración de muchos jóvenes castellanos y leoneses, no sin antes alertar de que el empleo público en Castilla y León se encuentra estructurado en una dualidad fundamental, la que hace referencia a funcionarios y trabajadores, circunstancia que obligará en algunas ocasiones a distinguir el régimen jurídico aplicable a unos y otros, singularmente por lo que hace a los segundos, cuya relación de empleo será regida, "además de por la legislación laboral (de carácter estatal a tenor del art. 149.1.7 CE) y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos del EBEP que así lo dispongan" (art. 7 EBEP).

II.- El principio de mérito y capacidad

No cabe duda de que cualquier Administración, capaz de servir con objetividad los intereses generales, precisa de unos servidores que sean seleccionados conforme a unos criterios no subjetivos o arbitrarios[443], no en vano la eficacia y calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos dependen de que se produzca la elección del personal más preparado[444]. Así, para acceder a la condición de funcionario, a través de una relación de servicios profesionales y retribuidos regulada por el Derecho Administrativo, es imperativo superar un proceso selectivo efectuado a partir de criterios objetivos, no en vano todos los ciudadanos son iguales ante la ley y ante su aplicación, de manera que los poderes públicos no pueden expresar preferencias discriminatorias o fundadas en razones subjetivas de unos sobre otros[445]. Dichas pautas neutras deben fundarse, además, en los parámetros de mérito y capacidad, verdaderos índices de una gestión eficaz del interés de la comunidad[446].

Estos principios reconocidos en los arts. 23.2 y 103.3 CE y, con la importancia que merecen, en el art. 55.1 EBEP, son, por tanto, "los pilares de la configuración de una función pública profesional, imparcial en sus actuaciones y siempre orientada al servicio, con probidad, de los

[442] QUINTANA LOPEZ, T.: "Función pública", en AA.VV.: *Derecho Público de Castilla y León,* Valladolid, 2008, pág. 485.
[443] LORENZO DE MEMBIELA, J.B.: *El acceso y provisión de puestos de trabajo en la Administración Pública*, 2ª edición, Pamplona, 2009, pág. 55.
[444] MARINA JALVO, B.: "Consideraciones para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público", *Justicia Administrativa*, núm. 29, 2005, pág. 19.
[445] SSTSJ, Cont-Admtivo, Castilla y León/Valladolid 16 octubre 2009 (RJCA 850) y 14 enero 2011 (RJCA 213).
[446] GARCIA-TREVIJANO GARNICA, E.: "Consideraciones en torno al derecho de igualdad en el acceso a la función pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 121, 1990, pág. 249.

intereses generales"[447]. Adoptada la decisión, dotados los medios para proveer nuevos puestos de funcionarios y efectuada la convocatoria por el órgano competente, es en la selección de quienes van a merecer tal condición donde actúan, sin exclusión alguna posible (ni siquiera en el caso de la especie atípica de los funcionarios interinos, a pesar de que excepcionalmente y con carácter transitorio haya sido modalizado y moderado su rigor)[448], las exigencias constitucionales de igualdad, mérito y capacidad (*merits system*), a las cuales el Tribunal Constitucional ha unido otra más, la de publicidad[449], y el art. 55.2 EBEP adiciona, también, las de "transparencia, imparcialidad, profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones a desarrollar y agilidad, sin perjuicio de la objetividad"[450].

En este misma línea se pronuncia el art. 39 LFPCL, en virtud del cual "la Administración de la Comunidad de Castilla y León seleccionará a su personal…, con criterios de objetividad, previa convocatoria pública, a través de los sistemas de oposición, concurso-oposición o concurso, en los que se garanticen los principios de igualdad, mérito y capacidad previstos en el art. 103 de la Constitución, así como el de publicidad".

1.- Su aplicación a funcionarios

El art. 23.2 CE ampara el derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a los empleos públicos con las condiciones que establezcan las leyes. La igualdad (que sirve fielmente a las ideas de integración y actuación democrática en lo público, garantía de la necesaria imparcialidad en los elegidos y eficacia administrativa[451]) no otorga, *ex* art. 23.2 CE, el derecho a ocupar o desempeñar tareas específicas, sino simplemente a participar (cuando proceda) bajo las mismas condiciones en las pruebas de selección[452]; lo hace, además, de forma concluyente, concediendo un derecho subjetivo de carácter fundamental y contenido específico ("no, por tanto, uno más, sino la auténtica vertiente subjetivizada de toda la estructura democrática del Estado"[453]), "y diferente al reconocido en el mismo precepto a los cargos públicos"[454].

Así, lejos de poderlo considerar una mera especificación del art. 14 CE, lleva a una relación regla general/particular en la cual precisamente lo primero va a ser el respeto a las condiciones del art. 23.2 CE, mientras el art. 14 sólo actúa como referente especial sobre el número de supuestos tasados que expresamente contempla[455]: "aun cuando el derecho consagrado en el art. 23.2 es una especificación del derecho a la igualdad (art. 14 CE), es incuestionable el mayor alcance y operatividad de aquél en su proyección al régimen jurídico funcionarial"[456]. Así, si no se alega ninguno de los motivos de discriminación específicamente previstos en el art. 14 CE, es doctrina constitucional reiterada que, al concretar el art. 23.2 el derecho a la igualdad en relación con el acceso a la función pública, la genérica invocación del art. 14 debe entenderse comprendida en la más específica del art. 23.2[457].

---

[447] PUERTA SEGUIDO, F.: *La consolidación del empleo público precario*, Valladolid, 2003, pág. 84.
[448] STCo 27/1991, de 14 de febrero.
[449] STCo 85/1983, de 25 de octubre.
[450] Llama la atención que entre los principios rectores no aparezca el de libre concurrencia, que ha sido relegado a una característica de los procesos selectivos (art. 61.1 EBEP). LAZARO, J.L.: "Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicio", en AA.VV (DEL REY GUANTER, S., Dir.): *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, 2008, pág. 677.
[451] AGUILAR LUQUE, L. y GONZALEZ AYALA, Mª.D.: "El art. 23.1 y 2. El derecho a participar en los asuntos públicos", en AA.VV (ALZAGA VILLAAMIL, O., Dir.): *Comentarios a las Leyes Políticas: Constitución Española de 1978*, Madrid, 1985, págs. 649 y ss.; PALOMAR OLMEDA, A.: "La configuración constitucional del derecho de acceso a las funciones públicas", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 25, 1992, págs. 87-132; LOPEZ FRIA, A.: "El derecho de acceso a las funciones y cargos públicos", en AA.VV.: *Los derechos fundamentales y libertades públicas. XIII Jornadas de Estudio. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado*, T. II, Madrid, 1993, págs. 1607-1631; MARI, A.: *Acceso e carriera nelle pubbliche amministrazioni*, Milán, 1996, especialmente págs. 72 y ss. ó PULIDO QUECEDO, M.: *El acceso a los cargos y funciones públicas (Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución)*, Madrid, 1991, págs. 42-52.
[452] SSTCo 50/1986, de 23 de abril; 67/1989, de 18 de abril; 200/1991, de 28 de octubre; 217/1992, de 1 de diciembre; 293/1993, de 18 de octubre; 38/2004, de 11 de marzo ó 31/2006, de 1 de febrero. En el mismo sentido, STS, Cont-Admtivo, 14 febrero 2003 (Ar. 911).
[453] SANTAMARIA PASTOR, J.A.: "Comentario al art. 23 de la Constitución", en AA.VV (ALZAGA VILLAAMIL, O., Dir.): *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, Madrid, 1985, pág. 293.
[454] Anticipando el sentido último y verdadero del precepto, por su claridad y la contundencia de sus argumentos, SANCHEZ MORON, M.: "Comentario al art. 23.2 de la Constitución", en AA.VV (ALZAGA VILLAAMIL, O., Dir.): *Comentario a las Leyes Políticas: Constitución Española de 1978*, Madrid, 1985, págs. 673-674.
[455] ARROYO YANES, L.M.: *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, 1994, pág. 200.
[456] FERNANDEZ FARRERES, G.: "El principio de igualdad en el acceso a la función pública y en la provisión de puestos de trabajo", en AA.VV.: *Función pública*, Madrid, 1993, págs. 56-57.
[457] SSTCo 363/1993, de 13 de diciembre; 60/1994, de 28 de febrero; 16/1998, de 26 de enero y 83/2000, de 27 de marzo.

El compromiso enunciado en el art. 23.2 CE va a encontrar traducción, por ende, en la exigencia de unas condiciones objetivas iguales para que todos los ciudadanos puedan acceder a la situación de funcionario (también en momentos ulteriores relativos a la provisión de un cargo o puesto de trabajo, singularmente en los concursos de traslado[458] y en la permanencia sin perturbaciones ilegítimas en el desempeño de su plaza, de conformidad con lo dispuesto en las leyes[459]), llevando a excluir o admitir determinadas conductas en atención a la arbitrariedad o razonabilidad --respectivamente-- de las pautas de conexión eventualmente fijadas para atender como conviene a la diversidad de tareas a realizar por la Administración[460] (con carácter general, pero también en cada una de sus especies[461]), las cuales admiten el trato diferenciado de unos aspirantes frente a otros siempre y cuando no conduzca a la discriminación; circunstancia que por sí sola no puede ser presumida, en tanto no parece desproporcionado pensar en el establecimiento de determinados requisitos previos en atención a aquella diversidad funcional significada[462].

Formulado de otra manera, y a partir de dicho referente, "exige permitir la participación de todo ciudadano en los procedimientos selectivos para el empleo público, sin establecer requisitos o condiciones subjetivas, irrazonables o desproporcionadas capaces de generar discriminación (igualdad de oportunidades); [también, y] en segundo término, que los elegidos sean los candidatos más capacitados y meritorios (no en cambio, que éstos lo sean necesariamente, pues el proceso puede quedar desierto sin merma del principio, sino tan sólo su no preterición)"[463]. "El art. 103.3 no significa que todos cuantos se consideren capaces y con méritos puedan pretenderse aspirantes a una cierta función o la provisión de una vacante, sino que, delimitado el círculo de candidatos por una norma no disconforme con el art. 23.2 CE, la resolución del procedimiento de selección habrá de guiarse sólo por aquellos criterios de mérito y capacidad"[464].

Así, y como con acierto se ha dicho, "el mérito y la capacidad son los principios jurídicos que están incorporados al derecho fundamental de acceso a la función pública en condiciones de igualdad... Para la Administración son los únicos criterios de selección utilizables, debiendo concretar su contenido en cada caso con el objetivo de dar cumplimiento a la doble finalidad de escoger a los más idóneos y garantizar la igualdad en el proceso. Y para los Tribunales son conceptos jurídicos indeterminados, cuyo control es obligado a la hora de dilucidar si ha sido lesionado o sacrificado indebidamente un derecho fundamental"[465].

En definitiva, el art. 23.2 CE no confiere derecho alguno a desempeñar funciones determinadas, ni siquiera el derecho a proponerse como candidato a las mismas, sino que garantiza a los ciudadanos una situación jurídica de igualdad en el acceso a las funciones públicas, con la consiguiente imposibilidad de establecer requisitos para acceder a las mismas que tengan carácter discriminatorio, y otorga una prerrogativa de tipo puramente reaccional para impugnar ante la justicia ordinaria y, en último extremo, ante el Tribunal Constitucional toda norma o aplicación concreta de una norma que quiebre la igualdad[466]. Así, en cuanto derecho fundamental, goza de la tutela judicial reforzada a que se refiere el art. 53.2 CE, pudiendo ser defendido ante los tribunales de justicia frente a las decisiones administrativas que lo conculquen mediante el procedimiento especial en materia de derechos fundamentales, regulado en los arts. 114 y ss. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de Jurisdicción Contencioso Administrativa (o, si se prefiere, mediante el procedimiento ordinario) y, en último término, agotados todos los recursos en la vía judicial, mediante recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional[467]. Desde luego –y como ya consta--, la igualdad no otorga el derecho a que los

---

[458] SSTCo 75/1983, de 3 de agosto; 15/1988, de 10 de febrero; 47/1989, de 21 de febrero ó 4/1991, de 14 de enero.
[459] SSTCo 76 y 133/1989, de 29 de abril y 19 de julio.
[460] GARCIA-TREVIJANO GARNICA, E.: "Consideraciones en torno al derecho a la igualdad en el acceso a la función pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 121, 1990, pág. 524.
[461] Baste remitir a las apreciaciones formuladas por CARRILLO BARROSO, E.: *Gestión de recursos humanos, presupuestación y Hacienda Local en España*, Madrid, 1991, pág. 78 ó CASTILLO BLANCO, F.A.: *Acceso a la función pública local (políticas selectivas y control jurisdiccional)*, Granada, 1993, pág. 17.
[462] SANCHEZ BLANCO, A.: "La discrecionalidad técnica de los tribunales de oposiciones y concursos", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 30, 1981, págs. 206-207 ó PULIDO QUECEDO, M.: "Algunas consideraciones sobre el acceso a cargos y funciones públicas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 30, 1990, págs. 176 y ss.
[463] SANCHEZ MORON, M.: *Derecho de la Función Pública*, cit., pág. 124.
[464] STCo 148/1986, de 25 de noviembre.
[465] FEREZ FERNANDEZ, M.: "Reflexiones sobre la necesaria renovación del modelo de selección en las Administraciones Públicas", en AA.VV.: *Jornadas sobre la selección de personal en las Administraciones Públicas (Vitoria-Gasteiz, 1996)*, Oñati, 1997, pág. 57.
[466] SSTCo 56/1986, de 23 de abril; 148/1986, de 25 de noviembre; 193/1987, de 9 de diciembre; 200/1991, de 13 de mayo; 293/1993, de 18 de octubre; 353/1993, de 29 de noviembre; 99/1999, de 31 de mayo ó 166/2001, de 16 de julio.
[467] SANCHEZ MORON, M.: *Derecho de la función pública*, cit., pág. 114.

participantes sean necesariamente elegidos, pues el proceso de selección puede quedar desierto sin merma de la misma[468].

Las relaciones descubiertas --y antes descritas-- entre los arts. 23.2 y 103.3 CE forzarían todavía más a una "interpretación integradora de la Constitución"[469], a partir de la cual afirmar que la publicidad, mérito y capacidad están presentes como elementos esenciales dentro de la igualdad en aquélla proclamada, por ser la base común a todos los sectores de la Administración y a todos los empleados al servicio de la misma en la primera fase del proceso de ingreso, sin distinción de ninguna clase[470]. Quedan así armonizados los principios constitucionales del art. 103.3 CE con otros también reconocidos en la Carta Magna como el de tutela efectiva --art. 24.1 CE-- e igualdad ante la ley[471] --arts. 14 y 23.2 CE--[472].

2.- Su aplicación a trabajadores

Tal y como ha reconocido el máximo intérprete de la Norma Fundamental –y se ha dejado cumplida constancia en las páginas precedentes--, el derecho del art. 23.2 CE "entronca válidamente en el principio general de igualdad ante la ley reconocido en el art. 14 CE"[473], lo cual implica que "la referencia al art. 14 como manifestación general, del que el citado art. 23.2 sólo sería una concreción para la función pública, permite sostener que la igualdad, mérito y capacidad deben ser predicables, y así se recoge expresamente en la normativa legal y reglamentaria vigente, tanto para los accesos de laborales como obviamente para cuantos se produzcan en el ámbito funcionarial"[474]. De no ocurrir así quedaría muy mal parada la regla destinada a garantizar la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.2 CE), pues se estaría tratando de forma distinta a quienes desean incorporarse a la Administración como trabajadores[475].

Es más, "en la materia rige un principio de igualdad absoluta de trato referido a todos los ciudadanos que limita la libertad de nombrar y contratar a quien se desee, a concretar en la exigencia de objetividad de acuerdo con los principios de mérito y capacidad"[476]. Todo ello sin olvidar cómo "la CE contiene una reserva de Derecho Administrativo capaz de impedir a los Entes públicos convertirse en una persona de Derecho Privado más, evadiéndose de las garantías y controles a cambio de perder sus privilegios...; en consecuencia, el sometimiento al ordenamiento privado no va a hacer decaer ni perder vigor a determinados principios reguladores de la selección de personal"[477].

Por tales motivos, resulta preciso aplicar los arts. 23.2 y 103.3 CE también en el caso de los trabajadores, para así evitar que el principio de igualdad quede reducido a la nada, vedando a la Administración "no sólo contratar libre o discrecionalmente los servicios de quien considere más conveniente, sino obligándola a hacerlo respecto de aquel ciudadano que acredite encontrarse con las cualidades objetivas, requeridas para el desempeño de las tareas predichas cuando le hagan acreedor de contraer tal vínculo"[478]. Es menester "velar, en última instancia, por la

---

[468] CAVAS MARTINEZ, F.: "Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicio", en AA.VV (MONEREO PEREZ, J.L. et *alii*, Dirs.): *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril,* Granada, 2008, pág. 586.

[469] MARTIN PUEBLA, E.: "Trabajadores al servicio de la Administración (la problemática aplicación del Derecho del Trabajo en el seno de la Administración Pública)", *Relaciones Laborales*, 1990, T. I, págs. 28-30.

[470] MOLERO MARAÑON, Mª.L.: *Acceso y clasificación profesional en las Administraciones Públicas*, Valencia, 1999, pág. 45.

[471] JIMENEZ ASENSIO, R.: "Selección, formación y carrera administrativa en la función pública vasca", *Documentación Administrativa*, núm. 204, 1985, págs. 66 y ss.

[472] En tal sentido, y por todas, la continuada sucesión de pronunciamientos contenida en las SSTS, Cont-Admtivo, 11 febrero, 22 marzo, 12 abril, 10 mayo, 1 julio y 4 octubre 1988 (Ar. 1394, 2060, 2754, 3640, 4182 y 6463).

[473] STCo 269/1993, de 20 de septiembre. En el mismo sentido, STS, Cont-Admtivo, 17 febrero 2003 (JUR 2112) y SSTSJ, Cont-Admtivo, Castilla-La Mancha 8 febrero 2003 (JUR 112258), Andalucía/Sevilla 14 febrero 2003 (JUR 911) ó Castilla-La Mancha 5 julio 2004 (JUR 197086).

[474] ROJO TORRECILLA, E.: "La relación del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas", en AA.VV.: *Las relaciones laborales en las Administraciones Públicas. XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Vol. I, Madrid, 2000, pág. 87.

[475] STCo 83/2000, de 27 de marzo. En la doctrina científica, SANCHEZ ICART, J.: "Contratación laboral por la Administración Pública: consecuencias jurídicas del incumplimiento de la normativa aplicable", *Relaciones Laborales*, núm. 14, 1994, pág. 36.

[476] SALA FRANCO, T.: *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la función pública*, Madrid, 1989, pág. 26.

[477] DEL SAZ CORDERO, S.: "Desarrollo y crisis del Derecho Administrativo. Su reserva constitucional", en CHINCHILLA MARIN, C.; LOZANO, B. y DEL SAZ CORDERO, S.: *Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo. Tres estudios*, Madrid, 1992, pág. 173.

[478] STCo 282/1983, de 27 de septiembre, siguiendo el pronunciamiento de la STCo 181/1991, de 18 de julio.

neutralidad, evitando patronazgos políticos, corporativos, familiares o sociales"[479] (trasunto fiel de los paradigmas básicos tantas veces mentados[480]); también evitar esa impresión general de "la ausencia de competencia y de lealtad institucional, la preocupante disfuncionalidad, el consecuente desprestigio social y la creencia común en la población de no bastar para ingresar con poseer sólo los méritos necesarios"[481].

Bajo tales premisas, ya la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP), hizo suyos los principios constitucionales de los arts. 23.2 y 103, pretendiendo unificar a estos efectos la selección de funcionarios y laborales. El legislador, consciente de los intereses y problemas presentes, abordó, por tanto, la cuestión con la "originalidad" en su planteamiento de que los preceptos dedicados a la materia abarcaban a todos, poniendo el acento, en ambos casos, en un mismo fin: la identificación creciente entre el tipo de pruebas efectuadas y las tareas a desempeñar[482]. Decantó su criterio, pues, por una uniformidad de arranque, sin distinguir de partida entre las especies[483], "funcionarizando" para ello el régimen jurídico de los trabajadores al extender un sustrato básico común; el reclamo de convocatoria pública a través de oposición o concurso-oposición, en los cuales se garantizaran los principios constitucionales (art. 19 LMRFP)[484], lo que constituía –y constituye-- una traslación de la doctrina de los actos separables al ámbito de la contratación laboral por la Administración pública[485]. Partiendo de la "normalización del personal laboral", pretendió diseñar un modelo compartido con el propósito de desterrar el margen de discrecionalidad apreciado --y acusado-- sistemáticamente en su proceso selectivo[486].

Como ha reconocido la doctrina jurisdiccional en numerosas ocasiones, este precepto (entonces vigente) resultaba aplicable a todas las Administraciones y a todos sus empleados, incorporando un mandato cuyo carácter imperativo no cabía desconocer[487], con la consecuencia añadida de que en la fase de reclutamiento debía prevalecer la posición de poder público frente al envés de la condición de empleador-patrón[488].

Bajo esta misma perspectiva, el actual art. 55.2 EBEP se esfuerza en dejar claro que las "Administraciones públicas seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales" tantas veces citados. El interés general, llamado a presidir la actuación de conformidad con el principio de eficacia, impide --se repite-- al empresario público reclutar discrecionalmente a quien más le convenga, al margen de los parámetros de mérito y capacidad, debiendo hacerlo obligatoriamente con el más capaz para el puesto a desempeñar atendidos determinados criterios objetivos. Es más, los principios de mérito y capacidad no sólo son aplicables para la selección de personal funcionario o laboral en todas las Administraciones públicas, sino también, de un lado, en las Entidades y organismos a que se refiere el art. 2 EBEP (Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, Administraciones de las Entidades Locales, Organismos públicos, Agencias y demás Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas y Universidades públicas) y, de otro, en las Entidades del sector público estatal, autonómico y local no incluidas en el art. 2 EBEP (fundaciones y empresas públicas con forma de sociedad) por mandato expreso de la disposición adicional primera EBEP[489].

Ahora bien, aun cuando la CE pretende que ingresen en el empleo público, mediante los procedimientos selectivos correspondientes, quienes, de entre los candidatos, reúnan mayores méritos y capacidad, sancionando cualquier otro resultado como contrario al

---

[479] Por todos, ARROYO YANES, L.M.: *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, cit., pág. 193.
[480] LANDA ZAPIRAIN, J.P., *et alii: La contratación laboral temporal en las Administraciones Públicas*, Madrid, 1993, pág. 30 y ALVAREZ DE LA ROSA, M.: "El régimen jurídico de las incompatibilidades en los contratos de trabajo del sector público", *Documentación Administrativa*, núms. 210-211, 1987, pág. 229.
[481] MARTINEZ MARIN, A.: *Régimen jurídico de los funcionarios*, Madrid, 1999, pág. 51.
[482] ALVAREZ RICO, M. y GONZALEZ-HABA GUISADO, V.Mª.: *Administración y función pública en España*, Madrid, 1992, pág. 383.
[483] Por extenso, especialmente sugerente la exposición de CASTILLO BLANCO, F.A.: "Las problemáticas fronteras entre el Derecho Laboral y el Derecho Administrativo: a propósito de los contratos temporales en el sector público", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 86, 1995, págs. 187 y ss.
[484] AGRA VIFORCOS, B.: "La homogeneización del régimen jurídico del personal al servicio de la Administración. Aspectos de Derecho individual", en AA.VV.: *Las relaciones laborales en las Administraciones Públicas, XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Vol. I, cit., pág. 304.
[485] QUINTANA LOPEZ, T. y RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: "Efectos de la anulación de los actos separables sobre la contratación laboral de las Administraciones Públicas", *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, núm. 13, 2001, págs. 9 y ss.
[486] MOLERO MARAÑON, M.L.: *Acceso y clasificación profesional en las Administraciones Públicas*, cit., pág. 46.
[487] Dada su claridad, STS, Social, 30 marzo 1999 (Ar. 3775); en igual sentido, STSJ, Social, Valencia 10 julio 2001 (Ar. 1682).
[488] MOLINA GARCIA, M.: *El contrato de trabajo en el sector público*, Granada, 2000, pág. 23.
[489] SANCHEZ MORON, M.: *Derecho de la Función Pública,* cit., pág. 141.

principio y derecho fundamental a la igualdad jurídica, lo cierto es que esta premisa quiebra, en muchos casos, cuando de una contratación temporal se trata, pues en ocasiones la urgencia de la convocatoria impide garantizar su cumplimiento. Así lo reconoce expresamente el art. 39 LFPCL que establece cómo la Junta de Castilla y León "seleccionará a su personal, ya sea funcionario o laboral fijo, con criterios de objetividad... en los que se garanticen los principios de igualdad, mérito y capacidad previstos en el art. 103 CE", sin mencionar, empero, a los contratados temporales.

III.- Oferta de empleo público

Constituye un instrumento de gestión de las necesidades de personal de la Administración, a través del cual se da a conocer a los ciudadanos las plazas vacantes de los diferentes cuerpos y escalas que se pretende cubrir según las previsiones de un determinado ejercicio presupuestario. Su finalidad es doble: por un lado, planificar las necesidades de personal que han de ser cubiertas en sectores determinados de la actividad pública con efectivos externos; de otro, informar a los ciudadanos de las plazas vacantes que serán objeto de las correspondientes convocatorias de selección, sirviendo al interés público al facilitar la concurrencia de aspirantes preparados, singularmente jóvenes[490].

De manera similar a lo previsto en el art. 26 EBEP, el art. 20 LFPCL establece que la oferta de empleo público incluirá las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes. Su periodicidad será anual y se publicará en el Boletín Oficial de Castilla y León, cuantificándose las necesidades de mano de obra y su distribución por grupos.

Por Decreto 14/2011, de 24 de marzo, se aprueba la oferta de empleo público de la Administración de la Comunidad de Castilla y León para el año 2011, en una coyuntura de crisis económica y financiera, que ha obligado a suscribir el Acuerdo 67/2010, de 1 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se establecen medidas de austeridad en el ámbito de la Comunidad, en cuyo anexo (apartado 1.2) se prevé la congelación de la oferta de empleo público hasta 2013, excepto en los Centros y Servicios de SACYL, Servicios Sociales y Educación.

Por otra parte, no cabe olvidar que la incorporación de nuevos efectivos de personal está delimitada por el marco que establecen las leyes de presupuestos. La Ley 20/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León, en su art. 14.4, precisa que, durante este ejercicio, las categorías de plazas para ingreso de nuevo personal se regularán, en cuanto a su número, por la legislación básica del Estado. Así, la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, establece que el número total de plazas de nuevo ingreso del personal del personal del sector público será, como máximo, igual al 10 por 100 de la tasa de reposición de efectivos y se concentrará en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales. Dentro de este límite, la oferta de empleo público incluirá los puestos y plazas desempeñados por personal interino por vacante, contratado o nombrado con anterioridad, excepto aquellos sobre los que exista reserva de puesto, estén incursos en proceso de provisión o se decida su amortización.

Este contexto de contención del gasto agudiza las dificultades de integración profesional en el sector público de los jóvenes, pues, respetando, en todo caso, las disponibilidades presupuestarias, la limitación en Castilla y León se concreta en el 30 por 100 de la tasa de reposición de efectivos en los dos siguientes supuestos: a) Las Corporaciones Locales de menos de 20.000 habitantes. b) Las Administraciones Públicas con competencias educativas para el desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en relación con la determinación del número de plazas para el acceso a los cuerpos de funcionarios docentes.

---

[490] MONEREO PEREZ, J.L. *et alii*: *Manual de empleo público,* Granada, 2011, pág. 50.

Al tiempo, y de nuevo perjudicando el acceso al empleo público de los jóvenes, durante el año 2011, no se procederá a la contratación de personal laboral con carácter temporal, ni al nombramiento de funcionarios interinos, salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, con autorización conjunta de las Consejerías de Administración Autonómica y Hacienda. Es más, el personal interino o temporal cesará automáticamente en este ejercicio en los supuestos legalmente previstos.

Aclarados los extremos anteriores derivados del principio de contención del gasto público, es menester detallar la oferta real de plazas para el año 2011:

FUNCIONARIOS DE CARRERA

CUERPOS Y ESCALAS	N.º PLAZAS
ADMINISTRACIÓN ESPECIAL	
GRUPOS/SUBGRUPOS	
Grupo/Subgrupo A1	
Cuerpo Facultativo Superior (Psicólogos)	10
TOTAL	10

PERSONAL LABORAL

GRUPOS	N.º PLAZAS
Grupo III	30
TOTAL	30

CUERPOS FUNCIONARIOS DOCENTES

CUERPO DE MAESTROS/ESPECIALIDAD	N.º PLAZAS
Audición y Lenguaje	27
Educación Física	54
Educación Infantil	121
Educación Primaria	117
Idioma Extranjero: Inglés	120
Música	24
Pedagogía Terapéutica	47
TOTAL	510

PERSONAL ESTATUTARIO

Plazas en aplicación del artículo 23 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011

CATEGORÍA	N.º PLAZAS
Licenciado Especialista Medicina Familiar y Comunitaria	26
Enfermero/a	25
T.S. Anatomía Patológica	4
T.S. Imagen para el diagnóstico	5
T.S. Laboratorio Diagnóstico clínico	2
T.C. Auxiliares de Enfermería	27
TOTAL	89

Plazas en aplicación de la disposición transitoria cuarta de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

CATEGORÍA	N.º PLAZAS
Licenciado Especialista Medicina Familiar y Comunitaria	70
Enfermero/a	65
T.S. Anatomía Patológica	10
T.S. Imagen para el diagnóstico	15
T.S. Laboratorio Diagnóstico clínico	4
T.C. Auxiliares de Enfermería	73
TOTAL	237

HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL

SUBESCALAS	N.º PLAZAS
Subescala de Secretaría Intervención	
Turno Libre	4
TOTAL	4

La ejecución de la oferta de empleo público deberá desarrollarse, además, dentro del plazo improrrogable de 3 años, pudiendo acumularse las ofertas de años anteriores que se encuentren pendientes de convocar.

IV.- Procedimiento Selectivo

La importancia del art. 55.2 EBEP y del art. 39 LFPCL en cuanto añaden, a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, otros que son instrumentales a los primeros y están destinados a garantizar su efectividad, exige abrir un breve paréntesis para hacer referencia –siquiera breve-- al contenido de los mismos[491], plenamente aplicables a los procedimientos de selección de empleados públicos que convoque la Junta de Castilla y León.

[491] SANCHEZ MORON, M.: "Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicios", en AA.VV (SANCHEZ MORON, M., Coord.): *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, 2008, págs. 398 y ss.

En concreto, por Orden ADM 835/2009, de 7 de marzo, se establecen las bases generales que regirán la gestión de los procesos selectivos derivados de las ofertas de empleo público de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, a la que seguidamente se hará referencia.

1.- Publicidad de las convocatorias y de sus bases

El art. 39 LFPCL hace mención expresa al principio de publicidad de las convocatorias y de sus bases. Supone la difusión efectiva de unas y otras por los medios adecuados y legalmente previstos de manera que se haga posible su conocimiento por cualquier candidato potencial. Se satisface, de una parte, con las ofertas de empleo público que anualmente son publicadas por las respectivas Entidades administrativas, y, de manera más específica, con la difusión de la convocatoria de cada proceso selectivo en los Boletines Oficiales de las Administraciones correspondientes (BOCyL). Ello no impide que dichas convocatorias puedan ser incluidas también en periódicos y otros medios de comunicación, si bien esta forma de publicidad debe ser complementaria y no sustitutiva de la oficial[492]. Cabe hacer referencia así a la página web de la Junta de Castilla y León (www.jcyl.es) y al Servicio telefónico 012 de información y atención al ciudadano.

La publicidad de la convocatoria y de sus bases es, pues, una de las garantías esenciales con que cuentan los participantes (como ya consta, normalmente jóvenes) para controlar la actuación de la Administración, y si bien ésta goza de amplia discrecionalidad en la elección del procedimiento selectivo y en la configuración y diseño de las exigencias generales, en su desarrollo no deja de estar sujeta a las reglas previamente establecidas y susceptibles de conocimiento por todos[493].

La importancia de tales bases es fundamental, al punto de poder aludir a un verdadero "dogma" según el cual, si no impugnadas por los interesados, adquieren "valor y fuerza vinculante de ley" (de *lex specialis*)[494], inhabilitando cualquier posibilidad ulterior de recurrir el resultado fundada en defectos o irregularidades no denunciados *ex ante* [por tal motivo, su modificación sólo podrá hacerse con estricta sujeción a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –LRJAP-- (*venire contra factum proprium non valet),* previa declaración de lesividad y posterior impugnación ante el orden jurisdiccional de lo contencioso; no obstante, cabe admitir un aumento de las vacantes a cubrir, siempre dentro de los límites de la oferta, o como consecuencia de su ampliación, sin necesidad en tal caso de abrir un nuevo plazo de presentación de solicitudes], salvo en el supuesto de nulidad o anulabilidad transmitida a los actos posteriores (art. 64.1 LRJAP), palmaria en los supuestos de "atentados radicales", normalmente por vulnerar el art. 23.2 CE[495].

Como es obvio, la convocatoria vincula a la Administración y a los tribunales de selección que han de juzgar las pruebas selectivas y a quienes participen en las mismas[496]. Pendiente queda, no obstante, la tarea de concretar su naturaleza jurídica, en algunos casos elevada a la categoría de reglamento[497], en otros calificada como "figura de doble carácter: acto administrativo-disposición de carácter general"[498], pero en la mayor parte de las ocasiones considerada acto con pluralidad de destinatarios[499], sometido por tanto al principio de legalidad ("también de jerarquía")[500] y revisable en vía jurisdiccional cuando incurra en un vicio capaz de llevar a la nulidad de pleno derecho[501].

Su contenido mínimo, previsto en art. 44 LFPCL, demanda la referencia a las siguientes circunstancias:

---

[492] PEREZ GOMEZ, J.M.: "Adquisición y pérdida de la relación de servicio", en AA.VV (PALOMAR OLMEDA, A. y SEMPERE NAVARRO, A.V., Dirs.): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Pamplona, 2008, pág. 492.
[493] FERNANDEZ DOMINGUEZ, J.J. y RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: *El acceso al empleo público,* Madrid, 2005, pág. 45.
[494] SSTSJ, Castilla y León/Valladolid 27 octubre 2008 (RJCA 93) y 20 enero 2009 (RJCA 182).
[495] SSTCo 193/1987, de 9 de diciembre; 200/1991, de 28 de octubre ó 93/1995, de 19 de junio.
[496] SSTSJ, Cont-Admtivo, Castilla y León/Burgos 27 octubre 2008 (RJCA 2009/93) y Castilla y León/Valladolid 14 junio 2011 (JUR 266118).
[497] STS, Cont-Admtivo, 28 febrero 1962 (Ar. 3678).
[498] STS, Cont-Admtivo, 14 marzo 1966 (Ar. 1497).
[499] STS, Cont-Admtivo, 21 junio 1976 (Ar. 2795).
[500] STS, Cont-Admtivo, 2 junio 1971 (Ar. 2712).
[501] STS, Cont-Admtivo, 3 julio 1972 (Ar. 3302).

a) Número de vacantes, grupo, cuerpo, y, en su caso, escala, especialidad o categoría laboral que correspondan, así como el número de plazas reservadas, en su caso, a los turnos de promoción interna y personas con minusvalía.

b) Requisitos y condiciones que deben reunir los aspirantes.

c) Los sistemas selectivos, el contenido de las pruebas y programas y, en su caso, la relación de méritos, así como los criterios o normas de valoración.

e) La composición de los órganos de selección, y el nombramiento de las personas que lo componen.

f) El modelo de instancia y la oficina pública en que puede presentarse, debiendo tener en cuenta que el art. 38.4 LRJAP admite la validez de la formulación de las solicitudes en órganos distintos y Administraciones diferentes, en las oficinas de correos y representaciones diplomáticas y consulares en el extranjero, y la Ley 11/2007, de 22 de junio, admite la comunicación con la Administración por medios electrónicos.

La Orden ADM 853/2009, en su apartado séptimo, detalla las formalidades para la cumplimentación y presentación de los impresos, abriendo dos posibilidades: una, en soporte papel, en las oficinas y puntos de información y atención al ciudadano de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, así como en los centros a los que hace referencia el art. 38 LRJAP; otra, en el registro telemático de la Administración de la Comunidad de Castilla y León al que se accede desde la pagina web (www.jcyl.es), siguiendo el procedimiento establecido por la Orden ADM 2127/2008, de 2 de diciembre, y utilizando las siguientes aplicaciones informáticas: código 717, para personal funcionario, y código 718, para personal laboral.

La Orden ADM 835/2009 se encarga de aclarar, además, que el plazo para la presentación de solicitudes será de 20 días naturales contados a partir del día siguiente al de la fecha republicación de la convocatoria en el Boletín Oficial de Castilla y León, de modo que la inobservancia del mismo supondrá la exclusión del aspirante.

g) La indicación de los cursos de formación, en su caso, con expresión de si tienen carácter selectivo.

h) La posibilidad de integración en la bolsa de empleo, correspondiente al cuerpo, escala, especialidad o categoría profesional objeto de la convocatoria, de los aspirantes que, habiéndolo solicitado, aprueben alguna de las fases o pruebas de que conste el proceso sin llegar a su superación.

Por su parte, si se trata de personal laboral, el art. 28 del Convenio Colectivo del personal de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (CCPL)[502] establece que las convocatorias contendrán en todo caso:

a) Vacantes ofertadas con especificación de categorías y, en su caso, especialidad.

b) Número de vacantes reservadas a turno libre y, en su caso, a turno de minusvalía y a promoción interna.

c) Titulación exigible y, en su caso, categoría profesional reconocida, y demás requisitos y condiciones que deben reunir los aspirantes.

d) Composición de los Tribunales que han de juzgar las pruebas de selección.

e) Temario de las pruebas a las que obligatoriamente serán sometidos todos los aspirantes en estos sistemas de provisión, así como el desarrollo de las mismas.

f) Plazo de presentación de solicitudes.

g) Méritos profesionales de los aspirantes.

h) Plazos de formalización de los contratos y de incorporación y duración del período de prueba y, en su caso, del curso selectivo que sustituya a éste.

La publicación ha de materializarse incorporando los requisitos mencionados, pues si fuera incorrecta abriría la posibilidad de una impugnación como si no hubiera sido realizada[503], no en vano "crea una situación de desigualdad entre los distintos y posibles recurrentes, incompatible

[502] BOCyL 27 de enero de 2003.
[503] STS, Cont-Admtivo, 2 abril 1979 (Ar. 1942).

con las condiciones de igualdad que postula el párrafo segundo del art. 9 de la Constitución"[504]. Y es que la "publicidad legal de los actos administrativos, necesaria para los dirigidos a una pluralidad indeterminada de sujetos o aquellos para los cuales no sea exigible una notificación personal con efectos respecto de los interesados, no es el simple carácter público de las sesiones en las cuales se deciden, sino la surgida de la inserción en los boletines oficiales, la única capaz de garantizar la posibilidad del conocimiento exacto de su contenido para la generalidad de las personas"[505]; en definitiva, "sirve al acceso en condiciones de igualdad a la función pública", deviniendo "algo esencial en la convocatoria (y) ha de ser lo suficientemente eficaz para dar cumplimiento a los principios y forma del procedimiento de selección de quienes van a integrarse en los cuadros de la Administración"[506].

En fin, por Orden ADM 582/2011, de 29 de abril, se hace público el resultado del sorteo público para determinar el orden de actuación de los aspirantes en los procesos selectivos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de sus Organismos Autónomos, indicando que se comenzará por aquéllos cuyo primer apellido comience por la letra "Y".

2.- Transparencia

Se refiere más bien a la práctica del procedimiento en todas sus fases, de modo que: 1) los criterios que se utilicen para la selección, incluso si no están pautados o baremados previamente, sean claros y conocidos; 2) el proceso de designación de los miembros del órgano calificador sea diáfano; 3) los actos de trámite sean conocidos por los afectados; 4) las decisiones aparezcan suficientemente motivadas, sin perjuicio del carácter reservado de las deliberaciones internas; y 5) la revisión de las pruebas realizadas sea facilitada.

3.- Imparcialidad y profesionalidad de los miembros del órgano de selección

Las previsiones del art. 47 LFPCL y del art. 31 CCPL han sido convenientemente actualizadas y desarrolladas por el apartado noveno de la Orden ADM 835/2009, que exige, al igual que lo hace el EBEP, la observancia en la actuación de los miembros del tribunal de los principios de objetividad, imparcialidad y profesionalidad.

Ello significa, en primer lugar, que éstos deben ser ecuánimes, quedando excluidas aquellas personas en las que concurran determinadas circunstancias que, desde el punto de vista subjetivo u objetivo, hagan perder la probidad de criterio, ya se trate de relaciones previas inconvenientes con los candidatos, ya de vínculos estrechos y regulares con alguno de ellos; y, en segundo término, que cada uno de los componentes del tribunal ha de tener conocimientos sobrados que les permitan valorar los méritos y capacidad de los aspirantes[507], debiendo contar con una titulación igual o superior a la exigida para el ingreso en el cuerpo o escala de que se trate[508]. Se hace así referencia a un triple requisito para los miembros de este órgano colegiado: la objetividad de criterio, su cualificación técnica, que requiere ser de la especialidad o área de conocimientos exigida para el ingreso, y su nivel de preparación o titulación, que ha de ser igual o superior en todos sus miembros a la exigida por la convocatoria[509].

Estas exigencias de imparcialidad y profesionalidad son incompatibles, además, con la presencia en el órgano de selección de cargos políticos o sindicales (o personas designadas por éstos) que no posean la especialización necesaria para valorar la aptitud de los candidatos y que tanto daño ha hecho a la credibilidad de los sistemas selectivos de acceso a la función pública.

Es más, conforme aclara el apartado noveno de la Orden ADM 835/2009, "la pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie, por lo que sus miembros son personalmente responsables del estricto cumplimiento de las bases de la convocatoria y de la sujeción a los

---

[504] STS, Cont-Admtivo, 30 marzo 1987 (Ar. 4160).
[505] STS, Cont-Admtivo, 21 mayo 1987 (Ar. 5828).
[506] STCo 85/1983, de 25 de octubre.
[507] SSTCo 5/2004, de 16 de enero; 240/2005, de 10 de octubre; 306/2005, de 12 de diciembre y 55/2007, de 12 de mayo.
[508] PUERTA SEGUIDO, F.: "El acceso al empleo público", en AA.VV (ORTEGA ALVAREZ, L., Dir.): *Estatuto Básico del Empleado Público,* Madrid, 2008, pág. 457.
[509] CANTERO MARTINEZ, J.: "Órganos de selección", en AA.VV (PALOMAR OLMEDA, A. y SEMPERE NAVARRO, A.V., Dirs.): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Pamplona, 2008, pág 531.

plazos establecidos para la realización y valoración del proceso selectivo, así como del sigilo profesional".

Tal directriz parece que va dirigida también, aunque no se les mencione, a los integrantes activos de las organizaciones sindicales u órganos unitarios de representación de los empleados públicos, a quienes se les impide intervenir en calidad de representantes en los tribunales de selección. No obstante, el precepto contempla la prohibición con tal amplitud, que resulta aplicable a cualquier otro grupo representativo de intereses colectivos, por lo que parece que se trata de evitar cualquier tipo de clientelismo corporativo[510].

Ni es posible delegar en organización alguna la designación de miembros de los órganos de selección, ni tampoco designarlos a propuesta de ninguna organización, ni admitir siquiera la presencia de representantes o personas designadas por ellas a título de observadores o controladores, pues ello podría mermar la independencia de los verdaderos miembros del órgano selectivo. Queda vedada, pues, la posibilidad de que organizaciones representativas de intereses de cualquier tipo o nombre designen o tengan la facultad de proponer miembros de los órganos de selección, pues si se les otorga ese poder se genera en realidad un vínculo de representación, aun no formalizado. Naturalmente, el precepto no es óbice para que puedan formar parte del órgano de selección personas que tengan la condición de afiliados sindicales, o miembros de otras asociaciones de empleados públicos, a título puramente individual, como se dice expresamente. Lo que no es lícito es que ello tenga lugar por designación o a propuesta de los sindicatos o asociaciones, pues en tal caso serían, sustantivamente, miembros del órgano de representación o actuarían por cuenta de unos u otros. En consecuencia, cabe considerar derogadas por el EBEP todas las normas que prevén la designación de miembros de los órganos de selección por o a propuesta de los sindicatos y asociaciones de empleados públicos. Como contrapartida, el EBEP reconoce expresamente a las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de la función pública legitimación activa para interponer recursos en vía administrativa y judicial contra las resoluciones de los órganos de selección (art. 31.6). De esta manera, dichas organizaciones pueden colaborar, sin riesgo de favoritismo, en el control de la regularidad legal de tales decisiones[511].

No obstante, en manifiesta incongruencia con tan buenas intenciones, los riesgos de vulneración cobran un lugar destacado en los nombramientos de integrantes de las comisiones calificadoras en el caso de los sistemas selectivos de personal laboral fijo, donde el art. 61.7 EBEP prevé que las "Administraciones públicas podrán negociar las formas de colaboración que en el marco de los convenios colectivos fijen la actuación de las organizaciones sindicales en el desarrollo de estos procesos"[512]. Queda claro, de un lado, que se trata de una posibilidad susceptible de negociación en los convenios colectivos y no de una norma de aplicación directa y, de otro, que se refiere a supuestos de selección de personal laboral y no funcionario, pero no está tan meridiano, en cambio, qué tipo de participación pueden tener los sindicatos, pues, por un lado, el reclutamiento de personal es una potestad pública que corresponde ejercer a la propia Administración y que no puede ser delegada lícitamente en organizaciones representativas de intereses. Además –y como ya consta--, los miembros de los órganos de selección no pueden ostentar esa condición en representación o por cuenta de nadie, según el art. 60 EBEP, que es norma de aplicación común a la selección de funcionarios y de personal laboral, razón por la cual los sindicatos tampoco pueden designar representantes en dichos órganos. En fin, el art. 37.2 e) EBEP excluye de la obligatoriedad de negociación colectiva la regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional. Atendiendo a tales argumentos, procede interpretar que se tratará de una mera colaboración en tareas auxiliares, nunca decisoria, sin que ponga en cuestión el derecho fundamental de igualdad en el acceso a las funciones públicas. Cualquier cláusula de un convenio colectivo que infrinja este derecho o permita infringirlo debe considerarse nula[513].

De todas formas, esta posibilidad no se recoge, sin embargo, en la Orden ADM 853/2009, cuya regulación es común para el acceso a puestos funcionarios y trabajadores.

Por lo demás, el art. 60.2 EBEP y el apartado noveno Orden ADM 853/2009 impiden la presencia en los órganos de selección de personal eventual (de confianza política) y de

---

[510] GOÑI SEIN, J.L.: "Ámbito subjetivo de aplicación del Estatuto. Concepto y clases de empleado público. La adquisición y pérdida de la relación de servicio", en AA.VV.: *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* Madrid, 2009, pág. 367.
[511] SANCHEZ MORON, M.: *Derecho de la Función Pública,* cit., pág. 125.
[512] PARADA VAZQUEZ, R.: *Derecho del Empleo Público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público,* Madrid, 2007, pág. 142.
[513] SANCHEZ MORON, M.: "Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicios", cit., pág. 114.

funcionarios interinos, lo cual se puede relacionar sin peligro a errar con la mayor garantía de imparcialidad que dispone el funcionario de carrera en virtud de la inamovilidad. Aunque no se incluyen expresamente (sin duda por un defecto técnico de redacción), debería considerarse por analogía que la prohibición alcanza también al personal laboral no fijo, que, igualmente, puede ser más vulnerable o influenciable[514]. Todo ello sin olvidar que tampoco pueden formar parte de los órganos de selección los funcionarios que hubiesen realizado tareas de preparación de aspirantes a pruebas selectivas en los cinco años anteriores a la publicación de la convocatoria (apartado noveno Orden ADM 853/2009).

Repárese, al tiempo, en que la exigencia de profesionalidad se predica no del órgano en su conjunto sino de cada uno de sus integrantes, de modo que la falta de cualificación de algunas de esas personas podría determinar la nulidad del proceso selectivo, al menos en los casos en que su intervención haya sido decisiva[515]. No sólo se exige, por tanto, que los miembros de los órganos de selección sean competentes por razón de la materia, o utilizando la expresión empleada por el Tribunal Constitucional, que posean "competencia científica"[516], sino que habrá que entender que también deberán tener dominio de las correspondientes técnicas selectivas[517].

Estos órganos pueden incorporar a sus trabajos asesores especialistas para todas o algunas de las pruebas cuando así lo aconsejen las circunstancias, previa solicitud al órgano gestor del procedimiento, pero dichos asesores son meros colaboradores que, por lógica, carecen de voto en el seno del tribunal o comisión, aunque su opinión tenga influencia decisiva en muchos casos, razón por la cual se les van a aplicar las mismas prohibiciones de participación que al órgano de selección (apartado noveno Orden ADEM 853/2009)[518].

Como no podía ser de otra manera, y a tenor del apartado noveno, punto 4 de la Orden ADM 853/2009, los miembros de los tribunales calificadores deben abstenerse si concurren las causas del art. 28 LRJAP, pudiendo también ser recusados por los aspirantes si acaece algún motivo justificativo: a) tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado; b) tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato; c) tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior[519].

Es imposible, a la postre, que la tarea selectiva pueda recaer en un órgano de naturaleza unipersonal. Así, como tal órgano colegiado y sin perjuicio de las peculiaridades que al respecto puedan establecerse en las normas de desarrollo del EBEP, supone la automática aplicación de las reglas de funcionamiento y formación de la voluntad previstas con carácter general en los arts. 22 y ss. LRJAP[520]. Por su parte, el art. 61.4 EBEP establece la posibilidad de que las Administraciones públicas creen órganos especializados y permanentes para la organización de los procesos selectivos, pudiéndose encomendar estas funciones a los Institutos o Escuelas de Administración Pública. De hecho, esto es ya una realidad consolidada en la Administración del Estado, pues corresponde al INAP o a otras Escuelas especializadas la organización de una parte importante de los procesos de selección de personal, y algo similar sucede en algunas Comunidades Autónomas. La intervención de estas instituciones, sobre todo si les corresponde la designación de los miembros de los órganos de selección con criterios objetivos, puede reforzar lógicamente las garantías de imparcialidad.

En fin, tal y como establece el apartado noveno.punto 2 de la Orden ADM 853/2009, en la composición de los órganos de selección debe procurarse la paridad entre hombres y mujeres, salvo por razones fundadas y objetivas, en línea con lo previsto en el art. 51 Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (LOIEMH),

---

[514] SANCHEZ MORON, M.: *Derecho de la Función Pública,* cit., pág. 125.
[515] CAVAS MARTINEZ, F.: "Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicio", en AA.VV (MONEREO PEREZ, J.L. et *alii,* Dir.): *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático a la Ley 7/2007, de 12 de abril*, Granada, 2008, pág. 590.
[516] SSTCo 85/1993, de 8 de marzo; 26/1987, de 27 de febrero y 215/1991, de 14 de noviembre.
[517] LAZARO, J.L.: "Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicio", en AA.VV (DEL REY GUANTER, S., Dir.): *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público,* Madrid, 2008, pág. 694.
[518] SANCHEZ MORON, M.: *Derecho de la Función Pública,* cit., pág. 126.
[519] LORENZO DE MEMBIELA, J.B.: *El acceso y provisión de puestos de trabajo en la Administración pública*, 2ª edición, Pamplona, 2009, pág. 231.
[520] CANTERO MARTINEZ, J.: "Órganos de selección", cit., pág. 529.

conforme al cual las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán, entre otras actuaciones, "d) promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de selección y valoración". Para el concreto ámbito de la Administración General del Estado, el art. 53 Ley Orgánica 3/2007 establece que "todos los tribunales y órganos de selección del personal de la Administración General del Estado y organismos públicos vinculados o dependientes de ella, responderán al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas". La regla del EBEP, aplicable a todas las Administraciones públicas, es menos exigente que la de la Ley Orgánica 3/2007, pues se limita a expresar una tendencia o una directriz a la que procurarán ajustarse quienes dispongan la composición de los órganos de selección, pero sin que exista obligación de motivar la composición desequilibrada (en términos de género) de los tribunales que, por lo demás, vendrá impuesta muchas veces por la imposibilidad de encontrar en cada Administración y en cada proceso selectivo un número igual de féminas y varones que reúnan los requisitos de profesionalidad, especialización e imparcialidad exigidos. La cuestión gira, por tanto, en torno a la noción presencia equilibrada, la cual, de acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley 3/2007, significa la intervención de "mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiere, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento"[521].

4.- Independencia y discrecionalidad técnica

El art. 47.1 LFPCL dispone que los órganos de selección actuarán con plena autonomía, lo cual suponen, de un lado, que no pueden estar sujetos a injerencias, presiones externas, ni a instrucciones de ningún tipo, y, de otro, que su valoración o juicio no puede ser sustituida por ningún otro órgano, administrativo o judicial, en vía de recurso o revisión de oficio, salvo que se constate algún vicio de procedimiento o de formación de la voluntad del órgano, de la libertad de decisión de sus miembros o –cómo no-- la existencia de desviación de poder.

La Orden ADM 853/2009, en su apartado noveno.punto 5, aclara que en el desarrollo del proceso selectivo corresponde al órgano de selección la aplicación e interpretación de las bases de la convocatoria, así como la determinación de las formas de actuación en los casos no previstos.

Como es bien sabido, contra las resoluciones y actos de los órganos administrativos dictados en el marco de los procesos de selección (incluidos los de mero trámite) podrá interponerse recurso tanto en vía administrativa como judicial, aun cuando no menos conocidas resultan las graves disfunciones que puede originar la estimación jurisdiccional, siempre tardía, de tales instrumentos jurídicos. Variadas son las tachas que pueden tratar de oponerse a algunos de los actos a través de los cuales terminan los procesos de reclutamiento: ya sean deficiencias orgánicas (como sería la irregular composición de los tribunales), ya infracciones meramente procedimentales, ya, en fin, de fondo (por haberse apartado la resolución de los criterios de capacidad y méritos implícitos en el desarrollo de las pruebas o consignados en la convocatoria o de los parámetros establecidos por las comisiones juzgadoras)[522].

A la hora de proceder a valorar la procedencia de la revocación de un acto administrativo mediante el cual se ha procedido a la selección de un determinado empleado público, es necesario considerar si el órgano selectivo se ha movido dentro de los márgenes fijados por las normas de obligado cumplimiento (incluyendo las bases de la convocatoria y los baremos de méritos), pero también es preceptivo tener en cuenta que dichos órganos gozan de discrecionalidad técnica para apreciar y comparar la capacidad de los diferentes candidatos[523].

Constituido casi en un principio secular en materia de acceso al empleo público, a partir de tal criterio a los jueces les queda vedado sustituir con su parecer el de la autoridad técnica designada al efecto (ni siquiera cuando medie prueba pericial en contrario)[524]. Actuar de tal manera supondría, a instancias de una clásica jurisprudencia, excederse ampliamente del

---

[521] CAVAS MARTINEZ, F.: "Adquisición y pérdida de la relación de servicio", cit., pág. 610.
[522] PARADA VAZQUEZ, R.: *Derecho del empleo público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, cit., pág. 147.
[523] TARDIO PATO, J.A.: *Control jurisdiccional de concursos de méritos, oposiciones y exámenes académicos*, Madrid, 1986, págs. 58 y ss.
[524] STS, Cont-Admtivo, 8 julio 1984 (RJ 3641).

ámbito de la facultad judicial revisora[525], atentando contra verdaderos derechos subjetivos de los elegidos[526], en tanto significaría cambiar la opinión de especialistas por la de quienes carecen de aquella capacidad específica[527] y, muchas veces, del conocimiento preciso de todos los datos para decidir[528].

Según ha reconocido el propio Tribunal Constitucional, "ni el art. 24 ni el art. 23.2 CE incorporan en su contenido un pretendido derecho de exclusión del control judicial de la llamada discrecionalidad técnica, pues debe recordarse que, frente a esta cualidad que ha de reconocerse a los órganos de selección en el marco de un `prudente y razonable' arbitrio, nunca excesivo"[529], lo cierto es que "las modulaciones que encuentra la plenitud de conocimiento jurisdiccional sólo se justifican, en una `presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación; una presunción *iuris tantum*, por cierto, de ahí que siempre quepa desvirtuarla `si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda justificación del criterio adoptado', entre otros motivos por fundarse en patente error debidamente acreditado por la parte que lo alega"[530]. Con parecidos argumentos, el Tribunal Supremo ha considerado que "la discrecionalidad técnica reduce las posibilidades de control de la actividad evaluadora, que prácticamente quedarán constituidas por estos dos básicos supuestos: el de la inobservancia de los elementos reglados –cuando éstos existan--, y el del error ostensible o manifiesto; y, consiguientemente, deja fuera de ese limitado control posible a aquellas pretensiones de los interesados que sólo postulen una evaluación alternativa a la del órgano calificador, pero moviéndose también dentro de ese aceptado espacio de libre apreciación, y no estén sustentadas con un posible error manifiesto"[531].

Así entendida, la construcción es razonable y aceptable[532], pudiendo extraer un doble criterio:

a) Regla general: prevalencia absoluta de la discrecionalidad técnica del tribunal o de la comisión frente a otros criterios expertos aportados por los concursantes, en tanto lo contrario supondría extender la facultad revisora de la jurisdicción, lo cual no es de recibo[533].

b) Regla especial, admitiendo la revisión cuando: la propia comisión o el tribunal se autoimponga normas y así autolimite sus facultades[534], no cumpla los requisitos formales o de procedimiento establecidos en la convocatoria[535], no motive suficientemente la resolución del concurso[536], exista error evidente[537], el interesado consiga acreditar la existencia de vicios en la formación de su parecer (para lo cual queda garantizado el derecho de acceso al expediente del resto de aspirantes)[538] o su juicio aparezca viciado por desviación de poder derivada de la inadecuación entre lo tratado en las pruebas y los conocimientos requeridos para acceder a las plazas afectadas[539], aparente arbitrariedad convenientemente acreditada por el impugnante[540] o, en fin, valoración desproporcionada de un mérito[541] e infravaloración manifiesta[542]. En resumen, cuando de la discrecionalidad se pasa a la arbitrariedad[543].

---

[525] SSTS, Cont-Admtivo, 2 mayo 1972 (RJ 2167) y 27 octubre 1973 (RJ 4282). Por su contundencia, SSTS, Cont-Admtivo, 12 febrero 1990 (RJ 2281) y 1 marzo 1994 (RJ 1627).
[526] STS, Cont-Admtivo, 30 octubre 1974 (RJ 4175).
[527] SSTS, Cont-Admtivo, 28 abril 1976 (RJ 1784), 18 julio 1988 (RJ 5639) o 16 marzo y 28 septiembre 1989 (RJ 2102 y 6374).
[528] PIÑAR MAÑAS, J.L.: "El pleno control jurisdiccional de los concursos y oposiciones", *Documentación Administrativa*, núm. 220, 1989, págs. 139 y ss. Igualmente, STS, Cont-Admtivo, 17 diciembre 1996 (RJ 7471).
[529] STCo 138/2000, de 29 de mayo.
[530] SSTCo 353/1993, de 29 de noviembre; 34/1995, de 6 de febrero y 73/1998, de 16 de marzo.
[531] STS, Cont-Admtivo, 14 julio 2000 (RJ 7714).
[532] SSTS, Cont-Admtivo, 1 octubre y 27 noviembre 2007 (RJ 7931 y 8943). En la doctrina, TASCON LOPEZ, R.: "La discrecionalidad técnica de los órganos de selección en el acceso al empleo público", en AA.VV.: *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* vol. I, Madrid, 2009, pág. 780.
[533] STS, Cont-Admtivo, 21 diciembre 1961 (Ar. 4354).
[534] STS, Cont-Admtivo, 7 diciembre 1983 (Ar. 6264).
[535] SSTCo 115/1996, de 25 de junio y 96/1997, de 19 de mayo.
[536] STS, Cont-Admtivo, 28 marzo 1970 (Ar. 1328). También, SSTSJ, Cont-Admtivo, Castilla y León/Valladolid 16 marzo 2007 (JUR 214845), 15 mayo 2007 (JUR 278493) y 18 julio 2008 (RJCA 525)
[537] STSJ, Cont-Admtivo, Castilla y León/Valladolid 8 junio 2007 (RJCA 585), 1 septiembre 2008 (JUR 2009, 82294), y 24 septiembre 2010 (JUR 374666).
[538] SSTS, Cont-Admtivo, 15 febrero 1990 (Ar. 4971) y 8 julio 1994 (Ar. 6478).
[539] SSTSJ, Cont-Admtivo, Castilla y León/Valladolid 15 junio 2007 (JUR 293156) y 7 y 18 septiembre 2007 (RJCA 2008, 111) y 30 noviembre 2007 (JUR 73660).
[540] STS, Cont-Admtivo, 31 marzo 1966 (Ar. 1972). También, SSTSJ, Cont-Admtivo, Castilla y León/Valladolid 20 noviembre 2009 (JUR 26543) y 10 marzo 2011 (JUR 18668)
[541] SSTSJ, Cont-Admtivo, Castilla y León/Valladolid 24 julio y 2 octubre 2009 (JUR 374721 y 469988), 3 diciembre 2010 (JUR 107938) y 8 febrero 2011 (JUR 116073).

5.- Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones y tareas a desarrollar

El art. 39.2 LFPCL establece que "los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se vayan a desempeñar, incluyendo a tal efecto las pruebas prácticas que sean precisas". Por su parte, el art. 28.1 e) CCPL aclara que se analizará la conveniencia de anticipar las pruebas de carácter práctico a las teóricas. En fin, el apartado undécimo de la Orden ADM 853/2009 determina que los ejercicios de la fase de oposición "deberán ser acordes con las funciones y tareas asignadas a los cuerpos, escalas, categorías profesionales o especialidades convocados".

Estas previsiones pretenden garantizar la eficacia de los procesos de reclutamiento en relación con las competencias exigibles para el desarrollo de las funciones de los puestos a cubrir y deben ser puestas en relación con la jurisprudencia constitucional, según la cual "los requisitos que se pueden exigir, los méritos que se pueden valorar, o las pruebas que se pueden realizar, en los procesos de selección, deben estar relacionados con la capacitación técnica que sea adecuada a la naturaleza de las tareas a realizar y, en todo caso, deben establecerse con carácter general, en referencia directa a la posesión de determinados conocimientos o de determinada titulación acreditativa de aquéllos"[544].

Esta exigencia queda garantizada, en consecuencia, por la fiabilidad y la validez de los instrumentos utilizados para verificar la capacidad de los aspirantes, teniendo en cuenta su idoneidad para evaluar las competencias que forman parte del perfil previamente definido[545], y por la eficacia de los procesos de selección previa limitación de las pruebas de conocimientos generales y meramente memorísticas a favor de un incremento de las de tipo práctico[546]. Se recoge ahora la comprobación de habilidades y destrezas, expresadas de forma oral o escrita, el dominio de lenguas extranjeras, la capacidad analítica y, en su caso, la realización de pruebas físicas (art. 61.2 EBEP y apartado undécimo Orden ADM 853/2009), y se permite que su materialización pueda completarse, además, con la superación de cursos, de períodos de prácticas, con la exposición curricular por los candidatos, con test psicotécnicos o entrevistas, incluso con reconocimientos médicos (art. 61.5 EBEP)[547].

No se trata de sustituir los instrumentos tendentes a verificar la aptitud de los aspirantes sino de complementar el resultado de los mismos con otros, cuya objetividad por sí solos puede resultar cuestionable. Pero, una vez realizados los primeros, dichos cauces complementarios pueden mejorar el resultado[548]. En todo caso y con relación a las posibles pruebas físicas, cabe recordar la doctrina constitucional según la cual el esfuerzo corporal "puede ser tomado en consideración si constituye un elemento determinante de la aptitud profesional para desempeñar ciertas tareas, aunque, en la medida en que la configuración del puesto de trabajo lo permita, debe combinarse con otros rasgos que en conjunto excluyan cualquier discriminación por razón de sexo"[549]. Según el art. 6 del Decreto 14/2011, de 24 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público en Castilla y León para 2011, en aquellos procesos selectivos en los que existan pruebas físicas, éstas establecerán baremos diferentes para mujeres y hombres, siempre y cuando la naturaleza de las pruebas lo requiera o exista alguna justificación legítima y proporcionada del diferente trato.

Por lo demás, el art. 40 LFPCL mantiene la división tripartita de los sistemas selectivos: oposición (como "celebración de una o más pruebas para determinar la capacidad y aptitud de los aspirantes y fijar la prelación de éstos"), concurso-oposición (*tertium genus* en el cual, al margen de supuestos extraordinarios, los puntos obtenidos en la primera fase no pueden ser computados también en la segunda)[550] y concurso ("calificación de los méritos aducidos y

---

[542] SSTSJ, Cont-Admtivo, Casilla y León/Valladolid 14 diciembre 2007 (JUR 82075), 18 abril y 29 julio 2008 (JUR 296120 y 14864), 24 noviembre y 11 diciembre 2009 (JUR 26150 y 34296) y 14 septiembre 2010 (JUR 343480).
[543] SSTS, Cont-Admtivo, 19 febrero 1991 (Ar. 1329), 11 noviembre 1992 (Ar. 9118) ó 10 junio y 20 octubre 1993 (Ar. 45064 y 7640). También, STSJ, Cont-Admtivo, Valladolid 14 diciembre 2007 (JUR 82075).
[544] STCo 30/2008, de 25 de febrero.
[545] STSJ, Cont-Admtivo, Castilla y León/Valladolid 29 enero 2007 (JUR 127627).
[546] SSTCo 47/1990, de 20 de marzo; 353/1993, de 29 de noviembre; 193/1997, de 4 de junio ó 30/2008, de 25 de febrero.
[547] PALOMAR OLMEDA, A.: *Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos,* 8ª edición, Madrid, 2009, pág. 236.
[548] CAVAS MARTINEZ, F.: "Adquisición y pérdida de la relación de servicio", cit., pág. 615.
[549] SSTCo 58/1994, de 17 de octubre; 147/1995, de 16 de octubre y 198/1996, de 26 de junio.
[550] STCo 67/1989, de 18 de abril.

acreditados por los aspirantes, conforme al baremo incluido en la convocatoria"), a utilizar ahora sólo con carácter excepcional y en virtud de ley (art. 61.5 EBEP y art. 41 LFPCL)[551]. Puede decirse, así, que los métodos ordinarios de selección de los funcionarios de carrera son sólo la oposición y el concurso-oposición, no en vano la comprobación y calificación de los méritos ya adquiridos por los candidatos como único cauce para determinar el acceso a la Administración pública se concibe con un gran recelo por parte del legislador, hasta tal punto de que sólo podrá recurrirse a esta técnica de selección con carácter excepcional y cuando así lo prevea expresamente una disposición de rango legal[552]. Esta medida, por lo demás, resulta plenamente coherente con la finalidad pretendida por el nuevo EBEP de potenciar al máximo el respeto al principio de igualdad en el acceso a la Administración y los principios de mérito y capacidad, pues, a la postre, este sistema de selección es bastante menos garante que los otros dos, la oposición y el concurso-oposición, debido a los amplios márgenes de discrecionalidad de que dispone la Administración a la hora de fijar los méritos a baremar, muchas veces establecidos a medida de un determinado candidato y en clara violación de los principios constitucionales que rigen el acceso a la función pública[553].

Sea como fuere, los méritos, que se pueden hacer valer en el concurso-oposición, "sólo podrán otorgar una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo" (art. 65.3 EBEP). Ciertamente, la jurisprudencia ha venido precisando que la consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, pues el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público y suponer, además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados. Por esta razón, no supondría una violación del principio de igualdad la consideración como mérito el relativo a los servicios prestados, sino únicamente una relevancia cuantitativa desproporcionada que las bases de la convocatoria otorguen a esa circunstancia concreta[554]. Sucede, pues, que si bien esta última puede ser tomada en consideración para evaluar la aptitud y capacidad del candidato, "no puede llegar a convertirse en un requisito que excluya la posibilidad de concurrencia de terceros, ni tener una dimensión cuantitativa que rebase el límite de lo tolerable"[555].

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de enfrentarse a las denominadas oposiciones o concursos "con mochila", esto es, a la práctica que permitía sumar dos veces los puntos por servicios previos, utilizando la puntuación obtenida en la fase de concurso para superar la fase de oposición, con lo que se favorecía desproporcionadamente a unos opositores, interinos o contratados, perjudicando lógicamente a los demás candidatos, al otorgar a aquéllos unos puntos de ventaja. El máximo intérprete de la Norma Fundamental ha venido entendiendo que, aun cuando no puede admitirse con carácter general el cómputo de los servicios prestados, esta práctica es lícita siempre que se haga de forma proporcionada y razonable, juzgando, en el caso concreto, como correcto valorar dichos méritos hasta un 45 por 100 de la puntuación total de un concurso[556]. En todo caso, la ponderación de los méritos por servicios previos sólo sería válida para el sistema de concurso o para esta fase en el concurso-oposición, nunca para la oposición[557].

Por lo que respecta al personal laboral, el art. 41 LFPCL establece que para la selección de este tipo de efectivos, el sistema general será el concurso-oposición, admitiéndose la aplicación excepcional de la oposición y del concurso. Por su parte, el art. 27 CCPL determina que "en el concurso oposición las pruebas teórico-prácticas se calificarán de 0 a 20 puntos y representarán el 85 por 100 del total de la valoración del proceso selectivo, correspondiendo el 15 por 100 restante a la valoración de los méritos, lo que, sobre una calificación final global de 10 puntos máximos representa los siguientes valores: a) los 20 puntos máximos representarán el valor máximo de 8,5 sobre 10, siendo el valor punto de la prueba teórica, por tanto, de 0,425 (8,5/20); b) el número máximo de puntos atribuidos a la valoración de méritos representará el valor máximo de 1,5 puntos sobre 10, siendo el valor punto del concurso igual al cociente de dividir 1,5 por el número máximo de puntos del concurso". La Orden ADM 853/2009, en previsión común para funcionarios y laborales, establece en su apartado décimo que "los procesos selectivos constarán, en todo caso, de una fase de oposición, con las valoraciones,

---

[551] DIAZ LOPEZ, M.: *El acceso a la función pública*, Madrid, 1976, págs. 185 y ss.
[552] CANTERO MARTINEZ, J.: "Sistemas selectivos", en AA.VV (PALOMAR OLMEDA, A. y SEMPERE NAVARRO, A.V., Dirs.): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público,* 2ª edición, Pamplona, 2009, pág. 552.
[553] STS, Cont-Admtivo, 21 julio 1994 (RJ 6105).
[554] STCo 67/1989, de 18 de abril y SAN, Cont-Admtivo, 17 octubre 2006 (JUR 251201).
[555] SSTCo 185/1994, de 20 de junio y 73/1998, de 31 de marzo.
[556] STCo 67/1989, de 18 de abril.
[557] SSTCo 185/1994, de 20 de junio; 93/1995, de 19 de junio y 11/1996, de 29 de enero.

ejercicios y puntuaciones que se especifiquen en la convocatoria y se ajustarán a lo dispuesto en los arts. 55 y 61 EBEP; en aquellos procesos selectivos en los que se incluya, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes, sólo se podrá otorgar esta valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo".

En fin, en aras a evitar el fenómeno de los "aprobados sin plaza", se establece que los órganos de selección no podrán proponer un número de aprobados superior al de puestos convocados (art. 61 *in fine* EBEP, art. 47.4 LFPCL, art. 28.2 CCPL y apartado decimosexto.punto 4 Orden ADM 853/2009). Esta previsión no es nueva, pues ya se recogía en el art. 18.5 LMRFP, que sancionaba con nulidad de pleno derecho cualquier propuesta en contrario. Sin embargo, el EBEP (no así la normativa autonómica) es mucho menos tajante que la legislación que deroga, pues contempla como excepción el supuesto de que la propia convocatoria del proceso selectivo prevea lo contrario. Se ha querido introducir aquí un factor de flexibilidad, muy conveniente en determinados cuerpos en los que se prevea un elevado número de vacantes, pero en todo caso excepcional, debiendo quedar debidamente justificado en la convocatoria. Lo que no aclara este precepto, como hubiera sido deseable, es la situación en la que quedarían en este caso los candidatos aprobados que no hubieran obtenido plaza, cuáles serían sus derechos y, en su caso, hasta cuándo podrían ejercitarlos. Tendrá que ser el legislador de desarrollo el que dé impulso a las múltiples posibilidades que a partir de esta regulación podrían plantearse y que, en todo caso, parecen evocar lejanamente la vieja figura del supernumerario. En cualquier caso, lo que sí sería recomendable es que la Administración tuviera una actitud prudente a la hora de hacer uso de esta excepción en sus convocatorias, debiendo sopesar si resulta rentable o no el recurso a esta fórmula, así como las consecuencias que ello pudiera acarrear, pues no sería extraño que se produjeran presiones reivindicativas por los aspirantes aprobados que pudieran terminar conduciendo a una inflación de puestos sin que realmente existiera causa organizativa que los justificara[558].

Más razonable parece, no obstante, la fórmula adoptada en el segundo párrafo del art. 61.8 EBEP, donde se establece que siempre que los órganos de selección hayan propuesto el nombramiento de igual número de aspirantes que el de plazas convocadas, y con el fin de asegurar la cobertura de las mismas, cuando se produzcan renuncias de los seleccionados, antes de su nombramiento o toma de posesión, el órgano convocante podrá requerir del órgano de selección relación complementaria de los candidatos que sigan a los propuestos, para su posible nombramiento como funcionarios de carrera[559]. El apartado decimosexto de la Orden ADM 583/2011 añade el supuesto de fallecimiento de alguno de los aspirantes o la no presentación en plazo de la documentación necesaria para la toma de posesión o la firma del contrato. Esta posibilidad está sometida, no obstante, a una importante restricción temporal: queda limitada únicamente a aquellos supuestos en los que el candidato propuesto renuncie a su nombramiento inmediatamente después de que el órgano competente lo haya efectuado o antes de que tome posesión en el plazo legalmente previsto. Si la renuncia se produce una vez que el candidato ha adquirido ya la condición de funcionario de carrera por haber cumplido todos los requisitos previstos en el art. 62 EBEP, no cabrá la posibilidad de cubrir las vacantes por el cauce aquí enunciado y habría que recurrir a cualquiera de las vías ordinarias previstas en la legislación para su cobertura. Por otra parte, aunque el precepto no lo diga, debe entenderse que los candidatos llamados a sustituir al renunciante han debido superar también con éxito –aunque con menor puntuación, se entiende— las pruebas selectivas, toda vez que en caso contrario se verían seriamente comprometidos los principios de mérito y capacidad.

6.- Agilidad

A este principio hace referencia el apartado noveno.punto 3 de la Orden ADM 853/2009, añadiendo la cláusula decimotercera que las pruebas selectivas se desarrollarán de acuerdo con el calendario previsto, debiendo concluir antes de finalizar el ejercicio de la oferta de empleo público. No obstante, si surgieran circunstancias imprevistas o la complejidad del proceso así lo aconsejara, la Dirección General de la Función Pública podrá autorizar motivadamente que el desarrollo de las pruebas finalice con posterioridad al ejercicio de la correspondiente oferta de empleo público. El art. 44.4 LFPCL establece, además, un plazo máximo de 8 meses para la resolución del proceso selectivo.

---

[558] CANTERO MARTINEZ, J.: "Sistemas selectivos", cit., pág. 555.
[559] CAVAS MARTINEZ, F.: "Adquisición y pérdida de la condición de funcionario", cit., pág. 618.

La pretendida celeridad, sin perjuicio de la objetividad, tiende a salvaguardar la eficiencia del proceso de reclutamiento sobre todo si el número de aspirantes fuera elevado. Medidas como la creación de varios tribunales que actúen de manera paralela, la introducción de exámenes preliminares tipo test, que permiten una corrección rápida, la utilización de medios informáticos para el procesamiento de los ejercicios, etc., son instrumentos a utilizar para conseguir la rapidez perseguida. De todas formas, difícilmente se podrá anular un proceso de selección por falta de agilidad, a menos que exista una norma expresa de caducidad por el transcurso de un determinado plazo.

7.- Libre concurrencia

Aunque no ha sido proclamada en el art. 55 EBEP, ha de entenderse plenamente aplicable, pues el art. 61 EBEP alude a ella como criterio configurador de los procesos selectivos, al disponer que dichos "procesos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en este Estatuto"[560], criterios que recoge el art. 6 del Decreto 14/2011, de 24 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público en Castilla y León.

Así, con carácter general, podrán participar en los procesos selectivos todos aquellos que reúnan los requisitos necesarios, entrando en juego dos intereses distintos, "el público –obtener los servicios de las personas más capacitadas—y el de la generalidad de los ciudadanos cualificados en una aspiración legítima --encontrar un puesto de trabajo, algo difícil en la realidad social actual--, plenamente coincidentes, empero, en sus consecuencias: máximas posibilidades de participación, lo cual implica que las reglas a seguir en los concursos y oposiciones han de ser interpretadas en el sentido más favorable a la admisión"[561].

Esta es una exigencia derivada directamente de los arts. 23.2 y 103.3 CE, interpretados de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, que niega la licitud de las pruebas o turnos restringidos de selección, salvo para la promoción interna (donde no se trata de acceder al empleo público sino de conseguir la proyección en la carrera administrativa de quienes ya han accedido al mismo) o en supuestos excepcionales en que esté rigurosamente justificado[562], a situar en las medidas de discriminación positiva previstas en el propio EBEP, que son únicamente las contenidas en el art. 59 para las personas con discapacidad, tal y como se tratará de explicar posteriormente.

Por su parte, el art. 61.1 EBEP también determina que los órganos de selección velarán por el cumplimiento del principio de paridad de oportunidades entre los sexos. Derivada del art. 14 CE, esta referencia explícita a la igualdad por razón de género constata la importancia de conseguir una igualdad real entre los mismos, en este caso en lo que al acceso al empleo público se refiere. En este sentido, la citada Ley 3/2007 presenta como objetivo fundamental, en su primer artículo, "hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural". Y de forma más concreta respecto de la materia que nos ocupa, el art. 5 de la misma Ley, bajo el título "igualdad de trato y de oportunidades en el acceso al empleo, en la formación y en la promoción profesionales y en las condiciones de trabajo", señala que "el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, aplicable en el ámbito del empleo privado y en el del empleo público, se garantizará, en los términos previstos en la normativa aplicable, en el acceso al empleo, incluso al trabajo por cuenta propia, en la formación profesional, en la promoción profesional, en las condiciones de trabajo, incluidas las retributivas y las de despido, y en la afiliación y participación en las organizaciones sindicales y empresariales, o en cualquier organización cuyos miembros ejerzan una profesión concreta, incluidas las prestaciones concedidas por las mismas". A este respecto, es sabido que la Ley Orgánica 3/2007 prevé la adopción de medidas de discriminación positiva a favor de las mujeres, entre las que cabría incluir preferencias a la hora de acceder a determinados cuerpos o escalas en los que estuvieran subrepresentadas siempre que hubieran obtenido la misma valoración de sus méritos y capacidades en el correspondiente proceso selectivo. Con todo, no puede pasarse por alto cómo sociológicamente está acreditado desde algunas décadas atrás que la desigualdad de género ha ido

---

[560] LOPEZ GOMEZ, J.M.: *La relación laboral especial de empleo público*, Madrid, 2009, pág. 155.
[561] STS, Cont-Admtivo, 9 diciembre 1986 (Ar. 1024).
[562] SSTCo 27/1991, de 14 de febrero; 151/1992, de 19 de octubre; 60/1994, de 28 de febrero; 16/1998, de 26 de enero; 12/1999, de 11 de febrero y 31/2006, de 1 de febrero.

desapareciendo en el empleo público, hasta el punto que en numerosos cuerpos de servidores públicos superiores –no así en los de designación política--, la proporción de entrada de la mujer es igual o muy superior a la de los hombres, tendencia que, además, tiende a incrementarse[563].

A todo ello cabe añadir que el apartado segundo *in fine* del Decreto 14/2011, de 24 de marzo, prevé, como criterio de discriminación positiva, que "si alguna de las aspirantes no pudiera completar el proceso selectivo a causa de embarazo de riesgo o parto debidamente acreditados, su situación quedará condicionada a la finalización del mismo y a la superación de las fases que hubieran quedado aplazadas, no pudiendo demorarse éstas de manera que se menoscabe el ejercicio del derecho del resto de los aspirantes a una resolución del proceso ajustada a tiempos razonables, lo que deberá ser valorado por el órgano de selección, y en todo caso la realización de las mismas tendrá lugar antes de la publicación de la lista de aspirantes que hayan superado el proceso selectivo".

V.- Cupo de reserva para personas discapacitadas

Particularmente difícil resulta para los jóvenes discapacitados acceder al empleo público. De sobra es conocido cómo el art. 9.2 CE impone a los poderes públicos la obligación de "promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social"[564]. Justamente uno de los "obstáculos" más evidentes a los cuales eventualmente ha de hacer frente el ser humano es el de su falta de capacidad, una disminución física o psíquica cuyo lastre le impida desarrollar, en mayor o menor grado, toda su potencialidad[565].

Por tal razón, la propia Norma Fundamental incluye, entre los principios rectores de la política social y económica, un claro mandato –quizá el "más relevante" en esta materia— dirigido a los poderes públicos[566]: realizar una labor de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, prestándoles cuanta atención especializada requieran (art. 49 CE), compeliendo a los órganos públicos a llevar a cabo las acciones necesarias para situar a los minusválidos en pie de igualdad con los demás ciudadanos y trabajadores, de modo que puedan desenvolverse sin restricciones en una sociedad competitiva y en un medio adverso que se rige por las leyes inexorables del mercado[567]. Es pacífica, así, la idea de que nuestro ordenamiento jurídico debe de preocuparse de los trabajadores con capacidad reducida tanto para facilitar su acceso al mercado de trabajo o reincorporación al mismo, cuanto para contemplar de manera singular sus obligaciones profesionales; la lectura del art. 49 CE, antes reseñado, y su concordancia con la cláusula compensadora del art. 9.2, el derecho al trabajo sin discriminaciones a que alude el art. 35.1, el objetivo tendencial del pleno empleo consagrado por el art. 40 o la invocación de la dignidad de la persona que lleva a cabo el art. 10, lo indican claramente[568].

Parece innecesario, por evidente, justificar cómo uno de los campos en los cuales con mayor fuerza pueden dejarse sentir esos designios imperativos de "igualdad real y efectiva" e "integración de los disminuidos" es, precisamente, en el ámbito de las relaciones laborales[569], habida cuenta el trabajo humano –retribuido y por cuenta ajena—no sólo supone para la mayor parte de la población el medio de obtención de los recursos

---

[563] CAVAS MARTINEZ, F.: "Adquisición y pérdida de la relación de servicio", cit., pág. 614.

[564] VALDES DAL-RE, F.: "Derechos en serio y personas con discapacidad", *Relaciones Laborales*, núm. 12, 2005, pág. 9.

[565] SEMPERE NAVARRO, A.V.: "El trabajo de los minusválidos: problemas de su regulación", *Tribuna Social*, núm. 91, 1998, pág. 56. Asimismo, Dictamen del Comité Económico y Social a cerca de la "Comunicación de la Comisión sobre la igualdad de oportunidades de las personas con minusvalía" y "Proyecto de resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo sobre igualdad de oportunidades de las personas con minusvalías". DOCE núm. C 66/35, de 3 de marzo de 1997.

[566] FERNANDEZ FERNANDEZ, R.; TASCON LOPEZ, R.; ALVAREZ CUESTA, H. y RODRIGUEZ HIDALGO, J.G.: *Los minusválidos en el mercado laboral: Incentivos a su contratación y régimen jurídico de su prestación de servicios*, León, 2004, pág. 21.

[567] GARCIA MURCIA, J.: "El trabajo de los incapacitados", *Tribuna Social*, núm. 91, 1998, pág. 25.

[568] ESTEBAN LEGARRETA, R.: *Contrato de trabajo y personas con discapacidad,* Madrid, 1999, pág. 41.

[569] GONZALEZ ORTEGA, S.: "Las medidas de protección de los minusválidos: caracteres generales y calificación", *Temas Laborales*, núm. 7, 1986, pág. 52 y MESTRE DELGADO, J. y DE LA PEÑA, M.: "El régimen de los minusválidos en España", en AA.VV (MUÑOZ MACHADO, S. y DE LORENZO, R., Dirs.): *Código europeo de las minusvalías*, Madrid, 1996, pág. 434.

económicos que permitan la subsistencia de quien trabaja –lo cual ya es mucho--, sino también --y quizá hasta de superior trascendencia—uno de los más importantes cauces de realización personal y satisfacción individual del anhelo creador genéticamente incorporado al individuo[570]. Por tanto, para lograr la integración de las personas con discapacidad y evitar la conversión de sus limitaciones personales en barreras sociales, el principal "trampolín" viene dado por el acceso y la permanencia en el empleo (privado o público)[571], habida cuenta la falta de ocupación adecuada o de los mecanismos para su correcta inserción laboral constituyen algunos de los inconvenientes más importantes contra los cuales deben luchar[572].

Las tasas de desempleo de los trabajadores discapacitados son en la actualidad muy superiores a las del resto de ciudadanos, razón por la cual no cabe duda de que la discapacidad continúa aún hoy mostrándose como un importante lastre para la incorporación laboral de los sujetos que la sufren (en la actualidad, 3,8 millones)[573], sobre todo en el ámbito público donde el panorama es todavía más desalentador[574]. Así fue reconocido expresamente en la propia Exposición de Motivos de la Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre empleo público de los discapacitados, en la cual se afirmaba que según datos facilitados por el Gobierno, "en los años 2000 y 2001 se estimaba que el número de personas con discapacidad que llegaron a aprobar en las distintas convocatorias para funcionarios de la Administración General del Estado oscilaban en torno al 0,2 por 100. El Estado convocó un total de 94 plazas para personas con discapacidad en esos ejercicios, pero únicamente se cubrieron 10 vacantes por sujetos con un 33 por 100 o más de minusvalía". Tal realidad se ha seguido manteniendo con parecidos parámetros en años posteriores[575]. Los datos estadísticos no pueden ser más claros a estos efectos: de un total de efectivos al servicio de las Administraciones Públicas de 2.659.010 en julio de 2009[576], la tasa de inserción de las personas con discapacidad en el sector público ronda el 1 por 100[577].

Cabe afirmar, por ende, que las personas con disminución fisiológica, psíquica o sensorial se ven sometidas a importantes barreras para acceder al empleo público, obstáculos que no son justificables pues la prestación de los servicios de interés general es perfectamente compatible, en la mayoría de los casos, con la capacidad y formación de los integrantes de este colectivo[578]. Se hace, por tanto, necesaria la adopción en esta materia de algunas medidas de discriminación positiva[579] singularmente destinadas a la promoción del acceso al empleo público de los discapacitados[580], circunstancia a la que pretende dar respuesta el art. 59 EBEP, que establece una serie de mandatos comunes a todas las Administraciones Públicas, centrados alrededor de tres dos ejes fundamentales:

a) El art. 59 EBEP, tras la reforma operada por la Ley 26/2011, reserva, en primer lugar, un cupo no inferior al 7 por 100 de las vacantes a favor de los discapacitados que superen los procesos selectivos, acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas. Este porcentaje es elevado al 10 por 100 por el art. 46 in fine LFPCL, quedando

---

[570] DE LA VILLA GIL, L.E. y SAGARDOY BENGOECHEA, J.A.: "El derecho al trabajo de los minusválidos", *Revista de Trabajo*, núm. 79, 1995, págs. 17-18.

[571] FERNANDEZ FERNANDEZ, R.; TASCON LOPEZ, R.; ALVAREZ CUESTA, H. y RODRIGUEZ HIDALGO, J.G.: *Los minusválidos en el mercado laboral: Incentivos a su contratación y régimen jurídico de su prestación de servicios*, cit., pág. 28.

[572] RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: *Un paso adelante en la protección de los derechos laborales de las personas con discapacidad: el nuevo sistema de contratación pública*, Madrid, 2008, págs. 17 y ss.

[573] Por solo poner un ejemplo, la tasa de actividad de las personas con discapacidad no llega al 34 por 100. FERNANDEZ LOPEZ, M.F.: "Políticas selectivas: un peculiar contenido de las medidas activas de empleo", en AA.VV.: *XVIII Congreso nacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, Murcia, 2007, pág. 306. Clásica la afirmación de DE LA VILLA GIL, L.E.: "La regulación del empleo de los minusválidos en España", *Tribuna Social*, núm. 55, 1995, pág. 12.

[574] PUERTA SEGUIDO, F.: "El acceso al empleo público", en AA.VV (ORTEGA ALVAREZ, L., Dir.): *Estatuto Básico del Empleo Público,* Madrid, 2007, pág. 429.

[575] PALOMAR OLMEDA, A.: *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos,* 8ª edición, Madrid, 2009, pág. 261.

[576] Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. www.mpt.es.

[577] www.cermi.es.

[578] SEMPERE NAVARRO, A.V. y HIERRO HIERRO, J.: "Art. 59. Personas con discapacidad", en AA.VV (PALOMAR OLMEDA, A. y SEMPERE NAVARRO, A.V., Dirs.): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público,* 2ª edición, Pamplona, 2009, pág. 639.

[579] Cuya constitucionalidad ha sido reconocida en las SSTCo 128/1987, de 16 de julio; 52/1987, de 7 de mayo; 84/1992, de 28 de mayo ó 9/1995, de 16 de enero.

[580] GONZALEZ ORTEGA, S.: "Las medidas de protección de los minusválidos: caracteres generales y clasificación", *Temas Laborales*, núm. 7, 1986, págs. 54 y ss. y ALVAREZ DE LA ROSA, M.: "La regulación especial de trabajo de los minusválidos (II)", *Relaciones Laborales*, 1987, T. I, pág. 218.

superado así el parámetro del 7 por 100 que establecía el art. 25 CCPL . Como no podía ser de otra manera, el art. 4 Decreto 83/2008, de 23 de diciembre, por el se regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la provisión de puestos de trabajo y a la formación en la Administración de Castilla y León, reserva un cupo mínimo de plazas del 10 por 100 para este colectivo, parámetro que acoge el art. 3 Decreto 14/2011[581].

Cabe efectuar al respecto las siguientes consideraciones:

1.- Sobre la adecuación de esta reserva con los principios de mérito y capacidad en el acceso al sector público se ha pronunciado el Tribunal Constitucional[582], afirmando que "la inserción profesional de sujetos con dificultades de acceso al empleo, no sólo no es contraria a la igualdad, sino que la hace posible y efectiva, a través de un mecanismo, la reserva de plazas, que no restringe el derecho de los que opositan a las de turno libre (puesto que éstos acceden a las de su turno en condiciones que no son censurables desde la perspectiva del art. 23.2 CE), ni exceptúan a los sujetos favorecidos con la reserva, que quedan obligados a poner de manifiesto su aptitud para el desempeño de las plazas y a acreditar su idoneidad para el desarrollo de las funciones que les son inherentes[583], asegurándose así la tutela de la eficacia administrativa en la gestión de los intereses generales (art. 103.1 CE). En síntesis, el respeto a los principios consagrados en los arts. 23.2 y 103.3 CE es manifiesto cuando presiden el proceso de selección de los aspirantes, sin que se vean obstaculizados por las reglas previas de distribución de plazas ofertadas cuya legitimidad, ya se ha dicho, no resulta discutible".

2.- La acreditación del grado de discapacidad, que debe ser igual o superior al 33 por 100 como exige el art. 1 Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, debe producirse con carácter previo al inicio de las pruebas, generalmente a través de un informe expedido por el órgano competente en la materia en el que corrobore la procedencia de la compatibilidad con el desempeño de las funciones asignadas a los correspondientes puestos de trabajo, teniendo en cuenta las adaptaciones razonables que se puedan realizar en los mismos[584].

3.- Se trata de establecer la reserva de un cupo de vacantes en las ofertas de empleo público para ser cubiertas entre personas con discapacidad, a pesar de que se conoce, por la larga experiencia en la vigencia de la disposición adicional 19ª LMRFP en la redacción otorgada por Ley 23/1988, de 28 de julio (el cupo, en aquel momento era del 3 por 100), la escasa virtualidad de tales previsiones.

No debe olvidarse, sin embargo, que esta reserva de plazas permite incluso la realización de pruebas restringidas, por excepción, como se deduce del art. 61.1 EBEP, sin que ello suponga infracción del art. 23.2 CE, ya que se trata, como consta, de una acción positiva justificada en la protección de otros bienes constitucionales, en concreto en el art. 49 CE, que establece la obligación de los poderes públicos de realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos[585].

También puede efectuarse una convocatoria conjunta con las plazas ordinarias, en cuyo caso las pruebas selectivas tendrán el mismo contenido para todos los aspirantes, con independencia del turno por el que se opte. Sin embargo, para que la reserva no quede vacía de contenido deben aplicarse una serie de medidas complementarias, además de las adaptaciones de tiempo y medios a las que se hará referencia con posterioridad. Así, debe tenerse en cuenta que el cupo de reserva implica que las personas con discapacidad que

---

[581] Algunas disposiciones autonómicas también establecen un porcentaje superior. Por ejemplo, el Decreto 54/2006, de 22 de junio, por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad a la Administración de la Comunidad de Madrid prevé un cupo mínimo del 6 por 100. Por su parte, la Ley 3/1990, de 29 de junio, de normas reguladoras de la Función Pública en La Rioja o el Decreto Legislativo 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Función Pública de Galicia, elevan el porcentaje al 7 por 100. Idéntico porcentaje que acogen las recientes Leyes 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana ó 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha. En el mismo sentido, se pronuncia el Real Decreto 264/2011, de 28 de febrero, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2011.
[582] STCo 269/1994, de 3 de octubre.
[583] STS, Cont-Admtivo, 10 enero 2010 (rec. 4493/2006).
[584] GARCIA QUIÑONES, J.C.: "El concepto jurídico laboral de discapacitado", en AA.VV (VALDES DAL-RE, F., Dir.): *Relaciones Laborales de las personas con discapacidad,* Madrid, 2005, págs. 27 y ss. ó RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: "La integración laboral de las personas con discapacidad tras la Ley de Contratos del Sector Público", *Temas Laborales,* núm. 95, 2008, págs. 101 y ss.
[585] STCo 269/1994, de 3 de octubre.

concurran a las pruebas selectivas por dicho cupo sólo compiten entre sí y no con el resto de aspirantes del turno general.

De ahí que el art. 5.2 Decreto 83/2008 determine que las pruebas selectivas en Castilla y León tendrán idéntico contenido para todos los aspirantes, independientemente del turno por el que se opten sin perjuicio de las adaptaciones que procedan.

En este sentido, en los procesos selectivos con un elevado número de aspirantes, es práctica habitual que los tribunales calificadores fijen una puntuación de corte para entender superados los ejercicios por encima del nivel mínimo de conocimientos. Pues bien, en tal caso, es necesario que dichas puntuaciones sean distintas en cada uno de los turnos. Ahora bien, será preciso siempre que los aspirantes con discapacidad superen efectivamente las pruebas selectivas, no siendo suficiente con obtener la puntuación más alta entre quienes participan por el turno de discapacidad, pues así lo impone el obligado respeto a los principios de mérito y capacidad[586]. Pese a que durante el procedimiento selectivo se dará un tratamiento diferenciado a los dos turnos en lo que se refiere a las relaciones de admitidos, los llamamientos a los ejercicios y la relación de aprobados, corrigiéndose los ejercicios y pruebas de manera independiente, lo cierto es que al finalizar el proceso, se elaborará una lista única con todos los candidatos que hayan superado las pruebas, ordenados por la puntuación total obtenida, con independencia del turno por el que hayan participado (art. 5.2).

4.- Dos reglas adicionales establece el Decreto 83/2008, de 23 de diciembre, para asegurar la eficacia de la reserva. De un lado, las vacantes reservadas al turno de personas con discapacidad que no se cubran no se ofrecerán al turno libre, sino que se acumularán al cupo que se destine para el turno de personas con discapacidad en la oferta de empleo público del siguiente ejercicio con un límite máximo del 15 por 100 del total de ésta. Esta medida se aplicará por una sola vez para las plazas reservadas y no cubiertas, de modo que en caso de volver a quedar vacantes no será posible acumularlas nuevamente en ofertas sucesivas (art. 5.1). De otro, en la hipótesis de que algún aspirante discapacitado en las convocatorias ordinarias con turno para personas con discapacidad superase los ejercicios correspondientes sin obtener plaza resultando su puntuación superior a la obtenida por otros aspirantes del turno libre, será incluido por su orden de puntuación en la relación de aprobados (art. 10.2).

6.- En todo caso, el parámetro del 10 por 100 se aplica sobre el total de plazas incorporadas a la oferta de empleo público y no sobre cada una de las convocatorias de un concreto proceso selectivo. En consecuencia, pueden existir convocatorias en las que no quede ninguna plaza reservada de conformidad con las particulares funciones que puede desempeñar un colectivo de empleados públicos. Lógicamente, ello supondrá que otras convocatorias hayan de incrementar el número de las plazas que se reservan a las personas con discapacidad para cumplir con el mandato legal establecido.

No cabe duda de que la reserva se ha de realizar en términos de compatibilidad con el desempeño de las tareas y funciones a desarrollar. Por tal razón y teniendo en cuenta que en determinados puestos de trabajo son exigibles una concretas condiciones físicas o psíquicas en razón del propio contenido funcional del puesto, como puede ser en el caso de los cuerpos policiales, o, por lo que afecta directamente a la Comunidad Autónoma, de extinción de incendios, de socorro o en instituciones penitenciarias, no hay infracción del principio de igualdad si las bases de las convocatorias de estos determinados puestos no incorporan ningún cupo[587], ya que nos encontramos ante una situación de hecho diferenciada que justifica la inexistencia de plazas reservadas a las personas con discapacidad[588].

7.- Aun cuando el art. 59.2 EBEP establece que "la reserva del mínimo del 7 % se realizará de manera que, al menos, el dos % de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto de las plazas ofertadas lo sea para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad", lo cierto es que la normativa autonómica prevé que del cupo de plazas reservadas al acceso de personas con

---

[586] STSJ, Cont-Admtivo, Madrid 29 noviembre 2000 (JUR 110252), Murcia 18 diciembre 2002 (JUR 16248) e Islas Baleares 17 octubre 2007 (JUR 41264).

[587] Excepción que habría que interpretar de forma restrictiva, no admitiéndose su aplicación en aquellos trabajos en los que, aun formalmente encuadrados en el ámbito *supra* indicado, su ejercicio no se relacione con sus tareas típicas. ARIAS DOMINGUEZ, A. y HIERRO HIERRO, F.J.: "Discapacidad, igualdad de trato y no discriminación. Breve análisis de la Directiva 2000/78 y de su transposición a nuestro ordenamiento jurídico", en AA.VV.: *La igualdad ante la Ley y la no discriminación en las relaciones laborales. XV Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* Madrid, 2005, pág. 389.

[588] STSJ, Cont-Admtivo, Cataluña 7 octubre 2005 (JUR 50582).

discapacidad, podrá destinarse hasta un 10 por 100 para las personas con discapacidad que presenten especiales dificultades para el acceso al mercado ordinario de trabajo (art. 4.2), entendiéndose por tales a aquellas con discapacidad intelectual con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33 por 100, y a aquellas con discapacidad física o sensorial con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 75 por 100 (art. 7.1). En estas convocatorias específicas e independientes, los contenidos de las pruebas estarán dirigidos a comprobar que los aspirantes poseen los repertorios de conducta básicos y los conocimientos imprescindibles para el ejercicio de las tareas y funciones propias del puesto de trabajo, teniendo en todo caso un carácter eminentemente práctico (art. 7.2). Únicamente podrán ofertarse plazas vacantes de personal laboral para cuyo acceso se requiera un nivel de formación básico equivalente a certificado de escolaridad o la acreditación de haber cursado un programa de garantía social, y cuyas funciones resulten especialmente compatibles con el tipo de discapacidad referido (art. 7.3).

8.- La fijación del cupo no inferior al 10 por 100 de las vacantes para personas con discapacidad resulta aplicable también en las convocatorias de promoción interna, debiendo acudir a lo dispuesto para el sistema de acceso libre respecto a la confección de listas de admitidos, llamamiento a los ejercicios y listas de aprobados (art. 8).

9.- En fin, las personas con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100 están exentas de abonar la tasa por derechos de examen (art. 9).

b) Junto a los cupos de reserva, otra medida para garantizar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en el acceso al empleo público es la relativa a la obligación de las Administraciones públicas de adoptar las medidas precisas para establecer las adaptaciones y ajustes razonables de tiempos y medios en el proceso selectivo y, una vez superado dicho proceso, las modulaciones en el puesto de trabajo a las necesidades de personas con discapacidad, tal y como establece el art. 59.2 EBEP[589].

En Castilla y León, el apartado noveno Orden ADM 853/2009 establece que "el órgano de selección adoptará las medidas precisas para que los aspirantes con discapacidad gocen de similares condiciones que el resto de los aspirantes en la realización de los ejercicios. A este fin se establecerán las adaptaciones posibles en tiempos y medios para su realización para las personas con discapacidad, que así lo hagan constar en la solicitud". Son los arts. 13 y ss. Decreto 83/2008, de 23 de diciembre, los encargados de regular las adaptaciones para la realización de las pruebas:

1.- La posibilidad de solicitar las modulaciones pertinentes en el proceso de reclutamiento se formula con independencia de que el aspirante participe en las correspondientes pruebas por el turno de reserva o por el turno libre, en una convocatoria restringida o en una abierta. Su solicitud debe formularse en el momento de la presentación de la correspondiente instancia de participación en las pruebas, concretando cuáles son las adaptaciones que se solicitan y los motivos que justifican la petición presentada. Dichas adaptaciones pueden ser de dos clases, de medios y de tiempos (art. 13.1 Decreto 83/2008).

En todo caso, la adaptación no se otorgará de forma automática, sino únicamente cuando el beneficiario lo solicite, sin que los órganos de selección deban asumir la carga de procurar de oficio la adaptación de las pruebas a la condición de minusválido[590], y para aquellos casos en los que la discapacidad guarde relación directa con la prueba a realizar y siempre que tan adaptación no desvirtúe el sentido de la prueba. En las convocatorias se indicará expresamente esta posibilidad, así como que los interesados deberán formular en la solicitud de participación la petición concreta de adaptación en la que se reflejen las necesidades específicas del candidato para acceder al proceso selectivo. A tal efecto, los órganos de selección podrán requerir informe y, en su caso, colaboración de la Gerencia de Servicios Sociales (art. 13.2 Decreto 83/2008).

Con el fin de facilitar la labor de los órganos de selección a la hora de conceder las adaptaciones de tiempos se ha aprobado la Orden de 9 de junio de 2006, en la que se incorpora un abanico de actuaciones, según las deficiencias y el grado de minusvalía reconocido para pruebas orales y/o escritas cuya duración sea de 60 minutos, con modulaciones que van desde 15 minutos a 1 hora de tiempo adicional.

---

[589] RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: "La promoción de los cupos de reserva a favor de las personas con discapacidad en el nuevo contexto normativo sobre empleo público"; *Aranzadi Social,* núm. 4, 2010, págs. 81 y ss.
[590] STS, Cont-Admtivo, 19 mayo 2006 (RJ 2372).

Las adaptaciones y ajustes de tiempos consisten en la puesta a disposición del aspirante de los medios materiales y humanos, de las asistencias y apoyos y de las ayudas técnicas y/o tecnológicas asistidas que precisen para la realización de las pruebas, así como la garantía de la accesibilidad a la información y comunicación de los procesos y al recinto o espacio físico donde éstas se desarrollen. No hay que olvidar, sin embargo, que no se trata de conceder privilegios sino de compensar las desventajas que puedan tener los aspirantes con discapacidad para la realización de las pruebas, de tal manera que puedan participar en condiciones de igualdad con los demás. De hecho, la no realización de la adaptación para aquellas personas con discapacidad que así lo precisen y lo demanden, colocaría a éstas en una situación de desigualdad efectiva en relación al resto de candidatos. Debe existir, no obstante, congruencia entre la adaptación y la naturaleza del ejercicio para el que se ha solicitado, a fin de no desvirtuar el sentido primigenio de la prueba.

Por último, aunque la norma guarde silencio al respecto, la decisión sobre la concesión o denegación de las adaptaciones debería comunicarse a los interesados con carácter previo a la fecha del examen, para evitar que el candidato se presente sin saber si va a disponer o no de dichas adaptaciones. Y en caso de denegación, el tribunal calificador deberá motivar de manera suficiente su decisión[591].

2.- En cuanto a la adaptación del puesto de trabajo, se establece, de una parte, que una vez superado el proceso selectivo, las personas admitidas en la convocatoria ordinaria con plazas reservadas para discapacitados podrán solicitar al órgano convocante la alteración del orden de prelación para la elección de las vacantes, por motivos de dependencia personal, dificultades de desplazamiento u otras análogas, que deberán ser debidamente acreditadas. Para determinar la justificación de la medida se tendrá en cuenta, en lo que resulte de aplicación, lo establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción y autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia (art. 14 Decreto 83/2008).

De otra, que los empleados públicos con discapacidad podrán pedir la adaptación del puesto o de los puestos de trabajo correspondientes, siendo competencia de la Consejería u organismo al que esté adscrita la plaza en cuestión asumir la valoración, la realización y la financiación de las adaptaciones necesarias para la incorporación del empleado discapacitado (art. 14 Decreto 83/2008)[592].

Este derecho a la adaptación a sus necesidades del correspondiente puesto de trabajo procederá siempre que ésta no implique una modificación exorbitante de la organización de la actividad o sea incompatible con el contenido de la plaza o con el servicio que se presta. Las solicitudes habrán de conocerse antes de los procesos de adjudicación de destinos de nuevo ingreso, aportando un informe del órgano competente que acredite la procedencia de la misma y la compatibilidad con el desempeño del puesto, valorada teniendo en cuenta las concretas actuaciones a realizar[593].

Se busca con ello dar cumplimiento a la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de diciembre, para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación por motivos de religión, convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, que obliga a que la legislación interna prohíba la discriminación en el empleo, entre otros motivos, por discapacidad, promueva medidas positivas de igualdad de oportunidades y la adopción de ajustes razonables que remuevan las barreras u obstáculos en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo en todo tipo de ocupación, incluida la obrante en las Administraciones Públicas[594].

3.- Cabe tener presente, también, a los efectos de dotar de contenido al art. 59.2 EBEP, que en el Decreto 83/2008 se prevé como otra medida favorecedora de la integración la formación previa a la incorporación al puesto de trabajo (art. 17.1). Así "entre los criterios de valoración que se establezcan para la participación en los cursos de formación de empleados públicos que realice la Administración de Castilla y León, se incluirá el de estar afectado por una discapacidad cuyo grado sea igual o superior al 33 por 100" (art. 17.2).

---

[591] SOLER ARREBOLA, J.A.: "Particularidades en el acceso al empleo público de personas con discapacidad", *Aranzadi Social,* núm. 6, 2009, BIB 2009\698, pág. 13.

[592] FERNANDEZ-CUERVO ARROYO, A.: *Gestión de los procesos de selección de personal para el acceso al empleo público estatal y la participación de las personas con discapacidad*, Madrid, 2007, pág. 132.

[593] La STS, Cont-Admtivo, 11 febrero 2008 (RJ 1822) establece que "el margen de apreciación que en la comprobación tiene la Administración viene delimitado, por un lado, porque ha de referirse a quienes tienen las minusvalías indicadas y, por el otro, porque son las funciones de las plazas convocadas las que definen la capacidad en cuestión", dejando, por tanto, al órgano pertinente la determinación individualizada de la compatibilidad personal y funcional.

[594] RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "Novedades sobre la discriminación por discapacidad en la Unión Europea", *Relaciones Laborales*, núm. 21, 2008, págs. 3 y ss.

Además, el apartado 3 de este mismo precepto añade que "la Administración podrá realizar cursos de formación de empleados públicos destinados únicamente a personas con discapacidad; estos cursos estarán dirigidos, bien a la formación de los empleados públicos para el mejor desempeño de su puesto de trabajo, bien a la formación para apoyar la promoción desde puestos de trabajo reservados para personas con discapacidades específicas". En el desarrollo de las acciones formativas "se realizarán las adaptaciones y ajustes razonables necesarios para que las personas con discapacidad participen en condiciones de igualdad" (art. 17.5).

Un comentario particular merece, además, el art. 16 Decreto 83/2008, en el cual se establece que "mediante convenio firmado entre la Administración de Castilla y León y las entidades vinculadas a personas con discapacidad, se promoverán programas experimentales que permitan la ejecución de programas de carácter temporal en condiciones de accesos excepcionales, a personas con discapacidad en condiciones especiales"[595].

4.- Tampoco resulta nada desdeñable la conexión lógica de la finalidad del art. 59.2 EBEP con el derecho del empleado público con discapacidad a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo *ex* art. 14.1 EBEP y restante normativa concordante sobre la materia, en concreto, art. 57.1 h) LFPCL . En efecto, existen fundamentos legales en el ordenamiento de la prevención de los riesgos laborales para dotar de mayor efectividad si cabe al contenido del art. 59.2 *in fine,* siendo destacable que la definición del contenido del perfil profesional de cada puesto [art. 69.2 a) EBEP] y del sistema de organización del trabajo [art. 69.2 b) EBEP], son medidas para la ordenación de los recursos humanos imprescindibles para hacer real el principio de adecuación del sujeto al trabajo. Por consiguiente, el empleador público deberá "adaptar la actividad profesional a la persona" tal y como exige el art. 15.1. d) Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), sobre todo ante una situación de discapacidad, circunstancia sobre la que incide el art. 25.1 LPRL, que exige garantizar "de manera específica la protección de los trabajadores que, por sus propias características personales o estado biológico conocido, incluidos aquellos que tengan reconocida la situación de discapacidad física, psíquica o sensorial, sean especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo". Y, a tal fin, deberán tenerse en cuenta dichos aspectos en las evaluaciones de los riesgos y, en función de éstas, adoptarse las medidas preventivas y de protección necesarias[596].

VI.- Requisitos generales para el acceso

Como ya consta, el acceso al empleo público, por cualquiera de los cauces transcritos, ha de tener lugar respetando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, secuela de los cuales son otros seis ya conocidos: publicidad de las convocatorias y de sus bases; transparencia; imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección; independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de estos órganos; adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar; y agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

Ahora bien, no sólo estos principios rectores en la selección de personal, son aplicables al personal funcionario y laboral de la Administración Pública de Castilla y León. También es menester observar lo previsto en el art. 56 EBEP, sobre los requisitos generales para poder participar en los procesos selectivos: nacionalidad española, capacidad funcional, edad mínima (16 años) y máxima (jubilación forzosa), no haber sido separado del servicio ni hallarse inhabilitado, y titulación adecuada, sin necesidad de hacer referencia aquí, por su falta de incidencia práctica en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al conocimiento de lenguas cooficiales.

En idéntico sentido ser pronuncia el art. 46 LFPCL y la Orden ADM 853/2009.

---

[595] CORDERO GORDILLO, V.: "El acceso al empleo público de las personas con discapacidad", en AA.VV.: *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social,* Vol. I, Madrid, 2009, pág. 159.

[596] RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: "Supuestos especiales de protección de la seguridad y salud de los trabajadores: grupos específicos de riesgo", en AA.VV (FERNANDEZ DOMINGUEZ, J.J., Coord.): *Compendio de doctrina legal en materia de prevención de riesgos laborales,* Valladolid, 2006, págs. 173 y ss.

1.- Nacionalidad española

La exigencia de nacionalidad española debe ser matizada atendiendo a lo dispuesto en el art. 57.5 EBEP, en virtud del cual se establece la equiparación absoluta entre extranjero y nacional a efectos del acceso a puestos de personal laboral, mientras la asimilación no es total respecto de los puestos funcionariales, por cuanto quedan exceptuados de la misma "aquellos que directa o indirectamente impliquen una participación en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas", siendo así que estos puestos necesariamente han de ser ocupados por funcionarios según el art. 9.2 EBEP. Tal previsión obliga a aclarar los siguientes extremos:

1.- La heterogeneidad de funciones que tienen encomendadas las Administraciones públicas en la actualidad –las clásicas de soberanía y otras nuevas que también implican ejercicio de autoridad, prestación de servicios públicos de muy distinta naturaleza, gestión de infraestructuras y bienes públicos, regulación y fomento de la economía, protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, etc--, permite que los funcionarios públicos abroguen, en muchos casos, del ejercicio directo de sus potestades de imperio y desempeñen meras actividades de asesoramiento técnico o de mantenimiento, carentes del más mínimo ejercicio de la autoridad pública y de la responsabilidad de protección de los intereses generales del Estado o de las Administraciones, pudiendo, por ende, ser éstas desarrolladas en igualdad de condiciones por los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea en el ejercicio de la libre circulación de trabajadores.

Hay aquí una primera e importante diferenciación, pues cabe restringir algunos puestos dotados de *imperium* a los ciudadanos españoles, que coinciden con los reservados a los funcionarios, en virtud del art. 9.2 EBEP, y con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea[597].

En consecuencia, la reserva a favor de los nacionales españoles no puede extenderse a cualquier empleo público. Lo decisivo para poder justificar la exclusividad de éstos para el ejercicio de determinados cargos en la Administración es participar en el desarrollo de una actividad dotada de autoridad pública y, en este sentido, según ha manifestado el Tribunal de Justicia Europeo[598], sólo existe cuando se origina en la soberanía del Estado, implicando poderes de coacción que se imponen a los ciudadanos. A este respecto la Comisión Europea en su Comunicación 88/C72/02, sobre "la libre circulación de los trabajadores y el acceso a los empleos en la Administración Pública de los Estados miembros (acción de la Comisión en materia de aplicación del apartado 4 del art. 48 del Tratado CEE)"[599], interpretando su propia normativa a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, indica que el ámbito de exclusión del art. 48.4 "se refiere a las funciones específicas del Estado y de las colectividades que puedan serle asimiladas, como son las fuerzas armadas, la policía y otras fuerzas de orden público, la magistratura, la administración fiscal y la diplomacia. Además, se consideran incluidos en esta excepción los empleos en los Ministerios del Estado, en los gobiernos regionales, en las colectividades territoriales y de otros organismos asimilados y en los bancos centrales, en la medida en que se trate de personal (funcionarios y otros agentes) que realiza actividades organizadas en torno a un poder jurídico público del Estado o de otra persona moral de derecho público, actividades tales como la elaboración de actos jurídicos, la ejecución de dichos actos, el control de su aplicación y la tutela de los organismos dependientes"[600].

En esa misma Comunicación (88/C 72/2002), la institución comunitaria señaló, al tiempo, cómo quedan fuera de la excepción, debiendo potenciarse para ellos la libertad de circulación, los servicios públicos de carácter comercial (transportes, gas y electricidad, correos y telecomunicaciones, radiotelevisión), los sanitarios, los de enseñanza y los de investigación civil. También entiende que, lógicamente, no pueden quedar justificadas

---

[597] SSTJCE 12 febrero 1974, *asunto Sotgiu*; 17 diciembre 1980, asunto *Comisión contra Reino de Bélgica* y 3 junio 1986, asunto *Comisión contra el Reino de Bélgica.*

[598] SSTJCE 3 junio 1986, asunto *Comisión contra República Francesa* ó 16 junio 1987, asunto *Consiglio Nazionale delle Ricerche*.

[599] DOCE 72/2, de 18 de marzo de 1988.

[600] DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M.A. y NEVADO-BATALLA MORENO, P.T.: "La libre circulación de servidores públicos: un estudio sobre el acceso de ciudadanos comunitarios a la función pública de los Estados miembros", *Noticias de la Unión Europea,* núm. 145, 1997, págs. 9 y ss.

pretericiones por razones de nacionalidad en el acceso a los empleos subalternos de la Administración.

Conviene precisar, por tanto, que, salvo en las excepciones referidas, los nacionales de otros Estados comunitarios no sólo pueden acceder al empleo público en España sino que tienen derecho a hacerlo en igualdad de condiciones con los españoles, sin que puedan ser preteridos por causa de su nacionalidad. Al respecto, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha declarado que, en garantía de esa igualdad, la experiencia de un candidato en la Administración de otro país miembro de la Unión debe ser objeto de la misma valoración en el procedimiento de selección que la experiencia de los nacionales en la Administración propia[601].

Sin embargo –y pese al esfuerzo de las instancias europeas--, previendo la dificultad de concretar cuáles habrán de ser aquellos empleos públicos que implican una participación, directa o indirecta, en el ejercicio del poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de las demás Administraciones Públicas y que, por tanto, impedirán su acceso a los nacionales de otros Estados miembros, el segundo párrafo del apartado 1 del art. 57 EBEP encomienda a los órganos de gobierno de las distintas Administraciones Públicas la determinación de las agrupaciones de funciones conforme a lo dispuesto en el art. 76 EBEP en las que no podrá ejercerse el derecho a la libre circulación de trabajadores, que a buen seguro habrá de respectar la interpretación comunitaria anteriormente transcrita. Hasta el momento, para la Administración General del Estado, ha sido el Real Decreto 543/2001, de 18 de mayo, el que ha llevado a cabo dicha determinación. En lo que respecta al ámbito de competencia de las Comunidades Autónomas, son ellas las que deben precisar las agrupaciones de funciones a las que no pueden acceder nacionales de otros Estados[602].

Por lo que hace a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la Orden ADM 853/2009, en su apartado cuarto. 1, viene a reiterar las pautas anteriormente explicadas, señalando que "con carácter general, excepto en aquellas pruebas selectivas para el ingreso en cuerpos o escalas de funcionarios en las que sólo puedan participar los candidatos de nacionalidad española y así se refleje en la respectiva orden de la convocatoria, se exigirá ser español o nacional de un Estado miembro de la Unión Europea, o nacional de algún Estado al que le sea de aplicación la libre circulación de trabajadores, en virtud de los tratados internacionales celebrados por la Unión Europea y ratificados por España".

En fin, pese al reconocimiento, incluso a nivel constitucional, de la potestad autoorganizatoria a favor de las Entidades Locales, éstas se muestran menos sensibles al problema y no han desarrollado, por el momento, una acción clara que dé cumplimiento a las exigencias derivadas de la libre circulación de trabajadores impuesta por el Derecho Comunitario[603].

2.- En diferente situación jurídica se encuentran los nacionales de Estados que no sean miembros de la Comunidad Europea y que no estén amparados por Tratado Internacional alguno que disponga la aplicación de la "libre circulación de trabajadores". El punto de partida ha de encontrarse en el art. 13.2 CE, el cual establece que sólo los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el art. 23 (con la excepción, atendiendo a criterios de reciprocidad, de los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales), precepto este que reconoce, como es sabido, en su apartado segundo "el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos". Por tanto –permítase la aclaración--, sólo los españoles, y también los ciudadanos comunitarios y asimilados en los términos ya expuestos, son titulares del derecho de ingreso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos. Los extranjeros no comunitarios no tienen, por tanto, posibilidad de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos en nuestro país[604].

---

[601] STJCE 17 mayo 2005, asunto *Comisión contra Italia.*

[602] SALAS PORRAS, M.: "El derecho de acceso de los extranjeros al empleo público en España", en AA.VV.: *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* Madrid, 2009, págs. 749 y ss.

[603] GOMEZ MUÑOZ, J.M.: "El acceso de nacionales comunitarios al empleo público en España: insuficiencias del régimen jurídico vigente", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 24, 1995, págs. 91 y ss.

[604] YSAS MOLINERO, H.: "El acceso de los extranjeros extracomunitarios a la función pública en el EBEP: una oportunidad perdida para una reforma necesaria", en AA.VV.: *El Estatuto Básico del Empleado Público, XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, 2009, págs. 801 y ss.

Siguiendo la recomendación de la Comisión de Expertos para la elaboración del Estatuto Básico, el art. 57.5 EBEP abre, no obstante, la posibilidad de que por ley pueda eximirse del requisito de la nacionalidad para el acceso a la condición de funcionario cuando concurran razones de interés general, lo cual permitirá, en su caso, que determinados puestos reservados a personas de nacionalidad española, puedan ser ocupados, en ausencia de éstas, por ciudadanos extracomunitarios sin condición de reciprocidad. Tal previsión ha sido vinculada a la evolución demográfica de nuestro país y al fenómeno de la inmigración, pues no es difícil conjeturar que determinados empleos reservados a funcionarios públicos quizá no puedan ser cubiertos en el futuro con personas de nacionalidad española exclusivamente o con otros ciudadanos europeos por falta de demanda suficiente. Así ha venido sucediendo ya con las clases de tropa y marinería del Ejército, en cuyo ámbito la Ley 32/2002, de 5 de julio, permitió el acceso a personas de otras nacionalidades, ni siquiera necesariamente europeas, y puede ocurrir en los cuerpos de policía. También puede resultar conveniente reclutar ciudadanos de otros países para el ejercicio de ciertas funciones públicas en las que convenga aprovechar el conocimiento de lenguas extranjeras o las relaciones con colectivos extranjeros asentados en España. Muy probablemente, por ello, este precepto del EBEP será objeto de desarrollo por leyes especiales.

3.- Reglas particulares se aplican al personal que presta servicios a la Administración española en virtud de una relación laboral, pues el art. 57.4 EBEP ratifica la posibilidad de que los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y los extranjeros con residencia legal en España puedan acceder a las Administraciones Públicas españolas como personal laboral en igualdad de condiciones que los españoles, tal y como establece también el art. 10.2 Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España[605]. No se inserta en este caso, por no ser necesaria, reserva alguna de puestos de trabajo bajo contrato laboral a favor de los españoles, en congruencia con la previsión del art. 9.2 EBEP, cuya observancia invoca el art. 11.2, según el cual –en expresión ya conocida-- el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a funcionarios, en los términos que en la Ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca. En la práctica no es infrecuente la contratación de extranjeros para algunos empleos del sector público, sobre todo allí donde faltan especialistas de nacionalidad española, y no sólo para la enseñanza de lenguas o la investigación, sino también en algunos sectores sanitarios o en las oficinas públicas españolas en el extranjero.

La Orden ADM 853/2009, en su apartado cuarto.punto 1, establece que "en los procedimientos selectivos de personal laboral será de aplicación, asimismo, lo referido en el apartado anterior (respecto a los funcionarios). Además, podrán participar los extranjeros con residencia legal en España, cualquiera que sea su nacionalidad".

4.- En fin, para ambos regímenes (funcionarios y laborales) se considera que cumplen el requisito para el acceso a un empleo público que no suponga ejercicio del *ius imperium* el cónyuge de los españoles y de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea, cualquiera que sea su nacionalidad, y sus descendientes y los de su cónyuge siempre que no estén separados de derecho, sean menores de veintiún años o mayores de dicha edad dependientes. Planteamiento que no deja de ser una aplicación inmediata de la Directiva 2004/38/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, pero que ha olvidado incluir las referencias hechas en el mencionado instrumento a las uniones análogas a la conyugal que se encuentren inscritas en un registro público establecido en un Estado miembro de la Unión Europea o parte del Espacio Económico Europeo, siempre que no se hubiere cancelado dicha inscripción, tal y como es recogido tanto en el art. 2.2 de la Directiva 2004/38/CE, como en el art. 2 b) Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero.

En esta misma línea, la Orden ADM 853/2009, en su apartado cuatro.punto 1, reconoce expresamente que "también podrán participar, con la salvedad referida en el párrafo anterior, el cónyuge de los españoles y de los nacionales de los Estados citados, siempre que no estén separados de derecho, o la pareja de hecho. Con las mismas condiciones, podrán participar sus descendientes y los del cónyuge o los de la pareja de hecho menores de veintiún años o mayores de edad que vivan a sus expensas".

---

[605] MOLINA GARCIA, M.: "El acceso al empleo público de ciudadanos extranjeros y comunitarios", *Anales de la Facultad de Derecho,* núm. 18, 2001, págs. 369 y ss.

También lo cumplirían, a la postre, las personas incluidas en el ámbito de aplicación de los tratados internacionales celebrados por la Unión Europea y ratificados por España en los que sea de aplicación la libre circulación de trabajadores. A día de hoy, ésta es la situación de los nacionales de los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio que firmaron el Acuerdo sobre el Espacio de Libre Comercio, que incluye a Noruega, Islandia y Liechtesnstein, quedando al margen Suiza, que no forma parte del Espacio Económico Europeo.

2.- Capacidad funcional

El viejo requisito de la ausencia de enfermedades o defectos físicos impeditivos para el desempeño de los correspondientes quehaceres se mantiene ahora con un nuevo cariz: "poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas" [art. 56.1 d) EBEP], remitiendo a la acreditación o demostración de unas determinadas condiciones y aptitudes físicas y psíquicas que permiten desempeñar las funciones atribuidas a una determinada estructura profesional[606]. Por su parte, el apartado cuarto.4 Orden ADM 853/2009 establece, como condicionante de acceso al empleo público de Castilla y León, "poseer la capacidad necesaria para el desempeño de las correspondientes funciones de los cuerpos, escalas, categorías profesionales o especialidades convocadas".

La capacidad funcional como requisito de admisión a un determinado proceso selectivo se justificará a través de los oportunos certificados o reconocimientos ante la autoridad convocante que decidirá sobre su autenticidad y validez en la fase previa a las pruebas. Cuestión distinta es la introducción en el proceso selectivo de pruebas físicas o la realización de reconocimientos médicos para comprobar una determinada capacidad funcional que habrá de ser evaluada positivamente por el órgano de calificación sobre la base de los informes elaborados por sus asesores técnicos. En cualquier caso, el requisito general de no padecer enfermedad ni estar afectado por limitación física o psíquica que sea incompatible con el desempeño del contenido funcional del puesto debe mantenerse hasta la toma de posesión como funcionario de carrera o la firma del contrato; por tanto, hasta ese momento final puede la Administración Pública realizar la actividad de comprobación conveniente sobre la concurrencia de este requisito[607].

En todo caso, las personas que desean ser admitidas a un proceso selectivo prestan su consentimiento para la realización de las pruebas y análisis que se consideren convenientes, pero tienen derecho a que la exploración se realice por un profesional competente y a través de un procedimiento adecuado con garantías de certeza, funcionalidad y proporcionalidad con la finalidad de constatación perseguida, quedando salvaguardado el derecho a la intimidad que eventualmente puede entrar en conflicto con la comprobación administrativa de una determinada capacidad funcional.

Como no podía ser de otra forma, los requisitos genéricos de carácter físico o psíquico se han de poner siempre en relación con las concretas funciones que han de desarrollarse por un determinado grupo de funcionarios o una concreta categoría de personal laboral y han de señalarse con carácter objetivo y general, aunque pueden admitirse diferenciaciones de constitución corporal o altura entre hombres y mujeres por corresponderse con una determinada realidad social[608].

De todas formas, interesa matizar que, aun cuando es procedente exigir determinados requisitos de aptitud física y mental, nada puede justificar condiciones incompatibles con la no discriminación de las personas con discapacidad, de manera que el candidato discapacitado solo puede ser excluido de un proceso selectivo en función de los requisitos de idoneidad físico-psíquicos exigidos en cada puesto a cubrir y no por cualquier otra causa sin vinculación funcional con las tareas[609].

---

[606] LORENZO DE MEMBIELA, J.B.: *El acceso y la provisión de puestos de trabajo en la Administración Pública,* 2ª edición, Pamplona, 2009, págs. 151 y ss.
[607] STSJ, Cont-Admtivo, Murcia 14 septiembre 2007 (JUR 2008, 23774).
[608] SSTSJ, Cont-Admtivo, País Vasco 18 febrero 2005 (JUR 97217) y Cataluña 23 marzo 2006 (JUR 237023).
[609] SOLER ARREBOLA, J.A.: "Particularidades en el acceso al empleo público de personas con discapacidad", *Aranzadi Social,* núm. 6, 2009, págs. 63 y ss.

3.- Edad

Aun cuando el art. 46.1 b) LFPCL, por ser anterior al EBEP, exige tener cumplidos 18 años, lo cierto es que la edad mínima de acceso ha sido rebajada a 16 [art. 56 c) EBEP], con el fin de hacerla coincidir con la que rige en el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET) para el personal laboral (art. 6), lo cual evidencia, una vez más, la tendencia a la unificación de los regímenes de los empleados públicos. La fijación de esta edad se corresponde con las etapas escolares obligatorias, que, en nuestro caso, de acuerdo con la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, está integrada por la educación primaria y la secundaria obligatoria, cuyo desarrollo regular comprende una década de escolaridad, entre los diez y los dieciséis años. Esta correspondencia entre formación y edad laboral se ajusta a lo dispuesto en el Convenio 138 OIT, adoptado en 1973 y ratificado por España en 1977, sobre edad mínima de admisión al empleo, y al contenido de la Directiva 94/33/CE, relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo.

No obstante, ha de advertirse que la equiparación entre el ordenamiento funcionarial y laboral no es absoluta, pues el art. 7 ET limita la capacidad contractual de los menores de dieciocho y mayores de dieciséis, que no estén emancipados, requiriendo el consentimiento de sus padres o tutores, o la autorización de la persona o institución que los tenga a su cargo, para realizar un trabajo. Además, el legislador laboral prohíbe ciertos trabajos a quienes no son mayores de edad, caso de las actividades o puestos insalubres, penosos, nocivos o peligrosos, tanto para su salud como para su formación profesional y humana. Conforme establece el art. 6 ET este tipo de actividades deben ser declaradas por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo, previa consulta con las organizaciones sindicales más representativas. En tanto esta declaración no se ha realizado, sigue estando vigente el Decreto de 26 de julio de 1957, sobre trabajos prohibidos a menores y mujeres, que si bien está derogado respecto de las segundas, su aplicación para los primeros deriva de lo dispuesto en la disposición derogatoria única LPRL. Asimismo, el art. 6.3 ET veta a los menores la realización de trabajo nocturno. Lógicamente, estas limitaciones se imponen también al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, al que se aplica la legislación social común en todo lo no dispuesto expresamente por el EBEP.

La Orden ADM 853/2009, en su apartado cuarto.punto 4, exige "tener cumplidos dieciséis años de edad… No obstante, las bases específicas podrán exigir la edad mínima de dieciocho años para el acceso a cuerpos y escalas que impliquen el ejercicio de autoridad o a categorías profesionales y especialidades, cuyas funciones supongan un riesgo para la salud".

Por lo que respecta a la edad máxima para el acceso al servicio de las Administraciones Públicas, procede entender que para los funcionarios es la de jubilación forzosa (apartado cuarto.punto2 Orden ADM 853/2009), actualmente fijada –a la espera de inminentes reformas-- en 65 años (art. 67.3 EBEP), ya que cualquier otra que no se introdujera por ley, atendiendo a las características concretas del puesto podría ser considerada inconstitucional por discriminatoria al no guardar relación con el principio de mérito y capacidad[610]. En tal fijación se han rechazado argumentos relacionados con el establecimiento de carreras administrativas que tengan una duración razonable y con la necesidad de que los empleados públicos ejerzan su actividad durante un período mínimo habida cuenta del interés del servicio y del necesario equilibrio financiero del régimen de pensiones, que en otras sedes se han considerado como objetivos y razonables, tal y como argumenta el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea[611].

El precepto citado del EBEP es absolutamente claro al recordar que sólo por ley podrá establecerse otra edad máxima, distinta de la edad de jubilación forzosa para el ingreso al empleo público, como se ha hecho en el caso del acceso a los cuerpos y fuerzas de seguridad o al de bomberos. La razón de esta imposición legal hay que encontrarla en la doctrina constitucional en la que se mantiene que toda limitación del derecho al trabajo pertenece al

[610] Tal y como ha establecido la doctrina sentada por la STCo 37/2004, de 11 de marzo.
[611] En conocida Sentencia de 28 de octubre de 2004, FERNANDEZ DOMINGUEZ, J.J. y RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: *El acceso al empleo público,* Madrid, 1995, págs. 23 y ss.

ámbito de la reserva de ley[612], ya que todo veto por razón de edad, desconectado del principio de mérito y capacidad, puede actuar como una condición o circunstancia personal susceptible de provocar efectos discriminatorios[613]. Este planteamiento resulta congruente con la consideración de la edad como un elemento diferenciador que legitima únicamente al legislador para que, siempre de acuerdo con las características del puesto de trabajo que se ha desempeñar, pueda fijar de forma objetiva y razonable límites de edad diferenciados para acceder a determinados cuerpos y escalas de funcionarios[614].

Hasta hace poco tiempo ha estado vigente la previsión contenida en el art. 135 b) Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueban las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), conforme a la cual para participar en las pruebas de acceso a la función pública local no se podría exceder de la edad en la que faltaran menos de diez años para la jubilación forzosa. Esta exigencia fue derogada por la Ley 60/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, y posteriormente declarada inconstitucional[615]. La ausencia total de referencias, circunstancias, condiciones, razones, etc. de las que dependa la fijación de la edad y que justifiquen el concreto límite establecido ("no exceder de aquella en que falten menos de diez años para la jubilación forzosa por edad") induce a pensar que el fundamento mismo puede encontrarse en una presunción general de merma de facultades o de la capacidad de trabajo de los aspirantes a la función pública local que se encuentren en esos umbrales de edad, en perjuicio de las prestaciones, servicios y tareas que los funcionarios locales tienen encomendadas y, en definitiva, de la eficacia administrativa. Como con acierto ha señalado el Tribunal Constitucional, una limitación legal de estas características sólo es admisible cuando está justificada "por las peculiaridades concretas de los puestos a cubrir", pero no cabe cuando "la norma se aplica de forma indiferenciada a todos los funcionarios locales" (fundamento jurídico sexto). Sea cual fuese su argumentación, lo cierto es que no pareció constitucionalmente aceptable la fijación de un límite, de una condición restrictiva para el acceso al servicio de las Administraciones Locales, desvinculado de toda razón objetiva que lo justifique; dudas que se incrementaban si se tiene en cuenta que esa exigencia no se extendía al personal laboral de las mismas Administraciones.

En fin, para el acceso como personal laboral no se fija, sin embargo, edad máxima, pues en este régimen la jubilación con carácter general es voluntaria, dado que la obligatoria fue declarada en su día inconstitucional, por contraria al derecho del trabajo, establecido en el art. 35 CE[616], sin perjuicio de que, como autoriza la doctrina del máximo intérprete de la Constitución, por convenio colectivo pudiera establecerse jubilación obligatoria sujeta a determinadas condiciones de fomento del empleo, según la disposición adicional 10ª ET[617] en la nueva redacción otorgada por la Ley 27/2011, de 1 de agosto. Por tanto, únicamente si mediante la negociación colectiva se ha establecido una edad máxima de permanencia en el trabajo, esa misma edad actuará como límite a la participación en un proceso selectivo de personal laboral para el ingreso en el cuerpo o grupo afectado por dicha edad de jubilación forzosa.

Puede ocurrir, no obstante, bien que no existan previsiones convencionales que establezcan dicha limitación forzosa, en cuyo caso no operaría el parámetro temporal, o bien, que, aun existiendo tales cláusulas, tampoco sea aplicable la limitación al no tener cubierto el trabajador el mínimo de cotización que le permita aplicar un porcentaje de un 80 por 100 a la base reguladora para el cálculo de la cuantía de la pensión y cumplir los demás requisitos exigidos por la legislación de Seguridad Social para tener derecho a la pensión en su modalidad contributiva, circunstancias que deben ser respetadas, permitiéndole continuar en su puesto de trabajo

En cualquier caso, en virtud de la Resolución de la Secretaria General de la Administración Pública de 21 de junio de 2007, no cabe duda de que el art. 56.1 c) EBEP es directamente aplicable a todas las Administraciones Públicas.

---

[612] MENENDEZ SEBASTIAN, P.: "La edad máxima como límite para el acceso a la función pública", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional,* núm. 13, 2005, págs. 13 y ss.
[613] STCo 58/1995, de 30 de abril.
[614] STCo 75/1983, de 3 de agosto.
[615] STCo 37/2004, de 11 de marzo.
[616] SSTCo 22/1981, de 2 de julio y 99/1987, de 11 de junio.
[617] SSTCo 55/1985, de 30 de abril, y 99/1987, de 11 de diciembre.

4.- No haber sido separado disciplinariamente del servicio ni inhabilitado por sentencia judicial

Pervive como requisito de aptitud y, por tanto, de acceso al empleo público, el de no haber sido separado, mediante expediente disciplinario, del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas o de los órganos constitucionales o estatutarios de las Comunidades Autónomas, así como el de no haber sido inhabilitado de forma absoluta o especial para empleos o cargos públicos por resolución judicial [art. 56.1 d) EBEP]. La Orden ADM 853/2009 recoge esta misma prohibición.

Se trata de un requisito negativo que ha de ser acreditado por el candidato a través de una declaración jurada en la que se dice reunir esta condición. Dicha declaración en caso de ser falsa, además de poder constituir un ilícito penal, comportaría la nulidad absoluta de su nombramiento o, si fuera personal laboral, de su contrato.

En este contexto, son varias las circunstancias que cabe distinguir:

a) La separación del servicio y la inhabilitación son dos supuestos vinculados a la pérdida de la condición de funcionario en aplicación de una sanción administrativa o penal [art. 63 d) y e) EBEP], pero las consecuencias de la separación del servicio mediante expediente disciplinario son más drásticas que las de la inhabilitación, absoluta o especial, para el desempeño de empleos o cargos públicos, en vía penal. En efecto, no podrá participar en un proceso selectivo –sea para ocupar puestos de personal funcionario o laboral-- quien haya sido separado mediante expediente sancionador de cualquier Administración Pública u órgano constitucional o estatutario. La sanción de separación del servicio sólo podrá imponerse a funcionarios que hubieran cometido una falta disciplinaria calificada como muy grave [arts. 95.2 y 96.1 a) EBEP] y es una consecuencia "que se arrastra de por vida"[618]. Tiene, por tanto, carácter definitivo, impidiendo poder adquirir nuevamente la condición de funcionario, a diferencia del que es inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas por resolución judicial como consecuencia de la comisión de un delito cuya extensión temporal queda limitada al marco de la condena (art. 41 CP), impidiendo "el acceso al cuerpo o escala de funcionario" –debiendo entenderse para cualquier cuerpo o escala si la inhabilitación es absoluta o sólo para el concreto cargo o empleo que tuviera el penado y otros análogos especificados en la sentencia si la inhabilitación es especial—, "o para ejercer funciones similares a las que desempeñaban en el caso del personal laboral". Por la misma razón, el indulto de la pena principal también comporta el de las penas de inhabilitación accesorias, recuperando el beneficiario de tal gracia su capacidad para poder participar de nuevo en procesos selectivos en la Administración Pública.

Para superar esta disparidad de efectos entre ambas instituciones, sin que *a priori* exista una razón objetiva justificativa, la Comisión de Expertos propuso limitar la exclusión de los separados del servicio a un plazo máximo razonable, coincidente con el lapso temporal de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas previsto en el Código Penal (veinte años si se trata de pena principal –art. 40 CP--), pero tal recomendación no fue recogida en el texto definitivo.

b) En ambos casos (expediente disciplinario o sentencia judicial), se trata de un requisito cuya necesidad no puede ser subsanada por el cumplimiento de otras pruebas. Es más, cuando la causa de inhabilitación traiga su origen, precisamente, de la actuación del condenado durante el proceso selectivo por el que accedió a la condición de empleado público, dicha causa se retrotrae, desde la firmeza de la sentencia penal condenatoria, también a su propio nombramiento constituyendo motivo de nulidad absoluta[619].

c) En lógica coherencia con la admisión al empleo público de extranjeros, se hace también extensible la aplicación de la prohibición aquí analizada a todos los nacionales de otro Estado, que se encuentren en situaciones equivalentes, que impidan en su país, en los mismos términos, el acceso al empleo público [art. 56.1 d) EBEP]. De nuevo se advierten deficiencias de reacción, pues la misma consecuencia debería gravar sobre una persona de nacionalidad española inhabilitada o sancionada en otro Estado de esa manera, ya que su nacionalidad no le habrá impedido en muchos casos ser empleado público o funcionario en otras naciones, particularmente europeas.

---

[618] CAMARA DEL PROTILLO, D.: *Régimen disciplinario de los empleados públicos*, Madrid, 2008, pág. 30.
[619] STSJ, Cont-Admtivo, Asturias 28 octubre 2002 (JUR 12626).

Con buen criterio, la Orden ADM 853/2009 explica, en su apartado cuarto.punto 5, que "los aspirantes cuya nacionalidad no sea la española deberán acreditar, igualmente, no hallarse inhabilitados o en situación equivalente, ni haber sido sometidos a sanción disciplinaria o equivalente que impida, en su Estado, en los mismo términos el acceso al empleo público".

d) No cabe olvidar que en el ámbito local existe un precepto, el art. 152.2 TRRL, en el cual se contempla la posibilidad de rehabilitación de los funcionarios cuando han sido separados por sanción disciplinaria, y no sólo en los supuestos de inhabilitación por resolución judicial firme, debiendo acreditar el cumplimiento de las responsabilidades en que hubieran incurrido y haber observado conducta que les haga acreedores a dicho beneficio a juicio de la autoridad que deba decidir. Esta previsión ha de entenderse en vigor.

e) Aunque expresamente, en el art. 56.1 EBEP y en la Orden ADM 853/2009, no existe referencia a si los requisitos aquí analizados son exigidos también respecto del acceso a la condición de personal laboral, implícitamente así se desprende de su encabezamiento, pues se refiere a los procesos selectivos sin matización alguna, aunque introduce cierta confusión el hecho de que no aparezca ninguna referencia al despido disciplinario procedente del personal laboral como impedimento para el acceso a las funciones públicas. En una primera aproximación, cabría pensar que la separación impide el acceso definitivo como funcionario y el despido el acceso *ad eternum* como laboral. De todas formas, si se realiza una interpretación literal de lo dispuesto en el art. 96.1 b) EBEP, el despido no veta la celebración de un nuevo contrato de trabajo con objeto diverso, ni incapacita para el reingreso en el empleo público participando en un proceso selectivo para acceder a la condición de funcionario. Por ello, la asimilación del funcionario separado del servicio al contratado laboral despedido es muy imperfecta.

Existe, por tanto, un trato sustancialmente favorable para el personal laboral respecto del que se prevé para el funcionario, pues la consecuencia del despido disciplinario, se entiende declarado procedente por los tribunales, será sólo "la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaba" [art. 96.1 b) EBEP], lo que *a sensu contrario* permitirá al despedido presentarse a otros procesos selectivos como personal laboral o como funcionario público. En cambio, el funcionario disciplinariamente separado del servicio tiene mucho más limitada la posibilidad de poder incorporarse de nuevo al empleo público en cualquier condición.

f) En fin, la lógica consecuencia a seguir de las reflexiones anteriores pasa por reconocer cómo la aplicación de los condicionantes aquí analizados no lesiona el art. 23.2 CE, pues entre "los requisitos señalados por las leyes", y a los cuales hace referencia dicho precepto constitucional, figuran lógicamente éstos. Tampoco hay infracción del art. 24.1 CE, toda vez que no se trata de ningún procedimiento sancionador, sino de la ausencia sobrevenida de la aptitud para el ejercicio de aquellas tareas como consecuencia de la imposición de una sanción disciplinaria, de la pena de inhabilitación o de la materialización de un despido disciplinario procedente.

5.- Titulación

El art. 56.1 e) EBEP establece, como requisito para el ingreso en el empleo público, la posesión de "la titulación exigida" sin más matizaciones ni añadidos, aunque parece claro que se refiere a la titulación que el art. 76 EBEP requiere para el acceso a los grupos o subgrupos en los que se clasifican los cuerpos o escalas funcionariales o a los grupos profesionales que engloban las diferentes categorías, según los correspondientes convenios colectivos del sector que, como regla general, se ordenan en función del nivel de la titulación para el personal laboral.

La Orden ADM 853/2009, en su apartado cuarto.4, determina, que para acceder al empleo público es necesario "tener la titulación o, en el caso de procesos selectivos de personal laboral, la categoría profesional reconocida conforme a lo establecido en las bases específicas de la convocatoria".

El art. 30 LFCE configuraba este requisito en términos más amplios y asimilaba a la posesión del título la situación de los aspirantes que, sin tenerlo formalmente, estaban en condiciones de obtenerlo en la fecha en que terminaba el plazo de presentación de instancias. Ahora, la fecha de expedición del título, o al menos la acreditación de la solicitud de su otorgamiento por el interesado, debe ser anterior a la fecha de publicación de la convocatoria, por lo que, en caso de que el mismo no hubiera sido entregado por la Universidad o el centro educativo

correspondiente, no será válida la simple constatación de haber superado las pruebas necesarias para la consecución del mismo, sino que es necesario acreditar que, efectivamente, se ha solicitado en momento previo a la convocatoria del proceso selectivo.

Será posible exigir en la convocatoria una titulación específica cuando se trate de una profesión para la que sólo esa determinada titulación habilite por norma legal, aunque en este supuesto, la titulación exigida debe ser adecuada para las tareas que haya de desempeñar y no para otras posibles. En este sentido, ha sido tradicional la confrontación entre arquitectos e ingenieros en el mundo local, entendiendo la jurisprudencia prevalente el principio de idoneidad frente al de exclusividad. En todo caso, el criterio esencial en materia de titulación es que la exigida para el acceso a un empleo público ha de ser congruente con las funciones a desarrollar, sin que se puedan demandar otras artificialmente para limitar el número de candidatos[620]. Es decir, ha de existir una relación de adecuación entre el título exigido y la tarea a desempeñar, sin que quepa presumir tampoco que la posesión de una titulación superior integra necesariamente una inferior[621].

Como novedades destacables, cabe señalar que los nuevos títulos universitarios de grado, que tendrán una duración de cuatro años (frente a los cinco de las licenciaturas) permitirán acceder a cuerpos o escalas del Grupo A1, desapareciendo las actuales diplomaturas (que han permitido acceder a puestos del Grupo B), quedando integrados sus poseedores en el subgrupo A2. Así, a la espera de que se generalice la implantación de los nuevos títulos universitarios, para adaptarlos al Espacio Europeo de Educación Superior (Declaración del Bolonia), el EBEP contempla un régimen transitorio para el cual se mantiene la validez de los títulos vigentes y se procede a la equiparación de los actuales grupos de clasificación con la nueva regulación, atendiendo a las siguientes equivalencias (disposición transitoria tercera EBEP):

-- El actual grupo A se equipara al nuevo subgrupo A1 (título universitario de grado).

-- El actual grupo B se equipara al nuevo subgrupo A2 (título de técnico superior).

-- El actual grupo C se equipara al nuevo subgrupo C1 (título de bachiller o técnico).

-- El actual grupo D se equipara al nuevo subgrupo C2 (título de graduado en educación secundaria obligatoria).

-- El actual grupo E se equipara a las nuevas agrupaciones profesionales (no se exige estar en posesión de ninguna de las titulaciones previstas en el sistema educativo) –disposición adicional séptima EBEP--.

La Orden ADM 853/2009 añade que "en el caso de titulaciones obtenidas en el extranjero se deberá acreditar la posesión de la convalidación o de la credencial que acredite su homologación".

6.- Otros requisitos

La configuración legal del derecho al acceso a la función pública no se agota en las condiciones hasta ahora analizadas (las previstas en el art. 55 y en el art. 56 apartados 1 y 2 y, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el apartado cuarto.puntos 2, 2, 3, 4 y 5 de la Orden ADM 853/2009). Hay que tener en cuenta, además, que pueden existir otras exigencias provenientes de distintas normas al margen de las referidas, tal y como reconoce el art. 56.3 EBEP, en virtud del cual "podrá exigirse el cumplimiento de otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar. En todo caso, habrán de establecerse de manera abstracta y general".

Lógicamente, dichos requisitos específicos deberán incorporarse a las bases de la convocatoria[622] y actuar como mecanismos de distinción basados en los factores de mérito y capacidad, sin introducir discriminaciones encubiertas[623].

---

[620] STS, Cont-Admtivo, 12 mayo 1995 (RJ 3979)
[621] STS, Cont-Admtivo, 6 febrero 1991 (RJ 776) ó STSJ, Cont-Admtivo, Castilla y León/Valladolid 8 julio 2008 (JUR389982).

[622] SSTSJ, Cont-Admtivo, Castilla y León/Valladolid 15 abril, 27 junio y 14 noviembre 2008 (JUR 216028, 354730 y 375520).
[623] STSJ, Cont-Admtivo, Castilla y León/Valladolid 5 junio 2007 (RJCA 587).

Esta perspectiva abre importantes interrogantes acerca de la determinación de las restricciones al principio de igualdad que puede conllevar, toda vez que el legislador ha sido muy permisivo al respecto consintiendo incluso que puedan individualizarse esas exigencias a través de cualquier vía, y no necesariamente por ley, como hubiera sido lógico, teniendo en cuenta que está en juego un derecho fundamental como es el del la objetividad en el acceso al empleo público. No obstante, esta apertura normativa se establece con limitaciones muy significativas, pues se exige, de un lado, su configuración atendiendo a referencias abstractas y generales, de modo que ni directa ni indirectamente supongan reservas *ad personam*[624], y de otro, que cuenten con una justificación objetiva, razonable y proporcionada en relación con las funciones y tareas a desempeñar en caso de superar con éxito el proceso selectivo[625].

En estrecha relación con los dos condicionantes anteriores, expresamente contemplados por el art. 56.3 EBEP, se encuentra otro más, utilizado de manera recurrente por el Tribunal Constitucional, relativo a la imbricación directa de los requisitos específicos con los criterios constitucionales de mérito y capacidad y no con cualesquiera otras condiciones personales o sociales particulares, como la residencia o el centro donde se adquirió la titulación requerida[626]. Lógicamente, los requisitos específicos en cuestión (antigüedad o experiencia profesional anteriores, capacidad física, talla…) en modo alguno pueden encubrir discriminaciones prohibidas constitucional o legalmente: nacimiento, sexo, raza, vecindad, creencias u opiniones, afiliación sindical…[627]. En todo caso, el parámetro esencial para la introducción del correspondiente requisito específico, salvado el principio de igualdad y mérito, ha de ser siempre el criterio de justificación objetiva y razonable en relación con las funciones a realizar.

Por último, pero con aplicación exclusiva a la Administración General del Estado, los requisitos específicos a cumplir por los aspirantes a contratados laborales fijos deben estar predeterminados en la correspondiente relación de puestos de trabajo, conforme al art. 15.1 b) LMRFP, respetado en cuanto a su vigencia por el EBEP.

La Orden ADM 853/2009, en el apartado cuarto.punto 6, añade un requisito de acceso que no está previsto en el EBEP, cual es “no pertenecer al mismo cuerpo, escala, categoría profesional o especialidad a cuyas pruebas selectivas se presenten” los candidatos. Además en el punto 7 de este mismo apartado aclara que “los requisitos generales establecidos en esta base, así como los que puedan especificarse en la correspondiente convocatoria, deberán cumplirse en el día que finalice el plazo de presentación de solicitudes y durante el desarrollo del proceso selectivo hasta el momento de la toma de posesión o suscripción del contrato de trabajo”.

VII.- Bolsas de trabajo

El recurso a las bolsas de empleo cobra importancia sustancial y perfiles propios cuando el empleador es una Administración pública, que acude a este mecanismo para cubrir, de forma temporal y no definitiva, las vacantes que, por cualquier causa, puedan surgir en su plantilla. En efecto, la confección de las denominadas listas de espera o relaciones de candidatos, integradas por quienes habiendo participado en algún proceso reglado de selección de personal no hubieran obtenido plaza en la convocatoria, facilita la entrada en el empleo público a quienes han intervenido sin éxito en las pruebas convocadas en desarrollo de las correspondientes ofertas, pero han superado alguno de los ejercicios realizados, y permite resolver de una forma rápida y sencilla las necesidades de personal de los Entes públicos[628]. Estas personas, incorporadas a un registro informático, quedan a disposición de la Administración para cubrir, de forma temporal y no definitiva, las vacantes que, por cualquier causa, pudieran surgir en la plantilla, posibilitando, a la par, a los aspirantes ganar experiencia de cara a futuras pruebas selectivas[629].

---

[624] SSTCo 42/1981, de 22 de diciembre; 50/1986, de 23 de abril ó 27/1991, de 14 de febrero.
[625] STCo 198/1989, de 27 de noviembre.
[626] SSTCo 42/1981, de 22 de diciembre; 148/1986, de 23 de abril; 193/1987, de 9 de diciembre; 206/1988, de 26 de octubre y 215/1991, de 14 de noviembre.
[627] STCo 216/1991, de 14 de diciembre.
[628] FERNANDEZ DOMINGUEZ, J.J. y RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: “Bolsas de trabajo y Administración Pública”, *AL*, núm. 21, 2006, pp. 2559-2577.
[629] LOPEZ GOMEZ, J.M. y GOMEZ ALVAREZ, T.: "El acceso del personal laboral a las Administraciones Públicas: las bolsas de trabajo", *TL*, núm. 53, 2000, pág. 91.

Constituyen, pues, un mecanismo de agilización de los procesos de incorporación, gracias al cual pueden cubrirse cuando sea preciso las demandas esporádicas de personal preparado, permitiendo planificar anticipadamente el suministro idóneo de mano de obra para las necesidades temporales y urgentes de los empleadores públicos. Para su correcto funcionamiento, en su diseño deben aparecen imbricados tres elementos: una lista de espera, el departamento de la Administración encargado de elaborarla y una comisión paritaria de seguimiento en cuyo seno deben estar presentes los sindicatos firmantes del convenio. El elemento principal viene dado por la relación, en la cual se ingresa mediante solicitud del interesado, quien pasa a ocupar en ella un puesto jerarquizado o número de orden establecido en un archivo automatizado. Por su parte, el departamento correspondiente es el encargado de gestionar las admisiones, adjudicar los números de prelación y, llegado el momento, determinar --en muchos casos de consuno con un órgano *ad hoc* donde participa la contraparte social-- el candidato idóneo --sin descuidar nunca su posición concreta-- para cubrir la necesidad sobrevenida. En fin, la comisión de seguimiento, formada por igual número de representantes de la Administración y de los interlocutores sociales, es la encargada de controlar el proceso, reuniéndose periódicamente a tal efecto[630].

Su legitimidad debe ser plenamente admitida en aras a cubrir necesidades temporales y urgentes de mano de obra, pero el carácter de poder público revestido de imperio atribuido a la Administración no debe hacer olvidar tampoco cómo las reglas y requisitos rectores de las bolsas de espera deberán fijarse en atención solamente al mérito y capacidad precisos para el puesto convocado, quedando prohibido el establecimiento de cualesquiera otros impuestos, en términos concretos e individualizados, capaces de llevar a adjudicaciones *ad personam,* en su misma esencia discriminatorias[631].

El art. 43 LFPCL establece que "la selección del personal interino, así como la contratación del personal temporal, a excepción del docente y sanitario, que se regirá por sus normas específicas, se realizarán mediante un sistema de bolsa o lista abierta y pública que, garantizando los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, posibilite la necesaria agilidad en la selección. A tales efectos, se constituirá una bolsa de empleo por cada cuerpo, escala o especialidad, en su caso, o categoría profesional, con los aspirantes de los procesos selectivos convocados en desarrollo de las correspondientes ofertas de empleo público, en la que se integrarán preferentemente aquellos aspirantes que, habiendo ejercido esta opción que vendrá prevista en la propia solicitud de participación en los procesos selectivos, hubieran aprobado alguna de las fases o pruebas de que consten éstos, sin llegar a su superación y consiguiente nombramiento".

La Orden ADM 853/2009, en su apartado decimocuarto, establece una serie de previsiones al respecto:

a) De conformidad con lo dispuesto en el art. 43 LFPC, se constituirá la bolsa de empleo del cuerpo, escala, categoría o especialidad convocada en la que se integrarán preferentemente los aspirantes que, habiendo manifestado su voluntad de acceder a ésta en su solicitud y habiendo aprobado alguno de los ejercicios de carácter eliminatorio del proceso selectivo, no hubieran superado el último con puntuación suficiente para obtener plaza de personal laboral fijo o funcionario de carrera. También formarán parte de la bolsa de empleo quienes hayan manifestado su voluntad de acceder a ella y no hayan superado ningún ejercicio, siendo en todo caso su calificación superior a cero puntos.

b) El orden de prelación de los aspirantes que constituyan la bolsa de empleo se fijará según el número de ejercicios eliminatorios aprobados y entre aquellos que hubieran superado igual número de ejercicios, en virtud de la puntuación global obtenida en los mismos. La prioridad entre aquellos que no hubieran superado ninguno de los ejercicios eliminatorios se establecerá según la puntuación obtenida en el primero de ellos[632].

---

[630] GOMEZ ALVAREZ, T.: "Las bolsas de trabajo de las Administraciones Públicas", *AS*, núm. 7-8, 2005, pág. 72.

[631] Tal y como exigen las SSTCo 42/1981, de 22 de diciembre, 50/1986, de 23 de abril, 18/1987, de 16 de febrero, 67/1989, de 18 de abril, 27/1991, de 14 de febrero, 93/1995, de 19 de junio, 11/1996, de 29 de enero ó 96/1997, de 19 de mayo.

[632] La renuncia injustificada de un contrato anterior hace perder automáticamente el orden de prelación que se mantenía en la bolas, colocándose al final de la lista para sucesivas llamadas, STSJ, Cont-Admtivo, Castilla y León/Burgos 3 julio 2008 (JUR 345478).

En caso de empate en la puntuación conseguida por varios aspirantes, se establecerá la preferencia por orden alfabético, comenzando por la letra que determina el orden de actuación de los aspirantes en el proceso selectivo.

No obstante, tendrán derecho de llamamiento preferente los candidatos integrados en la bolsa en el turno de reserva a personas con discapacidad igual o superior al 33 por 100.

c) La gestión de la relación en la categoría/especialidad convocada se ajustará a lo que disponga la norma que establezca el procedimiento de gestión y funcionamiento de las bolsas derivados de los procesos selectivos, tanto de personal funcionario de carrera como de personal laboral fijo.

En concreto –y siguiendo con estas premisas--, en el marco de Castilla y León, durante el años 2009, 2010 y 2011, se han creado las siguientes bolsas de empleo derivadas de procesos selectivos cuya consulta es posible en el enlace web de la Junta de Castilla y León:

Para cuerpos y escalas de funcionarios: administrativo, agentes medioambientales, archiveros, arqueología, arquitectos técnicos y aparejadores, arquitectos, asistentes sociales, ATS empresa, auxiliar, ayudantes de archivo, ayudantes de biblioteca, ayudantes técnicos de laboratorio, bibliotecarios, biólogos, CFS seguridad e higiene en el trabajo, conservadores de museos, CTU seguridad e higiene en el trabajo, delineantes, enfermero subinspector, estadísticos, farmacéutico inspector, gestión, gestión económico financiera, ingenieros agrónomos, ingenieros de caminos, canales y puertos, ingenieros industriales, ingenieros de minas, ingenieros de montes, ingenieros de telecomunicaciones, ingenieros técnicos forestales, ingenieros técnicos industriales, ingenieros técnicos de minas, ingenieros técnicos de obras públicas, ingenieros técnicos agrícolas, inspectores de consumo, letrados, médico inspector, médicos especialistas en medicina del trabajo o de empresa, médicos de trabajo, psicólogos, químicos, sociólogos, superior, superior escala económico financiera, técnicos y diplomados especialistas, seguridad e higiene en el trabajo.

Para plazas de personal laboral, además de las derivadas de las campañas de prevención y extinción de incendios en todas las provincias: agente auxiliar de inspección de transporte terrestre, analista de laboratorio, auxiliar de biblioteca, auxiliar de carreteras, auxiliar de enfermería, auxiliar de laboratorio, ayudantes de cocina, ayudante técnico educativo, capataces, celador de medio ambiente, cocineros, conductor maquinista, controlador pecuario, cuidador técnico de servicios asistenciales, educador discapacitados, encargado –especialidad de obra y especialidad de parque--, enfermero/a, oficial 1ª conductor, oficial pecuario, personal de servicios, personal no cualificado, personal subalterno, técnico de atención al menor en institución, técnico auxiliar, técnico en gestión informática, técnico soporte informático, técnico superior informática, técnico superior educación infantil o tractorista.

VIII.- BIBLIOGRAFÍA

AGRA VIFORCOS, B.: "La homogeneización del régimen jurídico del personal al servicio de la Administración. Aspectos de Derecho individual", en AA.VV.: *Las relaciones laborales en las Administraciones Públicas, XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Vol. I, Madrid, 2000, pág. 304.
AGUILAR LUQUE, L. y GONZALEZ AYALA, Mª.D.: "El art. 23.1 y 2. El derecho a participar en los asuntos públicos", en AA.VV (ALZAGA VILLAAMIL, O., Dir.): *Comentarios a las Leyes Políticas: Constitución Española de 1978*, Madrid, 1985.
ALVAREZ DE LA ROSA, M.: "El régimen jurídico de las incompatibilidades en los contratos de trabajo del sector público", *Documentación Administrativa*, núms. 210-211, 1987.
ALVAREZ DE LA ROSA, M.: "La regulación especial de trabajo de los minusválidos (II)", *Relaciones Laborales*, 1987, Tomo I.

ALVAREZ RICO, M. y GONZALEZ-HABA GUISADO, V.Mª.: *Administración y función pública en España*, Madrid, 1992.
ARIAS DOMINGUEZ, A. y HIERRO HIERRO, F.J.: "Discapacidad, igualdad de trato y no discriminación. Breve análisis de la Directiva 2000/78 y de su transposición a nuestro ordenamiento jurídico", en AA.VV.: *La igualdad ante la Ley y la no discriminación en las relaciones laborales. XV Congreso nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* Madrid, 2005.

ARROYO YANES, L.M.: *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, 1994.
CAMARA DEL PROTILLO, D.: *Régimen disciplinario de los empleados públicos*, Madrid, 2008.

CANTERO MARTINEZ, J.: "Órganos de selección", en AA.VV (PALOMAR OLMEDA, A. y SEMPERE NAVARRO, A.V., Dirs.): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Pamplona, 2008.

CANTERO MARTINEZ, J.: "Sistemas selectivos", en AA.VV (PALOMAR OLMEDA, A. y SEMPERE NAVARRO, A.V., Dirs.): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público,* 2ª edición, Pamplona, 2009.

CARRILLO BARROSO, E.: *Gestión de recursos humanos, presupuestación y Hacienda Local en España*, Madrid, 1991.
CASTILLO BLANCO, F.A.: "Las problemáticas fronteras entre el Derecho Laboral y el Derecho Administrativo: a propósito de los contratos temporales en el sector público", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 86, 1995.
CASTILLO BLANCO, F.A.: *Acceso a la función pública local (políticas selectivas y control jurisdiccional)*, Granada, 1993.
CAVAS MARTINEZ, F.: "Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicio", en AA.VV (MONEREO PEREZ, J.L. et *alii*, Dirs.): *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril,* Granada, 2008.

CESCYL: *Informe anual sobre la situación económica y social de Castilla y León 2010,* Valladolid, 2011.

CORDERO GORDILLO, V.: "El acceso al empleo público de las personas con discapacidad", en AA.VV.: *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social,* Vol. I, Madrid, 2009.

DE LA VILLA GIL, L.E. y SAGARDOY BENGOECHEA, J.A.: "El derecho al trabajo de los minusválidos", *Revista de Trabajo*, núm. 79, 1995.

--"La regulación del empleo de los minusválidos en España", *Tribuna Social*, núm. 55, 1995.

DEL SAZ CORDERO, S.: "Desarrollo y crisis del Derecho Administrativo. Su reserva constitucional", en CHINCHILLA MARIN, C.; LOZANO, B. y DEL SAZ CORDERO, S.: *Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo. Tres estudios*, Madrid, 1992.
DIAZ LOPEZ, M.: *El acceso a la función pública*, Madrid, 1976.

DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M.A. y NEVADO-BATALLA MORENO, P.T.: "La libre circulación de servidores públicos: un estudio sobre el acceso de ciudadanos comunitarios a la función pública de los Estados miembros", *Noticias de la Unión Europea,* núm. 145, 1997.

ESTEBAN LEGARRETA, R.: *Contrato de trabajo y personas con discapacidad,* Madrid, 1999.

FEREZ FERNANDEZ, M.: "Reflexiones sobre la necesaria renovación del modelo de selección en las Administraciones Públicas", en AA.VV.: *Jornadas sobre la selección de personal en las Administraciones Públicas (Vitoria-Gasteiz, 1996)*, Oñati, 1997.
FERNANDEZ DOMINGUEZ, J.J. y RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: *El acceso al empleo público,* Madrid, 2005.

--"Bolsas de trabajo y Administración Pública", *AL*, núm. 21, 2006.

FERNANDEZ FARRERES, G.: "El principio de igualdad en el acceso a la función pública y en la provisión de puestos de trabajo", en AA.VV.: *Función pública*, Madrid, 1993.
FERNANDEZ FERNANDEZ, R.; TASCON LOPEZ, R.; ALVAREZ CUESTA, H. y RODRIGUEZ HIDALGO, J.G.: *Los minusválidos en el mercado laboral: Incentivos a su contratación y régimen jurídico de su prestación de servicios*, León, 2004.

FERNANDEZ LOPEZ, M.F.: "Políticas selectivas: un peculiar contenido de las medidas activas de empleo", en AA.VV.: *XVIII Congreso nacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, Murcia, 2007.

FERNANDEZ-CUERVO ARROYO, A.: *Gestión de los procesos de selección de personal para el acceso al empleo público estatal y la participación de las personas con discapacidad*, Madrid, 2007.

GARCIA MURCIA, J.: "El trabajo de los incapacitados", *Tribuna Social*, núm. 91, 1998.

GARCIA QUIÑONES, J.C.: "El concepto jurídico laboral de discapacitado", en AA.VV (VALDES DAL-RE, F., Dir.): *Relaciones Laborales de las personas con discapacidad,* Madrid, 2005.

GARCIA-TREVIJANO GARNICA, E.: "Consideraciones en torno al derecho de igualdad en el acceso a la función pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 121, 1990.
GOMEZ ALVAREZ, T.: "Las bolsas de trabajo de las Administraciones Públicas", *AS*, núm. 7-8, 2005.

GOMEZ MUÑOZ, J.M.: "El acceso de nacionales comunitarios al empleo público en España: insuficiencias del régimen jurídico vigente", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 24, 1995.

GONZALEZ ORTEGA, S.: "Las medidas de protección de los minusválidos: caracteres generales y calificación", *Temas Laborales*, núm. 7, 1986.

GOÑI SEIN, J.L.: "Ámbito subjetivo de aplicación del Estatuto. Concepto y clases de empleado público. La adquisición y pérdida de la relación de servicio", en AA.VV.: *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* Madrid, 2009.

INFESTAS GIL, A.: "El Libro Blanco sobre la Juventud. Un marco general para la cooperación europea", en AA.VV (MORGADO PANADERO, P., Coord.): *Jóvenes y Políticas Públicas,* Madrid.

JIMENEZ ASENSIO, R.: "Selección, formación y carrera administrativa en la función pública vasca", *Documentación Administrativa*, núm. 204, 1985.
LANDA ZAPIRAIN, J.P., *et alii: La contratación laboral temporal en las Administraciones Públicas*, Madrid, 1993.
LAZARO, J.L.: "Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicio", en AA.VV (DEL REY GUANTER, S., Dir.): *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, 2008.

LOPEZ FRIA, A.: "El derecho de acceso a las funciones y cargos públicos", en AA.VV.: *Los derechos fundamentales y libertades públicas. XIII Jornadas de Estudio. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado*, T. II, Madrid, 1993.
LOPEZ GOMEZ, J.M.: *La relación laboral especial de empleo público*, Madrid, 2009.

--y GOMEZ ALVAREZ, T.: "El acceso del personal laboral a las Administraciones Públicas: las bolsas de trabajo", *TL*, núm. 53, 2000.

LORENZO DE MEMBIELA, J.B.: *El acceso y la provisión de puestos de trabajo en la Administración Pública,* 2ª edición, Pamplona, 2009.

MARI, A.: *Acceso e carriera nelle pubbliche amministrazioni*, Milán, 1996.
MARINA JALVO, B.: "Consideraciones para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público", *Justicia Administrativa*, núm. 29, 2005.

MARTIN PUEBLA, E.: "Trabajadores al servicio de la Administración (la problemática aplicación del Derecho del Trabajo en el seno de la Administración Pública)", *Relaciones Laborales*, 1990, Tomo I.
MARTINEZ MARIN, A.: *Régimen jurídico de los funcionarios*, Madrid, 1999.
MENENDEZ SEBASTIAN, P.: "La edad máxima como límite para el acceso a la función pública", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional,* núm. 13, 2005.

MESTRE DELGADO, J. y DE LA PEÑA, M.: "El régimen de los minusválidos en España", en AA.VV (MUÑOZ MACHADO, S. y DE LORENZO, R., Dirs.): *Código europeo de las minusvalías*, Madrid, 1996.

MOLERO MARAÑON, Mª.L.: *Acceso y clasificación profesional en las Administraciones Públicas*, Valencia, 1999.
MOLINA GARCIA, M.: "El acceso al empleo público de ciudadanos extranjeros y comunitarios", *Anales de la Facultad de Derecho,* núm. 18, 2001.

MOLINA GARCIA, M.: *El contrato de trabajo en el sector público*, Granada, 2000.
MONEREO PEREZ, J.L. *et alii*: *Manual de empleo público,* Granada, 2011.

OCDE: *Empleo juvenil en España,* Madrid, 2005.

PALOMAR OLMEDA, A.: "La configuración constitucional del derecho de acceso a las funciones públicas", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 25, 1992.
--*Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos,* 8ª edición, Madrid, 2009.

PARADA VAZQUEZ, R.: *Derecho del Empleo Público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público,* Madrid, 2007.

PEREZ GOMEZ, J.M.: "Adquisición y pérdida de la relación de servicio", en AA.VV (PALOMAR OLMEDA, A. y SEMPERE NAVARRO, A.V., Dirs.): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Pamplona, 2008.

PIÑAR MAÑAS, J.L.: "El pleno control jurisdiccional de los concursos y oposiciones", *Documentación Administrativa*, núm. 220, 1989.

PUERTA SEGUIDO, F.: *La consolidación del empleo público precario*, Valladolid, 2003.
--"El acceso al empleo público", en AA.VV (ORTEGA ALVAREZ, L., Dir.): *Estatuto Básico del Empleo Público,* Madrid, 2007.

PULIDO QUECEDO, M.: "Algunas consideraciones sobre el acceso a cargos y funciones públicas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 30, 1990.
--*El acceso a los cargos y funciones públicas (Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución)*, Madrid, 1991.
QUINTANA LOPEZ, T.: "Función pública", en AA.VV.: *Derecho Público de Castilla y León,* Valladolid, 2008.

--y RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: "Efectos de la anulación de los actos separables sobre la contratación laboral de las Administraciones Públicas", *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, núm. 13, 2001.
RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: "Supuestos especiales de protección de la seguridad y salud de los trabajadores: grupos específicos de riesgo", en AA.VV (FERNANDEZ DOMINGUEZ, J.J., Coord.): *Compendio de doctrina legal en materia de prevención de riesgos laborales,* Valladolid, 2006.

-- *Un paso adelante en la protección de los derechos laborales de las personas con discapacidad: el nuevo sistema de contratación pública*, Madrid, 2008.

--"La integración laboral de las personas con discapacidad tras la Ley de Contratos del Sector Público", *Temas Laborales,* núm. 95, 2008.

--"La promoción de los cupos de reserva a favor de las personas con discapacidad en el nuevo contexto normativo sobre empleo público"; *Aranzadi Social,* núm. 4, 2010.

RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "Empleo juvenil y política de empleo", *Relaciones Laborales*, 1998, Tomo I.

--"Novedades sobre la discriminación por discapacidad en la Unión Europea", *Relaciones Laborales*, núm. 21, 2008.

ROJO TORRECILLA, E.: "La relación del personal laboral al servicio de las Administraciones

Públicas", en AA.VV.: *Las relaciones laborales en las Administraciones Públicas. XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Vol. I, Madrid, 2000.
SALA FRANCO, T.: *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la función pública*, Madrid, 1989.
SALAS PORRAS, M.: "El derecho de acceso de los extranjeros al empleo público en España", en AA.VV.: *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* Madrid, 2009.

SANCHEZ BLANCO, A.: "La discrecionalidad técnica de los tribunales de oposiciones y concursos", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 30, 1981.
SANCHEZ ICART, J.: "Contratación laboral por la Administración Pública: consecuencias jurídicas del incumplimiento de la normativa aplicable", *Relaciones Laborales*, núm. 14, 1994.
SANCHEZ MORON, M.: "Comentario al art. 23.2 de la Constitución", en AA.VV (ALZAGA VILLAAMIL, O., Dir.): *Comentario a las Leyes Políticas: Constitución Española de 1978*, Madrid, 1985.
SANCHEZ MORON, M.: "Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicios", en AA.VV (SANCHEZ MORON, M., Coord.): *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, 2008.

SANCHEZ MORON, M.: *Derecho de la función pública,* 6ª edición, Madrid, 2011.

SANTAMARIA PASTOR, J.A.: "Comentario al art. 23 de la Constitución", en AA.VV (ALZAGA VILLAAMIL, O., Dir.): *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, Madrid, 1985.
SEMPERE NAVARRO, A.V.: "El trabajo de los minusválidos: problemas de su regulación", *Tribuna Social*, núm. 91, 1998.

y HIERRO HIERRO, J.: "Art. 59. Personas con discapacidad", en AA.VV (PALOMAR OLMEDA, A. y SEMPERE NAVARRO, A.V., Dirs.): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público,* 2ª edición, Pamplona, 2009.

SOLER ARREBOLA, J.A.: "Particularidades en el acceso al empleo público de personas con discapacidad", *Aranzadi Social,* núm. 6, 2009, BIB 2009\698.

TARDIO PATO, J.A.: *Control jurisdiccional de concursos de méritos, oposiciones y exámenes académicos*, Madrid, 1986.

TASCON LOPEZ, R.: "La discrecionalidad técnica de los órganos de selección en el acceso al empleo público", en AA.VV.: *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* vol. I, Madrid, 2009.

VALDES DAL-RE, F.: "Derechos en serio y personas con discapacidad", *Relaciones Laborales*, núm. 12, 2005.

YSAS MOLINERO, H.: "El acceso de los extranjeros extracomunitarios a la función pública en el EBEP: una oportunidad perdida para una reforma necesaria", en AA.VV.: *El Estatuto Básico del Empleado Público, XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, 2009.

Parte V.-FOMENTO DEL EMPLEO, AUTOEMPLEO Y ECONOMIA SOCIAL

CAPÍTULO I
FOMENTO DEL EMPLEO Y DEL AUTOEMPLEO COMO MECANISMOS DE INSERCIÓN PROFESIONAL DE JÓVENES EN CASTILLA Y LEÓN

Mª.R Martínez Barroso.
Profesora TU (acreditada para el acceso al cuerpo de Catedráticos de Universidad) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de León

CAPÍTULO II
LOS NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO Y LAS EMPRESAS DE ECONOMÍA SOCIAL COMO VÍA PARA LA INCORPORACIÓN AL MUNDO LABORAL DE LOS JÓVENES EN CASTILLA Y LEÓN

Henar Álvarez Cuesta
Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de León

Capítulo I. Fomento del empleo y del autoempleo como mecanismos de inserción profesional de jóvenes en Castilla y León*

I.- Programas nacionales y autonómicos de fomento del empleo juvenil

1.- El problema del "empleo" y su atención desde el punto de vista institucional

El siglo que generó las mayores expectativas de emancipación social de la población trabajadora y presenció desarrollos espectaculares en el campo tecno-productivo, ha llegado a su final con una situación perfectamente calificable como de "crisis del trabajo"[1], con unos síntomas claros: el paro masivo[2] y de larga duración[3] y la precarización del empleo[4] (bien preciado, y en algunos casos presentado como un "acto de favor empresarial"[5]).

Son sobradamente conocidos los efectos perversos que la normalización de la contratación temporal[6] ha tenido en la mayoría de los países con sistemas de extinción causal del contrato de trabajo: los perjuicios operados en la vertiente colectiva de las relaciones laborales (disminución del asociacionismo y de la fuerza reivindicativa) han afectado también a la esencia misma de la relación individual provocando una disminución fáctica en el nivel de garantías sociales[7]. El fenómeno ha tenido también consecuencias en el ámbito macroeconómico y de la Seguridad Social, pues la flexibilización[8] se proyecta sobre contingencias como la jubilación y sus distintas y peculiares formas de presentarse, la incapacidad permanente y, por último y con especial particularidad, la contingencia de desempleo[9], en la cual quedan patentes de forma harto ilustrativa las interferencias entre flexibilidad y Seguridad Social[10], en tanto la flexibilidad es, sin

---

[1] RECIO, A.: "Paro y ocupación, desde una perspectiva igualitaria", *Cuadernos de Relaciones Laborales,* núm. 12, 1998, pág. 100. Interesantes reflexiones sobre la política de empleo, entre otros, en NAVARRO NIETO, F.: *El tratamiento de la política de empleo en la Unión Europea,* Madrid (CES), 2000; ARAGÓN, J.; ROCHA, F. y TORRENTS, J.: *Pactos y medidas de fomento de empleo en las Comunidades Autónomas,* Madrid (MTAS), 2001; MORALES ORTEGA, J.M.: *La comunitarización del empleo: su recepción por parte del Reino de España,* Sevilla (Consejo Andaluz de Relaciones Laborales), 2003; LÁZARO SÁNCHEZ, J.L.: *La intermediación en el mercado de trabajo,* Sevilla (Mergablum), 2003; MOLINA HERMOSILLA, O.: *La dimensión jurídica de la política de empleo,* Sevilla (Carl), 2005; GARCÍA GIL, M.B.: *Los instrumentos jurídicos de la política de empleo,* Pamplona (Aranzadi), 2006; SOBRINO GONZÁLEZ, G.: *La política de colocación,* Albacete, 2006 o TOMÁS JIMÉNEZ, N.: *Tratamiento convencional de la política de empleo,* Valencia (Tirant lo Blanch), 2007.

[2] De hecho, un aumento del *mismatch*, o desajuste entre oferta y demanda de trabajo, implica un aumento de la tasa de desempleo de equilibrio. Cabe significar, igualmente, aumentos en la inefectividad de los desempleados para influir en las negociaciones salariales, o una menor competitividad de los *outsiders*, o desempleados con respecto a las cualidades y características de los empleados, lo cual implica, *ceteris paribus*, un aumento del desempleo de equilibrio. GARCÍA SÁNCHEZ, A.: *Análisis de la persistencia del desempleo. El paro estructural como elemento explicativo,* Murcia (Universidad), 1996, pág. 331.

[3] Un extraordinario análisis en MERCADER UGUINA, J.R.: "El paro de larga duración en España: un análisis multifactorial", RL, núm. 19, 1998, págs. 15 y ss.

[4] La magnitud y persistencia del paro en España, gráficamente en CASTILLO, S.: "El paro en España: una encuesta a estudiosos del mercado de trabajo", *DL,* núm. 52, 1997, págs. 141 y ss.

[5] WILLMANN, C.: "L'activité bénévole du chômeur", *DS,* núm. 2, 1999, págs. 162 y ss.

[6] Si bien, a juicio de la CEOE-CEPYME, reducir la tasa de temporalidad no se conseguiría de ningún modo sin atender a la causa que la justifica y que para la Patronal no puede ser otra que el rechazo empresarial a soportar costes de despido excesivamente elevados y situados muy por encima de la media europea. ANALISTAS DE RELACIONES INDUSTRIALES.: "Un informe necesariamente conflictivo", *RL,* núm. 17, 2000, pág. 124.

[7] BALLESTER PASTOR, Mª.A.: "La jurisprudencia del TS en torno a la concatenación contractual: declaraciones de principios y quiebras en un contexto de precariedad laboral", *AS,* núm. 9, 2000, pág. 76.

[8] "Las posibilidades de adaptación de la normativa de Seguridad Social a las propuestas flexibilizadoras quedan condicionadas por una doble presión contradictoria: de un lado, para contener el gasto público social merced a un razonable equilibrio entre los ingresos y los gastos y, a la vez, para evitar la caída del nivel y de la calidad de la protección dispensada mediante la conservación, y si es posible mejora, de su nivel de cobertura". DE LA VILLA GIL, L.E.: "Reforma de la Seguridad Social y Estado del bienestar en España", en AA.VV.: *Reforma laboral, tutela judicial y derechos fundamentales. Estudios en homenaje a Juan Antonio Linares Lorente,* Madrid (CGPJ), 1997, pág. 372.

[9] ESCOBAR JIMÉNEZ, J.: "La flexibilidad del mercado de trabajo en la protección social. Especial referencia sobre los contratos de aprendizaje y a tiempo parcial marginales: algunas reflexiones sobre su posible inconstitucionalidad", en AA.VV. (BAYLOS GRAU, A., Coord.).: *La reforma laboral de 1994*, Cuenca (Universidad), 1996, pág. 60.

[10] GONZÁLEZ ORTEGA, S.: "La repercusión de la flexibilidad en la Seguridad Social", en AA.VV.: *V Jornadas catalanas de*

duda, causa de un mayor nivel de inestabilidad en la relación laboral, potenciando la figura de trabajador temporal vinculado de forma intermitente a una o --sucesivamente-- a varias empresas, dando lugar a sucesiones continuas de períodos de ocupación y espacios de tiempo en situación de desempleo.

Si a ello se añaden los efectos que el fenómeno de la precarización ha provocado en el ámbito de la competencia interempresarial configurando dos tipos de trabajadores (los indefinidos, suficientemente protegidos, y los precarios, deficientemente protegidos) y las empresas (con trabajadores de diferentes costes y fuerza reivindicatoria en atención a la naturaleza de los contratos que mantienen con ellos)[11] resulta harto comprensible el interés de los Estados y de las instituciones comunitarias por interferir en el desarrollo del fenómeno, frenando, en lo posible, sus perversas consecuencias.

La Directiva 99/70, del Consejo de la Unión Europea, relativa al acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada[12], otorgó dimensión europea a un fenómeno que a nivel interno hace ya décadas que está alterando los cimientos de los sistemas de relaciones laborales: la normalización de la contratación por tiempo determinado y la consolidación de la concatenación contractual. Y ello con el objetivo de establecer garantías para asegurar la eliminación de discriminaciones entre trabajadores por tiempo determinado y por tiempo indefinido.

El diagnóstico del mercado de trabajo español es muy pesimista en el seno de la Unión Europea, pues España ostenta los records lamentables de las mayores tasas de paro y precariedad y, a la vez, los de las menores tasas de población activa femenina y de natalidad[13]. Existe un convencimiento general de que la contratación temporal llamada estructural o causal resulta imprescindible para atender circunstancias y necesidades temporales de mano de obra por parte de las empresas. La contratación temporal estructural se configura así como una institución jurídicamente tolerada (aunque no promovida), si bien fácticamente hiperutilizada. No obstante, la praxis judicial muestra una importante alteración en los contenidos de las sentencias de los Tribunales en relación al fenómeno de la concatenación contractual que coincide temporalmente con el interés de las instituciones comunitarias y con el final de una evolución normativa en nuestro país en materia de control de la contratación temporal estructural y progresiva eliminación de los mecanismos no causales o coyunturales de contratación temporal.

Pese a ello, una gran parte de los trabajos "poco prestigiosos" y/o "esforzados" los viene realizando progresivamente la mano de obra extranjera, migrantes legales e ilegales a los que no suele brindarse igualdad de trato en el empleo sino la alternativa de realizar lo que no quiere llevar a cabo la población autóctona, ni siquiera en situación de desempleo.

Pasando de lo abstracto a lo concreto, la contratación por tiempo indefinido ha de ser la contratación que utilicen los empleadores salvo cuando concurran las causas admitidas para la celebración de contratos temporales. Sin embargo, los empleadores utilizan la contratación temporal tanto si concurren como si no esas causas especiales y sólo se sirven de la contratación indefinida en casos excepcionales, en muchas ocasiones para percibir los estímulos con los que la ley apoya esa contratación, de modo directo o indirecto[14]. De ahí que algún autor se haya planteado las consecuencias de dispositivizar el cauce contractual, de modo que la contratación del trabajo ajeno pasara al espacio de la autonomía de la voluntad y los empleadores pudieran contratar lícitamente por tiempo indefinido o temporalmente, y, en este caso, sin ningún tipo de cortapisas, formalizando los contratos y sus prórrogas por días, semanas, meses o años. La duración del contrato de trabajo sería, pues, la ofrecida por el empleador y aceptada por el trabajador, cualquiera que fuese la unidad temporal establecida. En contrapartida a esa cesión al espacio autónomo, el potencial heterónomo se enriquecería con

---

Derecho Social, Barcelona, 4 y 5 de noviembre de 1993, pág. 5.

[11] BALLESTER PASTOR, Mª.A.: "La jurisprudencia del TS en torno a la concatenación contractual…", cit., pág. 76.

[12] Un análisis de las finalidades de la misma en CASAS BAAMONDE, Mª.E.: "El principio de autonomía en la organización del sistema europeo de negociación colectiva y el desarrollo de la dimensión convencional del derecho social comunitario", *RL,* núm. 22, 1999, págs. 5 y ss.

[13] El problema del empleo es básicamente un problema "de egoísmo humano", como casi todos los problemas que no obedecen simplemente a las leyes físicas. DE LA VILLA GIL, L.E.: "'*Do ut facias'*. En torno a los estímulos a la contratación laboral", *RFDUCM,* núm. 23, 1999, pág. 568.

[14] DE LA VILLA GIL, L.E.: "'*Do ut facias'*. En torno a los estímulos a la contratación laboral", cit., pág. 572.

una regulación desconocida en la legislación actual, igualando las consecuencias de la extinción del contrato de trabajo indefinido y del temporal bajo el modelo aceptado ahora para el primero. "La estabilidad en el empleo, y la reducción de la precariedad, nacerían por tanto de la indiferencia de utilizar una u otra forma de contratación laboral, pues un contrato indefinido de diez años de duración supondría el pago de la misma indemnización que cinco contratos temporales de dos años cada uno"[15].

Bajo estas consideraciones no puede sorprender que la actual política de empleo ya no se detenga en la organización del mercado de trabajo asalariado, sino que, dando un paso más, pretenda contribuir a la creación de empleo (o lo que es lo mismo, a la reducción del desempleo) mediante la exploración de todas las vías posibles[16], entre ellas, y de manera destacada, el autoempleo de las personas desempleadas[17]. Y es que, como la propia OIT ha subrayado en el *Informe sobre creación de empleo mediante el fomento de las empresa y las cooperativas*[18], "al irse convirtiendo el empleo en una cuestión prioritaria en todos los países independientemente de su nivel de desarrollo, ha ido aumentando con rapidez el interés por las políticas y los programas que favorecen el desarrollo de las empresas, incluido el autoempleo". Problema distinto es que, de este modo, se pueda estar contribuyendo al que se ha denominado "proceso de depauperización creciente del papel desempeñado por el Derecho del Trabajo en la instauración de una disciplina jurídica del empleo"[19].

Conviene finalizar este apartado introductorio poniendo de relieve la profunda transformación institucional y normativa, por encima incluso de la social y económica, que ha experimentado en estos últimos años el trabajo autónomo como sistema de autoempleo alternativo al de empleo de los jóvenes. Éste, lejos de verse desplazado o reducido con carácter general, se ve complementado por aquél, de modo que el predominio que todavía mantiene el empleo asalariado sobre el autónomo en un plano socioeconómico no se traduce en la perpetuación de dos espacios de regulación y protección diferenciados de modo radical sino que, antes al contrario, están experimentando intensos y extensos procesos de convergencia en todos sus planos[20].

En cualquier caso, en este contexto devienen instrumentos esenciales de la política de fomento del empleo juvenil (autónomo y subordinado) la intermediación laboral, las políticas activas de empleo y, seguramente con menor entidad conceptual, la coordinación entre las políticas activas de empleo y la protección económica frente al desempleo o el cese de actividad[21].

2.- Breve sinopsis histórica de la política de empleo hasta la "Estrategia europea 2020"

Esta cuestión adquiere una particular actualidad y trascendencia a partir de la aprobación del "Plan de Acción para el Empleo del Reino de España"[22], presentado ante la Comisión el 15 de

---

[15] DE LA VILLA GIL, L.E.: "'*Do ut facias'*. En torno a los estímulos a la contratación laboral", cit., pág. 573.

[16] Los objetivos son claros: fomentar (a través de la negociación colectiva o convenios colectivos, sin adjetivos) la contratación indefinida en todos los ámbitos, pero sobre todo a nivel estatal, procurando un uso racional de las distintas modalidades de contratación y potenciando los contratos formativos y en prácticas. Nuevamente se trata de meras orientaciones de política de contratación y sobre la conversión de contratos temporales en indefinidos. VALDÉS DAL-RE, F.: "Reforma de la estructura contractual y autonomía colectiva", *RL,* núms. 4 y 5, 1999, págs. 1 y ss., en ambos números. Su traducción a la realidad económica en GIL SUÁREZ, L.: "El contenido de la negociación colectiva en materia de contratación: el papel del convenio colectivo en la regulación de las figuras contractuales", en AA.VV.: *Empleo, contratación y negociación colectiva. Jornadas sobre la negociación colectiva,* Madrid (MTAS), 1999, págs. 21 y ss. o SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C. (Coord.): *La política de empleo como instrumento de inclusión social: Un análisis jurídico,* Madrid (Dykinson), 2010.

[17] LUJÁN ALCARAZ, J.: "Los incentivos al autoempleo", *AS*, núm. 8, 2000, págs. 9 y ss. o GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *Autoempleo: trabajo asociado y trabajo autónomo,* Madrid (Tecnos), 2008.

[18] Presentado en su 273ª reunión (noviembre 1998).

[19] LANDA ZAPIRAÍN, J.P.: "Las relaciones entre el Derecho del Trabajo y el Derecho del empleo", *REDT,* núm. 98, 1999, pág. 837.

[20] MOLINA NAVARRETE, C.: "La política de empleo en el ámbito del trabajo autónomo: soluciones a la 'crisis' más allá del empleo asalariado", *TL,* núm. 106, 2010, pág. 97.

[21] CABERO MORÁN, E.: "Política de empleo para jóvenes en la Unión Europea", en AA.VV. (MORGADO PANADERO, P.): *Jóvenes y políticas públicas,* Madrid (La Ley-Universidad de Salamanca), 2008, pág. 183.

[22] Por todos, MARTÍN VALVERDE, A.: "Política Social y política de empleo en el Tratado de Ámsterdam (con un apéndice

abril de 1998, pues a tenor de la directriz número 3 de este programa de actuaciones, la revisión, adaptación y sustitución de los sistemas de prestaciones sociales en la dirección de incentivar o fomentar la búsqueda de empleo por los desempleados aparecía ya como uno de los objetivos fundamentales de la política social del futuro más próximo[23].

De igual modo, el Plan situaba entre sus finalidades básicas la prevención del desempleo de larga duración, arbitrando (directrices 1 y 2) a tal efecto diversas medidas centradas en la mejora de la gestión de las políticas activas de empleo y en el estudio y evaluación, en función de las características de cada demandante, de las necesidades requeridas por estos colectivos a la hora de facilitar su inserción en el mercado de trabajo[24]. Analizando el Tratado de Ámsterdam cabe constatar también cómo su articulado recogía la que fuera una de las grandes preocupaciones de la Cumbre monográfica, pues por todas partes aparecen menciones al pleno empleo y a la promoción de "un alto nivel de empleo"[25].

Actualmente, frente a la dinámica tendente a la consecución del objetivo reseñado[26] a través de políticas expansivas de dinamización de la economía y creación de puestos de trabajo, las políticas de empleo (ya no pleno, que pasa a ser valorado como un ideal próximo a la utopía) deben ser reorientadas hacia el calificativo (indefinido en su sentido) de "activas", con especial atención a las peculiaridades territoriales[27] y de instrumentación de sistemas de reparto de este bien escaso disponible[28], evitando, al tiempo, la depreciación en las condiciones laborales de los trabajadores[29].

En este contexto comunitario, dentro del marco de la reordenación sistemática llevada a cabo por los nuevos TUE y TFUE, la materia social ha experimentado algunos cambios de ubicación. La libre circulación de trabajadores pasa a ocupar el Capítulo I del Título IV (arts. 45 a 48 TFUE); la política de inmigración, el Capítulo II del Título V TFUE; la política de empleo el Título IX (arts. 145 a 150 TFUE) y el siguiente Título X (arts. 151 a 161 TFUE) está dedicado a la política social. La coordinación de las políticas de empleo[30] de los Estados se va a llevar a cabo a

---

sobre el Plan de Empleo del Reino de España para 1998)", *RFDUCM*, núm. 24, 1999, págs. 349 y ss.

[23] Las disposiciones del Tratado de Ámsterdam anunciaban la creación de un denominado "Comité de Empleo", con funciones básicamente consultivas o de pura supervisión de las políticas de empleo de los Estados y de la Propia Unión, así como la atribución al Consejo, nada menos que por el procedimiento de codecisión, de una "etéreas" competencias dirigidas a adoptar medidas de fomento capaces de alentar la cooperación entre los Estados miembros en materia de empleo. GALIANA MORENO, J.Mª.: "Aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam", *REDT,* núm. 88, 1998, pág. 195.

[24] El importantísimo volumen de desempleados de larga duración, tanto en España como en el resto de la Unión Europea, justifican el interés suscitado en los últimos tiempos en la búsqueda de soluciones para los integrantes de este colectivo. No debe extrañar, por tanto, que entre las conclusiones del Consejo Europeo Extraordinario sobre el empleo, celebrado en Luxemburgo en noviembre de 1998 (para una valoración de conjunto, GÓMEZ MUÑOZ, J.M.: "Empleo, crecimiento y convergencia tras las reformas de Ámsterdam y la Cumbre de Luxemburgo", *RL,* núm. 7, 1998, págs. 66-93), la Comisión Europea hubiera incluido ya una relativa a la mejora de la "empleabilidad" (entendiendo por tal la capacidad individual para mantenerse en estado de encontrar otro empleo distinto al suyo en el mismo o distinto oficio del ejercido actualmente, en definición de PELOSSE, J.; SAURET, C. y THIERRY, D.: "Empleabilidad", *Bol. AEDIPE,* septiembre, 1996, pág. 10), la cual sitúa al desempleo de larga duración, precisamente como uno de los objetivos prioritarios. Queda establecido así el compromiso por parte de los Estados miembros de elaborar "planes preventivos centrados en la capacidad e inserción profesional, basándose en la determinación precoz de las necesidades individuales" (conclusión 49), los cuales tratan de "ofrecer la posibilidad de un nuevo comienzo a los desempleados adultos antes de que hayan pasado doce meses en paro por alguno de los medios mencionados o, en términos más generales, mediante un seguimiento individual de orientación profesional" (conclusiones 51 y 52).

[25] Un análisis más pormenorizado en RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C.: "Los aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam", en AA.VV.: *Euro y empleo,* Madrid (CES), 1998, págs. 84 y ss. y GOMIS, P.L.: *La política social y de empleo en el Tratado de Ámsterdam*, Madrid (CES), 1999, págs. 93 y ss.

[26] SINGH, A.: "Requisitos institucionales para el pleno empleo en las economías adelantadas"; FREEMAN, C.; SOETE, L. y EFENDIOGLU, U.: "El auge de la tecnología de la comunicación y sus efectos en el empleo" ó APPELBAUM, E. y SCHETTKAT, R.: "El empleo y la productividad en las economías industriales", en *RIT,* núms. 4-5, Vol. 114, 1995, págs. 529 y ss., 657 y ss. y 677 y ss., respectivamente.

[27] COMISIÓN EUROPEA.: *First report on local development and employment initiatives. Lessons for territorial and local employment pacts* y *Territorial employment pacts-examples of good practice,* Luxemburgo, 1997.

[28] Ya clásico el estudio de ALONSO OLEA, M.: "El trabajo como bien escaso" en AA.VV. (DURAN LÓPEZ, F., Coord.).: *Las relaciones laborales y la reorganización del sistema productivo,* Córdoba (Monte de Piedad y Caja de Ahorros), 1983, págs. 9 y ss. y *El trabajo como bien escaso y la reforma de su mercado,* Madrid (Civitas), 1995.

[29] MONEREO PÉREZ, J.L.: *Introducción al nuevo Derecho del Trabajo. Una reflexión crítica sobre el Derecho flexible del Trabajo,* Valencia (Tirant lo Blanch), 1996, págs. 123 y ss.

[30] El posible impacto de las políticas decididas en el ámbito de la Unión Europea y, muy en especial, tras aprobarse en 1997 el Tratado de Ámsterdam y, con posterioridad, en el mismo año, las conclusiones de la llamada Cumbre de Luxemburgo y, un año más tarde, las de Viena, podría traducirse en una especie de aproximación material de las diferentes opciones legislativas de los Estados por una vía que, en la práctica, viene a actuar en cascada o con un fuerte efecto mimético.

través del denominado método abierto. La Estrategia de Lisboa, puesta en marcha en el año 2000, se basaba en el reconocimiento de que es necesario aumentar el empleo, la productividad y la competitividad de la Unión Europea[31], mejorando a la vez la cohesión social --frente a la competencia mundial--, el cambio tecnológico, los desafíos medioambientales y el envejecimiento de la población. Dicha estrategia se relanzó en 2005, tras una evaluación intermedia que la centró más aún en el crecimiento y en la búsqueda de más empleos y de mejor calidad[32].

La crisis económica y financiera que comenzó en 2008 ha tenido como consecuencia importantes pérdidas de empleo y producción potencial y ha provocado un deterioro espectacular de las finanzas públicas. En tal contexto, la Comisión ha propuesto establecer una nueva estrategia para la presente década, conocida como "la Estrategia Europa 2020"[33], que permita a la Unión emerger con fuerza de la crisis y orientar su economía hacia un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo que vaya parejo con un nivel elevado de empleo, productividad y cohesión social. Dicha estrategia se apoya en un conjunto más reducido de orientaciones que sustituyen a las 24 anteriores y tratan de manera coherente los temas relacionados con el empleo y la política económica general. Dichas orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (que figuran en anexo a la Decisión 2010/707/UE, de 21 de octubre) están íntimamente ligadas a las orientaciones para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión que figuran en anexo a la Recomendación del Consejo, de 13 de julio de 2010, sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión. Juntas constituyen las "Orientaciones Integradas Europa 2020" y pueden resumirse en lo siguiente: aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad; conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente; 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 y, por último, promover la inclusión social de los grupos de riesgo (como las familias monoparentales, las minorías étnicas --con inclusión de la población gitana--, los discapacitados, los niños y los jóvenes, los hombres y mujeres ancianos, los inmigrantes en situación irregular y las personas sin hogar) y luchar contra la pobreza, fijando como meta sustraer al menos a 20 millones de personas del riesgo de marginación.

A nivel interno, el legislador ha establecido un conjunto heterogéneo de medidas complementarias que vinculan la protección del desempleo con las políticas activas de empleo (formación profesional[34], reciclaje, subvenciones al empleo[35] y la formación, incremento de la oferta de empleo público y políticas de reparto del empleo), aun cuando tales políticas lo sean de empleo "precario" y conducentes a una provisión inadecuada durante los períodos de inactividad.

Si, como parece generalmente aceptado, conviene incentivar la utilización de las nuevas formas de empleo, porque su utilización medida puede contribuir de manera importante a sacar inicialmente de la exclusión social[36] a ciertos sectores de desempleados instalados en la cultura

---

ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: "Los estímulos a la contratación laboral: una apuesta, no del todo uniforme, en favor del empleo estable", *RL,* núm. 6, 2000, pág. 27. Un análisis comparado más reciente en MARTÍNEZ GIRÓN, J. y ARUFE VARELA, A.: "Los servicios públicos de empleo, elementos nucleares del Derecho Comparado del Empleo", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, Mª.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., Dirs. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., Coord.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, actualizado con la reforma laboral,* Granada (Comares), 2011, págs. 130 y ss.

[31] Para el caso concreto español interesante análisis en MOLINA NAVARRETE, C. y RUESGA BENITO, S.M.: *Estrategias de competitividad, mercados de trabajo y reforma laboral 2010: convergencia y divergencias,* Madrid (CEF), 2010.

[32] Las directrices generales para las políticas económicas y de empleo fueron adoptadas por la Decisión 2005/600/CE del Consejo y revisadas en la Decisión 2008/618/CE del Consejo.

[33] Ampliamente sobre el tema CABEZA PEREIRO, J.: *La estrategia europea para el empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español,* Madrid (MTIN), 2011.

[34] MUÑOZ, V.: "Políticas de formación: la necesaria referencia europea", *Economistas,* núm. 70, 1996, págs. 80 y ss.

[35] Las peculiaridades propias de los colectivos especialmente afectados por el desempleo de larga duración (jóvenes, trabajadores de edad madura, mujeres, etc.) hace planear sobre estos grupos de riesgo la negra sombra de una exclusión social que está cambiando en los últimos tiempos su "rostro" tradicional. ROJO TORRECILLA, E.: "Las políticas de empleo. Especial atención a las políticas de inserción para los colectivos más desfavorecidos", *RL,* núm. 8, 1998, pág. 14.

[36] Ampliamente sobre el tema, MENDOZA MORENO, D.: *Situación actual y retos del régimen jurídico del trabajo de personas en situación de exclusión social y con discapacidad en España,* Madrid (Ceura), 2010.

del subsidio, bien contratándolos directamente, bien a través de medidas de reparto basadas en modalidades de contratación atípicas, es decir, mediante la introducción de fórmulas de contratación más flexibles[37] o a tiempo parcial[38], procederá convenir igualmente cómo para ello es necesario también que los regímenes de Seguridad Social se adapten a estas peculiaridades, aun cuando sean más gravosos para la caja financiera del sistema, pues para hacer atractivas estas fórmulas de empleo deberán garantizar prestaciones "suficientes" a fin de hacer de su utilización una solución apetecible para los inactivos o para quienes viven de los subsidios[39].

Cada vez que un empresario retira a un joven perceptor de desempleo de las listas del paro[40], el Estado se está ahorrando el importe de su prestación y de las cotizaciones a ella vinculadas, como "prestación" accesoria (aportación empresarial y el 35% de la cuota correspondiente al trabajador); además de lo cual, aun en el supuesto de cotización empresarial reducida, genera un flujo externo de ingresos a la Tesorería, antes inexistente, a unir a las partidas presupuestarias transferidas desde el Servicio Público de Empleo.

3.- Evolución de la ocupación y datos de desempleo en Castilla y León

La situación de crisis por la que atraviesa la economía española ha provocado un conjunto de consecuencias muy negativas para muchos ciudadanos (jóvenes y maduros), que han visto reducir su bienestar y en muchos casos han debido hacer frente a situaciones de grave dificultad para poder cubrir sus necesidades. Esta situación se ha dado en todos los territorios del país y ha afectado a todas las Comunidades, aunque con desiguales grados de intensidad.

En el lado más negativo del informe difundido por la Fundación de Cajas de Ahorro a finales de 2010 (FUNCAS) hay que destacar que tanto en el año que ha concluido como en el 2011 la renta familiar bruta disponible sufrirá severas caídas (del 1,1 y del 1,8%). También que el número de empleos totales continuará bajando en 2011 en Castilla y León un 0,6% y la tasa de paro se situará en el 16,8%, mientras que en España caerá un 0,4 % y la tasa de desempleo se situará en torno al 20,4%.

La crisis económica, aunque ofrece múltiples aristas y tiene variadas consecuencias, es en el empleo donde más estragos ha causado en los últimos tres años. Desde el cuarto trimestre de 2007 hasta el mismo período de 2010 el paro ha aumentado en más de 105.500 personas en la región hasta alcanzar la cifra de 186.800 parados. En estos tres años de intensos

---

[37] Con cierta aproximación al problema del paro puede ser situado el trabajo a tiempo parcial, pues hay en él dos posibles aplicaciones, a saber: por un lado, es una modalidad laboral flexible, que permite coordinar el trabajo profesional con el estudio, o con el desempeño de responsabilidades familiares, o con situaciones de pluriempleo asalariado y/o autónomo, ...; pero, por otro, puede ser --sin más-- un paro encubierto, pues el trabajador a tiempo parcial buscaba --y necesitaba-- un trabajo a tiempo completo. La realidad española es, en buena medida, la segunda. Así lo pone de manifiesto la presencia masiva de mujeres trabajando a tiempo parcial, pues aún perdura el esquema tradicional de distribución de roles en la familia y en el trabajo. BORRAJO DACRUZ, E.: "El sistema público de Seguridad Social: presente inquieto y futuro abierto", *AL*, núm. 1, 1999, pág. 18.

[38] Para su examen en detalle, LÓPEZ GANDÍA, J.: "Trabajo a tiempo parcial y Seguridad Social: valor de las cotizaciones y retroactividad de las normas (Comentario a las Sentencias del TS, en unificación de doctrina, de 7, 13 y 14 de febrero de 1997)", *RL,* núm. 21, 1997, págs. 48 y ss. y "Trabajo a tiempo parcial y protección social tras la reforma del mercado de trabajo" en el monográfico de *RL,* núms. 15-16, 1998, págs. 127 y ss.; DESDENTADO BONETE, A. y TEJERINA ALONSO, J.I.: "Contrato de trabajo a tiempo parcial y prestaciones de la Seguridad Social" y FERNÁNDEZ URRUTIA, A.: "Trabajadores fijos-discontinuos y prestaciones de incapacidad temporal y maternidad: peculiaridades relativas al requisito de alta, determinación de la base reguladora y abono de las prestaciones", *TS,* núm. 85, 1998, págs. 101-103 y 113 y ss., respectivamente; CABEZA PEREIRO, J. y LOUSADA AROCHENA, J.F.: *El nuevo régimen legal del trabajo a tiempo parcial,* Granada (Comares), 1999, págs. 123 y 157-162 o DESDENTADO BONETE, A. y MERCADER UGUINA, J.R.: "La protección social en el nuevo contrato a tiempo parcial", *RL,* núm. 19, 1999, págs. 10 y ss.

[39] LANDA ZAPIRAÍN, J.P.: "Desde un sistema público de Seguridad Social; hacia un modelo laboral de protección social tutelado públicamente", en AA.VV.: *Pensiones sociales. Problemas y alternativas. IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Madrid (MTAS), 1999, pág. 36.

[40] Por todos, RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M.: "Programa público de fomento de la contratación indefinida en la Ley 22/1992", *TS,* núms. 32-33, 1993, págs. 7-15 o GALIANA MORENO, J.M. y CAVAS MARTÍNEZ, F.: "Algunas consideraciones sobre la última reforma legislativa del mercado de trabajo (A propósito de los Reales Decretos-Leyes 8/1997 y 9/1997, de 16 de mayo)", *AS,* núm. 9, 1997, págs. 17-56.

ajustes de plantillas es como si todos los habitantes de la provincia de Soria o todos los de la ciudad de Palencia hubieran engrosado las cifras del desempleo de la Comunidad[41].

Como consecuencia del pinchazo de la burbuja inmobiliaria y del parón en la actividad de la construcción es precisamente en este sector donde más ha crecido el desempleo en la región.

Sin embargo, el mayor número de parados corresponde a los colectivos que buscan su primer empleo, con 93.500 personas, seguido de los enmarcados en el sector servicios, con 57.700 parados.

El paro se ha cebado precisamente entre los jóvenes y también de forma intensa en el colectivo de más edad. Hoy están en desempleo 88.800 personas comprendidas entre 16 y 34 años, cuando tres años atrás afectaba a 44.400 y ello a pesar de que 54.500 jóvenes han abandona la región en este período. La tasa de desempleo, que representaba el 29,45% de la población activa de entre 16 y 19 años en el año 2007, alcanza hoy el 50%, y la de los comprendidos entre 20 y 24 años se ha duplicado[42].

Este espectacular aumento del desempleo en la región viene agravado además por la constante pérdida de población en este mismo período. Castilla y León tiene hoy 13.400 habitantes de 16 años en adelante menos que los que tenía al finalizar el año 2007. La disminución de la población se ha dejado sentir fundamentalmente en el tramo de entre 16 y 34 años de edad, donde la reducción llega hasta el 8,91%, equivalente a 54.500 personas, y principalmente entre los jóvenes de entre 20 y 24 años, donde el número de habitantes ha caído el 11,90%. En cambio, ha crecido el 5,56% en el grupo de entre 45 y 54 años, y el 2,35% entre los ciudadanos de 55 años en adelante.

Estos movimientos de la población explican, en parte, la evolución de la ocupación, que cae el 7,8% de forma general en la Comunidad, pero que alcanza descensos del 40% en el caso de jóvenes de entre 16 y 19 años o del 29,89% entre los habitantes de entre 20 y 24 años. El número de ocupados ha bajado en 84.300 personas en la Comunidad desde el último trimestre de 2007 hasta situarse por debajo del millón y desciende en todos los grupos de edad, con diferente intensidad, salvo en el tramo de entre 45 a 54 años, donde crece un ligero 0,01%.

Ante este fenómeno, la mayoría de las Comunidades, entre ellas Castilla y León, han hecho un notable esfuerzo presupuestario en el marco de las políticas de empleo, un ámbito competencial autonómico de gran importancia en el contexto actual de elevado desempleo, ya sea a través del refuerzo de las políticas activas de formación, orientación y recolocación de desempleados, como a través de la concesión de subvenciones a empresas por contratación de parados, normalmente dirigidas a lograr la reinserción de los colectivos más vulnerables[43].

Igualmente, procede dejar constancia de cómo la coyuntura de crisis económica y financiera ha determinado la aprobación de medidas económicas excepcionales por parte de todos los países y Administraciones que integran la Unión Europea. En este marco se aprobó el Acuerdo 67/2010, de 1 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban

[41] Al término del año 2007 había en Castilla y León 81.300 personas en paro, según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística (INE), lo que suponía en aquel momento una tasa de 6,9%, muy próxima a lo que técnicamente se considera como pleno empleo. En tres años, en cambio, la tasa de desempleo ha crecido 8,79 puntos, equivalentes al 11,73%, para situarse al término del año pasado en el 15,78%.

[42] La mayoría de los parados actuales en Castilla y León tienen entre 25 y 34 años. En concreto, 56.700 personas pertenecientes a este tramo de edad están hoy en paro. A continuación le siguen los comprendidos entre 35 y 44 años, con 47.900 personas en desempleo. Las cifras más bajas se encuentran en el colectivo de más de 55 años, con 14.400 desempleados, si bien es en este tramo de edad donde más se ha concentrado el incremento relativo, con una escalada del 227%, frente a las 4.400 personas de este grupo que no tenían trabajo hace tres años. Por encima del 200% también ha aumentado el desempleo en el tramo de 45 a 54 años.

[43] En este contexto, la Orden EYE/1703/2010, de 10 de diciembre, modifica la Orden EYE/553/2009, de 6 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la financiación de los costes salariales de los trabajadores en situación o riesgo de exclusión social en las empresas de inserción (BOCyL núm. 241, de 16 de diciembre 2010).

nuevas medidas de austeridad en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, estableciendo, por ejemplo, la congelación de la oferta de empleo público hasta 2013, excepto en los Centros y Servicios de SACYL, Servicios Sociales y Educación[44].

Debido a la reducción de la actividad inmobiliaria, el sector más afectado por la crisis económica, en Castilla y León se intenta reactivar el sector de la construcción, proponiendo beneficios fiscales consistentes en deducciones en el IRPF del 15% de la inversión que se haga tanto en obras de reforma de la vivienda habitual como en la reparación de edificios de más de 30 años.

La negociación para el mantenimiento del empleo también ha estado presente en las grandes factorías de la Comunidad, principalmente en aquellas vinculadas al sector del automóvil, de gran importancia en Castilla y León, señaladamente el caso de Renault, empresa en la que se llegó a un importante acuerdo, del que fueron partícipes no solo los representantes de los trabajadores, comprometidos a aceptar medidas de flexibilidad laboral y congelación laboral, y de la empresa, sino también los Gobiernos central y autonómico y que, entre otros efectos, evitará el cierre de una factoría de las de Valladolid, en la que trabajan casi tres mil empleados, para lo cual se contemplan dos proyectos que, mediante la construcción de dos nuevos vehículos (uno eléctrico y otro convencional), otorgan viabilidad a la misma.

En cuanto a las empresas de negocios históricos (madera, textil, piedra natural), aun controlando el acceso a la materia prima en su entorno, están ligados al sector de la construcción y han sido arrastrados por la caída del mismo. Por tanto, los planes de estos sectores con un inmenso valor para la economía regional, por el peso que tienen en el ámbito rural, se enfocan a una diversificación de los mercados y a una progresiva innovación en sus procesos productivos.

Los sectores emergentes (energías renovables o tecnologías de la información) están notando menos la recesión económica ya que son actividades que sin estar al margen del mercado más tradicional, basan su desarrollo y crecimiento en productos de alta especialización y tecnología, para los que han tenido que desarrollar una estrategia de diversificación de clientes y mercados, lo que les genera unas expectativas de futuro esperanzadoras por su alto índice de competitividad.

No obstante, los principales yacimientos de empleo actualmente deberían ubicarse en el ámbito de los servicios a las empresas, en todo cuanto atañe a la prevención de riesgos laborales y, de un modo más general, en los servicios sociales, principalmente aquellos ligados al problema de la dependencia, pues si hay un dato que caracteriza a Castilla y León desde el punto de vista poblacional es su continuado proceso de envejecimiento, una baja densidad demográfica y una marcada tendencia a concentrarse en los núcleos urbanos, lo que conlleva que, teniendo en cuenta el número de municipios y la amplitud del territorio de la Comunidad, exista una gran despoblación y dispersión en el mundo rural, sin olvidar el importante flujo de inmigración extranjera.

Factores específicos que exigen la respuesta adecuada de los poderes públicos, poniendo en marcha todos los dispositivos y recursos necesarios. Estos objetivos aparecen referidos en la Exposición de Motivos de la reciente Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, aprobada en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 70.1.10 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León[45], que reconoce expresamente la consideración de los servicios sociales como un elemento significativo del sistema productivo y la capacidad generadora de riqueza y empleo de las

[44] Vid. Decreto 14/2011, de 24 de marzo, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de la Administración de la Comunidad de Castilla y León para el año 2011.

[45] Aprobado por LO 14/2007, de 30 de noviembre, atribuyendo a la Comunidad Autónoma de Castilla y León la competencia exclusiva en materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario; promoción y atención a las familias, la infancia, la juventud y los mayores; prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social, y protección y tutela de menores, de conformidad con lo previsto en el art. 148.1.20 CE.

actividades económicas realizadas para la dispensación de servicios sociales, tanto del sector público como de la iniciativa privada.

El principal avance de esta ley autonómica es la configuración del derecho a las prestaciones esenciales del sistema (ya sean de servicios, económicas o materiales)[46] como un auténtico derecho subjetivo de los ciudadanos, fundamentado en los principios de universalidad e igualdad.

En este sentido, la regulación de un "catálogo de servicios sociales" se convierte en el instrumento al alcance de todos los ciudadanos castellanos y leoneses para conocer cuáles son las prestaciones y servicios a los que pueden acceder y las condiciones y requisitos para su reconocimiento y disfrute[47], al margen de los catálogos de ámbito local que puedan aprobar las entidades locales competentes[48].

Dicho sistema de servicios sociales tiene como finalidad proporcionar una adecuada cobertura de las necesidades personales básicas (las requeridas para la subsistencia y que repercuten en la autonomía personal o en la calidad de vida del individuo) y de las necesidades sociales (exigidas para las relaciones familiares, interpersonales y de grupo y la integración y participación en la comunidad), para promover la "autonomía y el bienestar" de las personas y asegurar su derecho a vivir dignamente durante todas las etapas de su vida. Tales servicios (*ex* art. 5.2 Ley 16/2010) están especialmente dirigidos a favorecer el desarrollo integral, la autonomía, la igualdad de oportunidades y la integración plena de las personas mediante la detección de sus necesidades básicas, la prevención de las situaciones de riesgo, la eliminación o tratamiento de las situaciones de vulnerabilidad, desprotección, desamparo, dependencia o exclusión y la compensación de los déficits de apoyo social.

En cuanto a las prestaciones y servicios del sistema, se ha llevado a cabo la total integración de las prestaciones destinadas a la promoción de la autonomía personal, atención y protección de las personas ante situaciones de dependencia[49] como derecho subjetivo,

---

[46] El art. 14 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León, en vigor desde el 21 de marzo de 2011, considera como prestaciones "de servicio", las realizadas por profesionales y orientadas al diagnóstico, prevención, atención e inserción y promoción de la autonomía de las personas y, en su caso, de las unidades de convivencia y de los grupos, en función de sus necesidades sociales. Las "económicas" son aquellas aportaciones dinerarias provistas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León o por las entidades locales con competencia en servicios sociales, orientadas a la integración social, a la atención a situaciones de urgencia, a la promoción de la autonomía y la atención a personas dependientes y, por último, se consideran "prestaciones materiales" el conjunto de recursos no económicos que pueden concederse específicamente o como complemento y soporte de las prestaciones de servicio, entre otras la asistencia tecnológica, las ayudas instrumentales y las adaptaciones del medio físico orientadas a mejorar la accesibilidad, la autonomía personal y la adaptabilidad del entorno de los individuos, familias o grupos.

[47] Cuyo contenido incluirá, "al menos", la definición y clasificación de todas las prestaciones, el contenido e intensidad mínima de cada una, la población destinataria de la misma, los requisitos y condiciones para su acceso y disfrute, su titularidad, la aportación de la persona usuaria y la forma de financiación, el régimen de compatibilidad y la indicación de las prestaciones que deberá dispensar la Administración "de manera exclusiva" (art. 16.2 L 16/2010).

[48] En concreto, la responsabilidad pública en materia de servicios sociales corresponde a la Comunidad de Castilla y León, los Municipios con población superior a 20.000 habitantes y las Provincias, que ejercerán sus competencias en los Municipios con población igual o inferior a 20.000 habitantes, sin perjuicio de las competencias atribuidas al resto de las entidades locales por la legislación reguladora del régimen local o a las comarcas legalmente constituidas por la normativa correspondiente (art. 45 L 16/2010).

[49] Un análisis de su incidencia en la población y en los servicios sociales, teniendo siempre en cuenta las características específicas de Castilla y León puede verse en el Informe a iniciativa propia elaborado por el CES (Castilla y León), titulado: *Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Aplicación de la Ley 39/2006 en Castilla y León,* en 2010, profundizando en la implantación y desarrollo de la Ley y en el seguimiento del funcionamiento del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) en Castilla y León. Una valoración de los costes efectivos de las prestaciones y los servicios en la Comunidad, para poder evaluar qué parte de ese coste soporta cada una de las fuentes de financiación que fija la propia Ley, repartidas entre la Administración Central, la Autonómica y el propio beneficiario de la prestación o del servicio (copago) en la Resolución de 10 de febrero de 2011, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la que se publica el convenio de colaboración con la Comunidad de Castilla y León, para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado para el ejercicio 2010 (BOE 14 marzo 2011). En el Anexo I de dicho Convenio se establecen los "servicios y prestaciones" nuevos que serán objeto de financiación con cargo al mismo para hacer frente a la cobertura de las necesidades de atención de las personas valoradas con el grado III de Gran Dependencia y con el grado II de Dependencia severa. En concreto, en relación con la aplicación de la prestación económica vinculada al servicio en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado en los términos previstos en el art. 17 de la Ley 39/2006, se reconoce una prestación económica de carácter personal vinculada a la

calificando con este carácter, por ejemplo, la teleasistencia de forma automática para las personas mayores de 80 años que la precisen, la ayuda a domicilio, la atención en centros de día y de noche, la atención residencial, los servicios de prevención de las situaciones de dependencia o los de promoción de la autonomía personal, sin olvidar la protección jurídica y tutela de las personas mayores de edad incapacitadas legalmente y que se encuentren en situación de desamparo.

Al objeto de poder analizar los costes efectivos de las prestaciones y los servicios en la Comunidad de Castilla y León y evaluar qué parte de ese coste soporta cada una de las fuentes de financiación que fija la propia Ley de Dependencia, repartidas entre la Administración Central, la Autonómica y el propio beneficiario de la prestación o del servicio (copago), se ha emitido recientemente la Resolución de 10 de febrero de 2011, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la que se publica el convenio de colaboración con la Comunidad de Castilla y León, para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado para el ejercicio 2010[50].

Dicho convenio tiene por objeto contribuir a la financiación, mediante el establecimiento de una cantidad específica para esta finalidad, de los gastos de gestión del sistema, singularmente los derivados de la valoración de la situación de dependencia y apoyo para el reconocimiento y provisión de las prestaciones, así como los gastos derivados de la acreditación de centros y servicios, y los programas de formación de los cuidadores no profesionales. En virtud del mismo, la Administración General del Estado, a través del IMSERSO, aportará 22.639.331 €, mientras que la Comunidad de Castilla y León aportará 235.360.669 €. Asimismo el IMSERSO, mediante el correspondiente convenio suscrito con la TGSS, se hará cargo de la cotización a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales.

Un último elemento definidor del sistema autonómico de servicios sociales, es que en él se integran tanto los de titularidad pública como los de titularidad privada financiados total o parcialmente con fondos públicos, sin olvidar la importancia de la iniciativa privada y del denominado "tercer sector", en cuanto agentes que complementan la actuación de los poderes públicos.

4.- Una larga trayectoria de fomento de la contratación estable

Tanto la legislación como la doctrina judicial y científica han mostrado su preferencia hacia la contratación indefinida[51], buscando, sobre todo, la estabilidad en el empleo[52], si bien tal

---

adquisición del servicio en un centro debidamente acreditado y previsto en el programa individual de atención. En la doctrina, entre muchos, vid. el extraordinario estudio de MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, Mª.N.; MALDONADO MOLINA, J.A. y GONZÁLEZ DE PATTO, R.Mª.: *Manual de Derecho de la Dependencia (adaptado al EEES),* Madrid (Tecnos), 2010, especialmente págs. 161 y ss.

[50] BOE de 14 de marzo de 2011.

[51] Un estudio sobre la evolución histórica de esta preferencia en el ordenamiento español, por todos, en MARTÍNEZ EMPERADOR, R.: "Duración del contrato de trabajo", en AA.VV. (BORRAJO DACRUZ, E., Dir.): *Comentarios a las Leyes Laborales. El Estatuto de los Trabajadores*, T. IV, Madrid (Edersa), 1983, págs. 98 y ss.

[52] La clásica diversidad de intereses de empresarios y trabajadores queda también de manifiesto con relación a la estabilidad en el empleo: el trabajador está interesado en la estabilidad en el empleo, como modo de asegurar su sustento y el de su familia; por contra, el interés del empresario radica en gestionar libremente el factor trabajo, prescindiendo de cuantos trabajadores no precise como forma de maximizar sus beneficios, VICENTE PALACIO, Mª.A.: *El contrato de trabajo temporal para obra o servicio determinado*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1996, pág. 31; LAHERA FORTEZA, J.: "Sucesión de contratas y vigencia de los contratos para obra con la misma empresa contratista: una paradójica estabilidad precaria", *RL,* núm. 21, 2009, págs. 48-49 o CRUZ VILLALÓN, J.: "Contratación temporal y descentralización productiva", en AA.VV. (CAMPS, L.; RAMÍREZ, J.M y SALA, T., Dirs.): *Crisis, reforma y futuro del Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos en memoria del profesor Ignacio Albiol Montesinos,* Valencia (Tirant lo Blanch), 2010, págs. 115 y ss. Por ello habrá de aceptarse una posición intermedia que combine prudentemente el derecho de los trabajadores a una razonable seguridad en cuanto a la duración de su empleo y el derecho de los empresarios a organizar también racionalmente el proceso productivo adaptando las plantillas a las necesidades reales de cada momento". MONTOYA MELGAR, A.: "Estabilidad en el empleo y nuevas propuestas de fomento de la contratación indefinida", *DL*, núm. 58, 1999, pág. 16; PÉREZ REY, J.: *La transformación de la contratación temporal en indefinida: el uso irregular de la temporalidad en el trabajo,* Valladolid, 2004, págs. 87 y ss.; AA.VV. (TOHARIA CORTÉS, L., Coord.): *El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico,* Madrid (MTAS), 2005 o CRUZ VILLALÓN, J.: "En busca de la estabilidad perdida", *TL,* núm. 85, 2006, págs. 9 y ss.

principio ha quedado denostado[53] en épocas recientes, retrocediendo[54] tanto con la clara finalidad legal de servir como aliciente a la creación de empleo --o, en su envés, reducción del paro[55]--, como con la admisión judicial "de un alto grado de flexibilidad, que está llegando a forzar, incluso, el obligado respeto a la causalidad contractual, lo cual termina por consolidar la primacía de los principios vinculados a la temporalidad sobre aquellos que se asientan en la estabilidad"[56]. Y es que, en la actualidad, la flexibilidad se ha despojado de su carácter instrumental para convertirse en un fin en sí mismo. "De una flexibilidad del sistema se ha transitado a un sistema flexible"[57]. La importancia del factor e intereses en presencia explican el tránsito desde la estabilidad como principio, bajo la fórmula de presunción *iuris tantum* de un contrato a tiempo indefinido y a jornada completa, a otro en el cual queda reafirmado el denominado "sistema coyuntural de contratación temporal"[58]. La reforma del mercado laboral de 1994 eliminó la presunción de indefinición durante catorce años vigente, pero procedió a derogar de manera expresa tanto el art. 15.2 ET como la norma reglamentaria de 1984, en claro signo de disfavor respecto a un contrato no causal, aun cuando mantuvo la vigencia del art. 17.3.2º, previendo la contratación temporal como medida de fomento del empleo con una dimensión temporal anual, al remitir su fijación a las leyes presupuestarias[59]. La Ley 10/1994, de 19 de mayo, tenía por destinatarios a los perceptores de prestaciones de desempleo y a pequeños empresarios. El legislador actuaba así bajo la firme convicción de que son las pequeñas y medianas empresas las que en los últimos años han creado mayor número de empleos, y las que en un futuro continuarán actuando como verdadero factor dinámico principal --y prácticamente único dada la tendencia a la descentralización productiva-- en el desarrollo de puestos de trabajo.

Con todo, procede reconocer cómo muchas veces el papel impulsor del empleo atribuido a las pequeñas y medianas empresas encuentra fundamento, en realidad, en la confusión entre creación de empleo y desarrollo de actividades terciarias; sector productivo en el cual la participación de estas unidades productivas es más elevada que en el secundario. De este modo, considerar a las pequeñas y medianas empresas como factor dinámico fundamental en la

---

[53] PEDRAJAS MORENO, A.: "El contrato para el fomento de la contratación indefinida", en AA.VV. (VALDÉS DAL-RE, F., Dir.): *La reforma pactada de las Legislaciones Laboral y de Seguridad Social*, Valladolid (Lex Nova), 1997, pág. 125; MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R.: "Fomento de la contratación indefinida y conversión del empleo temporal en fijo", en AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., Dir. y Coord.): *Aspectos puntuales de la Reforma Laboral de 2006,* Murcia (Laborum), págs. 37 y ss.; LUJÁN ALCARAZ, J.: "Las medidas de impulso a la contratación indefinida", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V., Dir.): *La reforma laboral de 2006. Análisis de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre,* Cizur Menor (Aranzadi), 2007, págs. 55-56 o, más reciente, "El contrato de fomento de la contratación indefinida", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V., Dir. y MARTÍN JIMÉNEZ, R., Coord.): *La reforma laboral de 2010,* Cizur Menor (Aranzadi-Thomson Reuters), 2010, págs. 257 y ss.

[54] La crisis económica ha hecho cuestionarse la defensa indiscriminada del principio de estabilidad en el empleo y la concepción restrictiva y subordinada de la contratación temporal. RUÍZ CASTILLO, Mª.M.: "La duración del contrato de trabajo: estudio de su régimen legal y jurisprudencial", *RPS*, núm. 138, 1983, pág. 25.

[55] "Cuando el empleo disminuye a niveles que se estiman críticos, empleadores, sindicatos y gobiernos buscan con empeño en todos los campos aquellos elementos que puedan estimular a empleadores y trabajadores a concertar contratos de trabajo, de cualquier naturaleza y especie, pero siempre con el objetivo de dar ocupación al mayor número posible de personas, pues se ha llegado a decir que el empleo precario es preferible al desempleo total", IGLESIAS CABERO, M. y MARÍN CORREA, J.Mª.: *Comentario de urgencia al marco normativo del contrato a tiempo parcial*, Madrid (Colex), 1999, pág. 9.

[56] MERCADER UGUINA, J.R.: *La contratación temporal en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1999, pág. 153.

[57] VALDÉS DAL-RE, F.: "Poder normativo del Estado y sistema de relaciones laborales: menos derechos pero más derecho y desigual", *RL,* núm. 17, 2000, pág. 10.

[58] BARREIRO GONZÁLEZ; CAVAS MARTÍNEZ, F. y FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: *Contratos laborales temporales. Guía legal, jurisprudencial y práctica*, Madrid (La Ley), 1993, pág. 266. En aplicación de lo previsto en los arts. 15.2 y 17.3.2º ET 1980 (redactados por la Ley 32/1984, de 2 de agosto), el RD 1989/1984, de 17 de octubre, como medida de fomento del empleo, permitió --paradójicamente-- la contratación temporal sin causa objetiva justificativa de la temporalidad, con la finalidad de potenciar la creación de trabajo en favor de operarios desempleados inscritos en la Oficina de Empleo y para cualquier actividad, con independencia de su naturaleza y facilitando la contratación temporal como fórmula para atender las necesidades permanentes de la empresa, cuando la regla general seguía siendo la presunción de indefinición del art. 15.1 ET 1980 para los contratos temporales sin causa. Esta normativa potenció la "flexibilidad de entrada" y permitió la normalización de la contratación temporal, mediante la cual se trató de resolver, "con una burda reforma de choque", las necesidades de adaptación de las empresas a unas plantillas capaces que respondieran a sus necesidades productivas, fomentando al tiempo la creación de empleo. RIVERO LAMAS, J.: "Política de convergencia, flexibilidad y adaptación del Derecho del Trabajo", en AA.VV. (RIVERO LAMAS, J., Coord.): *La flexibilidad laboral en España*, Zaragoza (Instituto universitario de Relaciones Laborales), 1983, pág. 18.

[59] CASAS BAAMONDE, Mª.E.: "El acceso al empleo y las modalidades de contratación laboral", en AA.VV. (MARTÍNEZ ABASCAL, V.A., Coord.): *La nueva regulación de las relaciones laborales. Primeras Jornadas Universitarias Tarraconenses de Derecho Social*, Tarragona (Universidad Rovira i Virgili) 1995, pág. 23.

generación de nuevos puestos no sería sino "consecuencia de dos fenómenos relacionados entre sí: la tendencia al desarrollo de actividades terciarias y el hecho de que las empresas de este sector tienen un tamaño inferior a las del sector de la industria"[60].

Es preciso reconocer, además, cómo muchas veces esta creación de nuevos puestos de trabajo es la contrapartida a su destrucción en las grandes empresas[61], que encuentra, sólo en parte, acomodo en estas nuevas unidades productivas y, en el resto, llama directamente a diversas fórmulas de trabajo oculto[62]; si así fuera, tales programas, lejos de contribuir a crear empleo, contribuirían a hacerlo aflorar desde la economía sumergida.

Desde otro punto de vista, algunas medidas contra el paro han acabado provocando un efecto negativo, contrario al pretendido al existir contrataciones fraudulentas y percepciones indebidas de subsidios[63]. Queriendo fomentar el empleo a través de la contratación temporal, la legislación ha castigado el empleo estable, o ha actuado al menos como mecanismo destructor de tal empleo[64]; de igual modo, la proliferación de contratos temporales ha provocado su peligrosa precarización[65].

La reforma laboral de 1997 asumió como retos, no sólo la creación de empleo, sino su mejora y la reducción de la temporalidad[66], es decir, buscaba responder conjuntamente al paro, a la precariedad laboral en el empleo y a la alta rotación de los contratos --y sus efectos: descualificación, desmotivación, inestabilidad laboral y personal, siniestralidad laboral, disminución del consumo...[67]--, potenciando, al tiempo, la capacidad para generar empleo estable, sustituyendo así --en la medida de lo posible-- trabajo precario por trabajo estable y los contratos temporales por contratos por tiempo indefinido (Exposición de Motivos de la Ley 63/1997, de 26 de diciembre) y fomentando fórmulas de contratación indefinida, eliminando para ello las medidas de fomento al empleo temporal, salvo las previstas en favor de los trabajadores minusválidos[68].

La fuente de esta reforma legislativa fue el Acuerdo Interconfederal sobre Estabilidad en el Empleo (AIEE) --merecidamente calificado como "pacto político"[69]--, firmado el 28 de abril de 1997 por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal (CEOE y CEPYME y CC.OO y UGT), quienes efectuaron una serie de apuestas decididas y decisivas: potenciar la contratación indefinida[70]; favorecer la inserción laboral y la formación teórico-práctica de los jóvenes; especificar y delimitar los supuestos de utilización de la contratación temporal, especialmente los contratos de obra o servicio y eventual por circunstancias de la producción[71]; y, en fin, mejorar conjuntamente con el Gobierno el marco de la protección social del trabajo a tiempo parcial.

---

[60] FITA ORTEGA, F.: *La pequeña y mediana empresa en el ordenamiento jurídico-laboral*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1997, pág. 122.

[61] GREFFE, X.: *¿Crean empleo las PYMES?*, Madrid (MTAS), 1987, pág. 18.

[62] CASTILLO, J.J.: "Descentralización productiva, trabajo y pequeña empresa (estudio de un caso)", *RL*, núm. 8, 1985, pág. 129.

[63] FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.; MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *El Derecho del Trabajo tras las últimas reformas "flexibilizadoras" de la relación laboral*, Madrid (CGPJ), 1998, págs. 282-283.

[64] RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "La reforma legislativa anunciada y el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo", *RL*, 1997, T. I, pág. 75.

[65] La arraigada costumbre de la temporalidad ha creado unos hábitos y costumbres en los empresarios, pero también en los trabajadores, quienes ven como normal y frecuente la rotación, el encadenamiento de contratos bajo diversas formas contractuales y el aumento del número de trabajadores con contratos temporales. LÓPEZ GANDÍA, J.: "Los contratos de obra o servicio y eventualidad, y la negociación colectiva", *AL*, núm. 12, 1997, pág. 327.

[66] PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: "El contrato de fomento de la contratación indefinida", *AL*, núm. 31, 1997, pág. 791.

[67] PASCUAL ALLEN, Mª.C.: "Los contratos temporales y las empresas de trabajo temporal", en AA.VV. (VALDÉS DAL-RE, F., Dir.): *La reforma pactada de las legislaciones laboral y de Seguridad Social*, Valladolid (Lex Nova), 1997, pág. 98.

[68] PEDRAJAS MORENO, A.: "Novedades en la contratación laboral tras el Real Decreto-Ley 8/1997, de 16 de mayo", *RL*, núm. 13, 1997, pág. 28.

[69] VIDA SORIA, J.: "Los Acuerdos para la Estabilidad en el Empleo y la Negociación Colectiva de 1997, en el marco de las reformas del sistema normativo para las relaciones de trabajo", *RL*, núm. 12, 1997, pág. 21.

[70] "Hablar de estabilidad en la entrada [del trabajador en el empresa] implica tener una preferencia por la contratación por tiempo indefinido. El contrato temporal, por definición, sería bien la negación o bien la matización de la estabilidad en la empresa", DEL REY GUANTER, S.: "Norma estatal, negociación colectiva y estabilidad en el empleo", en AA.VV.: *La duración del contrato de trabajo*, Madrid (CES), 1996, pág. 8.

[71] Sin impedir, por ello, el juego de la negociación colectiva. Al respecto, MARTÍNEZ GIRÓN, J.: "Ampliación y reducción por convenio colectivo de las modalidades y términos de los contratos temporales de trabajo", *AL*, núm. 6, 1998, págs. 95

Teniendo como referencia el mencionado Acuerdo[72] (valorado en términos ciertamente positivos, en cuanto garantiza un mayor consenso social y permite abordar los problemas por quienes más cercanamente los sienten[73]) y con la finalidad de proporcionar respuesta urgente a los graves problemas en aquél apuntados, el Gobierno dictó --en buena muestra de ese fenómeno jurídico complejo, propio de los Estados sociales y democráticos de Derecho, conocido con el nombre de "legislación negociada"[74]--, los Reales Decretos-leyes 8 y 9/1997, de 16 de mayo (convalidados posteriormente en trámite parlamentario y sustituidos por las Leyes 63 y 64/1997, de 26 de diciembre, respectivamente)[75].

La nueva redacción dada al art. 17.3 ET por el Real Decreto-Ley 8/1997 dejó bien a las claras la intención del nuevo enfoque legal, al desaparecer cualquier mención a la contratación temporal como medida de fomento del empleo[76] e introducir un párrafo final a tenor del cual las medidas a adoptar por el Gobierno estarán orientadas, prioritariamente, a fomentar el empleo estable de los trabajadores desempleados y la conversión de contratos temporales en contratos por tiempo indefinido, intentando "satisfacer tanto la exigencia empresarial de vías más flexibles en la gestión de su personal como la exigencia sindical de reducir el proceso de precarización salvaje de los contratos de trabajo confiando que ello dé como resultado la creación y el mantenimiento de empleos también estables"[77].

De este modo, la finalidad primordial asumida consiste no sólo en frenar los graves efectos producidos tanto por las altas tasas de paro como por la precariedad en el empleo sobre el crecimiento económico[78]; sino también en conseguir que la recuperación económica tenga un reflejo social inmediato en la creación de empleo; pero no de cualquiera, sino del estable y de mayor calidad, "que reduzca la elevada tasa de paro, la excesiva temporalidad y la intensa rotación de los contratos, haciendo compatibles los objetivos de flexibilidad en la gestión de las relaciones laborales y de seguridad o permanencia en el puesto de trabajo"[79].

Para lograr tal resultado, el medio utilizado vuelve a ser la fijación de "un marco adecuado de relaciones laborales que posibilite una mayor flexibilidad al tiempo que una mayor permanencia en el empleo, siendo sus objetivos inmediatos la inserción laboral de los jóvenes y su formación en y para el trabajo, la promoción de contratos indefinidos y el control de la contratación temporal, la clarificación y abaratamiento del despido objetivo económico y el protagonismo de la negociación colectiva interconfederal y sectorial estatal"[80].

---

y ss.

[72] Hasta el punto de llegar a afirmar cómo "quienes realmente han producido, han elaborado, el contenido material de tal norma son los denominados 'agentes sociales' (las organizaciones sindicales y empresariales más representativas)... En definitiva, lo que el Gobierno ha hecho mediante el dictado del RDLey no ha sido sino afrontar la elaboración de las correspondientes disposiciones a fin de conectar la dicción literal de la norma con los compromisos, fines y resultados de lo previsto en el Acuerdo", PEDRAJAS MORENO, A.: "Novedades en la contratación laboral...", cit., pág. 7.

[73] ALFONSO MELLADO, C.L.: *La nueva regulación del contrato de trabajo a tiempo parcial: aspectos laborales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1999, pág. 19.

[74] BORRAJO DACRUZ, E.: "Los nuevos contratos laborales o la magia social de las leyes pactadas", *AL*, núm. 26, 1997, pág. 631. Este fenómeno de la legislación negociada "constituye el procedimiento normativo de síntesis en el que se funden los dos cauces históricos de juridificación de aquellas relaciones sociales; en el que convergen, en suma, soberanía política y autonomía privada", VALDÉS DAL-RE, F.: "La legislación laboral negociada entre la concertación social y el diálogo social", en AA.VV. (VALDÉS DAL-RE, F., Dir.): *La reforma pactada de las legislaciones laboral y de Seguridad Social*, cit., pág. 28.

[75] La utilización de esta técnica legislativa ha sido contestada por algún sector de la doctrina, pues "esta justificación no convence. Si en la negociación de los acuerdos interconfederales se han invertido muchos meses, y se ha pedido reiteradamente acopio de paciencia para la maduración de las decisiones, no parece coherente negar su tiempo y su papel a la tramitación parlamentaria. Bien está la legislación negociada, pero no a costa de reducir a la mínima expresión la labor del órgano al que la Constitución encarga la elaboración de las leyes", MARTÍN VALVERDE, A.: "La reforma laboral de 1997", *Derecho de los Negocios*, núm. 84, 1997, pág. 15.

[76] Algún autor ha advertido sobre los efectos negativos de tal omisión, pues con dicha supresión el Gobierno queda libre para establecer contratos del fomento de empleo con la duración que estime más conveniente y, además, tampoco está obligado a imponer una cierta compensación como indemnización para el caso de su extinción. BORRAJO DACRUZ, E.: "Los nuevos contratos laborales o la magia social de las leyes pactadas", cit., pág. 645.

[77] RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "La reforma legislativa anunciada y el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo", cit., pág. 73.

[78] PALOMINO SAURINA, P.: "El contrato para la formación", *AL*, núm. 17, 1998, pág. 319.

[79] GALIANA MORENO, J.Mª. y CAVAS MARTÍNEZ, F.: "Algunas consideraciones sobre la última reforma legislativa del mercado de trabajo. (A propósito de los Reales Decretos-leyes 8/1997 y 9/1997, de 16 de mayo)", cit., pág. 242.

[80] CASAS BAAMONDE, Mª.E.: "Diálogo y concertación social: el Acuerdo Interconfederal sobre Estructura de la Negociación Colectiva", *RL*, núm. 10, 1997, pág. 90. En efecto, el AIEE deja clara su intención de otorgar mayor protagonismo en la

Para fomentar el empleo de calidad querido (recuperando elementos cualitativos que llevaban a considerar, con argumentos firmes, cómo "las formas de trabajo precario atentan directamente contra la profesionalidad y la estabilidad"[81]) el ejecutivo ha optado por incluir una doble solución: potenciar la contratación indefinida, especialmente mediante la introducción del nuevo contrato para el fomento de la contratación indefinida[82]; y, al tiempo, delimitar los supuestos en los cuales será posible acudir a la contratación temporal, en particular los contratos de obra o servicio y eventual por circunstancias de la producción[83]. Sin llevar a cabo una regulación *ex novo* de las modalidades contractuales afectadas, sino únicamente la mejora o perfeccionamiento de ciertos aspectos en su régimen jurídico, manteniendo en lo demás inalterada la situación normativa preexistente.

El cuadro vigente de la duración del contrato obedece al siguiente esquema:

1.- Contrato común de trabajo por tiempo indefinido, recurso libre para la contratación y modelo contractual con fuerza atractiva para recoger aquellas situaciones contrarias a las normas (art. 15.2 y 3 ET).

2.- Contrato para el fomento de la contratación indefinida, en verdad un contrato de trabajo común por tiempo indefinido con una exclusiva peculiaridad en materia de despido objetivo y promocionado mediante una serie de incentivos fiscales y de Seguridad Social.

3.- Contratación temporal causal, género en el cual deben ser incluidas las siguientes especies de contrato: para la realización de obra o servicio determinado, para cubrir eventualidades derivadas de circunstancias de la producción y para sustituir a trabajadores con contrato en suspenso o para cubrir una vacante (art. 15.1 ET, desarrollado por el RD 2720/1998, de 18 de diciembre).

4.- Con otra causa, pero de similar consecuencias en la política de empleo --creando vías para la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo--, el art. 11 ET regula los denominados contratos formativos: contrato para la formación y el aprendizaje y contrato en prácticas.

5.- Sea con carácter indefinido o en alguna de las modalidades temporales, el art. 12 ET acoge una nueva regulación del contrato a tiempo parcial más flexible y, con entidad propia en su seno, el trabajo fijo-discontinuo y el contrato de relevo.

En el seno de la política de empleo, los estímulos a la concertación de contratos de trabajo cuentan con una larguísima trayectoria legislativa en nuestro ordenamiento jurídico, siendo el prototipo el contrato a tiempo completo y además de duración indefinida[84]. Con ello, parece que

---

contratación a la negociación colectiva, especialmente en cuanto hace a los contratos formativos y temporales causales, siguiendo la línea de mantener las atribuciones a las partes sociales en la regulación de las condiciones de empleo y consintiendo, incluso --como en la anterior--, la posibilidad de que en ciertos aspectos normativos la negociación colectiva quede habilitada para alterar las propias previsiones legales. MARTÍN VALVERDE, A.: "La reforma laboral de 1997", cit., pág. 7.

[81] RIVERO LAMAS, J.: "El empleo y las relaciones laborales en el umbral del siglo XXI: Una perspectiva comparada", *TL*, núm. 44, 1997, pág. 17. Un análisis más actual en CRUZ VILLALÓN, J. (Coord.): *Eficacia de las normas laborales desde la perspectiva de la calidad en el empleo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2010.

[82] MARTÍN VALVERDE, A.: "El contrato de trabajo para el fomento de la contratación indefinida: un primer balance", en AA.VV. (MARTÍNEZ ABASCAL, A.J.): *Presente y futuro de la contratación laboral y de las pensiones*, Granada (Comares), 2000, págs. 9 y ss.

[83] MARTÍNEZ GIRÓN, J.: "Ampliación y reducción por convenio colectivo de las modalidades y términos de los contratos temporales de trabajo", cit., págs. 90-91.

[84] CAMPS RUÍZ, L.M.: "Los incentivos en materia de Seguridad Social para el fomento de la contratación indefinida y la

la implícita finalidad legislativa era la de evitar la doble precariedad que afectara, de manera simultánea, a la duración de los contratos y a la intensidad temporal de la prestación laboral. Ahora bien, en esta materia se ha conocido un importante cambio de rumbo que ha afectado a la segunda de tales variables a partir de los cambios legislativos[85] que han abogado también por estimular la realización de contratos a tiempo parcial (opción que ya había sido anticipada por las legislaciones de algunas Comunidades Autónomas que admitían --y admiten-- ayudas a la contratación indefinida a tiempo completo que se prorratean en función de la duración de la jornada)[86]. El resultado es que la pauta dominante --que no la única-- parece haberse desplazado hacia los incentivos en favor de la contratación laboral de carácter estable, tanto si ella se concierta a tiempo completo como a tiempo parcial[87].

La reforma laboral de los años 2010 y 2011 tiene entre sus objetivos reducir la dualidad del mercado de trabajo entre fijos y temporales e impulsar el empleo estable, creando así mejores condiciones para incrementar la flexibilidad interna en el desarrollo de las relaciones laborales. La reducción de la dualidad del mercado laboral se intenta lograr a través de tres líneas de acción que inciden en la contratación temporal, indefinida y formativa.

En primer lugar, la reforma renueva e impone límites temporales en los contratos de duración determinada y facilita la convergencia de costes extintivos con el contrato indefinido (la imposición de límites temporales a los contratos de duración determinada intenta una paulatina absorción de empleo precario en estable, desincentivando a la vez la utilización de estas modalidades contractuales, mientras que la redefinición del despido por causas empresariales con un coste extintivo apoyado por un fondo y la generalización del contrato de fomento de la contratación indefinida incentivan el empleo estable con, si la reforma es efectiva, una convergencia de indemnizaciones en el año 2015 de doce días salario/año entre la extinción de los contratos temporales y el despido empresarial procedente de los indefinidos).

En un segundo plano, el legislador impulsa el contrato de fomento de la contratación indefinida generalizándolo entre los desempleados, facilitando la conversión de temporales por esta vía y flexibilizando el despido objetivo improcedente de 33 días salario/año. Finalmente, los contratos formativos, pensados para la inclusión social de los jóvenes, son adaptados y mejorados.

Estas tres líneas de acción muestran la racionalidad sistemática de un cambio normativo que pretende crear mejores condiciones para la absorción de empleo precario en fijo y una más generalizada contratación indefinida sin cambiar las estructuras del sistema porque las causas flexibles de los contratos temporales permanecen y no se elimina el contrato indefinido ordinario de 45 días salario/año[88]. La opción escogida es claramente reformista y gradual, confiando al

---

estabilidad en el empleo" en ALBIOL MONTESINOS, I., *et alii: La reforma laboral de 1997,* Valencia (Tirant lo Blanch), 1997, págs. 77 y ss.; FERNÁNDEZ LÓPEZ, Mª.F.: "Los incentivos para el fomento de la contratación indefinida", en AA.VV. (VALDÉS DAL-RE, F., Dir.): *La reforma pactada de las legislaciones laboral y de Seguridad Social,* cit., págs. 149 y ss.; CRUZ VILLALON, J.: "Los instrumentos de fomento de la contratación indefinida" en AA.VV. (RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.; VALDÉS DAL-RE, F. y CASAS BAAMONDE, Mª.E. Coords.): *Estabilidad en el empleo, diálogo social y negociación colectiva. La reforma laboral de 1997,* Madrid (Tecnos), 1998, págs. 168 y ss.; APARICIO TOVAR, J.: "Incentivos en materia de Seguridad Social a la contratación indefinida", *Gaceta Sindical,* núm. 158, 1997, págs. 41 y ss.; ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: "Los estímulos a la contratación laboral: una apuesta, no del todo uniforme, en favor del empleo estable" o PURCALLA BONILLA, M.A.: "Incentivos a la contratación indefinida ordinaria y para fomento del empleo", ambos en AA.VV. (MARTÍNEZ ABASCAL, V.A., Coord.): *Presente y futuro de la contratación laboral...,* cit., págs. 7 y ss. y 145 y ss., respectivamente.

[85] En concreto, la Disposición adicional 43ª de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social y RD 4/1999, de 8 de enero, que da nueva redacción al art. 7.1 del RD 1451/1983, de 11 de mayo, sobre fomento del empleo de los trabajadores minusválidos. Dicho precepto, así como todo el Capítulo II del RD 1451/1983, de 11 de mayo se deroga por la disposición derogatoria única del Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, si bien "sus disposiciones permanecerán en vigor hasta que se aprueben la Estrategia Española de Empleo y el Plan Anual de Política de Empleo para el ejercicio 2012. No obstante, las acciones y programas que se hayan iniciado con anterioridad a esa fecha, se desarrollarán hasta su finalización de conformidad con lo establecido en dichas disposiciones".

[86] Por poner algún ejemplo, y entre otras, las de Andalucía, Asturias, Castilla y León, Madrid y Murcia.

[87] Entre muchos, ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: "Los incentivos a la contratación estable a tiempo parcial: un significativo y polémico cambio de rumbo", en AA.VV. (CASAS BAAMONDE, Mª.E. y VALDÉS DAL-RE, F. (Coord.): *Los contratos de trabajo a tiempo parcial,* Valladolid (Lex Nova), 1999, pág. 254.

[88] Un amplio análisis en LAHERA FORTEZA, J.: "La flexibilidad laboral en la contratación y en el despido", en AA.VV. (VALDÉS DAL-RE, F. y LAHERA FORTEZA, J., Dirs.): *Relaciones laborales, organización de la empresa y globalización,* Madrid (Cinca), 2010, págs. 261 y ss.; LAHERA FORTEZA, J.: "La reforma de la contratación laboral", *RL*, núms. 21-22, 2010, págs. 47 y ss.; SEMPERE NAVARRO, A.V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R.: "La reforma del mercado de trabajo mediante el Decreto-Ley 10/2010", *AS,* núms. 7-8, 2010, págs. 104 y ss.; LUJÁN ALCARAZ, J.: "El contrato para el fomento de la

paso del tiempo, tanto la posible absorción de empleo temporal en fijo (lo que puede tener cierta incidencia en situaciones de precariedad estable) como la mayor utilización por las empresas de los contratos indefinidos, una vez consolidado el nuevo régimen jurídico de los despidos.

Dicha apuesta reformadora tendrá que ser confrontada con la realidad de los hechos, pues existe un antecedente que permite dudar del logro efectivo de la disminución de la temporalidad laboral a través de este cambio normativo. La reforma laboral del año 2010 tiene una línea continuista con la del año 2006, que apenas tuvo efecto en la reducción de la temporalidad, salvo en una primera fase, gracias, en parte, a los efectos de las subvenciones de las conversiones de contratos temporales en indefinidos.

El legislador persiste en unos planteamientos que, hasta el momento, han tenido escasos resultados, aunque es cierto que el cambio normativo es ahora más incisivo y ambicioso, tanto en la contratación temporal como en la indefinida, introduciendo nuevas reglas en el despido.

Como con acierto se ha dicho, "sólo los hechos y el tiempo podrán juzgar la eficacia de las medidas adoptadas" [89]. Para los más optimistas, el cambio es necesario, loable y positivo, al margen de sus resultados efectivos, porque incluso la hipotética constatación de la insuficiencia de las medidas adoptadas puede tener la virtud de levantar algunos tabúes en la acción política laboral, facilitando la adopción de medidas más contundentes en el logro del objetivo de la reducción de la dualidad del mercado de trabajo[90]. Es evidente que esta reforma descarta ir por la vía del propuesto "contrato indefinido único" con un coste extintivo creciente en función de la antigüedad, que , con efectos positivos pero grandes riesgos jurídicos y sociales, rompería la médula de la dualidad, transformando todo el sistema de contratación y despido[91], pero también es cierto que la reforma 2010, si no da los resultados esperados, allana el camino hacia la articulación futura de un contrato indefinido único o de alguna otra fórmula más contundente de la reducción de la temporalidad en el mercado de trabajo.

Con todo, las ayudas que se conceden actualmente para estimular la contratación laboral, en cuanto al tipo de contratos o en cuanto a las personas contratadas[92] no agotan el catálogo de las que podrían imaginarse como adecuadas a los fines perseguidos, pues junto a los estímulos tradicionales [las entregas de dinero en metálico (subvenciones), la reducción de las cargas sociales (bonificaciones de cuotas) o de las cargas fiscales (desgravaciones tributarias) y el fomento de actividades formativas (cursos o programas de formación profesional)] cabría pensar en sustituir la entrega o el ahorro de dinero por atribuciones cualitativas a los empleadores que utilicen ciertos contratos o contraten a ciertas personas (especialmente a los jóvenes), tales como la preferencia para contratar con las Administraciones Públicas, la concesión de ayudas técnicas para renovación empresarial, la obtención de algún título o distintivo de ejemplaridad de efectos polivalentes, y tantos otros similares[93].

---

contratación indefinida tras el Decreto-Ley 10/2010", *AS,* núm. 7-8, 2010, págs. 13 y ss. o FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.; ABRIL LARRAINZAR, Mª.P. y MEGINO FERNÁNDEZ, D.: *La reforma laboral de 2010: un análisis teórico-practico,* Madrid (CEF), 2010.

[89] LAHERA FORTEZA, J.: "La reforma de la contratación laboral", cit., págs.79-80.

[90] PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: "La reforma laboral: parturient montes", *Diario La Ley,* núm. 7441, 8 de julio de 2010, pág. 8.

[91] Exhaustivos análisis sobre la viabilidad de esta propuesta, con sus posibles ventajas y desventajas en GOERLICH PESET, J.Mª.: "Contrato único o reforma del despido por causas empresariales", *RL,* núm. 1, 2010, págs. 73 y ss.; RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M: "Algunos aspectos jurídicos de la propuesta del contrato único", *RL,* núm. 1, 2010, págs. 97 y ss. y LAHERA FORTEZA, J.: "Elogio y crítica jurídica a la propuesta del contrato de trabajo único", *RL,* núm. 1, 2010, págs. 119 y ss.

[92] Así, por ejemplo, la necesidad de destinar estímulos públicos a la contratación de las mujeres trabajadoras significa reconocer que la igualdad de trato por razón de sexo no ha sido acogida por la sociedad. En este sentido, la legislación no debe preocuparse únicamente de cubrir las cotizaciones sociales del segundo trabajador, sino que también ha de extender el estimulo a la cobertura del porcentaje de salario que el empleador habrá de seguir pagando a la trabajadora ausente para completar, con arreglo a convenio colectivo o a la costumbre sectorial o empresarial, la prestación social sustitutiva de la renta de trabajo. DE LA VILLA GIL, L.E.: "'*Do ut facias'*. En torno a los estímulos a la contratación laboral", cit., pág. 580.

[93] DE LA VILLA GIL, L.E.: "'*Do ut facias'*. En torno a los estímulos a la contratación laboral", cit., pág. 575.

5.- La lucha contra el paro y la exclusión social. Sustitución de medidas pasivas por políticas activas de empleo *ex* 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

El gran problema de nuestro tiempo, la falta de trabajo para todos, es causa fundamental de exclusión social, sobre todo a partir de la pérdida de los subsidios de sustitución que se instrumentan desde los poderes públicos para paliar los graves efectos de este mal social. No hace falta retener el discurso conforme al cual el desempleo (el oficial, aquel que ignora en sus cifras el volumen de economía sumergida --otra cuestión digna de reflexión aparte--) y la exclusión social[94] son, probablemente, los problemas fundamentales de la sociedad española, al menos en su repercusión social y económica (aun cuando algunos los consideren un "mal necesario" en la época actual).

Precisamente son dos los órdenes de consideraciones, al hilo de profundas transformaciones de la situación de crisis de empleo, sobre las cuales se asienta el cambio de rumbo en la dinámica de la política de empleo actual (teniendo en cuenta que la coordinación cada vez más estrecha entre la política de empleo y el Derecho del Trabajo ha significado sobre todo la instrumentalización del Derecho del Trabajo y, muy en particular, de la legislación laboral al servicio del empleo, entendida sobre todo como incremento del número de contrataciones al margen de su estabilidad y calidad)[95].

Por una parte, la derivada de la "crisis" del sistema de protección social --sometido a las presiones de la política de reconversión y tecnificación creciente, aparte de a las consecuencias sociológicas de la crisis duradera y otros elementos demográficos-- y los efectos negativos que ello podría tener sobre el sistema económico y social general; por otra, los efectos de la "mundialización" y "globalización" de la economía[96], que generan una "sociedad del riesgo" caracterizada por la eliminación de "redes de seguridad" proporcionadas por las regulaciones y compromisos normalizados de estabilidad del factor trabajo y del entramado de servicios vinculados a los salarios diferidos y sociales del Estado de bienestar. La necesidad de reestructurar los sistemas de protección para hacer frente a nuevas necesidades sociales agudizadas en torno al desempleo[97] y las situaciones de dependencia, provocadas por su extensión y duración prolongada, constituyen en la actualidad una auténtica "cuestión social"[98]. Desde este punto de vista, la institucionalización de las políticas de protección contra el desempleo confiere a las mismas una función no sólo social[99], sino también de regulación institucional de los cosificados "mercados" de trabajo[100] en atención a las variables del ciclo económico[101] y a la sucesión de las continuas crisis[102].

---

[94] Interesantes las soluciones aportadas en el informe del CES: *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan Nacional para la inclusión social,* Madrid (CES), 2001.

[95] RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "Empleabilidad y acceso a la formación", *RL,* núm. 10, 2001, pág. 1 y LANDA ZAPIRAÍN, J.P.: "Las relaciones entre el Derecho del Trabajo y el Derecho del Empleo...", cit., págs. 817 y ss.

[96] Al respecto, GONZALO GONZÁLEZ, B.: "'Globalización' económica y Seguridad Social: su porfía en la Europa del euro", *RL,* núm. 2, 2000, págs. 11 y ss.

[97] El desempleo, en su dimensión actual, es la enfermedad clásica de las sociedades altamente industrializadas. Tan es así, que justifica afirmaciones para las cuales ninguna economía puede funcionar bien sin algo de paro (LAYARD, R., NICKELL, S. y JACKMAN, R.: *La crisis del paro,* Madrid (Alianza Editorial), 1996, pág. 10), si bien precisamente cuando éste es masivo adquiere un carácter disfuncional. MONEREO PÉREZ, J.L.: *El sistema de protección por desempleo en España,* Valencia (Tirant lo Blanch), 1997, pág. 16.

[98] Por todos, ROSANVALLON, P.: *La nouvelle question sociale. Repensar l' Etat-providence,* París (Le Seuil), 1995, sobre todo págs. 163 y ss.

[99] Por extenso, FINA, LL.: *El reto del empleo,* Madrid (Mac Graw Hill), 2001 ó PURCALLA BONILLA, M.A. y CISCART BEA, N.: "Derecho del empleo: delimitación y contenido", *TS,* núm. 131, 2001, págs. 9 y ss.

[100] FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *El Derecho del Trabajo tras las últimas reformas "flexibilizadoras"...,* cit., pág. 879.

[101] El paro es hoy el problema fundamental de la economía española, por su repercusión social y "económica" (despilfarro de recursos humanos y costes crecientes en la cobertura pública de las situaciones de desempleo), CRUZ ROCHE, I.: "La protección por desempleo", en AA.VV.: *V Informe sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000,* Madrid (MTAS), 1994, pág. 1507.

[102] Atribuyendo el desempleo europeo a la disminución relativa de la demanda de trabajo poco cualificado, a la rigidez de los salarios y a que los sistemas de protección social son demasiado generosos. HEYLEN, F.; GOUBERT, L. y OMEY, E.: "El desempleo en Europa: ¿un problema de demanda relativa o de demanda global de fuerza de trabajo?", *RIT,* núm. 1, Vol. 115, 1996, págs. 17 y ss.

En este sentido, los beneficios de la contratación estable constituyen un serio aviso de que las cuotas de Seguridad Social son, en la práctica, un impuesto sobre el empleo. La lección es clara: la creación de empleo estable (fomentada desde la propia negociación colectiva)[103] reside en la reducción de las cuotas. Tales premisas explican que la cuantía y duración de las prestaciones por desempleo sean centro del debate público[104], suscitando una riquísima discusión sobre la conveniencia y adecuación de los vigentes modelos de financiación de la Seguridad Social[105]. Sus nefastos efectos económicos han sido calificados de despilfarro de recursos humanos y costes crecientes en la cobertura pública de las situaciones de desempleo, y de ahí que se hayan adoptado importantes medidas para estimular la salida de dicha situación. En consonancia con lo anterior, se ha producido un cierto recorte en la prestación, consecuencia de la voluntad de sustituir políticas pasivas por políticas activas de empleo[106].

En este contexto, se ha habilitado al Gobierno a regular, dentro de la acción protectora por desempleo, una ayuda específica, denominada renta activa de inserción, dirigida a los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo, que adquieran el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral. Además, dentro del modelo global de protección por desempleo[107] han sido incluidos elementos asistenciales en el mismo cuadro del nivel contributivo[108], a la vez que se ha producido una extensión clara del campo asignado a este último nivel (ampliación continuada del círculo de sujetos protegidos), impregnado, a su vez, de rasgos contributivos mediante el endurecimiento de los requisitos de acceso y permanencia en el sistema protector.

La función marginal tradicional asignada a la política de protección por desempleo (garantía de movilidad laboral, cobertura de ingresos en situaciones de paro de corta duración o de carácter estacional)[109] amplía horizontes y adquiere singular complejidad por mor de los cambios cualitativos en el tipo de desempleo (de carácter cíclico y de larga duración), convirtiéndose en verdadero instrumento tendente a facilitar la reorganización de las empresas y la reestructuración permanente del sistema productivo, como componente institucional de la regulación de los "mercados" de trabajo y de los procesos económicos[110]. Es más, algunas técnicas de fomento (contratación temporal) y de reparto del empleo, como por ejemplo el trabajo a tiempo parcial[111], pueden acabar en un efecto expulsión de la prestación de

---

[103] A través de un doble tipo de cláusulas: las que pretenden fomentar la contratación fija mediante el dispositivo de establecer restricciones o incluso abiertas prohibiciones a la contratación temporal, o específicamente, a algunas de sus manifestaciones; y las que se configuran como auténticos compromisos positivos de contratación indefinida o de conversión de contratos temporales en indefinidos. PEDRAJAS MORENO, A.: "Aplicación de las novedades en materia de contratación laboral surgidas de las reformas", en AA.VV. (PEDRAJAS MORENO, A., Coord.): *Las reformas laborales: análisis y aplicación práctica,* Valladolid (Lex Nova), 1999, págs. 82 y ss.

[104] El sistema contributivo se financia con cuotas y se rige por criterios predominantemente actuariales, lo que lo sitúa en el campo del mercado del seguro, mientras que las prestaciones asistenciales tienen encomendados unos objetivos de carácter redistributivo y de lucha contra la exclusión social y la pobreza. ARANGO FERNÁNDEZ, J.: *La protección por desempleo en España,* Madrid (CES), 1999, pág. 122.

[105] Por extenso, GARCÍA DE BLAS, A.: "Empleo y financiación de la Seguridad Social", *PEE,* núm. 8, 1981, págs. 154 y ss.; GONZÁLEZ CATALÁ, V.T.: "Análisis económico-financiero de la contingencia de desempleo", *RSS,* núm. 12, 1981, págs. 73 y ss. o DESDENTADO BONETE, A. y CRUZ ROCHE, I.: "Las prestaciones de desempleo ante la crisis", *PEE,* núms. 12-13, 1982, págs. 317 y ss.

[106] PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: "Sobre la globalización y el futuro del Derecho del Trabajo", *DL*, núm. 60, 1999, pág. 35. Las reducciones suelen operarse, bien menguando la duración de las prestaciones (Bélgica, Dinamarca o Reino Unido), bien reduciendo su cuantía (Alemania, Irlanda), bien instaurando períodos de espera (Francia), bien ampliando los períodos de cotización mínima exigible para acceder a la prestación (Bélgica).

[107] La LGSS recoge así --con pretensiones estabilizadoras-- las reformas restrictivas más recientes en la protección de esta contingencia, poniendo de manifiesto, nuevamente, la dependencia del modelo de "factores extrajurídicos" derivados de la evolución económica y de las orientaciones políticas del momento, a traducir en un aparato legislativo de aluvión, presidido, en su dimensión diacrónica, por una vertiginosa sucesión de avances y retrocesos. ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: "Nuevos vientos fríos en la protección por desempleo", *RL*, núms. 5-6, 1994, pág. 116.

[108] El llamado nivel asistencial (que también podría denominarse "no contributivo") no es, en la mayoría de los supuestos que incluye, sino una mera prolongación de la prestación del nivel contributivo --no una alternativa a la misma-- si bien sólo se accede a dicho nivel asistencial cuando el sujeto carece de ingresos por encima del "umbral de pobreza" (y es este segundo aspecto el que justifica el calificativo de asistencial). ALARCÓN CARACUEL, M.R.: *La Seguridad Social en España,* Pamplona (Aranzadi), 1999, pág. 122.

[109] Por todos, GALIANA MORENO, J.Mª.: "Notas sobre el nuevo régimen de desempleo", *RPS,* núm. 129, 1981, págs. 45 y ss.

[110] FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: *Prestaciones contributivas del Régimen General de la Seguridad Social,* Alicante (Universidad), 1997, pág. 239.

[111] CARRASCO GARCÍA, N.: "El empleo a tiempo parcial: evolución reciente y tendencias", *Economistas,* núm. 70, 1996, págs. 34 y ss.; PURCALLA BONILLA, M.A. y RIVAS VALLEJO, Mª.P.: *La contratación indefinida a tiempo parcial,*

desempleo ante la imposibilidad o dificultad para poder acreditar los requisitos legalmente establecidos[112]. Desde otro punto de vista, el trabajo a tiempo parcial puede ser en muchas ocasiones un "paro encubierto", dado que el trabajador a tiempo parcial busca --y necesita-- un trabajo a tiempo completo[113].

Las reseñadas insuficiencias del sistema permiten propugnar la necesidad de establecer una serie de medidas de reforma. Algunas de carácter interno, encaminadas a clarificar los respectivos campos de actuación y las conexiones existentes entre los dos niveles de protección, destinadas a dotar de mayor coherencia a cada uno de los niveles atendiendo a sus propias lógicas de funcionamiento; a lograr que el nivel contributivo satisfaga rentas sustitutivas de los salarios dejados de percibir guardando un razonable criterio de proporcionalidad[114]; a recuperar la motivación, la actividad, la autodisciplina y el entusiasmo, habida cuenta pasan por ser elementos susceptibles de deteriorarse a causa de un desempleo prolongado; o, en fin, a que el nivel asistencial tienda a garantizar progresivamente una cobertura universal de las personas en situación real de desempleo a través de transferencias sociales capaces de garantizar el principio constitucional de suficiencia. Otras de carácter externo, coordinando las medidas de protección contra el desempleo a través de la prioritaria implantación de políticas activas de mano de obra y de afloración del empleo oculto.

La existencia de un amplio sector de la oferta de trabajo no canalizada a través de las instituciones regulares del mercado laboral implica, en definitiva, una cierta ruptura con la mentalidad analítica convencional acerca de aquél, en tanto supone la emergencia de múltiples y dispares figuras no contempladas en un terreno altamente normalizado, en el marco del conocido como "paradigma del empleo". En tal contexto, la lucha contra las prácticas fraudulentas, especialmente entre quienes trabajan por cuenta propia, se convierte, ineludiblemente, en objetivo permanente para el buen funcionamiento de cualquier modelo organizativo, a la vez que contribuye a fortalecer la potencia recaudatoria de la Seguridad Social[115]. La función de la protección por desempleo se coloca, por tanto, en el vértice de las prioridades de los sistemas de Seguridad Social, aun cuando su desarrollo y expansión pueda llevar, en último extremo, a una "disociación del empleo estándar" alterado por las necesidades de la asistencia social[116].

Precisamente al objetivo principal de mejorar la eficiencia de las políticas de empleo, obedece la aprobación del recentísimo 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. Su finalidad es clara: "aumentar su eficacia en la mejora de la empleabilidad y las posibilidades de inserción de las personas desempleadas, especialmente jóvenes y paradas de larga duración; responder mejor a las necesidades de las empresas para cubrir sus ofertas de empleo; y situar a los servicios de empleo entre los mejores instrumentos para la gestión del capital humano en el nuevo modelo económico más equilibrado y productivo", todo ello sin olvidar el fomento de la cultura emprendedora y el espíritu empresarial, así como mejorar la atención y

---

Valencia (Tirant lo Blanch), 2000, págs. 61 y ss. o MORALES ORTEGA, J.M.: "Las consecuencias del principio de proporcionalidad en la protección social de los trabajadores a tiempo parcial" (I y II), *AL,* núms. 1 y 2, 2001, págs. 1 y ss. y 21 y ss., respectivamente.

[112] MONEREO PÉREZ, J.L.: *El sistema de protección por desempleo en España,* cit., pág. 47.

[113] La realidad española es, en buena medida, esta última. BORRAJO DACRUZ, E.: "La reconversión del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: puntos críticos", en AA.VV. (PEDRAJAS MORENO, A., Coord.): *Las reformas laborales: análisis y aplicación práctica,* cit., pág. 32.

[114] Pues el nivel contributivo debe cumplir una misión redistributiva consistente en la satisfacción de una renta de sustitución equivalente a los ingresos dejados de percibir en la vida activa del trabajador. VAQUERO DEL POZO, P.: *Mejorar las pensiones. Más allá del Pacto de Toledo,* Barcelona (El Viejo Topo), 2000, pág. 204.

[115] PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: "Política de empleo y protección social en el sistema constitucional de relaciones laborales", en AA.VV. (MARTÍNEZ ABASCAL, V.A., Coord.): *Segundas Jornadas universitarias tarraconenses de derecho social,* Tarragona (Universidad Rovira i Virgili), 1996, págs. 13-34.

[116] El "nivel asistencial" de la protección por desempleo está previsto básicamente para situaciones de necesidad generadas por el desempleo, en las cuales no es posible acceder a otro tipo de prestaciones o ingresos. Por tal motivo, un requisito característico de esta modalidad de protección es la "carencia de rentas" de cualquier naturaleza que sean superiores, en cómputo mensual, al 75% del salario mínimo, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. BLASCO LAHOZ, J.F.: "Una puesta en orden del régimen jurídico del nivel asistencial de la protección por desempleo tras sus últimas modificaciones", *TS*, núm. 32/33, 1993, págs. 39 y ss. Este requisito, como era de esperar, ha dado lugar a múltiples problemas interpretativos.

acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial.

En el diseño y ejecución de las nuevas políticas activas de empleo (definidas como el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación[117] dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social)[118] habrán de estar presentes una serie de principios generales, entre los que cabe destacar el acceso en condiciones de igualdad a un servicio público y gratuito de toda la ciudadanía, la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y la prioridad en la ejecución de las políticas activas de empleo para los colectivos que más la requieran: jóvenes, con especial atención a aquellos con déficit de formación, mayores de 45 años, personas con discapacidad y en paro de larga duración, mujeres, así como las personas en desempleo procedentes del sector de la construcción o en situación de exclusión social.

Pese a que el ejecutivo ha optado por utilizar el Real Decreto-Ley como vestidura para presentar las nuevas líneas de actuación de las políticas activas de empleo, lo cierto es que en su presentación manifiesta querer huir de una "visión muy a corto plazo" y afirma el "carácter estructural y una efectividad más prolongada en el tiempo" de las medidas, puesto que las políticas activas de empleo, por un lado, han de preparar a las personas desempleadas para volver al mercado de trabajo, radicando aquí "la urgencia de su reforma"; pero, por otro, también han de contribuir a ir conformando el modelo económico y productivo más adecuado a las necesidades de la sociedad española. Por tanto, han de combinarse medidas que, con carácter inmediato, sirvan para atender a las personas desempleadas, procurarles una atención más personal y más profesional pero que, al mismo tiempo, vayan preparándolas para un escenario distinto al actual por la eclosión de nuevos sectores de actividad productiva o la exigencia de una mayor cualificación profesional.

Con frecuencia se critica que las Comunidades Autónomas llegan a conceptuarse como entes "fagocitadores" que no cejan de reivindicar mayores ámbitos de competencia y que, sin embargo, una vez asumidas éstas en la práctica, son gestionadas de manera ineficaz, en especial cuando falla la coordinación "multinivel" entre los dos poderes territoriales del Estado[119]. Por ello, y al objeto de procurar un mejor encaje entre la competencia normativa sobre las políticas activas de empleo, que corresponde al Estado, con la de su ejecución, que corresponde a las Comunidades Autónomas[120], preservando, al tiempo, "la unidad en la atención de las personas en situación de desempleo, puesto que el tratamiento que reciban… no debe ser sustancialmente diferente en función del ámbito territorial en el que vivan" se establece un catálogo de servicios comunes[121] y se anuncia el diseño de una Estrategia

---

[117] Ampliamente, sobre la formación profesional como medida de política de empleo y su proyección comunitaria, MIRÓN HERNÁNDEZ, Mª.M.: *El derecho a la formación profesional del trabajador,* Madrid (CES), 2000, págs. 78 y ss.

[118] Según la nueva versión del art. 23.1 Ley 56/2003, otorgada tras la aprobación del Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, que menciona entre las medidas que integran dichas políticas la orientación profesional; formación y recualificación; oportunidades de empleo y fomento de la contratación; formación --a lo largo de toda la vida de la población activa, *ex* art. 26 LE--; fomento de la igualdad de oportunidades en el empleo, con un régimen específico para colectivos con especiales dificultades --mujeres víctimas de violencia de género, víctimas de violencia doméstica y personas con discapacidad o en situación de exclusión social--; autoempleo y creación de empresas; promoción del desarrollo y la actividad económica territorial; fomento de la movilidad (geográfica y/o sectorial) y proyectos integrados.

[119] ALEMÁN PÁEZ, F.: "Políticas de empleo y constitucionalización territorial del Estado: un análisis cuantitativo", *DL,* núm. 88, 2010, pág. 46, poniendo de manifiesto cómo la descoordinación institucional se acrecienta con prácticas enraizadas en las Comunidades Autónomas que atomizan todavía más el mapa orgánico.

[120] Ampliamente, sobre la asunción de competencias en política de empleo por las Comunidades Autónomas, FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y ÁLVAREZ CUESTA, H.: "Planificación y ejecución de la política de empleo", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, Mª.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., Dirs. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., Coord.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, actualizado con la reforma laboral,* cit., págs. 130 y ss.

[121] A través del establecimiento del denominado "catálogo de servicios a la ciudadanía", común para todos los servicios públicos de empleo, de manera que se garantice en todo el Estado el acceso en condiciones de igualdad a un servicio público y gratuito de empleo y la igualdad de oportunidades en el acceso al mismo (nuevos arts. 19 *bis, ter, quáter y quinquies* de la Ley 56/2003). Entre estos servicios destinados tanto a desempleados como a personas ocupadas destaca la evaluación y, en su caso, reconocimiento de las competencias adquiridas por la experiencia laboral mediante la acreditación oficial de su cualificación.

Española de Empleo 2012-2014 (aprobada el 31 de octubre de 2011[122], al objeto de garantizar la igualdad de acceso, la cohesión social y la complementariedad entre la unidad de mercado y la diversidad territorial), acompañada del "Plan Anual de Política de Empleo", que marque los objetivos a conseguir y en la cual cada Comunidad Autónoma tendrá libertad para fijar sus propios programas de política activa de empleo, de forma que se ajusten mejor a la realidad de las personas desempleadas y del tejido productivo de la misma. En este sentido, se evoluciona desde el concepto de programas al de "servicios a la ciudadanía y las empresas", superando la actual limitación de la gestión de las políticas activas a convocatorias de ayudas. Una importante novedad que contiene esta norma es la constitución, en el seno del Servicio Público de Empleo Estatal, de un "Fondo de políticas de empleo", cuya finalidad es la de atender las necesidades futuras de financiación en la ejecución de las acciones y medidas que integran dichas políticas activas.

En relación con el objeto de estudio, la reciente Estrategia Española de Empleo 2012-2014 destaca entre sus objetivos estratégicos, el de promover un enfoque integral de las acciones y medidas de contratación "temporal" para la realización de obras y servicios de interés general, vinculándolas a otras actuaciones y servicios de mejora de la empleabilidad, especialmente en el caso de personas paradas de larga duración, personas jóvenes y personas en situación de exclusión social (OE16). Del mismo modo, dentro de los objetivos operativos o de participación, figura el de lograr incrementar la contratación de personas jóvenes desempleadas con baja cualificación al menos un 10% de media anual en el trienio 2012-2014 (OO3-2); alcanzar una participación del 14% de las personas menores de 25 años en formación y práctica profesional no laboral en las empresas[123] (OO4-2); alcanzar un tasa de inserción laboral de las personas menores de 30 años del orden del 40% o establecer acuerdos con organizaciones empresariales, de autónomos, cámaras de comercio, etc., para fomentar acciones de apoyo profesional a futuros emprendedores, especialmente jóvenes, facilitando medios necesarios para realizar prácticas (OO7-2) o reforzar el aprendizaje de idiomas en las acciones de formación profesional para empleo de las personas trabajadoras, desempleadas y ocupadas (OO9-4).

6.- Las últimas manifestaciones de la política de empleo, a partir de la aprobación del Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero

Como con acierto se ha dicho, más allá de los subsidios pasivos, las políticas activas de empleo empujan al individuo sin trabajo a realizar actividades socialmente útiles y como tales valorizables como ejemplo de ciudadanía, que le permitan salir de la marginalidad social a la que de otra forma estaría condenado ante la falta de trabajo existente[124].

Las políticas de fomento de empleo, en sentido amplio, se suelen identificar con todo el catálogo de programas y medidas orientados, directa o indirectamente, a incrementar o mejorar el volumen y calidad de ocupaciones que el sistema socioeconómico está dispuesto a proveer o mantener en unas coordenadas de tiempo y lugar, incluyendo tanto las medidas que inciden en el empleo por cuenta ajena (empleo privado, público y de interés social) como el empleo por cuenta propia (autoempleo individual y autoempleo colectivo o de economía social).

En sentido más restrictivo, el fomento del empleo abarcaría el conjunto de medidas o técnicas orientadas a fomentar la contratación de trabajadores desempleados y más particularmente los de aquellos colectivos que encuentran mayores dificultades de integración en el mercado de trabajo. Por el carácter o contenido material del estímulo o incentivo, se distinguen las medidas de carácter económico-financiero o de incentivación monetaria que implican ayudas económicas al empleo y pueden consistir en cantidades a tanto alzado a percibir por los beneficiarios, o en

[122] Por Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre (BOE 19 de noviembre de 2011).
[123] Consciente de la especial dificultad de inserción en el mercado laboral de aquellas personas jóvenes que, aun teniendo una formación académica o profesional acreditada, carecen de experiencia laboral, el ejecutivo acaba de regular las "prácticas no laborales en empresas", por Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre (BOE 18 noviembre 2011).
[124] LANDA ZAPIRAÍN, J.P.: "Constitución y futuro del modelo español del Derecho del Trabajo del próximo siglo", *Lan Harremanak,* núm. 1, 2000, pág. 160.

incentivos económicos indirectos como las bonificaciones o exenciones de las cuotas de la Seguridad Social (reducciones de un porcentaje o exclusión del pago de las cotizaciones sociales a cargo del empresario) y normas de fomento fiscal del empleo (deducciones, desgravaciones o exenciones en impuestos y tributos a ciertos contratos) y las medidas de carácter normativo o institucional que facilitan o agilizan el empleo, flexibilizando la entrada y salida del mercado de trabajo (contrato de fomento de la contratación indefinida, de establecimiento de reserva o preferencia en la colocación de determinados grupos de trabajadores, etc. --art. 17.3 ET--).

También es posible diferenciar las políticas de empleo en atención a la calidad del empleo promovido (fomento de empleo temporal frente al empleo indefinido o estable y fomento de empleo a tiempo parcial frente al realizado a tiempo completo) o, en fin, teniendo en cuenta los poderes públicos que las implantan y gestionan (arts. 3 y 4 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo): Estado, Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales[125].

Tras las últimas reformas legislativas, dichas políticas activas de empleo, si bien de un lado parecen quedar reservadas a los servicios públicos, especialmente autonómicos, que son los que determinan las acciones de mejora de la ocupabilidad [art. 231.1.i) LE], sin embargo, de otra parte, en ese mismo precepto, en la letra c), se otorgan a las agencias de empleo facultades para llevar a cabo acciones de promoción, formación y reconversión profesional. De este modo, las agencias privadas serán competentes para controlar al trabajador que percibe prestaciones por desempleo; para determinar los trabajos de colaboración social, programas de empleo o acciones de promoción, formación o reconversión profesionales que debe realizar el desempleado beneficiario de prestaciones; y para determinar también cuál es la oferta de empleo adecuada que el desempleado está obligado a aceptar y cuyo rechazo conlleva la consiguiente pérdida o extinción de las prestaciones por desempleo. En todo caso, hay que partir de que el reconocimiento y, en general, la gestión de las prestaciones por desempleo, debe seguir siendo competencia de las agencias públicas, y con ello la fiscalización, control y facultades sancionatorias.

Como ha afirmado el ejecutivo, la gravedad de la situación del empleo[126] no permite aplazar más la adopción de medidas que estimulen la contratación, ni de las que se dirigen a incrementar las oportunidades de empleo para grupos específicos de trabajadores mediante la mejora de su empleabilidad, especialmente de los que han agotado la protección por desempleo. De ahí que en el marco del diálogo social, el 2 de febrero de 2011, el Gobierno y los interlocutores sociales hayan suscrito el *"Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones"*, que aborda, entre otras medidas, la reforma de las políticas activas de empleo, incluyendo programas de carácter extraordinario y urgente para la situación coyuntural. Las líneas acordadas sobre esta reforma tienen como principal objetivo mejorar la eficiencia de las políticas internas de empleo.

En una coyuntura económica adversa como la actual son precisamente las ramas de actividad que más puestos de trabajo han perdido durante la crisis las que, en los años anteriores a la misma, crearon más empleo (principalmente construcción, industria manufacturera, comercio, hostelería y servicios de comidas y bebidas). Además, son actividades con un fuerte peso en la ocupación total y en las que se da la mayor concentración de empleo temporal, lo cual ilustra los problemas estructurales de la economía española y sus repercusiones en el funcionamiento y la situación actual del mercado de trabajo. Todo ello viene a confirmar la necesidad inaplazable de que el ejecutivo promueva un cambio de modelo productivo que permita a la economía española seguir avanzando hacia

---

[125] MOYA AMADOR, R.: "Clasificación", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, Mª.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., Dirs. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., Coord.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, actualizado con la reforma laboral,* cit., pág. 618.

[126] La consecuencia más grave de la crisis económica y financiera en el mercado laboral español es el importante aumento de las personas en situación de desempleo. La encuesta de población activa, correspondiente al cuarto trimestre de 2010, cifra la tasa de paro en el 20,33 %, doce puntos por encima de la existente a finales de 2007. Este nivel de desempleo, que afecta a cerca de 4.700.000 personas, constituye un coste personal y social para muchos trabajadores y sus familias; y, además, supone un lastre inasumible para el crecimiento de la economía y del empleo. Preámbulo del 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.

un crecimiento económico robusto y sostenido que se traduzca en un nivel de creación de empleo capaz de reducir el número de personas desempleadas.

Para afrontar esta situación, el Gobierno está acometiendo un conjunto de reformas estructurales y medidas urgentes en el marco de la *"Estrategia de Economía Sostenible"*, destinadas a acelerar la renovación del modelo productivo con la finalidad de hacer más resistente la economía frente a las perturbaciones externas, mejorar su competitividad a medio y largo plazo, fortalecer los pilares del Estado de bienestar y generar más empleo. En esta línea se sitúan, en lo que concierne al ámbito laboral, las medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo y las actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo.

Precisamente, como medida de carácter coyuntural, con ese objetivo de mejorar la situación del empleo, el ejecutivo ha puesto en marcha un "plan de choque", con efectividad a corto plazo (de carácter excepcional y, en consecuencia, limitado en el tiempo) dirigido especialmente a la reducción del desempleo de jóvenes y personas en paro de larga duración, a la recualificación profesional de quienes hayan agotado la protección por desempleo y a la realización de acciones de mejora de la empleabilidad para personas con especiales dificultades de inserción laboral, derivadas de su baja cualificación.

6.1.- Programa excepcional de empleo para la transición hacia la contratación estable

La primera medida, contemplada en el 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, consiste en un programa excepcional de empleo para la transición hacia la contratación estable, que persigue incrementar las posibilidades de colocación de los jóvenes y desempleados de larga duración mediante una reducción muy importante de las cuotas empresariales a la Seguridad Social --que puede llegar al 100 %-- para las empresas que creen nuevos puestos de trabajo a tiempo parcial, siempre que la jornada oscile entre el 50 % y el 75 % de la habitual y la duración del contrato no sea inferior a seis meses.

Además, se prevé que, en el caso de que estos contratos tengan naturaleza temporal (incluido el contrato en prácticas, pero con la exclusión de las modalidades de interinidad y de relevo) su transformación en indefinidos, en las condiciones previstas en la norma, pueda dar lugar a la obtención de otros beneficios[127].

De estas reducciones pueden beneficiarse también las empresas y sociedades laborales o cooperativas y los autónomos que contraten a personas trabajadoras pertenecientes a alguno de los colectivos objeto de la misma, siempre que tales contrataciones supongan un "incremento neto de la plantilla"[128]. Esto es, las empresas que se acojan a estas reducciones estarán obligadas a mantener, durante el período de duración de la reducción, el nivel de empleo alcanzado con la contratación realizada.

[127] En concreto, la bonificación que pudiera corresponderles de acuerdo a la Ley 35/2010, de 17 de septiembre o al art. 2 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, exclusivamente por el tiempo que restara de la misma, descontando el período transcurrido de reducción (art. 1.4 Real Decreto-Ley 1/2011).

[128] Para cuyo cómputo se tomará como referencia el promedio diario de trabajadores con contratos indefinidos o temporales en el período de los noventa días anteriores a la nueva contratación o transformación, calculado como el cociente que resulte de dividir entre noventa el sumatorio de los contratos indefinidos o temporales que estuvieran en alta en la empresa en cada uno de los noventa días inmediatamente anteriores a la nueva contratación o transformación. Se excluirán del cómputo los contratos indefinidos o temporales que se hubieran extinguido en dicho período por despido disciplinario declarado como procedente, dimisión, muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez del trabajador.

6.2.- Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo

En segundo término se regula un programa específico de carácter nacional (cuya gestión corresponde a los servicios públicos de empleo, con la correspondiente dotación del número de orientadores, promotores de empleo[129] y personal propio necesario para la atención individualizada de las personas beneficiarias)[130] que incluye medidas de política activa de empleo y ayudas económicas de acompañamiento[131]. Con una duración de seis meses y bajo el rótulo de "recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo", su objetivo es permitir su recualificación para incorporarse a nuevos puestos de trabajo, especialmente en sectores emergentes y con potencial de crecimiento.

Beneficiarias de este programa serán las personas inscritas en las Oficinas de Empleo como desempleadas por extinción de su relación laboral que agoten, a partir del 16 de febrero de 2011, la prestación por desempleo de nivel contributivo y no tengan derecho a cualquiera de los subsidios por desempleo establecidos en la ley, o bien hayan agotado alguno de estos subsidios, incluidas sus prórrogas. Sin embargo, no podrán acogerse al mismo quienes hubieran percibido la prestación extraordinaria del programa temporal de protección por desempleo e inserción, ni las que hubieran agotado o pudieran tener derecho a la renta activa de inserción, ni las que hubieran agotado la renta agraria o el subsidio por desempleo, ambos en favor de los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social[132].

Las personas beneficiarias de este programa tendrán derecho a realizar un itinerario individualizado y personalizado de inserción, que contemple el diagnóstico sobre su empleabilidad, así como las medidas de política activa de empleo dirigidas a mejorarla así como a participar en medidas de política activa de empleo encaminadas a la recualificación y/o reinserción profesional necesarias para que puedan incorporarse a nuevos puestos de trabajo. Además, los participantes en estas acciones con menores rentas (cuya cuantía no supere en cómputo mensual el 75 % del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extras)[133] podrán recibir con cargo al Servicio Público de Empleo Estatal[134] una ayuda

---

[129] La reciente Orden TIN/2931/2011, de 27 de octubre (BOE de 31 de octubre de 2011), distribuye territorialmente para su gestión por las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, las subvenciones para financiar el coste imputable al ejercicio económico de 2011 de la medida consistente en la contratación de 1.500 personas como promotoras de empleo para reforzar los Servicios Públicos de Empleo. La asignación individualizada atribuida a Castilla y León es de 116 personas promotoras de empleo, con una subvención que asciende a 3.721.666,67 € para dar cobertura a 5.413 benefeciarios (o personas físicas distintas atendidas por promotores de empleo en sesiones individuales o grupales, estimando un coeficinte de 3,5 beneficiarios atendidos por promotor y día) y realizar 585 visitas a empresas, destinadas a la presentación de la cartera de servicios de los Servicios Públicos de Empleo y, especialmente, a la captación de oferta y al seguimiento del uso de los portales públicos de empleo, con una estimación de 15 empresas visitadas al mes por persona promotora de empleo. Por último, se estiman un total de 7.733 actuaciones de ámbito autonómico, considerando como tales a los encuentros profesionales que la persona promotora de empleo haya mantenido con las personas en paro en el período analizado, partiendo de la base de que una misma persona desempleada requiere más de una actuación y de la estimación de que cada promotor puede realizar cinco actuaciones por día.

[130] En general, sobre la dotación con el personal que en cada momento resulte necesario para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Sistema Nacional de Empleo, RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: "Recursos del Sistema Nacional de Empleo", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, Mª.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., Dirs. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., Coord.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, actualizado con la reforma laboral,* cit., págs. 130 y ss.

[131] Para cuya financiación se concede un suplemento de crédito de 200.000.000 €.

[132] Sobre el particular, QUIRÓS HIDALGO, J.G.: "La integración del Régimen Especial agrario en los Regímenes de Autónomos y General", en AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R., Dir. y ÁLVAREZ CUESTA, H., Coord.): *Regímenes y sistemas especiales de la Seguridad Social. Entre su pervivencia y necesaria reforma,* Cizur Menor (Aranzadi-Thomson Reuters), 2011, págs. 330 y ss.

[133] Si la persona solicitante de la ayuda tiene cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores de esa edad con, al menos, una discapacidad del 33 % o menores acogidos, se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, incluida la persona solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 % del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. A estos efectos, se considerarán rentas las recogidas en el art. 215.3.2 LGSS, computando igualmente el importe de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas.

[134] La financiación de estas ayudas se realizará con cargo a los créditos establecidos al efecto en el presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal, pudiendo ser objeto de justificación para su cofinanciación por el Fondo Social Europeo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa nacional y comunitaria.

económica de acompañamiento del 75 % del IPREM mensual, durante un máximo de seis meses, descontándose proporcionalmente las cantidades que correspondan por la falta de participación efectiva en las acciones y medidas incluidas en el itinerario individualizado de inserción.

6.3.- Acciones de mejora de la empleabilidad que combinan actuaciones de orientación profesional y formación para el empleo

La tercera estrategia consiste en establecer durante un año acciones de mejora de la empleabilidad que, fruto de la realización de itinerarios individuales y personalizados de empleo, combinen actuaciones de orientación y formación para el empleo dirigidas a jóvenes, mayores de 45 años en situación de desempleo de larga duración, personas procedentes del sector de la construcción u otros sectores afectados por la crisis que, dentro de estos colectivos, tengan dificultades de inserción laboral derivadas de su baja cualificación. A estos efectos, los servicios públicos de empleo podrán también contar con el apoyo de entidades colaboradoras.

Las acciones de políticas activas de empleo, y especialmente las de formación profesional para el empleo y de empleo-formación, cubrirán prioritariamente todas las actuaciones que, como resultado de la elaboración de los itinerarios, requieran las personas desempleadas beneficiarias del plan para mejorar su empleabilidad.

Para el colectivo de jóvenes con especiales problemas de cualificación se promoverá su acercamiento a las empresas, favoreciendo para ello la utilización de los contratos formativos y cuantas otras medidas faciliten su transición de la educación al trabajo. Asimismo, se plantean acciones que conlleven una mayor coordinación y cooperación[135] entre las Administraciones educativas y los servicios públicos de empleo, con el objeto de reducir las tasas de abandono escolar temprano y de completar y mejorar los niveles de educación y formación de aquellos jóvenes que hayan abandonado sus estudios.

Por último, para responder mejor a las necesidades de recualificación de las personas desempleadas (y así incrementar sus oportunidades de acceso a un empleo) se dispone que durante el año 2011, en los planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a personas ocupadas, la participación de desempleados oscilará entre el 20% y el 40% respecto del total de personas que inician la formación, quedando pospuesta (hasta su reciente aprobación por Resolución de 14 de noviembre de 2011) la elaboración de una *"Estrategia global para el empleo de los trabajadores y las trabajadoras de más edad 2012-2014 (Estrategia 55 y más)"* que incluye medidas en materia de empleo, formación y condiciones de trabajo, con los objetivos de favorecer el mantenimiento en el mercado de trabajo de dichas personas y promover la reincorporación al mismo de aquellas que pierden su empleo en los últimos años de vida laboral. En esta línea, la reciente Estrategia Española de Empleo 2012-2014 incluye entre sus objetivos estratégicos el de favorecer el mantenimiento en el empleo de las personas trabajadoras con contratos indefinidos incentivados, especialmente personas de más edad.

7.- Dudosa eficacia de las reducciones y bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social

Ambas técnicas vienen a generar deducciones en las cuotas resultantes de la aplicación de determinados porcentajes o importes a las mismas, cuya finalidad es la minoración de los costes de Seguridad Social de las empresas y la potenciación del acceso al mercado laboral o del mantenimiento en el empleo de determinados colectivos de trabajadores. No obstante, en una clara diferenciación técnica, mientras que las bonificaciones son a cargo de los

[135] Sobre el particular, ampliamente, FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R.: "Cooperación entre las Administraciones Públicas", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C.; OLARTE ENCABO, S. y RIVAS VALLEJO, P., Dir. y Coord.): *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril de 2008,* Granada (Comares), 2008, págs. 961 y ss.

presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal, las reducciones lo son a cargo de los presupuestos de la Seguridad Social.

Las últimas directrices en esta materia, fundamentalmente a partir del Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo, suscrito en Madrid el 9 de mayo de 2006, han venido a modificar el sistema de incentivos a la contratación indefinida conforme a los siguientes criterios: mejor selección de los colectivos beneficiarios; simplificación de las cuantías de las bonificaciones; ampliación de la duración de las bonificaciones con la declarada finalidad de favorecer el mantenimiento del empleo y sustitución de los porcentajes de bonificación por cuantías fijas.

Tales ajustes habrían de aminorar las tradicionales críticas recibidas por el sistema, fundamentalmente la alta tasa de "mortandad contractual aneja a la finalización de los estímulos". Una vez constatada que dicha tasa es inversamente proporcional a la duración de la bonificación (a mayor duración, menor mortandad y a la inversa) la ampliación de dos a cuatro años de la duración media de los incentivos se convierte en un claro intento por evitar que la mortandad contractual sea un componente que acompañe a la finalización de las bonificaciones y de favorecer la supervivencia de los contratos[136].

Pese a que España es uno de los países de la OCDE que más dinero dedica a estas políticas desde finales de los años noventa (en torno al 0,27% del PIB)[137], todo apunta a que el rendimiento neto de estos incentivos a la contratación no va más allá del hecho puntual de favorecer la contratación inicial y dinamizar el mercado de trabajo, lejos de materializarse en una subida de la tasa de supervivencia de los contratos bonificados. Elementos por sí mismos que también han de ser considerados positivos.

Desde una perspectiva macroeconómica, las políticas de bonificaciones a la contratación no han logrado contribuir a la creación de empleo o a la reducción del paro, generando aparentemente considerables efectos de peso muerto y sustitución[138]. Además, tal resultado no debe sorprender demasiado, dado que el objetivo de las políticas de bonificación no es tanto la creación de empleo cuanto la reducción de la temporalidad. Sin embargo, no debe menoscabarse su importancia, especialmente en una época como la existente, en la que la creación de empleo (especialmente el juvenil) vuelve a ser el problema primordial de la economía española[139]. Quizá, por tanto, ha llegado el momento de dejar de subvencionar las contrataciones siempre que los fondos que se liberen puedan dedicarse a otras medidas que puedan tener un "mayor impacto directo" en el nivel de empleo o en la propia protección

---

[136] GRAU PINEDA, C.: *Bonificaciones de la cotización y fomento del empleo,* Valencia (Tirant lo Blanch), 2010, págs. 283-284.

[137] En 2010, 2.850 millones de euros, según la intervención del señor LLAMAZARES TRIGO en el Debate sobre "*Informe de evaluación de los resultados del actual sistema de bonificaciones a la contratación"* y, en su caso, aprobación de propuestas, a los efectos previstos en la disposición adicional 3ª de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas. Diario de Sesiones --Congreso de los Diputados--, núm. 496, de 17 de marzo de 2010, pág. 2.

[138] Sobre los efectos positivos en la contratación conseguidos con la reforma del año 2006 vid. AA.VV. (TOHARIA, L., Dir.): *El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para el empleo en la afiliación a la Seguridad Social: un intento de evaluación macroeconómica, macroeconómica e institucional,* Madrid (MTAS), 2008, págs. 50 y ss. El acceso electrónico al documento en:
http://www.observatorionegociacioncolectiva.org/comunes/temp/recursos/99998/237839.pdf.

[139] En el tercer trimestre del año 2009 apareció la obra *La política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social,* realizada por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios (AEVAL) con el objetivo de valorar o evaluar la eficacia general de la política de bonificaciones en sus objetivos de generación y mantenimiento de empleo estable, centrada en los efectos derivados de la reforma del año 2006 y para cuatro colectivos concretos entre los que figuran los jóvenes menores de 30 años (junto a los mayores de 45 años; los parados de larga duración y las conversiones de contratos temporales en indefinidos). En concreto, pretende conocer la eficacia del programa de bonificaciones de cuotas discriminando a aquellos colectivos en los que la incidencia de la medida haya sido más determinante que en otros; determinar la tasa de supervivencia contractual tras la finalización del período de bonificación; concretar si los cambios en el diseño de la política de incentivos tras la reforma, al pasar de porcentaje a módulo podían haber sesgado determinados grupos y categorías profesionales y, por último, comprobar qué tipo de empresas, con especial atención a su tamaño y a los sectores productivos, habían sido beneficiarias de este sistema. Lamentablemente, la conclusión de este estudio, no difiere del Informe TOHARIA en cuanto a los efectos de las bonificaciones sociales a la contratación sobre las principales magnitudes del mercado de trabajo: no producen ningún efecto en el incremento del empleo ni en la disminución del desempleo. El acceso a este documento puede realizarse a través del siguiente enlace Web: *http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/E14.pdf.*

social de los trabajadores que se encuentran en situación de necesidad como consecuencia del desempleo.

En conclusión, el sistema de bonificaciones presenta en estos momentos evidentes síntomas de agotamiento que harían aconsejable abrir un proceso de reflexión sobre su revisión y reforma, especialmente en una coyuntura de crisis y de empleo como la actual, a partir de las siguientes recomendaciones[140]:

a) Acometer un rediseño de la política de bonificaciones para lograr que constituya un instrumento útil para afrontar los problemas que plantea el mercado de trabajo ante la coyuntura actual.

b) Tal rediseño debe tener como retos la prevención de la pérdida de puestos de trabajo y el impulso de la generación de empleo.

c) La restricción del uso de tales bonificaciones para determinados colectivos y/o tamaños de empresa, preferiblemente combinando ambos criterios, debe ser fundamental, en tanto la eficacia de estas políticas de incentivos cuando su población es excesivamente amplia es más que cuestionable.

d) Las bonificaciones deben diseñarse y aplicarse de manera integrada junto a otras políticas activas y pasivas del mercado de trabajo.

De hecho, en la recién aprobada Estrategia Española de Empleo 2012-2014, se aborda expresamente el objetivo de "reducir el peso de las bonificaciones empresariales a la contración en la composición del gasto público en Políticas Activas de Empleo" (OO3-6). Además, y en consonancia con el principio de adecuación de las políticas activas de empleo a las características del territorio, teniendo en cuenta la realidad del mercado de trabajo y las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma, se pretende incrementar la colaboración entre las Administraciones públicas en la incentivación del empleo indefinido, mediante la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de las bonificaciones de las cuotas sociales a la contratación indefinida, "que podrá instrumentarse en los correspondientes acuerdos de traspaso"[141].

7.1.- La perspectiva de género en la política de empleo

La lucha contra la discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades en el trabajo se persigue mediante la inclusión de la dimensión de género en las diferentes políticas y acciones públicas y, en su caso, mediante la atribución de tratamientos desiguales y preferenciales para la mujer en orden a su consecución real[142]. Este nuevo enfoque ha obligado al legislador a introducir algunas reformas legales en el ordenamiento jurídico para adecuarlo a las incipientes necesidades sociolaborales de las mujeres[143], al punto de que en la reciente Estrategia Española de Empleo 2012-2014 se pretende apoyar el establecimiento por cuenta propia y obtención de los recursos para la financiación de las inversiones necesarias para la puesta en marcha y mantenimiento de la actividad con el objetivo de que en el año 2014 el porcentaje de mujeres en la actividad emprendedora y el porcentaje de

[140] AEVAL: *La política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social,* Madrid, 2009, págs. 104 y ss.
[141] Preámbulo del RD-Ley 14/2011, de 16 de septiembre, de medidas complementarias en materia de políticas de empleo y de regulación del régimen de actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Según su disposición adicional 8ª, "en el marco de los convenios que se suscriban entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas podrán adoptarse los correspondientes acuerdos de de traspaso para la participación en la gestión de las bonificaciones de las cuotas sociales a la contratación indefinida, respectos de los trabajadores y trabajadoras de los centros de trabajo radicados en su Comunidad Autónoma, así como respecto de los trabajadores y trabajadoras autónomos radicados en ella".
[142] Como obra de referencia AA.VV.: *La igualdad ante la ley y la no discriminación en las relaciones laborales,* XV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Madrid (MTAS), 2005.
[143] Un mayor detalle sobre la situación en España del empleo de las mujeres en CES: *Segundo Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad socioeconómica española*, Colección Informes, Madrid (CES), 2004 o CES (CASTILLA Y LEÓN).: *Evolución de la inserción laboral de las mujeres en Castilla y León,* Valladolid (CESCYL), 2011.

autónomas alcance el 40 % (OO 5-3.1)[144]. Al mismo objetivo pretende contribuir la implementación de medidas de "promoción de la conciliación y la corresponsabilidad", que permitan la asistencia a los distintos programas formativos y ofertas de empleo a las personas con cargas familiares, consiguiendo la presencia equilibrada de ambos sexos (OO5-4.1) o "garantizar que las medidas de refuerzo del trabajo a tiempo parcial, no recaigan mayoritariamente sobre las mujeres", con el objetivo de que en el año 2014 el número de mujeres contratadas a tiempo parcial no supere el 60% del total (OO5-4.2).

De hecho, en los sucesivos planes de fomento del empleo de los últimos años se introduce una descripción tan amplia y genérica de los colectivos de mujeres cuya contratación se bonifica como medida de fomento del empleo, que es prácticamente imposible no generar derecho a bonificación cuando se contrata a una trabajadora.

Con ocasión del Plan de Fomento del Empleo vigente[145], se incorpora una nueva posibilidad no prevista hasta el momento, bonificando la reincorporación de trabajadoras después de cinco años de inactividad laboral siempre que, con anterioridad a su retirada, hubieran trabajado al menos tres años (1.200 € año/4 años).

Ciertamente, entre los mecanismos que pueden favorecer una mejor inclusión social de las mujeres, son las bonificaciones y reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social, las que cobran un mayor protagonismo. Únicamente pueden acceder a tales bonificaciones/reducciones en las cuotas de la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta, en su caso, las empresas o sujetos responsables de su ingreso que se encuentran al corriente tanto en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de Seguridad Social como en materia tributaria. Como excepción a esta regla general, no se requerirá la condición de estar al corriente para acceder a los beneficios en la cotización establecidos para el mantenimiento del empleo: trabajadores con contrato indefinido con 60 años o más de edad y 5 años de antigüedad en la empresa o con 59 años de edad y 4 años de antigüedad en la empresa, trabajadores en supuestos de regulaciones temporales de empleo o aquéllos con contrato indefinido y una determinada edad en sectores económicos incentivados, algunos de los cuales están muy feminizados, como textil, calzado, mueble o juguete.

Tampoco se requerirá tal condición para acceder a las bonificaciones establecidas por la reincorporación a la actividad de las trabajadoras tras el disfrute del período de descanso por maternidad o de la excedencia para el cuidado de un hijo. En este caso, la bonificación de la cuota empresarial es de 100 € mensuales durante 4 años. A fin de poder aplicar tal bonificación correspondiente a la reincorporación, se exigirá que la trabajadora haga efectivo al menos el período de descanso obligatorio por maternidad de 42 días naturales después del parto[146]. Este beneficio en la cotización será compatible con el que pudiera venir disfrutando la empresa como consecuencia del contrato de trabajo que la vincula con la trabajadora incorporada, con el límite del 100 por 100 de la totalidad de las cuotas empresariales.

Entre las circunstancias que generan derecho a reducción (Casilla 209 del TC-1) a cargo de los presupuestos de la Seguridad Social, destaca el 50% de la aportación empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes en los supuestos de cambio de puesto de trabajo por riesgo durante el embarazo o durante la lactancia natural. O la bonificación del 100% de las cuotas empresariales por contingencias comunes, accidente de trabajo y

[144] A tal efecto, dentro de los objetivos operativos, se pretenden impulsar servicios de apoyo y acompañamiento a las emprendedoras y empresarias en todas las fases de proyecto, incluidos los primeros años de vida de la empresa (OO5-3-2).

[145] En el cual vienen a incidir, entre otras, las siguientes normas: Ley 43/2006, de 28 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo; RD 1917/2008, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género; RD 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda; 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 y Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

[146] No impedirá tal exigencia el hecho de que la trabajadora no haya podido acceder a la prestación económica por maternidad por falta de la carencia exigida, supuesto especial en el que sería aplicable la prestación especial no contributiva por maternidad del 100 por 100 del IPREM vigente durante los 42 días naturales siguientes al parto (art. 133 *sexies* y ss. LGSS).

enfermedad profesional, desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional en aquellos contratos de interinidad con desempleados para sustituir a beneficiarios/as de períodos de descanso por maternidad, paternidad, adopción y acogimiento o por riesgo durante el embarazo o durante la lactancia natural, a tiempo completo o a tiempo parcial (RD Ley 11/1998, Ley 39/1999 y LO 3/2007).

La reciente Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, establece nuevas bonificaciones de cuotas por la contratación indefinida hasta el 31 de diciembre de 2011, de una serie de colectivos de trabajadores desempleados, cuya cuantía se incrementa en el caso de tratarse de mujeres. En concreto:

a) Menores desempleados de entre 16 y 30 años, con especiales problemas de empleabilidad e inscritos en la Oficina de Empleo: 66,67 € /mes (800 € año), durante 3 años. Cuando estos contratos se realicen con mujeres, las bonificaciones indicadas serán de 88,33 €/mes (1000 €/año).

b) Los desempleados mayores de 45 años, que hayan estado inscritos en la Oficina de Empleo al menos doce meses en los dieciocho anteriores a la contratación, tendrán derecho a una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social de 100 €/mes (1.200 €/año), durante tres años o, en su caso, su equivalente diario. Si estos contratos se conciertan con mujeres, las bonificaciones indicadas serán de 116,67 €/mes (1.400 €/año) o su equivalente diario, durante tres años.

c) Para los trabajadores desempleados con discapacidad se establece una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social o, en su caso, de su equivalente diario por trabajador contratado, de 375 €/mes (4.500 €/año) durante toda la vigencia del contrato. La misma bonificación se disfrutará en el supuesto de transformación en indefinidos de los contratos temporales de fomento de empleo de personas con discapacidad o de transformación en indefinido de los contratos formativos suscritos con los mismos.

Cuando la contratación indefinida se realice con trabajadores con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por 100 o bien con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 por 100, la bonificación ascenderá a 425 €/mes (5.100 €/años) durante toda la vigencia del contrato.

Si el trabajador con discapacidad tiene 45 o más años o si se trata de una mujer, la bonificación que corresponda de acuerdo con los puntos anteriores se incrementará, respectivamente, en 100 €/mes (1.200 €/año) o en 70,83 €/mes (850 €/año), sin que los incrementos establecidos en este punto sean compatibles entre sí.

d) También se incentiva la contratación de trabajadores desempleados con discapacidad (igual o superior al 33 por 100, incluyendo también a los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez y los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad) que presten sus servicios en Centros Especiales de Empleo. Cuando tales entidades contraten a estos trabajadores mediante un contrato indefinido o temporal, incluidos los formativos, tendrán derecho a la bonificación del 100% de la cuota empresarial y las cuotas de recaudación conjunta. La misma bonificación se disfruta por los Centros Especiales de Empleo --y por la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE)[147]-- en el supuesto de transformación en indefinidos de los contratos temporales de fomento del

[147] En cualquiera de las modalidades de contración previstas en la legislación laboral y durante toda la vigencia de dichos contratos *ex* Real Decreto-Ley 18/2011, de 18 de noviembre, por el que se regulan las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social de los contratos de trabajo celebrados con personas con discapacidad por la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) y se establecen medidas de Seguridad Social para las personas trabajadoras afectadas por la crisis de la bacteria "E.coli".

empleo de personas con discapacidad o de contratos de duración determinada o temporales, incluidos los formativos suscritos con trabajadores con discapacidad.

e) Objeto de atención resultan quienes tengan acreditada la condición de víctima de violencia de género o doméstica, con diferentes bonificaciones en función de que la contratación sea indefinida o de duración determinada. En el primer caso, los empleadores tendrán derecho a una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social o, en su caso, por su equivalente diario, por trabajador contratado de 125 €/mes (1.500 €/año) durante 4 años. En el segundo, se tendrá derecho a una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social o, en su caso, por su equivalente diario, por trabajador contratado de 50 €/mes (600 €/año) durante toda la vigencia del contrato. En estos supuestos no es necesario que el trabajador esté en situación de desempleo.

f) A los trabajadores desempleados en situación de exclusión social se les aplica un diferente régimen jurídico en atención a la duración del vínculo. En el caso de que la contratación sea indefinida, los empleadores tendrán derecho a una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social o, en su caso, por su equivalente diario, por trabajador contratado, de 50/€/mes (600 €/año) durante 4 años. En el caso de que sea temporal, dicha contratación da derecho a una más reducida de 41,67 €/mes (500 €/año) durante toda la vigencia del contrato, con peculiaridades en el caso de que el contrato lo concierte una empresa de inserción.

g) De especial interés resultan las bonificaciones para el mantenimiento del empleo y la igualdad de oportunidades dirigidas a trabajadores de 60 o más años con una antigüedad en la empresa de 5 o más años. En tal caso, los contratos de trabajo de carácter indefinido darán derecho a una bonificación del 50 por 100 de la aportación empresarial en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal derivada de las mismas, sobre las cuotas devengadas desde la fecha de cumplimiento de los requisitos de este colectivo, incrementándose anualmente dicha bonificación en un 10 por 100 transcurrido un año desde su aplicación, hasta alcanzar un máximo del 100 por 100. Si el trabajador, al cumplir sesenta años de edad, no tuviera la antigüedad de 5 años en la empresa, la bonificación anterior será aplicable a partir de la fecha en que alcance la citada antigüedad.

h) Como se anticipó, también resultan objeto de bonificación los contratos de trabajo de las mujeres trabajadoras que hayan sido suspendidos por maternidad o por excedencia por cuidado de hijo y se reincorporen a la empresa. Estos contratos, si fueran de carácter indefinido, darán derecho, cuando se produzca la reincorporación efectiva de la mujer al trabajo en los 2 años siguientes a la fecha del inicio del permiso de maternidad, siempre que esta incorporación sea a partir del 1 de julio de 2006, a una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social o, en su caso, por su equivalente diario por trabajador contratado, de 100 €/mes (1.200 €/año) durante los 4 años siguientes a la reincorporación efectiva. Si el contrato fuera de duración determinada o temporal, se tendrá derecho a esa misma bonificación si en el momento de la reincorporación el contrato se transforma en indefinido.

i) Cuando el contrato indefinido o temporal sea a tiempo parcial, salvo en determinados casos de contratación de discapacitados en Centros Especiales de Empleo, la bonificación resultará de aplicar a las previstas en cada caso un porcentaje igual al de la jornada pactada en el contrato incrementado en un 30 por cien, sin que en ningún caso pueda superar el 100 por 100 de la cuantía prevista

De igual modo, las empresas que, hasta el 31 de diciembre de 2011, transformen en indefinidos contratos formativos, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación, cualquiera que sea la fecha de su celebración, tendrán derecho a una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social de 41,67 €/mes (500 €/año), durante tres años o, en su caso, por su equivalente diario. En el caso de mujeres, dichas bonificaciones alcanzarán los 58,83 €/mes (700 €/año) o, en su caso, el equivalente diario (art. 10.3 Ley 35/2010).

Por último, la Ley 35/2010 amplía también el colectivo de mujeres que pueden ser contratadas a través de la modalidad contractual de fomento de la contratación indefinida (con una indemnización por extinción del contrato declarada improcedente por el juez o reconocida por el empresario de 33 días por año trabajado): además de las que quieran acceder a ocupaciones con menor índice de empleo femenino, se añaden las mujeres en los dos años posteriores al parto o la adopción; víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos y desempleadas que se reincorporen al mercado laboral tras inactividad laboral de 5 años.

Pese a todos estos incentivos, lo cierto es que los datos de contratación no reflejan grandes cambios, lo que no hace sino confirmar el siempre denunciado prejuicio empresarial a la incorporación de trabajadoras en sus plantillas y las reticencias a la contratación de las mismas. Reticencias ligadas, fundamentalmente, a los costes vinculados a la maternidad y a la asunción de cargas familiares.

7.2.- Incentivos a la contratación de jóvenes

El desempleo juvenil constituye, como es sabido, uno de los puntos débiles del mercado de trabajo español desde hace décadas. Consecuentemente, en el marco de la política de empleo, el colectivo de jóvenes ha venido siendo uno de los receptores de un trato preferente, fomentándose su contratación, sin que ello vulnere el principio de no discriminación en las relaciones laborales contemplado en el art. 17.1 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, toda vez que ese mismo precepto admite la posibilidad de que se establezcan legalmente "exclusiones, reservas y preferencias para ser contratado libremente" (apartado segundo) y autoriza al Gobierno para que regule "medidas de reserva, duración o preferencia en el empleo que tengan por objeto facilitar la colocación de trabajadores demandantes de empleo" y para que otorgue "subvenciones, desgravaciones y otras medidas para fomentar el empleo de grupos específicos de trabajadores que encuentren dificultades especiales para acceder al empleo" (apartado tercero).

Además, a partir de la reforma laboral de 1997, las indicadas medidas deben orientarse no ya hacia cualquier tipo de contratación, sino que han de promover prioritariamente el empleo estable de los trabajadores desempleados y la conversión de contratos temporales en contratos por tiempo indefinido (apartado 3 del art. 17 ET).

Iniciando la reflexión en los años 80, ya la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, contemplaba entre los destinatarios de los Programas de fomento del empleo para grupos específicos de trabajadores con dificultades de inserción en el mercado de trabajo a "los jóvenes demandantes de primer empleo" (art. 10), definidos como "aquellas personas cuya edad esté comprendida entre dieciséis y veintiséis años, o hasta veintiocho años, si fueran titulados superiores inscritos en las Oficinas de Empleo y que con anterioridad no hayan realizado actividad profesional, como trabajadores por cuenta ajena o autónomos" (art. 11). Posteriormente, la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, con una visión más amplia, sitúa en su art. 26 a "los jóvenes" entre los colectivos prioritarios que deben ser objeto de programas específicos adoptados por el Gobierno y por las Comunidades Autónomas, destinados a fomentar el empleo de las personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo.

La evolución del fomento de la contratación indefinida de jóvenes, ha sufrido variaciones a lo largo del tiempo. Así, en los años 80, las ayudas iban destinadas a la contratación de los menores de 26 años, consistiendo el incentivo dispensado por los entes públicos en una reducción del 50% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes durante toda la vigencia del contrato.

Posteriormente, en los primeros años de la década de los 90, se establecían ayudas según tramos de edad, distinguiendo entre menores de 25 años y entre 25 y 29 años con una subvención de unos 24.000 € por contrato (entonces 400.000 pts.). A partir de 1997, la edad de los jóvenes objeto de tutela pública se incrementa, haciéndolo extensivo a los

menores de 30 años con una bonificación de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes del 40% durante los dos primeros años del contrato. Para el año 2000 dicha bonificación se reduce al 20%, siendo eliminadas las ayudas a la contratación indefinida para los menores de 30 años a partir de 2001.

Ahora, y desde 2006, se les vuelve a incluir, ya que la actuación libre del mercado laboral, regido por la ley de la oferta y la demanda, ha puesto de manifiesto que no se trata de un colectivo atractivo para los empresarios. De hecho, las elevadas tasas de desempleo juvenil, y las no menos importantes referidas a la temporalidad de sus contrataciones, pone de manifiesto la necesidad de incluirlos nuevamente en estas líneas de actuación. Por ello, el legislador de 2006, acertadamente, establece un incentivo por la contratación indefinida de jóvenes de dieciséis a treinta años, durante un período de (inicialmente) 4 años. Esto es, "recupera" a los jóvenes como colectivo prioritario, tras varios años en los que se habían convertido en sujetos "olvidados", sobre todo debido a las nuevas estructuras demográficas que habían hecho que si bien el paro juvenil no disminuyera en porcentajes, sí lo hiciera en cuantía, al ser menor el número de jóvenes existentes en la sociedad[148].

La bonificación vigente está pensada para menores desempleados de entre 16 y 30 años, con especiales problemas de empleabilidad (esto es, jóvenes desempleados que hayan estado inscritos en la Oficina de Empleo al menos doce meses en los dieciocho meses anteriores a la contratación y que no hayan completado la escolaridad obligatoria o carezcan de titulación profesional --art. 10.1 Ley 35/2010--) y su cuantía alcanza los 66,67 € /mes (800 € año), durante 3 años. Cuando estos contratos se realicen con mujeres, las bonificaciones indicadas serán de 88,33 €/mes (1000 €/año).

Junto a este tipo de bonificaciones económicas en el acceso al empleo dirigidas a los empresarios para la contratación de jóvenes, también tienen relevancia las modalidades contractuales pensadas para estos colectivos, esto es, los contratos formativos. De hecho, entre las medidas de urgencia aprobadas por el Gobierno estatal para "promover el empleo de los jóvenes", el reciente Real Decreto-Ley 10/2011, de 26 de agosto introduce reducciones de cuotas en los contratos para la formación y el aprendizaje.

En concreto, según el tenor literal de la norma, aquellas empresas que, a partir de la entrada en vigor de dicha reforma (esto es, el 31 de agosto de 2011) y hasta el 31 de diciembre de 2013, celebren tales contratos formativos "con trabajadores desempleados mayores de 20 años e inscritos en la oficina de empleo con anterioridad al 16 de agosto de 2011, tendrán derecho, durante toda la vigencia del contrato, incluida la prórroga, a una reducción de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, así como las correspondientes a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, correspondientes a dichos contratos, del 100% si el contrato se realiza por empresas cuya plantilla sea inferior a 250 personas, o del 75%, en el supuesto de que la empresa contratante tenga una plantilla igual o superior a esa cifra".

Asimismo, en los contratos para la formación y el aprendizaje celebrados o prorrogados según lo dispuesto en el párrafo anterior, se reducirá el 100 por cien de las cuotas de los trabajadores a la Seguridad Social durante toda la vigencia del contrato, incluida la prórroga.

En todo caso, requisito *sine qua non* para tener derecho a estas reducciones, es que el contrato para la formación y el aprendizaje suponga incremento de la plantilla de la empresa[149]. Aquéllas que, a la finalización de los contratos formativos, los transformen en contratos indefinidos, tendrán derecho a una reducción en la cuota empresarial a la Seguridad Social de 1.500 €/año, durante 3 años. En el caso de mujeres, dicha reducción se incrementa a 1.800 €/año. Como en el supuesto anterior, para tener derecho a estas

[148] MORGADO PANADERO, P.: "Jóvenes y fomento de empleo: estímulos a la contratación laboral", en AA.VV. (MORGADO PANADERO, P.): *Jóvenes y políticas públicas,* cit., pág. 183.
[149] Para el cómputo de dicho incremento, se aplica lo establecido en el art. 1.9 del 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.

reducciones, la transformación deberá suponer un incremento del nivel de empleo fijo en la empresa, si bien para calcular dicho incremento se tomará como referencia únicamente el promedio diario de trabajadores con contratos indefinidos.

Con idéntico objetivo de paliar la elevada tasa de paro juvenil, se prorroga hasta febrero de 2012 el programa "PREPARA", por el que se pretende la recualificación de los desempleados a través de políticas activas de empleo y la percepción de una ayuda económica de acompañamiento de 400 €[150]. Según manifestaciones de la Secretaria de Estado de Empleo[151], en los seis primeros meses de aplicación del programa, más de 150.000 desempleados que han agotado su prestación ha participado en el mismo y uno de cada cinco participantes ha causado baja en él por haber encontrado trabajo. Repasando el perfil de los participantes, ha habido una mayor participación de mujeres que hombres, un 55,8% y un 44.2%, respectivamente. Además, las personas beneficiarias se concentran en el tramo de edad de entre los 31 y 44 años (53%), mientras que los menores de 30 años suponen el 39,65% y los mayores de 45 son únicamente un 7,5%. Igualmente, cabe destacar que más del 73% de los participantes en dicho programa tienen, como mucho, el título de Educación Secundaria Obligatoria (ESO), mientras que el resto tiene una formación que supera esta titulación.

8.- Las subvenciones públicas como técnica de fomento de empleo

El ordenamiento jurídico español recoge de manera expresa un concepto legal de subvención en el extenso art. 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, precepto en el que se delimita tanto de manera positiva, estableciendo qué se entiende por subvención, como de manera negativa, determinando qué supuestos no tendrán tal consideración y cuáles quedan excluidos del ámbito de aplicación de la citada Ley.

El contenido del precepto referido permite inferir que el núcleo del concepto legal de subvención integra, por un lado, la naturaleza principal del instituto al referirse a su carácter de "disposición dineraria efectuada por unos sujetos de naturaleza pública" que señala la propia Ley (básicamente, Administración General del Estado, entidades que integran la Administración local y Administración de las Comunidades Autónomas); y, por otro, fija un conjunto de requisitos necesarios y que son consustanciales a esta figura. Por un lado, destacando que los beneficiarios de la subvención no realizarán ninguna contraprestación directa y, además, especificando que las cantidades entregadas deberán destinarse a un determinado fin, actividad o proyecto que, necesariamente, tendrán una utilidad o finalidad de carácter público o de interés social[152].

Las características esbozadas permiten destacar las subvenciones como un instrumento idóneo para favorecer el acceso de los ciudadanos al mercado de trabajo a través del

---

[150] En concreto, se prorroga por seis meses la aplicación de lo establecido en el art. 2 del 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, a los trabajadores en situación de desempleo que cumplan las condiciones y requisitos establecidos en dicha norma. Podrán ser beneficiarias de la prórroga de este programa las personas inscritas en la Oficinas de Empleo como desempleadas por extinción de su relación laboral que, dentro del período comprendido entre los días 16 de agosto de 2011 y 15 de febrero de 2012, ambos inclusive, agoten la prestación por desempleo de nivel contributivo y no tengan derecho a cualquiera de los subsidios por desempleo establecidos en la ley, o bien hayan agotado alguno de estos subsidios, incluidas sus prórrogas. Sin embargo, no podrán acogerse a este programa las personas que hubieran percibido la prestación extraordinaria del programa temporal de protección por desempleo e inserción, ni las personas que hubieran sido o pudieran ser beneficiarias del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo en los términos establecidos en el Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero, ni las que hubieran agotado o pudieran tener derecho a la renta activa de inserción, ni las que hubieran agotado la renta agraria o el subsidio por desempleo, ambos en favor de los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. Art. 6 Real Decreto-Ley 10/2011, de 26 de agosto. Días después, por Resolución de 30 de agosto de 2011, del Servicio Público de Empleo Estatal, se determina la forma y plazos de presentación de solicitudes y de tramitación para la concesión de las ayudas económicas de acompañamiento (BOE de 31 de agosto de 2011).

[151] http://portaljuridico.lexnova.es/noticias/JURIDICO/77477/mas-de...

[152] CHAMORRO Y ZARZA, J.A.: "El Derecho Financiero y el fomento del empleo", en AA.VV. (MORGADO PANADERO, P, Coord.): *Empleo, trabajo autónomo y economía social,* cit., pág. 97.

establecimiento de diferentes cauces de ayudas, unas destinadas a empresas con el objeto de que efectúen contrataciones en sectores sociales especialmente desfavorecidos; otras, dirigidas a favorecer el autoempleo bien de manera individual bien mediante el fomento del llamado tercer sector o economía social favoreciendo así estas fórmulas específicas de creación de empleo.

En el ámbito del Estado se han aprobado distintas acciones destinadas al fomento del empleo mediante subvenciones en el Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, que regula el Fondo Especial del Estado para el Estímulo de la Economía y el Empleo, teniendo continuidad en el posterior Real Decreto-Ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local.

Por su parte, las Comunidades Autónomas han desarrollado otra serie de acciones paralelas en el mismo sentido. En Castilla y León, tal y como determina el Plan Regional de Empleo 2011, la actual situación de crisis económica hace necesaria la modificación del criterio referido al porcentaje de máxima temporalidad, que se reduce al 21%, con la excepción de las micropymes (entendiendo por tales aquéllas cuya plantilla media es inferior a 10 trabajadores), núcleo generador de empleo en Castilla y León, para las que se suprime dicho requisito para poder ser beneficiarias de las subvenciones tanto a la contratación indefinida como de los contratos formativos.

Por último, cabe señalar que las convocatorias concretas de ayudas o subvenciones con el fin citado son innumerables ya que, además de las de ámbito estatal, cada Comunidad Autónoma establece las propias, produciendo un conjunto de normas y disposiciones muy prolijo que no procede reproducir con detalle.

Sin ánimo de exhaustividad, a nivel autonómico procede mencionar, entre las más recientes, la aprobación de la Orden EYE/1702/2010, de 10 de diciembre, por la que se modifica la Orden EYE/2978, de 19 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones dirigidas a fomentar la contratación indefinida de trabajadores con discapacidad, adaptación de sus puestos de trabajo o dotación de medios de protección personal y al tránsito del empleo protegido de los enclaves laborales al mercado ordinario de trabajo[153]. La Orden EYE/1703/2010, de 10 de diciembre, que modifica la Orden EYE/553/2009, de 6 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la financiación de los costes salariales de los trabajadores en situación o riesgo de exclusión social en las empresas de inserción[154]. O, en fin, la Orden EYE 1751/2010, de 17 de diciembre, por la que se modifica la Orden EYE/1126/2010, de 28 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones dirigidas a promover la afiliación de las mujeres del medio rural en el RETA a través del Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios[155].

Al objeto de intentar contrarrestar los elevados índices de desempleo, por Resolución de 17 de enero de 2011, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León se actualizan, para el año 2011, las cuantías máximas constitutivas del importe de las subvenciones para la realización de "acciones de orientación profesional para el empleo y de asistencia para el autoempleo, a entidades sin ánimo de lucro (OPEA)[156] o, más recientemente, por Resolución de 15 de julio de 2011, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, se convocan subvenciones públicas mediante convenios destinadas a la financiación de planes de

[153] BOCyL núm. 241, de 16 de diciembre de 2010.
[154] BOCyL núm. 241, de 16 de diciembre de 2010.
[155] BOCyL núm. 246, de 23 de diciembre de 2010.
[156] BOCyL núm. 15, de 24 enero 2011. La cuantía máxima con la que se subvencionan las retribuciones totales y la cotización empresarial a la Seguridad Social por todos los conceptos, del personal técnico y de apoyo necesario para la ejecución de estas acciones es de 33.033,91 € por año para los primeros y de 23.123,75 € por año para los segundos. Según información facilitada por el CES (CASTILLA Y LEÓN), dentro de la programación de 2009/2010 se orientó a 35.859 usuarios en total, 29.401 dedicados al ámbito de la tutoría y 6.458 al autoempleo. El detalle provincial revela que el 27% de los usuarios se localizaron en Valladolid y el 21,5% en León, frente al 0,6% de Soria o el 1,7% de Segovia. CES (CASTILLA Y LEÓN): *Situación económica y social de Castilla y León en 2010,* T. I (Economía, Mercado laboral, Calidad de vida y protección social), Valladolid (CES-CYL), 2011, pág. 478.

formación dirigidos prioritariamente a trabajadores "ocupados" en la Comunidad, para el año 2011[157].

Dentro de las de ámbito estatal, y por cuanto a este estudio interesa, se ha aprobado recientemente, por Resolución de 6 de octubre de 2011[158], del Servicio Público de Empleo Estatal, la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas dirigidas a la ejecución de un programa específico de ámbito estatal de cualificación y mejora de la empleabilidad de los jóvenes menores de 30 años (con especial atención a quienes se hallan en situación de desempleo y a los de baja cualificación), debido, fundamentalmente, a la alta tasa de desempleo juvenil en esta franja de edad (superior al 30%); al elevado índice de abandono escolar (en torno al 31%) y al hecho de que España cuenta con un número de jóvenes con titulación de formación profesional de grado medio menor que los países del entorno europeo. La crisis económica ha llevado al desempleo a miles de jóvenes españoles, muchos de los cuales, llamados por la expansión del sector de la construcción, abandonaron prematuramente en su día el sistema educativo para ocupar empleos de baja calidad, por lo que sus niveles de cualificación son muy bajos. Así, el 60% de los desempleados menores de 25 años no poseen siquiera el título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria y un buen número de ellos, aún teniéndolo, carecen de cualificación profesional alguna[159].

Dichas subvenciones tienen su fundamento en el Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, que establece como eje prioritario la implementación de políticas activas de empleo para aquellos colectivos que más la requieren, entre los que se encuentran los jóvenes, con especial atención a aquéllos con déficit de formación y, de un modo más específico, en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, que en su art. 22.1.b) incluye la programación y gestión en el ámbito estatal de los programas específicos que establezca el Servicio Público de Empleo Estatal para la formación de personas con dificultades para su inserción o recualificación profesional[160].

El objetivo último de dicho programa consiste en otorgar cobertura económica a proyectos formativos que incluyan acciones de formación profesional para el empleo y prácticas profesionales no laborales en empresas que deberán proporcionar a los participantes las competencias que les permitan adaptarse a los requerimientos del sistema productivo, específicamente en aquellos sectores que muestran una tendencia positiva en su actividad económica o un mayor potencial de crecimiento de empleo, así como en las ocupaciones correspondientes a los certificados de profesionalidad que figuran enumerados en su Anexo II

El objetivo último es que las citadas prácticas, *ex* Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, se desarrollen por personas jóvenes, entre 18 y 25 años, desempleadas, que tengan cualificación profesional, ya sea en el ámbito educativo o laboral, "pero nula o escasa experiencia laboral", bajo la dirección y superivisión de un tutor, en los centros de trabajo y con una duración de entre seis y nueve meses.

[157] BOCyL núm. 142, de 22 de julio de 2011.
[158] BOE de 11 de octubre de 2011.
[159] Preámbulo del 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.
[160] En desarrollo de tal disposición reglamentaria, la Orden TIN/2805/2008, de 26 de septiembre, establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación. Entre las más recientes, vid. la Resolución de 6 de octubre de 2011, del Servicio Público de Empleo Estatal (BOE de 12 de octubre de 2011), por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2011, de subvenciones destinadas a la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación profesional para el empleo en el ámbito estatal.

9.- Régimen específico de Castilla y León. Consideraciones generales a partir del Plan Regional de Empleo 2011

El proceso progresivo de descentralización producido en España desde los años ochenta por el que las Comunidades Autónomas asumen paulatinamente competencias en servicios públicos hasta entonces previstos únicamente para la Administración Central, pone en marcha un proceso irreversible de descentralización administrativa e institucional en sus políticas de promoción económica, aproximando los mecanismos de decisión a los ámbitos territoriales inferiores para que se adecuen a sus necesidades. Dicho proceso nace, además, como consecuencia de la necesidad de afrontar una situación generalizada de crisis económica, que se traduce en unos índices crecientes de paro y la destrucción de tejido productivo y que provoca que las Administraciones regionales y locales comiencen a cobrar un creciente protagonismo en los programas de desarrollo[161].

No obstante, la importante limitación que supone la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral reduce las posibilidades de actuación de la política de fomento de empleo autonómica al establecimiento de estímulos a la contratación, principalmente de carácter económico, formativo y de asesoramiento: subvención a determinadas modalidades de contrato de trabajo, formación profesional gratuita o asistencia técnica en materia laboral.

Una segunda restricción proviene de la reserva de que goza la Administración del Estado en la gestión de las políticas pasivas de empleo o de protección por desempleo (al ser materia que corresponde al régimen económico de la Seguridad Social y, por tanto, de competencia exclusiva del Estado de acuerdo al art. 149.1.17º CE) y, en consecuencia, el reconocimiento del derecho a las mismas y el pago de las prestaciones que correspondan continúan siendo competencia del Servicio Público de Empleo Estatal. Como lo siguen siendo las correspondientes al Programa de Empleo Agrario, que el Gobierno considera política pasiva de empleo.

Una tercera podría ser consecuencia de la sujeción de la competencia autonómica a "los objetivos marcados por la política económica nacional", de acuerdo al art. 148.1.13º CE, así como de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales según el art. 149.1.3º CE. En este caso, razones institucionales justificarían que, en presencia de tales objetivos, cediese la autonomía competencial a favor de la acción estatal

En definitiva, el reparto de competencias de acuerdo con la Constitución y los Estatutos de Autonomía permite una política autonómica de fomento de empleo autónoma, en la medida que procede de una ordenación legislativa propia que cuenta con sus propios medios de financiación, pero, sin embargo, las obligaciones derivadas de los compromisos comunitarios sobre el empleo asumidos por el Estado español, limitan considerablemente tal autonomía, al vincularla a las políticas de empleo nacional y europea.

En Castilla y León, las líneas de actuación económica más recientes se contienen en el II Acuerdo Marco de Competitividad e Innovación Industrial, que contempla, entre otras, la necesidad de la mejor cualificación de las personas, así como la estimulación de la creación de empresas que permita el mantenimiento y la creación de empleo.

Estas líneas estratégicas deberán complementarse con las actuaciones a desarrollar en materia de política de empleo, que en coordinación con las anteriores, deben lograr, de forma conjunta, una actuación eficaz con el fin de incrementar la actividad económica y el trabajo existente.

En este sentido, y siguiendo el precedente de los cuatro anteriores, el Plan Regional de Empleo 2011, promovido por la Dirección General de Trabajo y Prevención de Riesgos

[161] QUESADA SEGURA, R.: "La dimensión local de la política de empleo", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, Mª.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., Dirs. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., Coord.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, actualizado con la reforma laboral,* cit., pág. 151.

Laborales y por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León (ECyL), establece dos colectivos prioritarios hacia los que dirige medidas especiales: los jóvenes menores de 30 años que se encuentran sin trabajo y los desempleados de larga duración (entendiendo por tales aquéllos que lleven en situación de desempleo más de 12 meses), centrándose de forma específica en los que han agotado las prestaciones y los subsidios por desempleo.

El objetivo principal de este Plan de Empleo 2011 es la creación de nuevo empleo y el mantenimiento del existente, intentado conservar su estabilidad y calidad. Su desarrollo en cuatro grandes bloques abarca, en primer lugar, las actuaciones de potenciación y mantenimiento de empleo para actuar con más eficacia en el mercado de trabajo. En segundo término, centra su atención en materia de formación y cualificación de trabajadores de forma que se pueda mejorar la empleabilidad, la productividad y la competitividad de las empresas. El tercer apartado del Plan hace referencia a la prestación de los servicios a trabajadores y empresas por parte del ECYL para mejorar la información, la intermediación y la atención personal a trabajadores y empresas (y especialmente a desempleados) y, por último, el cuarto bloque establece actuaciones de carácter extraordinario con programas que complementan el salario de trabajadores afectados por EREs y para trabajadores de más de 55 años que han perdido su empleo, cuyas empresas son declaradas insolventes o están sometidas a un procedimiento concursal.

Estas medidas extraordinarias se complementan con un programa excepcional de aplicación en 2011 cuyo fin es incrementar la empleabilidad de trabajadores que tienen una mayor dificultad para incorporarse a un puesto de trabajo a través de un seguimiento personal para encontrar empleo. Dicho Programa Personal de Integración y Empleo (PIE), en el cual el trabajador ha de tener una participación activa, es objeto de desarrollo en el apartado siguiente.

En términos generales, el Plan Regional de Empleo 2011 tiene como objetivo incentivar casi 8.000 empleos indefinidos, más de 11.500 contratos de duración determinada en el empleo local y 3.250 nuevos autónomos o PYMES. De la misma forma pretende desarrollar la orientación para lograr el empleo de 36.200 trabajadores y la formación de más de 43.700, tanto activos como desempleados[162].

No obstante, no debe olvidarse que la generación de un empleo estable y de calidad, no se circunscribe únicamente a las políticas de empleo, sino que el mejor dinamizador del mercado de trabajo es precisamente la actividad económica. Por tanto, "sólo desde un crecimiento económico estable puede generarse empleo"[163], lo cual provoca que estas políticas deban coordinarse con aquellas que se realizan por la Junta de Castilla y León en materia de economía, especialmente las actuaciones sectoriales, sin dejar de tener presente la estrecha relación existente entre la formación profesional y el empleo, pues la formación constituye la política esencial para asegurar la empleabilidad de los trabajadores y la productividad y competitividad de las empresas.

Tampoco debe olvidarse la importancia, dentro del concepto de empleo de calidad, de las condiciones de estabilidad, la seguridad y salud en el trabajo y la conciliación de la vida laboral y familiar[164].

En definitiva, el objetivo general del Plan Regional es "la mejora del empleo", entendiendo por tal la creación de empleo y el mantenimiento del existente, procurando la mejora de su estabilidad y calidad, potenciando la inserción laboral de los desempleados, mejorando la cualificación de los trabajadores/as, favoreciendo la protección frente a las situaciones de desempleo y la igualdad de oportunidades ante el empleo, así como la de las personas ocupadas y favoreciendo el autoempleo y la creación de empresas.

---

[162] Según la información publicada por la página web de la Junta de Castilla y León, el Plan de Empleo cuenta para estos objetivos con 301 millones de euros, en el ejercicio 2011.
[163] Plan Regional de Empleo 2011, pág. 15.
[164] Sobre el particular, con amplio aporte bibliográfico, MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R.: *La conciliación de la vida familiar y laboral en la Seguridad Social Española,* Curitiba (Juruá Editora), 2008.

El fomento del empleo se constituye, por tanto, en objetivo irrenunciable, con políticas selectivas que incentiven los sectores con posibilidades de crecimiento y generación de valor añadido y en colectivos con especiales dificultades de acceso de empleo, especialmente los jóvenes y los desempleados de larga duración. Además, en este contexto, se debe potenciar la igualdad entre mujeres y hombres, la igualdad de oportunidades ante el empleo y la discriminación positiva para aquellos colectivos desfavorecidos en el mercado laboral, así como tener en cuenta las perspectiva de género en el desarrollo de las políticas de empleo.

Los grupos y colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado de Trabajo, al igual que ocurre en el ámbito estatal, también en el autonómico deben constituir una prioridad en las actuaciones a llevar a cabo. Así, las personas con discapacidad, que se encuentran con especiales dificultades a la hora de acceder a un puesto de trabajo, constituyen una preocupación constante en las actuaciones en materia de empleo, forzando medidas específicamente dirigidas a lograr su inserción laboral (a través de la orientación laboral o de una intermediación específica) como forma sustancial de realización personal y profesional.

Por último, el apoyo al empleo autónomo y a la economía social como generadores de actividad económica debe inspirar las realizaciones concretas, dando especial importancia a la creación de empresas en el medio rural.

9.1.- Fomento del empleo por cuenta ajena en Castilla y León. Medidas generales y específicas para jóvenes

Tal como establece el Plan Regional de Empleo 2011 los incentivos a la contratación experimentan una simplificación, tanto en los supuestos que dan origen a la percepción de una subvención, como en la gradación de sus cuantías.

Así, se establece un incentivo general de 3.000 € para la conclusión de contratos de carácter indefinido, que se realicen con los siguientes trabajadores:

a) Jóvenes menores de 30 años inscritos como desempleados.

b) Trabajadores desempleados de larga duración (entendiendo por tales los que tengan un período de inscripción en el Servicio Público de Empleo de al menos 12 meses ininterrumpidos en los últimos dieciocho meses anteriores a la contratación, que hayan agotado su prestación de desempleo o el subsidio de desempleo) con más de 30 años.

c) Trabajadores de 30 o más años que no sean desempleados de larga duración, incluidos en alguno de los grupos siguientes:

- Víctimas de violencia de género.
- Extoxicómanos, rehabilitados, expresidiarios o personas pertenecientes a minorías étnicas.
- Perceptores del Ingreso Mínimo de Inserción o de la Renta garantizada de ciudadanía, así como los participantes en el Programa Personal de Integración y Empleo.
- Personas que hayan sufrido un accidente de trabajo o enfermedad profesional de la que se haya derivado una incapacidad permanente, o sus causahabientes hasta el segundo grado por consaguinidad o afinidad.
- Técnicos de prevención de riesgos laborales con la debida titulación.
- Agentes de igualdad con la debida titulación.

De igual forma se incentivan aquellas contrataciones que tengan por objeto la sustitución de un trabajador jubilado anticipadamente o los contratos de relevo, siempre que (en ambos casos) tengan duración indefinida.

En todos los casos anteriormente indicados, el incentivo se verá incrementado de acuerdo con la siguiente escala:

a) Cuando la persona contratada sea mujer, la cuantía se incrementará en 500 €.

b) Cuando el beneficiario esté participando en el Programa Personal de Integración y Empleo o sea beneficiario de la Renta garantizada de ciudadanía, la cuantía se incrementará en 1.500 €.

c) Cuando los destinatarios de la subvención se incorporen a centros de trabajo ubicados en algunos de los municipios que se incluyen en el Decreto 174/2000 (territorios menos desarrollados) o en alguno de los municipios incluidos en el Plan Especial de Actuación en las Áreas Periféricas de la Comunidad, la cuantía a incrementar será de 500 €.

No obstante, como ya se ha anticipado, los jóvenes deben constituir un eje prioritario en las actuaciones a desarrollar durante el año 2011; por ello se establece una subvención cualificada de 10.000 € para aquellas contrataciones de carácter indefinido, con menores de 30 años, realizadas por entidades en las que dicho joven haya realizado previamente prácticas no laborales. En concreto, se está pensando en las realizadas por egresados universitarios o de ciclos de formación profesional tanto media como superior, así como por parte de alumnos universitarios o de formación profesional de grado medio o superior, cuya "práctica en alternancia" haya tenido lugar en el último año de formación académica, previo a la obtención del correspondiente título. Estas prácticas necesariamente tienen que haber sido incentivadas por la Junta de Castilla y León, debiendo realizarse la contratación en el período de dos meses desde la finalización de la práctica no laboral o del curso en el que se realizó la práctica en alternancia y, además, para la realización de trabajos acordes con su titulación. Esta subvención cualificada es incompatible con la percepción del incentivo general de 3.000 € antes indicado.

De igual modo, la transformación de los contratos formativos en indefinidos, mayoritariamente suscritos con jóvenes menores de 30 años, se ve incentivada mediante una cuantía de 4.500 €.

Desde el punto de vista sectorial, dado que el crecimiento de la actividad económica tiene su base en la potenciación de aquellos sectores caracterizados, entre otras muchas cuestiones, por una utilización intensiva de las nuevas tecnologías y la aplicación inmediata de los procesos de investigación y desarrollo, que van a permitir a la economía de Castilla y León ser "competitiva en un entorno cada vez más globalizado"[165], la Administración autonómica considera necesario apoyar especialmente la contratación de trabajadores en estos sectores, para acelerar la transformación del sistema productivo. Por ello se incentiva la contratación, de nuevo indefinida, de trabajadores en aquellos sectores previamente definidos por la Consejería de Economía y Empleo, con la colaboración de los agentes económicos y sociales, con una cuantía de hasta 12.000 € (incompatible con la percepción del incentivo general de 3.000 € antes indicado).

Dado que la cualificación de los trabajadores se ha convertido en referente necesario, tanto de la productividad de las empresas, como de la empleabilidad de los trabajadores, puede afirmarse, sin ambages, que "la formación es la más eficaz de las políticas activas de empleo"[166]. Al amparo de esta premisa, se impulsa la contratación de aquellas personas que han apostado por su formación, cualificación o reciclaje profesional a través de un nuevo programa pensado para incentivar la contratación indefinida de todo trabajador desempleado que haya cursado formación profesional para el empleo, con una duración superior a las 200 horas (impartida en una sola acción). El incentivo, siempre y cuando la contratación se realice en el período de 18 meses contados a partir del momento de finalización de la acción formativa será de 3.000 € (cuando la formación esté vinculada a certificados de profesionalidad y suponga la acreditación mínima de una unidad de competencia) o de 1.500

[165] Este modelo de economía productiva se contempla en el II Acuerdo Marco para la Competitividad e Innovación Industrial de Castilla y León.
[166] Plan Regional de Empleo 2011, pág. 24.

€ en el resto. En todo caso, será compatible con la percepción del incentivo general de 3.000 € antes indicado.

Con el fin de mejorar la empleabilidad de los desempleados que participan en el Programa personal de Integración y Empleo (PIE), se subvencionan los contratos de duración determinada superior a seis meses, que sean realizados por entidades sin ánimo de lucro y empresas de inserción, con trabajadores participantes en dicho Programa, haciéndose extensivo dicho incentivo a los beneficiarios de la Renta garantizada de ciudadanía. En esta modalidad de fomento de la contratación temporal, la entidad percibe una cuantía de 1.250 € si el contrato tiene una duración entre seis y doce meses y 2.500 € si la duración es superior a doce meses.

Por último, se impulsa la estabilidad y la calidad del empleo de las mujeres, a través de ayudas dirigidas a las PYMES que pongan en marcha planes de igualdad en su ámbito, en los términos y con los contenidos mínimos que se especifiquen en la correspondiente normativa reguladora. Como es sabido, la LO 3/2007, de 22 de marzo, favorece, mediante un específico "deber de negociar", la inclusión en los convenios colectivos bien de "medidas dirigidas a promover la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito laboral", bien, en determinadas empresas, de "planes de igualdad", los cuales podrán referirse a diversas condiciones de empleo y trabajo, entre ellas, el acceso y la promoción en el empleo, clasificación profesional, formación, retribuciones salariales, ordenación del tiempo de trabajo, conciliación, prevención del acoso sexual, etc., que permitan mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres (arts. 85.1 y 85.2 ET, en relación con los arts. 45 y 46 LOI)[167].

El legislador los define como "un conjunto ordenado de medidas, adoptadas después de realizar un diagnóstico de situación, tendentes a alcanzar en la empresa la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres y a eliminar la discriminación por razón de sexo" (art. 46.1 LOI). Dicha negociación del plan de igualdad es un buen ejemplo de decisiones empresariales negociadas, pues la falta de acuerdo sobre dicho plan en el plazo que se considere oportuno no exime a la empresa de su elaboración y puesta en práctica. No obstante, ese deber "transversal" de negociar dicho plan u otras medidas de promoción de la igualdad no impone, como es lógico, una exigencia de pacto colectivo en la materia; los preceptos legales que lo declaran se cuidan de puntualizar que tal deber se establece sin perjuicio de la libertad de las partes.

A través de la negociación colectiva se articula el deber de negociar planes de igualdad en las empresas de más de doscientos cincuenta trabajadores de la siguiente forma: en los convenios colectivos de ámbito empresarial, el deber de negociar se formalizará en el marco de la negociación de dichos convenios; en los de ámbito superior a la empresa, dicho deber se formalizará a través de la negociación colectiva que se desarrolle en la empresa en los términos y condiciones que se hubieran establecido en los indicados convenios para cumplimentar dicho deber de negociar a través de las oportunas reglas de complementariedad. Es precisamente este apartado del art. 85.2 ET el que más quebraderos de cabeza ha ocasionado y ocasionará, habida cuenta establece un deber jurídico a través de una técnica nueva[168]. Ciertamente, se ha roto la orientación del precepto, puesto que al afán promocional que tenía se incorpora una orientación más vinculante, aun cuando existen dudas significativas sobre si es verdaderamente un nuevo contenido mínimo, pues el

[167] El Plan de Igualdad aplicable en la totalidad de los centros de trabajo de Michelín en España desde noviembre de 2010 contempla objetivos más concretos: 1º: promover una distribución más equilibrada de género de la plantilla, facilitando una mayor presencia femenina por niveles, puestos y departamentos, a través de la implantación de líneas de actuación concretas, hasta alcanzar una cuota paritaria entre mujeres y hombres, en todos los colectivos de la empresa; 2º: asegurar que todos los procesos de recursos humanos (selección, promoción, …) favorezcan y mejoren las posibilidades de acceso de mayor número de mujeres a áreas y oficios en las que, tradicionalmente, se encuentren infrarrepresentadas; 3º: garantizar las condiciones de trabajo y salud laboral de mujeres y hombres, con especial tutela empresarial de las situaciones de maternidad, embarazo y lactancia. http://www.ugtcyl.es/portal/ugt-firma-un-plan-de-igualdad.

[168] AA.VV. (LOUSADA AROCHENA, J.F., Coord.): *Ley de Igualdad y contrato de trabajo,* Santiago de Compostela (Francis Lefebvre), 2007, pág. 163.

legislador no lo ha querido configurar de tal modo sino como una obligación de negociar ciertas materias y el resultado obtenido es un deber "poco corpóreo y un tanto etéreo que, a menudo, es fácil de burlar"[169].

Parece que sólo cabe exigir a la empresa una actitud negociadora; una conducta activa que deberá concretarse al menos en la valoración de la posible existencia de discriminaciones en la misma, la propuesta de medidas para hacerles frente y su negociación de buena fe con los representantes[170], nunca un resultado, y la entidad empresarial cumpliría con lo recogido en la norma legal o convencional si negocia de buena fe aun sin obtener un plan de igualdad consensuado[171].

Caso distinto ocurrirá cuando la obligación de negociación venga impuesta por el acuerdo sectorial aplicable, habida cuenta sería posible jurídicamente que se estableciera un deber específico de negociar y en caso de no alcanzar acuerdo, las partes tuvieran que acudir a un procedimiento extrajudicial para resolver discrepancias, y si aún así persistiera, podría exigirse a la empresa la adopción del plan de forma unilateral[172], con lo cual se sitúa a la parte empresarial en una posición de fuerza, rompiendo el equilibrio del proceso negociador, desde el momento en que podría actuar en él sin una actitud suficientemente dialogante, a sabiendas de que su posición se impondrá finalmente[173]. No obstante, como resultado de las reflexiones anteriores y del alcance de la obligación, "un convenio colectivo sin un plan de igualdad en un supuesto en el que esté obligado a tenerlo no se convertiría por ello en extraestatutario (por faltarle un contenido mínimo que no es tal) si el empresario ha actuado de buena fe en la negociación"[174].

9.2.- Desempleo e inserción laboral: el Plan Regional de Integración y Empleo (PIE) de Castilla y León

El 11 de marzo de 2011, en desarrollo del Plan Regional de Empleo de Castilla y León para dicho ejercicio, se ha puesto en marcha un programa extraordinario, con el fin de incrementar la "empleabilidad" de los trabajadores que se encuentren en situación de especial dificultad para incorporarse a un puesto de trabajo, estableciendo acciones directas y personalizadas para conseguir su inserción laboral. Para ello se articula el "Programa Personal de Integración y Empleo" (PIE) [175], por el que se facilita una atención personalizada, fundamentalmente a través del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, con el apoyo de los agentes económicos y sociales, a aquellos desempleados de larga duración que hayan agotado las prestaciones y subsidios por desempleo y carezcan de ingresos, no siendo susceptibles de obtener la Renta garantizada de ciudadanía.

En concreto, beneficiarios de las ayudas podrán ser los trabajadores desempleados que cumplan las siguientes condiciones a 31 de diciembre de 2010:

---

[169] ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: "Planes de igualdad en la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres", *RL*, núm. 9, 2007, pág. 78.

[170] SANGUINETTY RAYMOND, W.: "Fomento de la igualdad y negociación colectiva: el deber de negociar planes de igualdad", en http://www.observatorionegociacioncolectiva.org.

[171] Dicho consenso han alcanzado, a título ejemplificativo, CC.OO, U.G.T, CSIF y la Dirección General de la Función Pública al firmar, el pasado 26 de enero de 2011, el I Plan para la igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus organismos autónomos, después de casi tres años desde el inicio de la negociación, que permitirá crear Comisiones delegadas de Igualdad.

[172] NIETO ROJAS, P.: "Medidas y planes de igualdad en las empresas. Proceso de creación e implantación", en AA.VV. (MERCADER UGUINA, J.R., Coord.).: *Comentarios laborales de la Ley de Igualdad entre mujeres y hombres,* Valencia (Tirant lo Blanch), 2007, pág. 402.

[173] MATORRAS DÍAZ CANEJA, A. y NIETO ROJAS, P.: "Medidas y planes de igualdad en las empresas", en AA.VV.: (GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J.R., Coords.): *La Ley de Igualdad: consecuencias prácticas en las relaciones laborales y en la empresa,* Valladolid (Lex Nova), 2007, pág. 80.

[174] Excelente conclusión de ÁLVAREZ CUESTA, H.: "Un 'nuevo' contenido en los convenios colectivos: los planes de igualdad entre mujeres y hombres", *AL,* núm. 2, 2008, pág. 151.

[175] Regulada por Orden EYE/278/2011, de 11 de marzo (BOCyL núm. 56, de 22 de marzo de 2011). La Resolución de 7 de abril de 2011, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, convoca ayudas destinadas a trabajadores desempleados que participen en programas personales de integración y empleo, para el año 2011 (BOCyL núm. 72, de 13 de abril de 2011).

a) Haber iniciado y extinguido por agotamiento, a partir del 1 de enero de 2008 y hasta el 31 de diciembre de 2010, respectivamente, la prestación por desempleo o el subsidio por desempleo, sin que se entiendan comprendidas en estas situaciones, a estos efectos, las personas que hubiesen sido beneficiarias de los subsidios para liberados de prisión o para trabajadores tras la revisión de su expediente de incapacidad permanente a que hacen referencia, respectivamente, las letras d) y e) del número 1, del art. 215 LGSS.

b) No haber percibido la ayuda por participar en itinerarios activos de empleo (IAE) o en el programa temporal de protección por desempleo e inserción (PRODI) en ninguna de sus convocatorias.

Además, para obtener tal condición de beneficiario, de acuerdo a lo establecido en la base 4.ª de la Orden EYE/278/2011, de 11 de marzo, los trabajadores deben reunir, en la fecha de solicitud y mantener durante toda la duración del programa, los siguientes requisitos:

a) Estar inscrito como desempleado en el Servicio Público de Empleo de Castilla y León, considerándose como desempleados a los "demandantes de empleo no ocupados".

b) Tener una inscripción ininterrumpida como demandante de empleo de, al menos, 12 meses, sin que se considere interrumpida la inscripción cuando el trabajador sea contratado por cuenta ajena, siempre y cuando, entre el cese de la relación laboral y la inscripción en la correspondiente Oficina de Empleo, no hubiese transcurrido un plazo superior a 20 días naturales.

c) Suscribir el compromiso de participar en acciones de orientación, inserción y búsqueda de empleo.

d) No ser beneficiario de ningún tipo de prestaciones o subsidios de desempleo, renta agraria o renta activa de inserción, renta garantizada de ciudadanía u otras destinadas a la misma finalidad y, además, no reunir los requisitos para ser beneficiario de la renta activa de inserción, ni de cualquier programa estatal cuya finalidad sea sustancialmente idéntica al que es objeto del autonómico, sin perjuicio de que, en todos los casos mencionados, participen en la actuación personal sobre el trabajador para mejorar su empleabilidad y conseguir un empleo.

e) Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, en cómputo mensual, superiores al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) mensual[176], sin que dentro de la misma unidad familiar pueda coexistir más de un beneficiario de forma simultánea.

f) Y, por último, el obligado empadronamiento en alguno de los municipios de la Comunidad de Castilla y León desde el 1 de abril de 2008, como mínimo.

Dicho Plan, con una duración inicial de diez meses, combina la orientación y formación con la percepción de un subsidio regional (denominado "ayuda"), a partir del tercer mes del programa, por parte del trabajador que participe activamente en el mismo, con una cuantía de 450 € mensuales durante 5 meses.

Los trabajadores incluidos en este programa tendrán prioridad tanto en el acceso a las acciones formativas realizadas en el marco de los programas correspondientes del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, ejecutadas directamente o por los agentes económicos

[176] A estos efectos, aunque el solicitante carezca de rentas, en los términos reglamentariamente establecidos, si tiene cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el IPREM mensual. No se entenderán comprendidos en la unidad familiar aquellos hijos del solicitante que formen otra diferente por tener a su vez cónyuge y/o hijos. En el caso de que el solicitante carezca de la totalidad de los familiares indicados en el párrafo anterior, se considerará que la unidad familiar esta integrada por el solicitante y sus padres siempre que conviva con éstos. Se presumirá esta convivencia cuando el solicitante esté empadronado conjuntamente con ellos (art. 6 de la Resolución de 7 de abril de 2011, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León).

y sociales, o por otras instituciones. Igualmente gozarán de prioridad en la incorporación a los Talleres de Empleo y a la contratación prevista por parte de las entidades locales y de las entidades sin ánimo de lucro. Por último, su contratación, indefinida o de duración determinada, será incentivada en los términos *supra* vistos.

10.- Fomento del empleo en el ámbito local

En materia de empleo en España, el art. 137 CE garantiza la autonomía local pero sin enumerar las materias sobre las que puede ejercer tal autonomía, correspondiendo a la Ley de Bases de Régimen Local el diseño de las competencias de los municipios en función de su población. De acuerdo al mismo, las corporaciones locales en España no disponen expresamente de competencias en materia de empleo, si bien, como afirma el art. 4 de la vigente Ley 56/2003, de Empleo, podrán colaborar y participar en la ejecución de los programas y medidas de las políticas activas de empleo a través de las vías y procedimientos establecidos por los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas. Es decir, las corporaciones locales pueden poner en marcha diferentes acciones de estímulo de desarrollo local, de fomento del empleo y de formación en sus respectivos territorios, coordinados por los servicios competentes de las respectivas Comunidades Autónomas.

Tales acciones pueden venir promovidas desde la Administración central, bien mediante programas financiados o subvencionados, a los que es posible acceder mediante la celebración de convenios entre las corporaciones locales y el Servicio Público de Empleo Estatal, de acuerdo al procedimiento previsto en la norma de la convocatoria, o bien mediante medidas concretas de apoyo al fomento del empleo local (iniciativas locales de empleo, agentes de desarrollo local, etc.)[177], sin olvidar la importantísima fuente de financiación en este ámbito constituida por los Fondos Europeos[178].

La concreta intervención en materia de empleo de las Administraciones locales puede consistir en actuaciones de muy diverso tipo, cuya puesta en marcha depende, en gran medida, de los recursos presupuestarios. Principalmente consisten en el desarrollo de programas o proyectos de desarrollo local de carácter coyuntural, dependientes de proyectos específicos, financiados con fondos europeos, nacionales o Regionales, con una duración medida y con unos objetivos establecidos de antemano, condicionados "a la diversidad del mapa local en sus aspectos geográfico, demográfico, económico, social y cultural"[179].

Además, la estrategia local de empleo no sólo debe tener en cuenta y actuar a partir de las políticas activas de empleo que incidan sobre la oferta, sino que también debe actuar

---

[177] El Programa de Iniciativas Locales de Empleo y Agentes de Empleo y Desarrollo Local (Orden de 12 de abril de 1994), que fomenta el empleo local desde la Administración central del Estado, sirvió --y sirve-- como forma de potenciar el papel de las corporaciones locales como generador de la creación de empleo. En este sentido, la finalidad de las "Iniciativas Locales de Empleo" es la de incentivar y subvencionar proyectos empresariales innovadores y generadores de empleo que utilicen recursos locales o comarcales ociosos o infrautilizados, debiendo cumplir para ello diversos requisitos entre los que están el que sean promovidos, participados o cofinanciados por corporaciones locales o por Comunidades Autónomas y que generen puestos de trabajo estables. Por su parte, la función de los Agentes de Desarrollo Local, respecto de la promoción económica del territorio, queda minimizada por el carácter temporal de su contratación, en cuanto ésta suele depender de la existencia de un proyecto que la subvencione. QUESADA SEGURA, R.: "La dimensión local de la política de empleo", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, Mª.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., Dirs. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., Coord.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, actualizado con la reforma laboral*, cit., pág. 157, quien considera preciso promover su estabilidad laboral, por el papel central que juegan en la dinamización de la actividad socioeconómica del municipio. Un mayor desarrollo en SANCHÍS, J. R. y CAMPOS, V.: "El agente de desarrollo local y las políticas activas de empleo. Estudio empírico aplicado a la Comunidad Valenciana y su comparación con el resto de España", *Arxius de Ciències Socials*, núm. 7, 2002, págs. 111 y ss. o SANCHÍS, J. R. *El papel del agente de empleo y desarrollo local en la implementación de las políticas locales de empleo y en la creación de empresas en España. Estudio empírico y análisis comparativo entre CC.AA*, Madrid (MTAS), 2006.

[178] De entre estas medidas destacan, por su impacto en el empleo y por la implicación que suponen en el ámbito local, el Fondo Estatal de Inversión Local y el Fondo Especial del Estado para dinamizar la economía y el empleo, ambos establecidos mediante Real Decreto-Ley 9/2008, de 8 de noviembre.

[179] La notable heterogeneidad de la Administración local complica el análisis y valoración de las medidas ejecutadas, dado que en torno al 86% de los municipios actualmente existentes cuenta con menos de 5.000 habitantes. Vid. AA.VV. (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M., Coord): *Experiencias prácticas de desarrollo local. Diecinueve estudios de dinamización socioeconómica en ámbitos locales,* Barcelona (Ediciones Bayer Hnos), 2001.

favoreciendo la demanda, mediante el desarrollo industrial, la creación de infraestructuras y la creación de actividades generadoras de empleo, articulando iniciativas orientadas a reforzar el tejido productivo y la creación de nuevos proyectos empresariales, particularmente en aquellas actividades que constituyen potenciales yacimientos de empleo.

Las diversas estrategias y políticas de desarrollo y empleo acordadas por la Unión Europea aconsejan centrar los esfuerzos en la dinamización de las economías locales, a través de planes y programas que permitan facilitar la permanencia de la población en su propio entorno, desalentando nuevos movimientos migratorios en las zonas rurales.

Por ello, el Plan Regional de Empleo 2011 de Castilla y León considera preciso apoyar las iniciativas tendentes a una mayor dinamización económica en el ámbito rural, poniendo las partes firmantes del Acuerdo *ad hoc* un especial interés en la "lucha contra la despoblación", con el objetivo último de fijar población dentro de los territorios menos desarrollados de la Comunidad Autónoma.

Para conseguir tal objetivo, el Programa de Fomento del empleo dirigido a la contratación de trabajadores desempleados a través de entidades locales[180], se refuerza económicamente en el vigente Plan Regional de Empleo. Mediante sus disposiciones específicas, así como a través de los diversos programas de empleo local[181], resultan incentivados los contratos de trabajo con un mínimo de seis meses de duración, otorgando prioridad a aquellos desempleados que hayan agotado sus prestaciones y subsidios.

En cualquier caso, y pese al entendimiento unánime de la necesidad de adecuar las medidas de fomento de empleo al ámbito más próximo al ciudadano (desempleado o emprendedor) favoreciendo la utilización de recursos propios de la zona o la solución de aquellas cuestiones específicas de la localidad, la puesta en marcha de las actuaciones, medidas o programas con incidencia y desarrollo en el ámbito comarcal plantea diversos problemas, tanto en relación a su desarrollo práctico (condicionado, en buena medida, por los recursos disponibles) como por la concurrencia de medidas similares ejecutadas desde otras Administraciones.

De hecho, un factor que contribuye considerablemente a dificultar la puesta en marcha de estas medidas y su desarrollo por parte de las corporaciones locales es la ausencia, bastante generalizada, de una estructura estable e institucional de desarrollo económico y promoción de empleo. La gran mayoría de los municipios españoles carecen de estructuras de este tipo, pues aunque muchos disponen de organismos más sectorializados o de Agentes de Desarrollo Local, no cuentan realmente con una estructura operativa propia (en términos de recursos humanos), lo cual acarrea, entre otras consecuencias, una notable dificultad para consolidar equipos y metodologías de trabajo con proyección de futuro[182]. Sin olvidar, por supuesto, cómo la financiación es el elemento que condiciona en mayor medida el alcance y profundidad de la intervención local a favor del empleo, así como la continuidad de las actuaciones, provocando que la participación de las entidades locales en el diseño y planificación de las mismas sea reducido, precisamente por su dependencia de la financiación externa y el sometimiento a los objetivos marcados por los diferentes programas, lo cual

---

[180] Plan Regional de Empleo Entidades Locales (ELOR-ELCO), dependiente del ECYL. En concreto, el Programa ELOR pretende subvencionar, en régimen de concesión directa, la contratación temporal de trabajadores desempleados por entidades locales de 1.000 o más habitantes para la realización de obras y servicios y de interés público y el Programa ELCO nace con el objetivo de subvencionar a entidades locales el coste de contratación temporal de personas trabajadoras desempleadas en la realización de obras y servicios de interés general y social. Según datos del CES (CYL), en el año 2010, el número de puestos y el importe total de las ayudas concedidas a las entidades locales en virtud de estos programas son las siguientes: ELOR: 2.408 puestos (18.000.000 €) y ELCO: 6.064 puestos (32.488.453,04 €). CES (CASTILLA Y LEÓN): *Situación económica y social de Castilla y León en 2010,* T. I (Economía, Mercado laboral, Calidad de vida y protección social), cit., pág. 458.

[181] A partir de los Programas ELNYE (Entidades Locales: Nuevos Yacimientos de Empleo); ELEX (Entidades Locales: Discapacitados y exclusión social); AEDL (Contratación de agentes de empleo y desarrollo local) o el Plan de Empleo Agrario para zonas deprimidas.

[182] Fenómeno destacado por ARAGÓN MEDINA, J. y ROCHA SÁNCHEZ, F.: *La dimensión territorial de las políticas de fomento de empleo en España,* Madrid (Fundación 1 de mayo), 2003.

supone desperdiciar el principal valor añadido que ofrecen los entes locales, como es la "proximidad" a la realidad concreta donde actúan estas políticas[183].

II.- La importancia del trabajo autónomo como elemento dinamizador de la economía castellano y leonesa

1.- El fomento del emprendimiento y el espíritu empresarial en todos los niveles de la educación. En especial, en el ámbito universitario

El conocimiento es hoy la principal fuerza motriz de la economía y, por ello, una Universidad pujante, rigurosa, exigente y de calidad resulta instrumento imprescindible para el bienestar colectivo y la prosperidad de la sociedad. Y además, de una Universidad sin adjetivos, pues en España, al igual que en Estados Unidos, en la práctica se difumina la dicotomía entre la Universidad pública y la privada por los procesos de convergencia entre ambas. Las públicas han experimentado un giro "privado" en sus formas de financiación, de distribución de fondos y de gestión, mientras que las privadas experimentan un giro "público", en la medida en que se someten no sólo a la regulación, sino también a la evaluación de las instituciones estatales[184].

Con todo, las diferencias formales entre unas y otras se acrecientan si se tiene en cuenta la extraordinaria diversidad de los objetivos, cada vez más numerosos y complejos, que deben desempeñar las Universidades hoy, y que pasan por actuar, simultáneamente, para la adecuada formación de profesionales, la investigación de base pero también la aplicada, la dinamización de su entorno territorial y el servicio a sus empresas, la extensión cultural, el desarrollo tecnológico, la gestión y capacitación de su personal, la búsqueda de salidas ocupacionales para sus graduados, la imagen externa y otras tantas[185].

En el Informe 1/2009, del Consejo Económico y Social "*Sistema educativo y capital humano"* se concluye que "la Universidad puede mejorar su papel como motor del crecimiento económico, innovación, investigación, competitividad, empleo e integración social", lo cual significa reconocer a las Universidades una función social y económica mucho más relevante que la desempeñada hasta ahora, al atribuirles un papel destacado en un cambio en la especialización de la economía, impulsado por el desarrollo científico y tecnológico, terrenos en los que, actualmente, el sistema universitario no destaca especialmente.

Finalmente, es posible reseñar cómo en el reciente *"Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones"*, firmado el pasado 2 de febrero de 2011 entre el Gobierno y los interlocutores sociales (los sindicatos CCOO y UGT y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME), se alude expresamente a la necesidad de adoptar medidas, entre otras, dirigidas a "[…] mejorar la calidad de la enseñanza universitaria, como factores que impulsen la competencia presente y futura de los ciudadanos españoles". A su vez, el "*Pacto por el empleo y la cohesión social*", subtitulado "*Propuestas de política económica: recuperar la centralidad del empleo*", presentado el pasado 10 de noviembre de 2011 por los sindicatos más representativos UGT y CCOO, defiende que la I+D+i debe formar parte de la estrategia para salir de la crisis, fomentar la competitividad y crear empleo de calidad, siendo imprescindible además "mejorar la educación, reforzar el aprendizaje permanente de adultos, y fortalecer su relación con las

[183] QUESADA SEGURA, R.: "La dimensión local de la política de empleo", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, Mª.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., Dirs. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., Coord.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, actualizado con la reforma laboral,* cit., pág. 156.
[184] GIMÉNEZ SALINAS, E.: "Universidades públicas y privadas: un cambio de paradigma", *Panorama Social,* núm. 6, 2007, pág. 40. Un estudio comparativo de los diferentes modelos de enseñanza superior en IGLESIAS DE USEL, J.; DE MIGUEL, J. y TRINIDAD, A.: *Sistemas y políticas de educación superior,* Madrid (CES), 2009, págs. 499 y ss.
[185] En locuaz enumeración de IGLESIAS DE USSEL, J.: "Los retos de la Universidad española en los inicios del siglo XXI", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho,* núm. 23, 2011, págs. 8-9.

necesidades del tejido productivo, para incrementar el valor añadido de los bienes y servicios españoles.

1.1.- Los nuevos objetivos del sistema universitario en un contexto de economía sostenible

Si bien puede decirse que el Espacio Europeo de Educación Superior sitúa su comienzo en el año 1999 con la denominada Declaración de Bolonia[186], en las Universidades españolas, a pesar de que el título XIII de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, está dedicado a la integración de este nuevo espacio de educación, el proceso de convergencia europea no empieza, de forma generaliza, hasta el año 2003, de la mano de la implantación de normativa como el procedimiento para la expedición por las Universidades del "Suplemento Europeo al Título" (Real Decreto 1044/2003, de 1 de agosto), o el Reglamento por el que se establece el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias (Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre). Sin embargo, debido entre otras razones a una ausencia de liderazgo político, el gran catalizador para la implantación del denominado proceso de Bolonia en la Educación Superior española no llega hasta la promulgación del famoso Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales y en el que se señala, como plazo máximo para la implantación de los Grados, el curso 2010-2011.

Como eje fundamental del planteamiento educativo común a toda la Unión Europea, se establece la prioridad de una educación centrada en el aprendizaje frente a la educación centrada en la enseñanza, adquiriendo rango de primera importancia que el estudiante desarrolle capacidades, habilidades, procedimientos y valores que impulsen la progresiva actualización de conocimientos en un proceso que dura toda la vida. La formación por competencias parte, así, del reconocimiento de los cambios y necesidades profesionales actuales, con la pretensión de mejorar la calidad y eficiencia en el desempeño ocupacional y formar profesionales que reorganicen los aprendizajes adquiridos, estableciendo un enfoque integral que trace un vínculo preciso entre el sector educativo y el productivo. La capacitación profesional o, por formular la expresión de manera más clara, la transición a la vida activa es, pues, una de las funciones prioritarias de la Universidad.

Estas competencias se dividen, a su vez, en genéricas, es decir, aquellos atributos o cualidades que resultan útiles en cualquier situación y son comunes a todas las titulaciones, y específicas, las directamente relacionadas con cada área temática. Dentro de las primeras se distingue, a su vez, entre competencias "instrumentales", concebidas como herramientas útiles para el aprendizaje y la formación (capacidad de análisis y de síntesis, capacidad de comunicación oral y escrita, de toma de decisiones…), "interpersonales", que permiten mantener una buena relación social con los demás (capacidad de negociación, trabajo en equipo…) y "sistémicas", relacionadas con la obtención de una visión de conjunto y la capacidad de gestionar adecuadamente la actuación profesional de una persona (esto es, de aplicar los conocimientos teóricos a la práctica). Las segundas se estructuran, a su vez, en competencias "académicas" (saber), "conocimientos disciplinares" (hacer) y competencias "profesionales" (saber hacer) .

Con gran contundencia, el vigente Real Decreto 1393/2007 afirma que "la nueva organización de las enseñanzas incrementará la empleabilidad de los titulados", idea sobre la

[186] A partir de la *Declaración de Bolonia* de 1999, las sucesivas Conferencias ministeriales celebradas con el objetivo de diseñar y poner en práctica el denominado Espacio Europeo de Educación Superior fueron las siguientes: *Declaración de Praga*, de 19 de mayo de 2001: *hacia el Espacio Europeo de educación Superior*; *Declaración de Berlín* de 2003: *Educación Superior Europea*; *Comunicado de Bergen* de 20 de mayo de 2005: *El EEES-Alcanzando las metas*; y finalmente, el *Comunicado de Londres*, de 18 de mayo de 2007: *hacia el EEES, respondiendo a los retos de un mundo globalizado*, en la cual (como en la anterior), la empleabilidad se considera uno de los objetivos prioritarios del EEES. Además de estas Declaraciones, resultado de las reuniones de los ministros europeos con competencias en educación superior, para conocer el proceso de creación del EEES y sus objetivos hay que tener en cuenta otra serie de Documentos elaborados por la Asociación Europea de Universidades, que son los siguientes: *Declaración de Salamanca,* de 2001; *Declaración de Graz,* de 2003; *Declaración de Glasgow* de 2005; y la Declaración de Lisboa de 13 de abril de 2007: *"Las Universidades de Europa más allá de 2010: diversidad con un propósito común".*

que incide la nueva Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, cuyo art. 61 b) establece la necesidad de que las Universidades propongan "nuevos títulos y ofertas formativas que preparen a los estudiantes para las nuevas cualificaciones que demandan los nuevos empleos, de manera que mejoren la empleabilidad de los ciudadanos en el mercado laboral".

En este sentido, el modelo competencial al que se está aludiendo corre el riesgo de centrar el aprendizaje universitario únicamente en torno a los productos formativos que demanda el mercado laboral, en detrimento de las capacidades intelectuales y sociomorales propias de la formación cultural de la persona. Para evitar este reduccionismo, se deben mantener ciertos conocimientos disciplinares y científicos en las programaciones docentes ya que los conocimientos constituyen ingredientes muy importantes para el desarrollo de las competencias. No obstante, hay que tener en cuenta que almacenar una multitud de conocimientos no garantiza que puedan movilizarse eficazmente a la hora de afrontar tareas académicas o profesionales en diversas situaciones, por lo que lo importante no es tanto la posesión de una serie de conocimientos como el uso que se haga de ellos tras su paso por la Universidad. De aquí la importancia de la realización de actividades prácticas en el proceso de formación del alumnado dentro de este nuevo modelo competencial, ya que las mismas constituyen una oportunidad para conectar el conocimiento con la realidad y, cuando esto ocurre, dicha realidad es iluminada y se produce una visión más completa y profunda de la misma[187].

Por ello, para que los estudiantes aprendan a ser competentes en un determinado campo, las actividades a realizar deben ser lo más realistas posibles y plantear un nivel de dificultad semejante al que tendrían en contextos auténticos, pues sólo así se facilita la incorporación del alumnado al ámbito laboral. Se trata, en definitiva, de articular y armonizar los aprendizajes con las estructuras estudiantiles, ya que sólo de esta manera los saberes profesionales podrán tener un valor significativo[188].

El propio art. 5 del Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario, reconoce, entre sus derechos, el de la adquisición de las competencias correspondientes a los estudios elegidos. Se trata, en definitiva, de aplicar una pedagogía por objetivos: si se enseña qué aprender y cómo aprender[189], el universitario estará capacitado para enfrentarse a un aprendizaje permanente, lo cual le permitirá mejorar sus conocimientos, sus competencias y sus aptitudes desde una perspectiva personal, social y relacionada con el empleo" [190].

De un modo más preciso, y a partir del tenor literal del art. 60 de la Ley 27/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, el sistema universitario debe atender a la consecución de los siguientes objetivos:

1) Facilitar, a través de la formación, la adquisición de las cualificaciones demandadas por el sistema productivo[191] y el sector público y la adaptabilidad ante los

---

[187] MATEO, J.: "Interpretando la realidad, construyendo nuevas formas de conocimiento: el desarrollo competencial y su evaluación", *Revista de Investigación educativa,* núm. 25, 2007, págs. 513 y ss.

[188] FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, E.: "Aprendizaje experiencial, investigación-acción y creación organizacional de saber. La formación concebida como una zona de innovación profesional", *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, núm.12, 2009, págs. 39 y ss.
http://www.aufop.com/aufop/uploaded_files/articulos/ 1254008828.pdf

[189] En la medida en que la función del profesorado ya no es transmitir conocimiento, sino sobre todo ayudar a aprender. ZAMORANO, S. y PAREJO, J.L.: "La renovación de las metodologías educativas como garantía de calidad institucional", *La Cuestión Universitaria. Boletín electrónico de la Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria de la Universidad Politécnica de Madrid,* núm. 2, 2007 (edición electrónica).

[190] Respecto a la opinión de los alumnos con respecto a si el Grado capacitará mejor al alumno para el mercado laboral, interesantes conclusiones en FERNÁNDEZ COLLADOS, Mª.B.: "La adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior en la Facultad de Ciencias del Trabajo de la Universidad de Murcia: la perspectiva del estudiante", en AA.VV. (CASTRO, A. y GUILLÉN-RIQUELME, A., Comp.).: *VII Foro sobre Evaluación de la Calidad de la Investigación y de la Educación Superior: Libro de capítulos,* Granada (Asociación Española de Psicología Conductual), 2010, págs. 211 y ss.

[191] En un mercado donde abunda la mano de obra joven, formada y disponible, la selección del candidato ideal para un empleo se realiza siguiendo criterios cualitativos. Se parte de una titulación y a partir de ahí se busca al candidato que mejor reúna una serie de características actitudinales. Los atributos señalados por los expertos van desde la proactividad, la iniciativa personal, capacidad de adaptación a entornos cambiantes, obediencia, curiosidad y capacidad

cambios económicos y sociales y, en general, la capacidad para afrontar los desafíos a largo plazo.

2) Promover la calidad, la competitividad e internacionalización[192] de las Universidades mediante la especialización formativa investigadora, la modernización de sus infraestructuras y la mejora en la eficiencia en su gestión, con un compromiso reforzado con el Espacio Europeo de Educación Superior y el Espacio Europeo de Investigación.

La internacionalización de los programas de postgrado y de doctorado de cada Universidad debe ser su sello diferencial, su manera de posicionarse en el conjunto del sistema[193], pues entre los asuntos vinculados con las actividades educativas, este tema es el que más marca la excelencia de una Universidad.

No obstante, es preciso constatar una dificultad de partida, pues, por comparación con otros países europeos, España presenta un déficit importante en la formación de sus universitarios en lo que a idiomas se refiere. La población universitaria se encuentra lejos de ser bilingüe, ni tan siquiera puede considerarse que, con carácter general, el nivel de conocimiento oral y escrito de una lengua extranjera sea suficiente y adecuado. Por tanto, progresivamente debiera aspirarse a, en un plazo no superior a diez años, haber conseguido, como mínimo, un nivel general de competencia equivalente al B2 en al menos un idioma extranjero.

3) Impulsar la productividad científica, la transferencia de conocimiento, el desarrollo tecnológico y la innovación, en todas las ramas del saber.

Ciertamente, uno de los elementos identificadores de la Universidad es la generación de conocimiento, su contraste y su transferencia. La generación de conceptos es un proceso dinámico en las diversas culturas que cohabitan en las instituciones universitarias y hay que posibilitar de manera sistemática que se permeabilice no sólo en el ámbito del profesorado sino también en los estudiantes. La investigación, en un sentido amplio, facilita el pensamiento propio y la aportación a una mejora de las concepciones de la realidad existente que deben ir destinadas no al propio colectivo investigador sino que deben saber transmitirse a la sociedad[194].

De hecho, cierto sector doctrinal ha llegado a diferenciar entre la investigación de soporte a la docencia, es decir, la premisa del servicio público educativo y la dirigida al desarrollo[195]. Esta última va a ser una herramienta primordial para el desarrollo social a través del vertido de sus resultados a la sociedad, en tanto ha llegado a constatarse que el valor comercial de los resultados de las investigaciones realizadas por investigadores académicos es superior al de las realizadas por investigadores del sector privado y tienen mayor probabilidad de

---

de aprendizaje, habilidades comerciales y de trabajo en equipo, flexibilidad, dinamismo y versatilidad, entrega y disponibilidad total. En este sentido, los requisitos demandados por parte del sector privado contratante abocan a los jóvenes a un perfil muy exigente en cuanto a formación (presión de la competencia que incrementa gradualmente los niveles formativos llegando a estados inflacionistas o "titulitis") disposición y actitud, a cambio de contratos precarios o en prácticas no siempre controladas o justas. Conviene que tenga sólida formación pero no demasiada para que no se encuentre a disgusto o frustrado en un puesto de menor categoría. EOI: *Acceso de los jóvenes al mercado de trabajo: situación actual, políticas, frenos y motivaciones. aplicación en las Comunidades Autónomas de Castilla y León y Castilla-La Mancha,* 2003, pág. 152.

[192] La Universidad debe prestar tanto los medios e instrumentos orientados a la obtención de dicho nivel de competencia, como la realización de exámenes y pruebas que permitan la acreditación de la misma conforme a parámetros internacionales. PARDO-LÓPEZ, Mª,M.; RUBIO FERNÁNDEZ, E.Mª; MARTÍNEZ URREA, Mª.J. y PÉREZ MORALES, M.: " ¿Un EEES sin aprendizaje de idiomas? Un reto no afrontado en la Universidad Española, en AA.VV. (CASTRO, A. y GUILLÉN-RIQUELME, A., Comp.).: *VII Foro sobre Evaluación de la Calidad de la Investigación y de la Educación Superior: Libro de capítulos,* cit., pág. 158 y ss.

[193] MICHÁVILA, F.: "La Universidad, con el viento en contra", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho,* núm. 23, 2011, pág. 20, quien considera que la "captación de estudiantes de otros países" se ha convertido en los tiempos más recientes en una auténtica competición entre instituciones. Las prácticas en empresas en el extranjero forman parte, igualmente, del reclamo que desde las correspondientes páginas web hacen los responsables del postgrado de las Universidades mejor valoradas.

[194] MARCELLÁN, F.: "Políticas de profesorado en las Universidades españolas", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho,* núm. 23, 2011, pág. 30.

[195] DEL VALLE PASCUAL, J.M.: "Business universitatis", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho,* núm. 23, 2011, pág. 44.

producir innovaciones radicales. De hecho, la movilidad se produce, por lo general, en el marco de un programa de apoyo a la innovación, orientado hacia pequeñas empresas[196].

Abundando en esta misma idea, la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (LCTI), al personal del sector público de la investigación, es decir, al de las Universidades públicas, de los organismos públicos de investigación y de los organismos de investigación de otras Administraciones Públicas les reconoce un catálogo de derechos y deberes (arts. 14 y 15), entre los que cabe mencionar la alusión a unos criterios de promoción basados en la calidad y relevancia de los resultados (art. 16.3), así como la movilidad, incluso entre los sectores público y privado (art. 17.1), precisada de desarrollo en programas, posibilitando la adscripción a otros agentes públicos durante el tiempo necesario para la ejecución de un proyecto de investigación (art. 17.2) y desarrollando, de nuevo, la excedencia temporal que se había fijado en el art. 83.3 de la LOU.

4) Facilitar la gobernanza universitaria impulsando medidas que garanticen el ejercicio de las funciones de gobierno y dirección; la revisión de los procedimientos internos de dirección y gestión, y la implementación de buenas prácticas, conforme a los criterios internacionalmente reconocidos de calidad y eficiencia en la gestión. El gobierno de las Universidades españolas, la elección de sus dirigentes y los procedimientos por los que se toman las decisiones de cualquier tipo en cualquier órgano académico no es demasiado coincidente con el que existe en otras instituciones semejantes de los países punteros en la educación superior y la investigación. Por tanto, algo habrá que modificar, más temprano que tarde, para que sea posible la corrección de algunas de las ineficiencias que se dan en el funcionamiento de los campus, y que hasta hace poco tiempo se consideraban como crónicas o inevitables[197].

5) Incrementar la transparencia, el control interno de sus finanzas y el equilibrio presupuestario, así como la evaluación externa de sus actividades.

6) Fomentar la captación de talento, la movilidad internacional y la colaboración con Universidades y centros de investigación de referencia mundial.

7) Impulsar medidas de atracción de capital privado nacional e internacional para contribuir a la financiación de los objetivos de la Universidad, especialmente a la investigación, transferencia del conocimiento y a la creación de empresas innovadoras de base tecnológica.

El desarrollo de los parques científicos y la creación de empresas de carácter *spin-off* ocupan el primer lugar en cuanto a las actividades de las que se puedan obtener recursos adicionales, seguidos por los esfuerzos encaminados al incremento de los programas dedicados a actividades formativas a lo largo de la vida[198], pues la educación superior para los adultos debe ser valorada de una manera especial en el actual tiempo de dificultades en la inserción laboral[199].

A la hora de captar más recursos adicionales, la creación de redes de Cátedras-Empresa puede constituir una vía indirecta adicional de financiación, como demuestran las

[196] Aunque parece relevante considerar que "la movilidad tiene, simultáneamente, efectos en los inputs-outputs un año después", por lo que es necesario cierto período de tiempo para que los beneficios de la movilidad sean visibles. HERRERA, L.; MUÑOZ DOYAGÜE, Mª.F. y NIETO ANTOLÍN, M.: "Movilidad de los investigadores y transferencia del conocimiento", en AA.VV.: *Análisis sobre ciencia e innovación en España,* Madrid (Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología), 2010, págs. 95 y ss.
[197] MICHÁVILA, F.: "La Universidad, con el viento en contra", cit., pág. 22.
[198] Así lo recoge el estudio *The European Universities Diversifying Income Stream,* promovido por la European Universities Association, mediante la evaluación de las experiencias recogidas en cincuenta Universidades de veintisiete países.
[199] Un dato interesante corresponde al incremento que ha tenido en los dos últimos años el número de estudiantes que se han incorporado a la Universidad a través de las pruebas de acceso para mayores de veinticinco años. O al aumento de los alumnos nuevos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

experiencias positivas desarrolladas en varios campus al respecto[200], así como la mejora de la eficiencia y búsqueda de la calidad y de la excelencia académica.

Al objeto de conseguir los objetivos *supra* mencionados, la formación universitaria (*ex* art. 61 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo), debe responder a una serie de principios:

a) El primero y principal, que sirve de rótulo al presente epígrafe, la incorporación en sus planes de estudio de habilidades y destrezas orientadas a la innovación, el fomento de la creatividad, el emprendimiento y espíritu empresarial, integradas en materias, conceptos, competencias transversales, métodos de aprendizaje y de examen y en todos los niveles de la educación, singularmente el doctorado.

b) En segundo término, la propuesta de nuevos títulos y ofertas educativas que preparen a los estudiantes para las nuevas cualificaciones que demandan los nuevos empleos, de manera que mejoren la empleabilidad de los ciudadanos en el mercado laboral, así como modernizar y adaptar sus enseñanzas a la producción de productos, servicios, planteamientos y métodos innovadores en la economía y la sociedad en sentido más amplio.

c) La promoción de la adaptabilidad ante los cambios económicos y sociales dando oportunidades completas de formación continua y de extensión universitaria, especialmente las posibilidades de incrementar la movilidad en el aprendizaje en España y en Europa, así como la incorporación efectiva de los titulados universitarios, incluidos los docentes, en el mercado laboral, reforzando las conexiones entre Universidad y empresa, con especial atención al fomento de capacidades para la iniciativa empresarial y el autoempleo.

1.2.- La estrategia de aprendizaje permanente (*Life long learning)* y el refuerzo de la formación profesional para el empleo

No es aventurado presagiar que en el futuro más inmediato, el mayor crecimiento de la demanda de formación en todos los países desarrollados se va a producir en la formación permanente o reciclaje formativo o a lo largo de la vida (*Life long learning,* en la jerga popularizada por la Unión Europea) y en este sector el sistema universitario español debe, prácticamente, dar sus primeros pasos para dar debida respuesta a las necesidades sociales, con una flexibilidad no muy frecuente en las aulas universitarias.

Todas estas transformaciones harán necesario que las Universidades incluyan en el vasto horizonte de sus obligaciones, la de atender a personas adultas que para su promoción buscan la formación a través de un título universitario, a personas ocupadas que necesitan actualizar sus conocimientos o adaptarlos a las nuevas necesidades del entorno ocupacional, a personas que en su juventud por las razones que fueran no realizaron estudios universitarios y consolidados profesionalmente desean complementar su estatus con un título, o personas mayores que tienen tiempo disponible para invertir en su autorrealización personal o para dedicarlo al placer de formarse. La Universidad del futuro tendrá usuarios muy heterogéneos y habrá que adaptarla (desde los horarios de su profesorado y de los servicios, hasta la instalación de guarderías) para las necesidades de quienes llamen a sus puertas[201].

En este contexto, la estrategia de aprendizaje permanente, impulsada a través de varios documentos comunitarios a partir del inicio de la pasada década (principalmente, el "*Memorándum sobre el aprendizaje permanente*" del año 2000 y la Comunicación de la Comisión "*Hacer realidad un espacio europeo de aprendizaje permanente*", de 2001), se destina inicialmente a los sistemas de educación y formación para favorecer procesos de educación y formación a lo largo de toda la vida de una persona. De hecho, la estrategia partió de dos principios básicos: por un lado, conseguir reconocer como actividad formativa

[200] La colaboración entre la Universidad y el sector productivo, junto al consiguiente flujo económico hacia los presupuestos universitarios, permite la realización de actividades investigadoras de interés compartido y el diseño *ad hoc* de programas formativos para satisfacer necesidades concretas de ambas partes. MICHÁVILA, F.: "La Universidad, con el viento en contra", cit., pág. 23.
[201] IGLESIAS DE USSEL, J.: "Los retos de la Universidad española en los inicios del siglo XXI", cit., págs. 9-10.

toda aquélla, fuera de carácter formal o informal, realizada a lo largo de la vida con el objetivo de mejorar los conocimientos, competencias[202] y aptitudes de la persona y, por otro, que todo marco educativo que se incluyese en dicha estrategia debía ofrecer al individuo, como formación, un enfoque (cívico o social) basado en su persona o relacionada con el empleo.

En resumen, las acciones de formación a lo largo de la vida deben ser susceptibles de aportar los saberes dirigidos a favorecer el enriquecimiento personal, la cobertura de las necesidades sociales y la ciudadanía activa junto con los relativos a los aspectos ligados al empleo[203].

Más recientemente, el Programa comunitario "*Educación y Formación 2010*" formula varios objetivos para los sistemas de educación y formación, resultando preponderantes, en primer lugar, el dirigido "a mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y de formación" y, en segundo término, garantizar el acceso universal a éstos. Con respecto al primero, el Consejo le asocia la consecución de otras finalidades entre las que destaca el objetivo de acoger la noción de competencias que integren con carácter clave ámbitos como lenguas extranjeras, competencias sociales, capacidades en TIC y espíritu empresarial; y el consistente en aprovechar al máximo los recursos, lo que implica la necesidad global de invertir en educación y formación a través de gastos públicos en recursos humanos, gastos en la empresa privada y la inversión individual, alentando una distribución de los recursos lo más eficaz posible, que contribuya a alcanzar los más altos niveles posibles de calidad.

Entre las medidas tendentes a la consecución de dichos objetivos, el Consejo incluye la necesidad de facilitar el paso de unos sistemas de formación a otros y hacer el aprendizaje permanente más atractivo, adaptándolo a los intereses de cada persona.

En este contexto, la "formación permanente" puede ser definida como "toda actividad de aprendizaje a lo largo de la vida con el objetivo de mejorar los conocimientos, las competencias y las aptitudes con una perspectiva personal, cívica, social o relacionada con el empleo"[204]. A partir de esta definición otorgada por el ordenamiento comunitario, el Informe de la Comisión de Formación Continua del Consejo de Universidades del Ministerio de Educación y Ciencia ("*La formación permanente y las Universidades españolas")* publicado en junio de 2010, indica que la función social de la formación permanente que ofrecen las Universidades se puede concretar en tres ámbitos:

a) La transferencia del conocimiento a través de cursos formativos de postgrado para cubrir, no sólo las necesidades de estudiantes que desean ampliar sus conocimientos, sino también las de profesionales del sector empresarial que deseen reciclarse o incrementar su cualificación profesional[205];

---

[202] Sobre las competencias consideradas básicas en la UE y a cuya consecución se debe orientar el sistema educativo en todos sus niveles, incluido el universitario, vid. la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, sobre *Competencias clave para el aprendizaje permanente*, y la Comunicación de la Comisión de 25 de noviembre de 2009, *Competencias clave para un mundo cambiante*. En ambos instrumentos europeos se consideran como competencias clave, en cuanto que todas ellas colaboran en la construcción de la sociedad del conocimiento, las ocho siguientes: 1) comunicación en la lengua materna; 2) comunicación en lenguas extranjeras; 3) competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología; 4) competencia digital; 5) aprender a aprender; 6) competencias sociales y cívicas; 7) sentido de la iniciativa y espíritu de empresa; 8) conciencia y expresión culturales. En relación al específico ámbito jurídico, vid. LEÓN BENÍTEZ, R. y LEAL ADORNA, M. M.: "Cómo afrontar la enseñanza del Derecho basada en competencias", en AA.VV. (GARCÍA SAN JOSÉ, D., Coord.): *Innovación docente y calidad en la enseñanza de Ciencias Jurídicas en el Espacio Europeo de Educación Superior*, Murcia (Laborum), 2007, pág. 61, considerando que desde la Universidad y, especialmente, desde el profesorado universitario, se puede colaborar en la formación de "un profesional competente".

[203] Los principales baluartes de esta tendencia se encuentran en la adopción por el Consejo, en el año 2002, del "*Programa detallado sobre el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y de formación en Europa"* --conocido también como *"Programa: Educación y Formación 2010"* (Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 142/1, de 14 de junio de 2002), así como en la Resolución del Consejo de 27 de junio de 2002 sobre la *Educación Permanente* (Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 163/1, de 9 de julio de 2002).

[204] Consejo de Europa, Comunicado de Feira, 2000.

[205] Según reconocen los expertos, la mejor y única manera de acceder al mercado laboral y permanecer en el mismo para un joven es acceder a formación continua (estar siempre al día) y, sobre todo, los atributos referidos a valores actitudinales y vitales como es la disponibilidad geográfica y temporal, cuando todavía no tienen compromisos familiares o, mejor, cuando todavía la familia funciona como "colchón" económico y social permitiendo al nuevo

b) La transferencia de conocimiento a través de cursos dirigidos a cubrir las necesidades de ocio de adultos;

c) y la extensión de la adquisición del conocimiento para toda la sociedad.

Se pretende, en definitiva, que la formación universitaria, fuente principal de la cualificación profesional de más alto nivel, se convierta en un instrumento fundamental para facilitar las transiciones al mercado de trabajo --no ya sólo de los jóvenes--[206].

De igual manera, el reconocimiento y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral[207] (el conocimiento adquirido a través de la práctica)[208] y/o a través de otras vías no formales o informales de cualificación[209] se inscribe en las estrategias de aprendizaje permanente y de empleo impulsadas y coordinadas por la Unión Europea.

Con todo, pese a esta variedad en la perspectiva de la oferta formativa, a partir del Informe del Grupo de Alto Nivel de la Unión Europea sobre la Estrategia de Lisboa (*Informe Kok,* 2006), la empleabilidad de las personas va a resultar la dimensión a priorizar por los sistemas educativos. Dicho Informe incluye la estrategia de aprendizaje permanente como herramienta para la configuración de un mercado de trabajo integrador y, por tanto, puede decirse que limita la estrategia del aprendizaje permanente a las necesidades derivadas del empleo, en tanto parte de la premisa de que la competitividad de la economía depende directamente de la existencia de una mano de obra instruida, cualificada y "adaptable", capaz de asumir los cambios, para lo cual es preciso mejorar los sistemas de educación y formación, con el fin de contar con un número suficiente de jóvenes titulados que posean las cualificaciones adecuadas para obtener empleo en sectores dinámicos, de elevado valor y en nichos sectoriales.

De modo similar, a nivel interno, la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (LCTI) contempla el ambicioso objetivo de creación de un entorno económico, social, cultural e institucional favorable al conocimiento y a la innovación [art. 2.a)], para que, expresado en plural, los actores económicos estimulen la productividad y mejoren la competitividad. El preámbulo de dicha disposición normativa afirma, sin rubor, que "el sector productivo español, imponiéndose a una inercia histórica, está empezando a desarrollar desde fechas recientes un cultura científica, tecnológica e innovadora que es esencial para su competitividad".

También esta idea de competitividad aparece en relevantes documentos de voluntad no normativa, por ejemplo, en la llamada *Estrategia Universidad 2015,* donde se propone mejorar la calidad e impacto del sistema universitario español "y situar a nuestras

---

candidato dedicarse al trabajo con exclusividad y entrega total. EOI: *Acceso de los jóvenes al mercado de trabajo: situación actual, políticas, frenos y motivaciones. aplicación en las Comunidades Autónomas de Castilla y León y Castilla-La Mancha*, cit., pág. 155.

[206] MARTÍN HERNÁNDEZ, Mª.L.: "El 'contexto' como presupuesto esencial de una docencia del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de calidad y adaptada al Espacio Europeo de Educación Superior", en *Jornada sobre la enseñanza del Derecho del Trabajo en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior,* Facultad de Derecho, Sevilla, febrero 2011. Su contenido, en línea, puede verse en http://www.aedtss.com, pág. 6.

[207] Constituye un instrumento apto para alcanzar objetivos diversos: desde el acceso a una cualificación profesional de los trabajadores que no poseen ningún título o certificado a la política de recursos humanos de las empresas, dirigida a promover la movilidad y la recolocación de los trabajadores, pasando por la política de empleo y de mejora de la empleabilidad de los trabajadores menos cualificados. En este contexto, la aprobación del Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, cumple las previsiones del art. 8.2 de la Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, proporcionando un marco jurídico adecuado para llevar a cabo el reconocimiento, evaluación y acreditación de estas competencias en el marco de un procedimiento que garantiza la fiabilidad, objetividad y rigor técnico de la evaluación. Sobre el tema, vid. el excelente análisis de MARTÍN PUEBLA, E.: "Reconocimiento y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral", *TL,* núm. 110, 2011, págs. 13 y ss.

[208] VICENS, J.: "Définir l´expérience professionnelle", *Travail et employ,* núm. 85, 2001, pág. 22.

[209] A nivel interno, el art. 4 del Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, define las vías no formales simplemente como los procesos formativos no conducentes a acreditaciones oficiales, por oposición a las formales que son aquéllas cuyo contenido está explícitamente diseñado en un programa que conduce a una acreditación formal.

Universidades entre las 100 primeras de Europa y a nuestros campus universitarios, globalmente más competitivos, entre los de más prestigio internacional"[210].

Por supuesto, en este contexto, la propia competitividad de las Universidades también va a servir para favorecer la competitividad de las empresas de que habla el art. 63 de la Ley de Economía Sostenible (dedicado a las agregaciones estratégicas en campus universitarios) y 64 (que trata de la investigación y la transferencia de conocimiento), que es uno de los signos distintivos de esta caracterización de la competitividad universitaria: su vinculación (mejor su deseo de vinculación) al tejido económico y empresarial.

Sin embargo, la dinámica que hasta ahora se ha seguido en el sistema universitario y científico español, en general, tenía poco que ver con estas directrices que ahora rellenan todas las nuevas normas acerca de la competitividad como algo ínsito (perseguible y valorable positivamente) al sistema universitario que, a su vez, va a crear condiciones de competitividad en la vida de las empresas cada vez más imbuidas por esa cultura de la innovación y de la competencia. Hay que ser conscientes de la dificultad intrínseca que supone "aplicar el concepto de competitividad a unas Universidades públicas que deben, porque así lo manda el ordenamiento, una serie de servicios o actividades que la sociedad juzga de su interés y que ninguna relación guardan, ni pueden guardar, con la rentabilidad y, por tanto, con la competitividad económica"[211].

Por lo tanto, siguiendo a los mayores expertos, cabe considerar plausible que el mandato de competitividad llegue al ámbito universitario y de la ciencia y la investigación, igual que ya se encuentra presente en otros sectores del país, singularmente en todos los vinculados a la economía y a la actuación de la empresa privada. Sin embargo, dada la construcción jurídica de la Universidad en España, donde importantes decisiones sobre la vida de ésta quedan al margen de la propia Universidad, el mandato de la competitividad tiene que estar presente también en la vida y actitud de los poderes públicos competentes sobre la Universidad, la ciencia y la investigación. Por consiguiente, a la luz de esta premisa, el legislador y las Administraciones estatal y, sobre todo, autonómica, deberán repensar, entre otras, sus políticas de dispersión territorial de las enseñanzas y de la financiación con que dotan a las Universidades, teniendo en cuenta los efectos económicos --y de otro tipo, como los académicos-- inevitables que llevan consigo necesariamente determinadas formas de proceder.

Todo lo anterior exige dotar a la Universidad, que quiera perseguir ese resultado y pretenda ser competitiva, de mayores poderes que los que tiene hasta ahora, singularmente en el plano de la organización interna[212], pues, como en tantas otras cosas, el principio de la competitividad señala un destino final, pero no precisa demasiado sobre el concreto camino que hay que seguir para llegar a él.

La consecuencia práctica de la apuesta decidida del legislador moderno por la competitividad, es el decantamiento de la estrategia del aprendizaje permanente hacia los postulados de la empleabilidad y, en razón de ello, el fortalecimiento de la sinergia entre los factores educativos y el del empleo.

Además, el punto de mira del empleo de categorías prioritarias se ha centrado particularmente en los jóvenes, a partir de las diversas directrices de empleo aprobadas a partir del año 2003. Tal perspectiva ha sido ratificada en las conclusiones del Consejo de 23 y 24 de marzo de 2006, en las que se reorientó la Estrategia de Lisboa de 2000 hacia el crecimiento económico y el empleo, así como a la potenciación de sus líneas principales de

---

[210] Cfr. "*Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español",* de 26 de abril de 2010, del Consejo de Universidades y de la Conferencia General de Política Universitaria.

[211] EMBID IRUJO, A.: "Universidad y competitividad. (Premisas para un debate)", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho,* núm. 23, 2011, pág. 38.

[212] Apostando por una desregulación de la legislación estatal en dicho ámbito, que debería ser una legislación de mínimos con su complemento específico en la legislación de las Comunidades Autónomas y, sobre todo, de las propias Universidades que quieran embarcarse, con libertad y responsabilidad, en políticas de signo competitivo, EMBID IRUJO, A.: "Universidad y competitividad. (Premisas para un debate)", cit., pág. 41.

actuación: atraer a un mayor número de personas al empleo y retenerlas en él; aumentar la oferta de mano de obra y modernizar los sistemas de protección social; mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas e "invertir más en capital humano mejorando la educación y las capacidades", añadiendo en este marco que una mejor organización del trabajo, la calidad de la vida laboral y la actualización continua de las cualificaciones de los trabajadores "son factores que deberían analizarse para potenciar la productividad de la mano de obra".

Con el objetivo de reducir el desempleo juvenil, la política comunitaria asume aquellos objetivos y puntos de referencia adoptados en las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008) que más inciden en la población joven, particularmente, en relación al abandono escolar y la reducción de los porcentajes que no acaban en la enseñanza secundaria postobligatoria[213].

A menos que se redoblen los esfuerzos en aspectos tales como los índices de abandono escolar y de conclusión del ciclo superior de estudios secundarios o las competencias clave, crecerá el porcentaje de personas de la próxima generación que se verán amenazadas de exclusión social, con el consiguiente coste que ello representará para los propios afectados, para la economía y para la sociedad.

En todo caso, lo que debe aflorar en este contexto, es la necesaria vinculación entre la inversión en capital humano en relación a su empleabilidad (mejorando su educación y formación), con la cohesión y la inclusión social[214].

A medio plazo, el ámbitos prioritario de actuación debe ser la inversión en enseñanza primaria (para prevenir el fracaso escolar y la exclusión social, así como para sentar las bases del aprendizaje complementario) a la vez que resulta necesario mejorar los sistemas de formación profesional, en la medida en que su mejora y atractivo sigue siendo un desafío de primer orden para el futuro[215], y donde no sólo debe favorecerse su cobertura con respecto a los jóvenes, sino también a los adultos y a los trabajadores de más edad, colectivos a los que no se da suficiente prioridad.

Por tanto, para conseguir el éxito de los programas de formación profesional y educación para adultos es posible promover dos planteamientos. Uno, consistente en el diálogo social o la colaboración en este ámbito entre empresas, sector público, agentes sociales y organizaciones locales del tercer sector, que se centren en grupos destinatarios específicos y en sus necesidades y, en segundo término, que la formación vaya unida a las necesidades de los empleadores, para lo cual, la formación debería adaptarse al mercado laboral[216]. A nivel interno, el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, constituye la principal medida legislativa para aplicar el principio de aprendizaje permanente en el ámbito laboral, particularmente a través de su art. 2.2, que establece como uno de los fines de la formación profesional para el

---

[213] Añadiendo como dato novedoso la necesidad de que a fines de 2007 todo joven que hubiera abandonado la escuela y estuviera sin empleo debería recibir, en el plazo de seis meses, una oferta de empleo, un contrato de aprendizaje, formación adicional u otra medida que mejorara su empleabilidad; en 2010, este plazo debería haberse reducido a cuatro meses". Tal objetivo sigue estando presente en el marco de la Estrategia Europea del Empleo conforme a la Decisión del Consejo de 15 de julio de 2008, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

[214] Así se pone de manifiesto con el Informe conjunto provisional de abril de 2006 titulado "*Modernizar la educación y la formación: una contribución esencial a la prosperidad y a la cohesión social en Europa"* (Diario Oficial de la Unión Europea, C 79/1, de 14 de febrero de 2006), que pasa a realizar una evaluación de la puesta en práctica del programa de trabajo "*Educación y Formación 2010"*. Dicho documento recuerda también que el número persistentemente alto de jóvenes que abandonan la escuela sin un nivel básico de cualificaciones y competencias es una señal inquietante que indica que los sistemas de educación inicial no siempre sientan las bases necesarias para el aprendizaje permanente. Para ello aporta como datos que casi el 16% de los jóvenes siguen abandonando prematuramente el sistema escolar en la Unión Europea; que casi el 20% de los jóvenes de 15 años sigue teniendo serias dificultades en lo que respecta a las competencias de lectura; y que casi el 77% de los jóvenes en edades comprendidas entre los 18 y 24 años completa la enseñanza secundaria superior, un porcentaje que dista mucho del 85% deseable.

[215] En la doctrina, por todos, CAMAS RODA, F.: *La formación profesional en los ámbitos educativo y laboral,* Cizur Menor (Aranzadi-Thomson Reuters), 2007 o MARTÍN PUEBLA, E.: *El sistema de formación profesional para el empleo,* Valladolid (Lex Nova), 2009, especialmente págs. 53 y ss.

[216] Incorporando a las empresas, no sólo en el marco de colaboraciones, sino también reforzando el componente en el trabajo. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre *Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación,* de 2006.

empleo el de "favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados, mejorando su capacitación profesional y desarrollo personal".

Al utilizar la expresión "formación a lo largo de la vida" y no la de "aprendizaje permanente", quizá la idea del legislador haya sido diferenciarse del sistema educativo a la hora de regular sus modalidades formativas, aunque el principio derivado de la Unión Europea para uno y otro sistema debería tener los mismos efectos para estudiantes y trabajadores. Posiblemente, como entiende la mejor doctrina, con la utilización de la noción de "formación a lo largo de la vida" se haya intentado dotar a esta noción en el marco laboral de un carácter profesionalizador, o lo que es lo mismo, de una oferta de formación dirigida a la adquisición de conocimientos de carácter técnico[217].

Por lo demás, la eficacia en el sector de la educación y la formación, es decir, la búsqueda de los máximos resultados posibles por los participantes, debe ser compatible con la equidad, con el objeto de evitar que los sistemas formativos reproduzcan o acentúen las desigualdades ya presentes en la sociedad. Un acceso limitado a los sistemas de educación o no abierto a todos, no constituiría un sistema equitativo y es, justamente en el ámbito de los grupos más desfavorecidos y, particularmente, de los trabajadores de más edad, donde las instancias comunitarias detectan las deficiencias de los sistemas (sólo el 10,8% de los adultos europeos participan en una actividad formal, no formal o informal de aprendizaje permanente, porcentaje muy inferior al nivel de referencia establecido para la Unión Europea)[218]. No en vano, las personas de edad madura tienen una mayor vulnerabilidad y necesitan gozar de buenos niveles educativos y de la pertinente cualificación profesional para conservar sus empleos en caso de reestucturaciones de empresas o de reducción de personal[219].

La preocupación por la integración global de las personas en los sistemas formativos y, en particular, de los trabajadores adultos, se detecta también cuando los documentos comunitarios consideran necesario aumentar las tasas de participación en actividades "de aprendizaje complementario", es decir, el que supera estrictamente la enseñanza básica, así como el adquirido en el ámbito del aprendizaje no formal e informal, lo que debería pasar por la consolidación de los instrumentos de validación de estos sistemas formativos, así como por la elevación del nivel de adultos que participan en actividades de aprendizaje permanente en cualesquiera de los sistemas educativos o formativos de cada Estado miembro, ya que "un mayor número de adultos que siguiera el aprendizaje permanente haría aumentar la participación activa en el mercado laboral y contribuiría a reforzar la cohesión social"[220].

En este sentido, el Dictamen del Comité de las Regiones sobre el *"Plan de acción sobre el aprendizaje de adultos: Siempre es buen momento para aprender",* de 2008, observa "que el aprendizaje de adultos [...] es una contribución esencial para mejorar la capacidad de inserción profesional, la movilidad y la inclusión social, pues anima a todos los ciudadanos a adquirir competencias clave", añadiendo que "el aprendizaje de adultos permite integrar al inmigrante en su nuevo país y brinda a la población autóctona la posibilidad de aprender nuevas lenguas y culturas".

---

[217] Lo que ya de por sí no dejaría de ser una restricción del concepto propio de aprendizaje permanente. CAMAS RODA, F.: "La edad y la formación para el empleo, especial referencia a la estrategia de aprendizaje permanente en el ámbito europeo y español", en AA.VV. (CABEZA PEREIRO, J.; BALLESTER PASTOR, Mª.A. y FERNÁNDEZ PRIETO, M., Dirs.): *La relevancia de la edad en la relación laboral y de Seguridad Social,* Cizur Menor (Aranzadi-Thomson Reuters), 2009, pág. 328.

[218] Es decir, una participación del 12,5% hasta 2010.

[219] SERVAIS, J.M.: "Trabajo y sociedades en envejecimiento: una perspectiva internacional", en AA.VV. (CABEZA PEREIRO, J.; BALLESTER PASTOR, Mª.A. y FERNÁNDEZ PRIETO, M., Dirs.): *La relevancia de la edad en la relación laboral y de Seguridad Social,* cit., pág. 301.

[220] Informe conjunto provisional de abril de 2006 titulado "*Modernizar la educación y la formación: una contribución esencial a la prosperidad y a la cohesión social en Europa".* En este contexto, también debería traerse a colación el Informe conjunto de situación de 2008 del Consejo y de la Comisión sobre la ejecución del programa de trabajo *"Educación y Formación 2010: Facilitar el aprendizaje permanente para fomentar el conocimiento, la creatividad y la innovación"*, donde se señala que en el ámbito de la participación de los adultos en el marco del aprendizaje permanente "entre los inmigrantes hay una concentración particular de personas poco cualificadas", poniéndolo en relación con el poco acceso de dichas personas a las actividades de aprendizaje permanente.

El Espacio Europeo de Educación Superior, impulsado desde las instituciones comunitarias, trata de conseguir que las Universidades europeas se constituyan en destacados instrumentos al servicio de los objetivos de empleo y crecimiento económico[221], postulados firmemente por la UE desde la formulación de la Estrategia de Lisboa, teniendo en cuenta los trascendentales cambios que se han producido en los últimos tiempos en todas las esferas de la vida humana (privada, social, económica y política). Más recientemente, tras el Consejo Europeo celebrado en Bruselas en marzo de 2010, la mejora de la educación y la potenciación de la de nivel superior se han convertido en un objetivo prioritario de la UE, integrado en su nueva "*Estrategia Europa 2020".* En concreto, dicha Estrategia comunitaria dedica al empleo cuatro de sus diez directrices, entre la que destaca la número 8, dirigida a "conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente"[222].

En el documento de Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, aprobado el 26 de marzo de 2010, se estableció que para conseguir impulsar la competitividad, la productividad, el crecimiento y la convergencia en la UE, era necesario, entre otras acciones, centrar los esfuerzos en "mejorar los niveles de educación, en particular con el objetivo de reducir el índice de abandono escolar e incrementar el porcentaje de la población que finaliza los estudios de enseñanza superior o equivalente". Además, el Consejo Europeo ha cuantificado los objetivos educativos a conseguir por la Unión Europea para mejorar los niveles de educación. Así, en el año 2020 deberá reducir el abandono escolar a menos de un 10% y, como mínimo, el 40% de la población de entre 30 y 34 años deberá haber finalizado sus estudios de formación superior o equivalente.

En el encuentro sobre Educación de la Presidencia Española de la Unión Europea, celebrado en Salamanca los días 18 y 19 de junio de 2010 se ha incidido nuevamente en la educación superior como "motor socio-económico"[223]. Por ello, las Universidades comprometidas con la sociedad e implicadas en los procesos de transformación social y económica deben ofrecer una formación de calidad adaptada a los nuevos tiempos".

2.- Fomento y promoción del autoempleo. Consideraciones generales

El trabajador que desea establecerse por primera vez por cuenta propia para desarrollar una actividad, negocio o profesión necesita de estímulos e incentivos que le lleven finalmente a la concreción de su voluntad. No en vano, además de riesgos, muchos son los gastos que conlleva el establecimiento como trabajador autónomo.

Consciente de ello, el Título V de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo[224] (en adelante LETA), que ha venido a representar la primera iniciativa de regulación dirigida a abordar de manera conjunta esta forma de prestación del trabajo por cuenta propia, está dedicado al fomento y promoción del trabajo autónomo, estableciendo medidas dirigidas a promover la cultura emprendedora, a reducir los costes en el inicio de la

[221] Ampliamente sobre el particular, AA.VV. (DE LA CASA QUESADA, R. y VALLECILLO GÁMEZ, Mª.R., Coords): *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo,* Albacete (Bomarzo), 2011.

[222] Junto con la número 7: "Aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad"; la número 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" y la número 10: "Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza".

[223] La Presidencia Española de la UE, además, ha incorporado al debate la importancia de la dimensión social de la educación, su relevancia como elemento fundamental para conseguir una recuperación económica ordenada y sostenible, que dé paso a un modelo de crecimiento basado en el conocimiento y en la igualdad de oportunidades. En el ámbito nacional, la directa vinculación entre el Espacio Europeo de Educación Superior y la mejora de la ocupación se encuentra contemplada, tanto en los principales instrumentos de la política española de empleo en la actualidad (Plan Nacional de Reformas de España de 2005 y en la Declaración para el Impulso de la Economía, el Empleo, la Competitividad y el Progreso Social, de 29 de julio de 2008), como en las principales normas vigentes que regulan la formación universitaria (Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada parcialmente por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril y el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias, recientemente reformado por el Real Decreto 861/2010, de 2 de julio) y, muy destacadamente, en la "*Estrategia Universidad 2010"*, adoptada por el Gobierno español, uno de cuyos principales objetivos declarados es, precisamente, el de "la formación de ciudadanos y de profesionales cualificados".

[224] BOE de 12 de julio de 2007.

actividad, a impulsar la formación profesional y a favorecer el trabajo autónomo mediante una política fiscal adecuada. Se trata, en definitiva, de las líneas generales de lo que deben ser las "políticas activas de fomento del autoempleo", que habrán de ser desarrolladas y materializadas "en función de la realidad socioeconómica"[225].

El fundamento para esta nueva regulación del trabajo autónomo es posible encontrarlo en una relectura del art. 35 CE, según la cual, el derecho al trabajo reconocido en este precepto ya no puede entenderse reducido al ámbito del trabajo asalariado, sino que es necesario incluir también dentro de esta fórmula al trabajo desarrollado en forma de autoempleo o por cuenta propia.

El sistema de promoción y fomento del empleo contenido en la LETA tiene en cuenta no sólo a todo tipo de trabajo autónomo (ordinario y económicamente dependiente[226]) sino que además concreta los destinos de las medidas de fomento y promoción, que lo son hacia "el establecimiento y desarrollo de iniciativas económicas y profesionales por cuenta propia", huyendo de otras voces como "autoempleo, economía social o desarrollo de pequeñas y medianas empresas" de la legislación pasada. De esta manera, se convierte en una obligación para el sector público la puesta en marcha de políticas sociales de empleo para fomentar el espíritu de empresa y el autoempleo[227].

Destinatarios de estas políticas lo son los poderes públicos en general lo que, obviamente, refiere a las Administraciones públicas estatales, autonómicas y locales. Unas y otras habrán de operar siempre en el ámbito de sus respectivas competencias, si bien no se descarta la actuación coordinada entre las mismas.

A la política de fomento del autoempleo se refiere también el art. 23 de la Ley de Empleo, cuando incluye dentro del concepto de política activa "al conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo por cuenta propia [o ajena] y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social".

Teniendo en cuenta la literalidad del precepto, queda patente que resulta necesario abordar el estudio de la política de fomento del empleo, desde una perspectiva más amplia que la que imponen los estrictos contornos del trabajo por cuenta ajena. De esa forma, el desarrollo de fórmulas de empleo por cuenta propia se convierte en elemento fisiológico de la disciplina jurídica del Empleo, cuyas estructuras hacen posible la contemplación de estas experiencias desde una perspectiva distinta a la negativa y marginal que le ha venido ofreciendo el ordenamiento jurídico del trabajo asalariado.

La intervención de los poderes públicos en el fomento y promoción del empleo autónomo es un tipo de política que se puso de relieve por la OIT (1998) y se constató en el ámbito comunitario a partir del Consejo Europeo de Lisboa (2000) con dos líneas de actuación relevantes: la sustitución de las políticas pasivas de empleo por las activas y la aparición del fomento del empleo autónomo junto con el asalariado.

Actualmente, cada vez son más los programas dirigidos a fomentar el autoempleo como forma creadora de riqueza y como vía alternativa de acceso al mercado de trabajo que, por

---

[225] Párrafo último del apartado V de la Exposición de Motivos de la LETA.

[226] Destacando cómo la regulación de los TRADE propicia la "pluralización" del propio trabajador, cuando admite la compatibilidad de la condición de trabajador asalariado y TRADE para un mismo empresario, a propósito del art. 2.1 del RD 197/2009, de 23 de febrero, RUÍZ CASTILLO, Mª.M.: "El Estatuto del trabajador autónomo. ¿Una intervención legal de largo alcance?", *RDS*, núm. 52, 2010, pág. 43.

[227] Pese a que con anterioridad a la LETA, ese apoyo público del trabajo autónomo ya se había producido tradicionalmente a través de los programas de fomento de empleo, es a partir de esta norma cuando se institucionaliza legalmente esta labor. Sobre el particular, entre otros, LUJÁN ALCARAZ, J.: "El empleo de los trabajadores autónomos", *DL,* núm. 69, 2003, págs. 160 y ss.; BAJÉN GARCÍA, A.: "El fomento del trabajo autónomo en España", *DL,* núm. 78, 2006, págs. 119 y ss.; SÁEZ LARA, Mª.C.: "Un estatuto para el fomento del trabajo autónomo", *Perspectivas del sistema financiero,* núm. 86, 2006, págs. 21 y ss. o PURCALLA BONILLA, M.A.: "El fomento del empleo del trabajo autónomo", *REDT,* núm. 137, 2008, págs. 73 y ss.

lo tanto, no se conforma ya sólo sobre la base de los sistemas de relaciones de empleo por cuenta ajena sino también por una gama creciente de sistemas de relaciones de empleo por cuenta propia. Consecuentemente, no aparece norma legal o iniciativa legislativa en materia económica que no contenga referencia al trabajo autónomo en sentido propio (personal e individual) o en sentido amplio (bajo diferentes modalidades cooperativas o asociativas).

En las páginas que siguen, será objeto de atención el ámbito socioeconómico y jurídico estricto que representa el trabajo autónomo, entendiendo por tal las formas de empleo por cuenta propia que entran dentro del campo aplicativo de la LETA y en las medidas más netamente sociolaborales de fomento del empleo individual, dejando para el capítulo siguiente el análisis de las empresas de economía social.

3.- Políticas de fomento del trabajo autónomo dirigidas al establecimiento y desarrollo de iniciativas económicas y profesionales por cuenta propia en el Estatuto de Trabajo Autónomo

En el ámbito de sus respectivas competencias, el art. 27.1 LETA encomienda a los poderes públicos la adopción de políticas de fomento del trabajo autónomo dirigidas al establecimiento y desarrollo de iniciativas económicas y profesionales por cuenta propia.

En concreto, dichas políticas habrán de materializarse en medidas dirigidas a la consecución de los fines que en lista abierta enumera el art. 27.2 LETA y que se concretan en cuatro tipos de programas y medidas de la política activa de fomento de empleo autónomo: 1) Información y asesoramiento en el acceso al empleo autónomo; 2) Creación de empleo autónomo; 3) Apoyo financiero y 4) Formación para el empleo autónomo. En el marco estatal, a día de hoy, la norma que más sistemática u ordenadamente recoge estas medidas es, al margen del referente genérico que representa, como es obvio, el citado Estatuto, la Orden TAS 1622/2007, de 5 de junio, por la que se regula la concesión de subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo, que a su vez desarrolla para este tipo de empleo las previsiones del Real Decreto 357/2006, de 24 de marzo, regulador de la concesión directa de determinadas subvenciones en los ámbitos del empleo y de la formación profesional ocupacional.

Dicha norma reglamentaria (no modificada tras la entrada en vigor de la LETA) deja bien a las claras el primado que tienen los incentivos económicos en esta política de fomento en relación con otras medidas, técnicas o garantías de empleo para el trabajo autónomo y además, como con acierto ha sido puesto de manifiesto por la doctrina, ilustra de lo disperso, fragmentado e ínfimo del rango de las normas que regulan esta materia, pues no contempla todas las medidas de incentivo económico, sino tan sólo la técnica subvencional, dejando aparte la clásica de exenciones, reducciones o bonificaciones de Seguridad Social o, incluso, las muy valoradas relativas a la "garantía de rentas de subsistencia", especialmente presentes en las normas autonómicas en la materia[228]. De ahí que deban valorarse positivamente las experiencias autonómicas que sí cuentan con una regulación más unitaria y extensa para la política de fomento del trabajo autónomo, contemplando algunas medidas ambiciosas --y muy novedosas-- como después se verá para el caso de Castilla y León.

Volviendo al ámbito estatal, las medidas dispuestas por la LETA, además de sumamente genéricas, conforman un elenco de finalidades extraordinariamente heterogéneas, por lo cual los poderes públicos cuentan con un amplísimo margen de actuación en la materia. No en vano, es necesario tener en cuenta que el trabajo autónomo representa una forma alternativa de empleo y, por tanto, debe ser atendida desde la perspectiva de creación de nuevas y mejoras ocupaciones --más empleo y de mayor calidad-- pero, de otro, constituye una actividad económica y/o profesional motor o fuente de creación tanto de riqueza (crecimiento económico) como de otro tipo de empleo asalariado, por lo que también hay

[228] Criticando que "no contamos con un Programa coherente, integral y de suficiente rango normativo, en el plano estatal, de Fomento del Empleo Autónomo o por cuenta propia", MOLINA NAVARRETE, C.: "La política de empleo en el ámbito del trabajo autónomo: soluciones a la 'crisis' más allá del empleo asalariado", cit., pág. 73.

que atender a su cualidad de "empresario-empleador", en ocasiones oculta o recubierta bajo la etiqueta más difusa de "emprendedor", que parece socialmente más aceptable[229].

Entre las principales vías de acción positiva que la LETA (art. 27) incorpora a su favor cabe hacer referencia a las siguientes:

a) Remover los obstáculos que impidan el inicio y desarrollo de una actividad económica o profesional por cuenta propia [art. 27.2 a) LETA], muy especialmente los burocráticos, mediante la simplificación y reducción de las cargas administrativas. En este sentido, el reciente Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio[230], ha considerado necesario anticipar la adopción de alguna de las medidas discutidas en el marco del Pacto por el Euro plus y aprobar, con carácter urgente, algunas actuaciones vinculadas al impulso de la actividad económica, entre las que destaca el incremento de las posibilidades de acceso a la liquidez de las pequeñas y medianas empresas o de nuevos proyectos empresariales.

b) Facilitar y apoyar las diversas iniciativas de trabajo autónomo [art. 27.2 b) LETA], respecto de las cuales el legislador contempla la adopción de programas de apoyo financiero.

Dentro del ámbito de sus respectivas competencias y en el marco de los compromisos asumidos en el contexto europeo, las actuaciones que a este respecto se encomiendan a los poderes públicos son fundamentalmente dos: adoptar programas de ayuda financiera a las iniciativas económicas de las personas emprendedoras (art. 29.1 LETA) y favorecer, mediante una política fiscal adecuada, la promoción del trabajo autónomo (art. 29.3 LETA).

El hecho de que la primera previsión normativa refiera a iniciativas económicas permite deducir que con estos programas se tratará de dotar de apoyo financiero, fundamentalmente, a las fases iniciales de establecimiento como trabajador autónomo y además, podrán establecerse con carácter selectivo atendiendo a criterios territoriales, económicos y productivos, así como para la promoción de determinados colectivos con dificultades entre los cuales, además de los jóvenes que accedan por primera vez al trabajo [art. 27.2 c) LETA], cabría citar a los desempleados en general, a los discapacitados [disposición adicional 2ª 1 b) LETA] y a las mujeres.

Semejante previsión en absoluto significa que los programas de ayuda financiera deban arbitrarse, única y exclusivamente, en su beneficio, sino que el legislador los prevé para las personas emprendedoras en general, pero sí será necesario exigir garantía de la viabilidad futura de los proyectos beneficiarios así como la evaluación, a través de sistemas solventes, de los efectos de las ayudas económicas sobre los objetivos propuestos, para lo cual parece necesario exigir una adecuada coordinación administrativa[231].

Ejemplo paradigmático de estas medidas lo constituirían hoy los incentivos a la creación de empleo autónomo consistentes en recursos financieros a través de las ayudas para la reducción de los intereses de préstamos[232], la concesión de subvenciones o microcréditos

---

[229] Aludiendo a la extrema mezcolanza de medidas, valoradas en el *Balance del Programa de Fomento del Trabajo Autónomo,* realizado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración para el período que va desde mayo de 2008 a junio de 2010, que incluye desde medidas de desarrollo del Estatuto del Trabajo Autónomo, a medidas tributarias y financieras, pasando por las de "fomento" en sentido estricto, MOLINA NAVARRETE, C.: "La política de empleo en el ámbito del trabajo autónomo: soluciones a la 'crisis' más allá del empleo asalariado", cit., pág. 75. Dichas medidas dirigidas a incentivar la creación de empleo por cuenta propia han sido promulgadas normativamente a partir del Acuerdo Social alcanzado en la Mesa de Trabajo Autónomo constituida (en la segunda quincena de marzo de 2009) por el Gobierno, a través de la Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y la Responsabilidad Social del MITIN y tres asociaciones de trabajadores autónomos --ATA, UPTA y CETA-- y que contempla 18 medidas ordenadas en cuatro áreas: fomento de empleo, mejora de la financiación y garantía de pago, protección social y fiscalidad.

[230] De medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa (BOE de 7 de julio de 2011). Especialmente, arts. 4-13.

[231] La necesaria coordinación y cooperación entre Estado y CC.AA, dentro del ámbito de sus respectivas competencias en relación con las medidas de impulso económico del empleo autónomo, se convierte, de facto, en la única vía para poder poner a punto un sistema de evaluación de los efectos de estas ayudas sobre los objetivos que pretenden alcanzar. AA.VV.: *Un Estatuto para la promoción y tutela del trabajador autónomo (Informe de la Comisión de Expertos para la elaboración de un Estatuto del Trabajador Autónomo),* Madrid (MTAS), 2006, pág. 236.

[232] Al amparo de la Orden TAS/1622/2007, de 5 de junio.

que atiendan no sólo a la puesta en marcha del negocio, sino a otras exigencias de inversión posterior, fundamentalmente a la investigación, desarrollo e innovación[233].

Aunque no siempre es fácil deslindar las medidas de promoción del empleo autónomo vinculadas al desarrollo estatutario y las ligadas a la crisis, dada la estrecha continuidad existente entre ambas, lo cierto es que está siendo la política de intervención pública para intentar salir de la crisis económica la que más dinamiza en estos últimos años la acción promocional del trabajo autónomo. Las principales medidas de estímulo económico atienden a la faceta o cualidad de "emprendedor-empresario" del trabajador autónomo, por lo que tienen una dimensión financiera, tributario-fiscal o económica, en general[234] o bien van dirigidas a resolver el principal problema de las PYMES: su falta de liquidez, derivada, bien de la restricción del crédito por parte de las entidades financieras, bien del incremento de la morosidad, tanto de clientes privados como, sobre todo, públicos.

Por el contrario, las medidas de política fiscal habrán de venir referidas al fomento del empleo autónomo en todas sus fases (no sólo y exclusivamente a las iniciales) y hacerse extensivas al apoyo a la innovación empresarial. Entre tales medidas es posible mencionar la reforma en el sistema de estimación objetiva del IRPF en relación con el cómputo del personal asalariado en el sistema de módulos o, en fin, la rebaja de la escala de dicho impuesto, afectando a las variables y magnitudes que deben ser consideradas a efectos de determinar el importe de las retenciones correspondientes a los rendimientos del trabajo para los profesionales autónomos[235]. Del mismo modo, se declaran exentas las prestaciones por desempleo en su modalidad de pago único, con el límite de 15.500 €, siempre que las cantidades percibidas se destinen a las finalidades y en los casos previstos en el Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio (estudiados con posterioridad). El art. 20.2 LIRPF, por su parte, prevé otro beneficio fiscal importante con esta finalidad: un incremento del 100% de las reducciones por rendimientos del trabajo que podrán aplicarse los contribuyentes desempleados inscritos en la Oficina de Empleo que acepten un puesto de trabajo que exija el traslado de su residencia habitual a un nuevo municipio[236].

En cuanto afecta a las medidas fiscales para impulsar la actividad y creación de pequeñas y medianas empresas, pueden citarse, a título ejemplificativo, las modificaciones orientadas a promocionar la contratación de trabajadores por cuenta ajena; la exención del pago del Impuesto de Actividades Económicas (IAE) a las personas físicas y jurídicas que facturen menos de un millón de euros año o, en fin, las ventajas fiscales incorporadas por la Ley de la Sociedad Limitada Nueva Empresa (SLNE), tales como el aplazamiento de los impuestos derivados de la constitución de dicha sociedad, así como del Impuesto de Sociedades y del IRPF

Como se ha señalado con acierto, no existe un régimen fiscal único para el trabajo autónomo, sino que éste tributará en función de diversos factores, tales como la forma jurídica que utilice en el desempeño de su trabajo, la actividad que realice o incluso, la opción que ejerza entre diversos regímenes fiscales que le ofrece la normativa vigente[237]. En este sentido, llama poderosamente la atención que la LETA sólo haga alusión a los deberes de los trabajadores autónomos, incluyendo entre ellos el de cumplir con las obligaciones fiscales y tributarias establecidas legalmente y no haga ninguna referencia a los derechos de los mismos, pues es obvio que también ellos ostentan importantes derechos fiscales, entre los que cabe destacar los previstos en el art. 31 CE, esto es, tributar conforme a su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tenga alcance confiscatorio.

---

[233] AA.VV.: *Un Estatuto para la promoción y tutela del trabajador autónomo (Informe de la Comisión de Expertos para la elaboración de un Estatuto del Trabajador Autónomo),* cit., pág. 236.
[234] MOLINA NAVARRETE, C.: "Trabajadores en la frontera: Comentario al Estatuto del Trabajo Autónomo", *RTSS (CEF)*, núm. 295, 2007, págs. 84-85.
[235] BARRIOS BAUDOR, G.L. y APILLUELO MARTÍN, M.: "Fomento y promoción del autoempleo", en AA.VV. (BARRIOS BAUDOR, G.L., Dir.): *Tratado del Trabajo Autónomo,* 2ª ed., Cizur Menor (Aranzadi-Thomson Reuters), 2010, pág. 655.
[236] Sobre el particular, CHAMORRO Y ZARZA, J.A.: "El Derecho Financiero y el fomento del empleo", en AA.VV. (MORGADO PANADERO, P, Coord.): *Empleo, trabajo autónomo y economía social,* cit., págs. 102 y ss.
[237] Con carácter general vid. VILARROIG MOYA, R.: "Régimen fiscal del trabajo autónomo", en AA.VV. (BARRIOS BAUDOR, G.L., Dir.): *Tratado del Trabajo Autónomo,* cit., págs. 685 y ss.

c) Establecer exenciones, reducciones o bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social [art. 27.2 c) LETA], para determinados colectivos de autónomos en atención a sus características personales o a las profesionales de la actividad ejercida.

En una caracterización análoga o paralela a la política de fomento del empleo asalariado, la dirigida al trabajo por cuenta propia también tiene un carácter selectivo, de manera que busca favorecer la situación de aquellos colectivos de desempleados que peores condiciones tienen en el mercado. Por ello, la disposición adicional 2ª LETA enumera de forma específica a determinados colectivos de autónomos para los cuales manda expresamente que se establezcan legalmente exenciones y bonificaciones, como sucede con las personas con discapacidad que realicen un trabajo autónomo (quienes se beneficiarán durante 5 años de una bonificación del 50% de la cuota que resulte de aplicar sobre la base mínima el tipo vigente)[238]; los trabajadores autónomos que se dediquen a la actividad de venta ambulante o a la venta a domicilio o quienes en función de otra actividad realizada coticen, sumando las bases de cotización, por encima de la base máxima del Régimen General de la Seguridad Social.

También se reproduce en este ámbito la paradójica e incoherente situación provocada por un ordenamiento que en ocasiones multiplica las situaciones de cese anticipado de manera irrazonable y, en otras, trata de retrasar lo más posible la edad de jubilación. Los trabajadores autónomos no iban a ser diferentes en este aspecto y, por ello, junto a medidas que incentivan su continuidad en la actividad aparecen otras que fomentan lo contrario, esto es, el cese anticipado.

En la primera dirección, la de fomentar la continuidad en el empleo, destaca la previsión de una técnica de exención de cuotas para los trabajadores por cuenta propia que acrediten 65 o más años y 35 años o más de cotización efectiva a la Seguridad Social, y sigan en la actividad. Ambos requisitos deben concurrir al tiempo, de forma que si el futuro beneficiario cumple la edad de 65 años y no acredita los 35 años de cotización deberá esperar hasta el momento en que se acrediten de forma simultánea ambos requisitos para poder aplicar tal exoneración. En la segunda dirección, la del cese anticipado, son múltiples las medidas previstas, sobre todo en el marco de las políticas comunitarias, orientadas a favorecer el cese anticipado de la actividad. El ejemplo más típico se ha producido en el sector agrario, donde se ha buscado, entre otros objetivos, rejuvenecer el sector promoviendo la salida de los agricultores de mayor edad[239]. En el mismo sentido, en los últimos ejercicios se han otorgado extraordinarias ayudas destinadas al cese de transportistas autónomos, cuyos criterios básicos se vinculan a la constatación de una situación de incapacidad permanente absoluta, si bien no faltan consideraciones que atienden a la edad.

d) Promover el espíritu y la cultura emprendedora [art. 27.2 d) LETA], cuyos destinatarios no serían los trabajadores autónomos sino más genéricamente la población en general a través del sector educativo y del sistema de formación profesional, en particular, así como a través de los medios de comunicación[240]. El objetivo último sería que el empleo autónomo aparezca considerado en la sociedad como una opción profesional más y no como una alternativa secundaria al desempleo.

e) Fomentar la formación y readaptación profesionales. En este sentido, *ex* art. 28 LETA, el fomento del trabajo autónomo se dirigirá especialmente a integrar dentro del sistema educativo y, en particular, del sistema de formación profesional, la promoción de su actividad. En realidad, este objetivo se hallaría comprendido dentro del más genérico fin de promover el espíritu y la cultura emprendedora, de ahí que destinatarios del mismo no los

[238] Disposición final 6ª Ley 43/2006, que amplió de tres a cinco años la bonificación, manteniendo el porcentaje.
[239] Real Decreto 5/2001, de 12 de enero, por el que se establece un régimen de ayudas destinadas a fomentar el cese anticipado en la actividad agraria; luego modificado y completado por diferentes disposiciones en aplicación de los más recientes programas comunitarios de desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).
[240] BARRIOS BAUDOR, G.L. y APILLUELO MARTÍN, M.: "Fomento y promoción del autoempleo", en AA.VV. (BARRIOS BAUDOR, G.L., Dir.): *Tratado del Trabajo Autónomo,* cit., pág. 652.

sean los trabajadores autónomos ya constituidos como tales sino, muy especialmente, las nuevas generaciones de estudiantes.

A su vez se pretende propiciar su formación y readaptación profesional, facilitando su acceso a los programas *ad hoc* de formación profesional, orientados a la mejora de su capacitación profesional y al desarrollo de su capacidad gerencial. A diferencia del anterior, en este caso los destinatarios de la medida serán los propios trabajadores autónomos quienes, mediante una adecuada oferta formativa, verán mejorada su capacidad competitiva en el mercado. En este sentido, en el Pacto Social alcanzado en la Mesa del Trabajo Autónomo en la segunda quincena de marzo de 2009 se acuerda estudiar la mejora de los recursos destinados a la formación continua de los trabajadores autónomos, dando traslado de la propuesta a los actores que gestionan la Fundación Tripartita para el Empleo. Se trata, en definitiva, de normalizar la inclusión de esta formación profesional en el mismo sistema general ya previsto para el trabajo asalariado.

f) Proporcionar la información y asesoramiento técnico necesario [art. 27.2 f) LETA], cuya previsión específica se desarrolla en el precepto siguiente a través de fórmulas de cooperación y comunicación entre autónomos, tanto para su creación y consolidación como para la oportuna renovación de la actividad (art. 28.2 LETA). Se trata, en definitiva, de ordenar actuaciones que tiendan a favorecer el fomento de ofertas y demandas de autoempleo y de orientación laboral, a cargo de los Servicios Públicos de Empleo nacional y autonómicos.

Además, dicha información y asesoramiento técnico no debería restringirse a la fase inicial del proyecto de autoempleo, sino que debe extenderse a momentos posteriores de desarrollo de la actividad empresarial del autónomo, a través, por ejemplo, de la ayuda contable o de la información y gestión de ayudas fiscales a la innovación empresarial. Al tiempo, debe promoverse entre los trabajadores autónomos el desarrollo de actividades coordinadas de creación de redes para el intercambio de conocimientos sobre mejores prácticas y una mayor capacitación a través de medios informáticos y telemáticos[241]. En fin, junto con el asesoramiento inicial, los potenciales empresarios, especialmente los más jóvenes, necesitan tener más oportunidades de adquirir experiencia profesional, acceder a la financiación, así como a una adecuada labor de tutoría en la primera fase de desarrollo de la actividad empresarial[242].

g) Facilitar el acceso a los procesos de innovación tecnológica y organizativa, de forma que se mejore la productividad del trabajo o servicio realizado [art. 27.2 g) LETA], tal y como ha hecho el Real Decreto 1579/2006, de 22 de diciembre, por el que se establece el régimen de ayudas y el sistema de gestión del Programa de apoyo a la innovación de las pequeñas y medianas empresas para los años 2007-2013.

h) Crear un entorno que fomente el desarrollo de las iniciativas económicas y profesionales en el marco del trabajo autónomo. La creación de dicho entorno puede venir favorecida, entre otras muchas medidas de diverso contenido y alcance, por la progresiva equiparación en materia de protección social entre el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y el Régimen General, pues dentro del proceso de unificación entre los distintos Regímenes Especiales, queda lejos de toda discusión la pervivencia de éste[243]. De hecho, en los sucesivos acuerdos alcanzados entre el Gobierno y las organizaciones sindicales siempre aparece como la alternativa al General; esto es, el otro gran sistema de protección social que ampara a quien no sea trabajador (en sentido amplio) por cuenta ajena. Con todo, la consecución de un nivel de protección idéntico al prestado por el Régimen General topa con

[241] AA.VV.: *Un Estatuto para la promoción y tutela del trabajador autónomo (Informe de la Comisión de Expertos para la elaboración de un Estatuto del Trabajador Autónomo)*, cit., pág. 239.
[242] CES (CASTILLA –LA MANCHA).: *Jóvenes y mercado de trabajo en Castilla-La Mancha.* Estudio a iniciativa propia aprobado en el Pleno el día 14 de julio de 2011, pág. 219 (disponible en http://www.ces-clm.es).
[243] Baste una muestra de su importancia. En la última década, el 91,09% de los trabajadores autónomos incluidos en el sistema de Seguridad Social están en alta, cotizan y perciben sus prestaciones de conformidad con la normativa reguladora del RETA y supone un 17,69% del total de afiliados a la Seguridad Social. Datos proporcionados por el MTIM a diciembre de 2010.

el inconveniente de que esa mejora lleva consigo una sobrecarga en la financiación, que en este tipo de actividad por cuenta propia sólo puede atribuirse al propio afectado, pues como ya quedara patente desde hace varios años, "en este aspecto no pueden producirse milagros. O los trabajadores independientes hacen frente al coste de su Seguridad Social o han de ser fuertemente subvencionados sus regímenes de seguro"[244]. De este modo, el reto a afrontar es el de aclarar, armonizar y refundir la dispersa regulación en la materia[245] para lograr de forma equilibrada una acción protectora más satisfactoria, sin que ello suponga una rémora para el desarrollo e impulso de la iniciativa emprendedora de los autónomos[246].

i) Apoyar a los emprendedores en el ámbito de actividades innovadoras vinculadas con los nuevos yacimientos de empleo, de nuevas tecnologías o de actividades de interés público, económico o social.

En todo caso, por exigencias constitucionales, la elaboración de esta política de fomento del trabajo autónomo debe tender siempre "al logro de la efectividad de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres" (en atención a lo dispuesto en el art. 15 LO 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres) y prestar especial atención a los colectivos de personas desfavorecidas o no suficientemente representadas, entre los cuales las personas con discapacidad ocupan un lugar preferente (art. 27.3 LETA).

Otro colectivo especialmente protegido desde 2004 es el relativo a las mujeres víctimas de violencia de género, lo cual se traduce en todas las políticas sociolaborales, dada su transversalidad, y por tanto también en la de fomento del empleo autónomo. Así, las trabajadoras por cuenta propia, víctimas de violencia de género, que deban cesar en su actividad para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, pueden suspender la obligación de cotizar al RETA durante un período de seis meses, el cual se considera como cotizado a los efectos de la percepción de las prestaciones de Seguridad Social y, asimismo, su situación se considera asimilada al alta durante dicho período. Este beneficio se suma a los incentivos para favorecer el inicio de una nueva actividad por cuanta propia previstos a favor de este colectivo, en el marco de la Orden TAS/1622/2007, de 5 de junio, que incrementa en un 10% las subvenciones para el establecimiento como trabajadoras autónomas de las víctimas de violencia de género.

Pero, además de este colectivo, especial consideración merecen también:

a) Los trabajadores más jóvenes que accedan por primera vez al trabajo autónomo, ya que respecto de ellos la norma parece contener un mandato específico relativo a la adopción de medidas concretas, que se han introducido en la disposición adicional 35ª LGSS, tras su modificación por la disposición adicional 13ª LETA y que serán desarrolladas pormenorizadamente en el apartado siguiente.

---

[244] BLANCO RODRÍGUEZ, J.E.: "La Seguridad Social de los trabajadores independientes en España", *RPS*, núm. 35, 1963, pág. 36.

[245] Sin embargo, y pese a las frases ampulosas referidas al Estatuto del Trabajo Autónomo como la norma que "ha fijado las reglas equitativas del juego…, el marco jurídico propicio para lograr la equiparación efectiva del trabajo autónomo respecto del trabajo por cuenta ajena… en materia de protección social (Exposición de Motivos de la Ley 32/2010, de 5 de agosto), sólo ha sido un vacilante intento en dicha dirección. ÁLVAREZ CUESTA, H.: "El RETA como régimen general de los trabajadores autónomos", en AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R., Dir. y ÁLVAREZ CUESTA, H., Coord.): *Regímenes y sistemas especiales de la Seguridad Social,* Cizur Menor (Aranzadi-Thomson Reuters), 2011, pág. 61.

[246] SUÁREZ CORUJO, B.: "Novedades en materia de Seguridad Social en el Estatuto del Trabajo Autónomo", *TL,* núm. 94, 2008, pág. 245. Interesantes propuestas en DESDENTADO BONETE, A.: "El futuro de la Seguridad Social de los trabajadores autónomos: reflexiones críticas con algunas propuestas", *AL,* núm. 15, 2011, págs. 1764 y ss. o CERVILLA GARZÓN, Mª.J.: "Revisión de la 'habitualidad' exigida a los trabajadores autónomos a la luz de su Estatuto y de las resoluciones jurisprudenciales", *AL,* núm. 16, 2011, págs. 1879 y ss. Dicha habitualidad no se verá afectada con el ejercicio "a tiempo parcial" de la actividad autónoma, ya que es novedosa y reciente la admisión futura de la figura del trabajador autónomo a tiempo parcial, situación que no se reguló en la Ley 20/2007, de 11 de julio, pero que finalmente se ha introducido en ese texto legal, aunque con efectos diferidos al 1 de enero de 2013, a través de la disposición final 10ª de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social.

b) Quienes en función de otra actividad realizada coticen, sumando las bases de cotización, por encima de la base máxima del Régimen General de la Seguridad Social, estableciendo la devolución de un porcentaje determinado en las sucesivas Leyes de Presupuestos desde 2008.

c) Los trabajadores autónomos que se dediquen a la actividad de venta ambulante o a la venta a domicilio y

d) Aquellos colectivos que se determinen legal o reglamentariamente (disposición adicional 2ª.1 LETA).

Incluso respecto a algunos de ellos, el legislador prevé expresamente la posibilidad de que las Administraciones públicas competentes puedan "suscribir convenios con la Seguridad Social con objeto de propiciar la reducción de las cotizaciones de las personas que, en régimen de autonomía, se dediquen a actividades artesanales o artísticas" (disposición adicional 2ª.2 LETA). El hecho de que la fórmula acogida aquí sea la del convenio con la Seguridad Social, permite que entre dichas Administraciones quepa incluir a las autonómicas.

Por último, como se anticipó, el Estatuto del Trabajo Autónomo en absoluto obliga a que las medidas de fomento del autoempleo se refieran sólo al trabajador autónomo en sí mismo considerado, sino que nada impide su aplicación en su condición de empleador, bonificando entonces la contratación por su parte de trabajadores por cuenta ajena[247].

En esta materia, la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas contiene dos novedades significativas[248]. La primera abre la posibilidad a los autónomos que, en calidad de empleadores, contraten de manera indefinida (y hasta el 31 de diciembre de 2010) a perceptores de prestaciones, subsidios por desempleo o rentas activas de inserción, para bonificarse el 100% de la cuota empresarial por contingencias comunes, hasta alcanzar como máximo el importe de la prestación, subsidio o renta que tuviera pendiente de percibir el beneficiario a la fecha de entrada en vigor del contrato, con un máximo de duración de la bonificación de tres años. Esta medida también afecta a las empresas de economía social que realicen dichas contrataciones, en concreto a las cooperativas de trabajo asociado y a las sociedades laborales. La segunda modificó la disposición adicional 10ª LETA y persigue favorecer la contratación laboral de sus familiares, incluso mayores de 30 años, si tienen especiales dificultades de inserción laboral, considerándose como tales a las personas con determinada discapacidad.

4.- Promoción del autoempleo de los jóvenes. Bonificación de la cotización a la Seguridad Social aplicable a los incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos

Como ha tenido ocasión de señalarse, los jóvenes de 30 o menos años también forman parte del colectivo de potenciales destinatarios de las subvenciones contempladas en el Programa de fomento del empleo autónomo. Ello no obstante, las medidas de dicho Programa no son

[247] A este respecto, arts. 1.3 y 6.1.b) *in fine* Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo. En virtud del último de los preceptos mencionados, las bonificaciones previstas en el Programa estatal de Fomento del empleo, no se aplicarán a las contrataciones que afecten al cónyuge, ascendientes, descendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive, del empresario o de quienes tengan el control empresarial, ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de las entidades o de las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad, así como las que se produzcan con estos últimos. No obstante, no será de aplicación esta exclusión cuando el empleador sea un trabajador autónomo que contrate como trabajador por cuenta ajena a los hijos menores de 30 años, tanto si conviven o no con él, o cuando se trate de un trabajador autónomo sin asalariados, y contrate a un solo familiar menor de 45 años, que no conviva en su hogar ni esté a su cargo.

[248] Si bien no son las únicas, pues además incorpora una serie de previsiones que tratan de mejorar la regulación del encuadramiento de ciertos colectivos de trabajadores en economía social o autoempleo colectivo. Ampliamente, DE LA CASA QUESADA, S.: "'Más madera' en la lucha contra el desempleo: Comentario de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas", *RTSS (CEF),* núm. 327, 2010, págs. 93 y ss.

las únicas que se arbitran respecto del fomento del empleo autónomo de este colectivo de trabajadores.

Por cuanto aquí interesa, especial mención merece la disposición adicional 35ª LGSS, añadida por el art. 5 de la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, modificada por la disposición adicional 44ª.3 Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 y, finalmente, por la disposición adicional 13ª LETA.

Así, partir del 12 de octubre de 2007, fecha de entrada en vigor del Estatuto del Trabajo Autónomo, se establece una específica bonificación en la cotización a la Seguridad Social a favor de trabajadores autónomos jóvenes que tengan 30 años (o 35 si son mujeres) o menos que se establezcan como tales por primera vez mediante la correspondiente alta (y, en su caso, afiliación) en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

De reunir los requisitos exigidos, tendrán derecho a los siguientes beneficios:

a) Una reducción, durante los 15 meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta, equivalente al 30 por 100 de la cuota que resulte de aplicar sobre la base mínima el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento en este Régimen. Dicha reducción se aplicará sobre la cuota por contingencias comunes que corresponda, en función de la base de cotización elegida y del tipo de cotización aplicable, según el ámbito de protección por el que se haya optado.

b) Una bonificación, en los 15 meses siguientes a la finalización del período de reducción, de igual cuantía que ésta.

Como puede apreciarse, los beneficios señalados comprenden un plazo total de 30 meses, aun cuando se utilice la expresión "reducción" en la cuota en los 15 primeros y "bonificación" de la cuota en los otros 15 inmediatamente siguientes. Se modo que si se cesa en la actividad antes de completar ese período total y más adelante se reemprende no tendrá lugar el derecho al agotamiento de ese plazo restante[249].

La reducción de la cuota será financiada con cargo al Presupuesto de la Seguridad Social y la bonificación con cargo a la correspondiente partida presupuestaria del Servicio Público de Empleo Estatal.

Dicha disposición resulta también de aplicación a los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado, que se incluyan en el indicado Régimen Especial, que cumplan los requisitos establecidos en aquél.

5.- Medidas estatales de fomento del empleo autónomo

En España, las medidas destinadas al fomento del empleo autónomo han tendido a promocionar exclusivamente esta forma de trabajo entre las personas desempleadas. Sobre esta base, el Programa de promoción del empleo autónomo se reguló por primera vez en el año 1986, con la finalidad de hacer más atractiva la opción del trabajo por cuenta propia entre los demandantes de empleo, garantizando una financiación mínima de los proyectos en sus primeras fases de implantación.

La regulación primigenia establecida en la OM de 21 de febrero de 1986 estableció cinco programas de apoyo a la creación de empleo: Apoyo al empleo en cooperativas y sociedades laborales; Promoción de las iniciativas locales para la creación de empleo; Promoción del empleo autónomo; Apoyo salarial para la contratación de mujeres en profesiones u oficios en los que se encuentren subrepresentadas e Integración social de minusválidos. Esta norma

[249] BARRIOS BAUDOR, G.L. y APILLUELO MARTÍN, M.: "Fomento y promoción del autoempleo", en AA.VV. (BARRIOS BAUDOR, G.L., Dir.): *Tratado del Trabajo Autónomo,* cit., pág. 652.

fue derogada por las OOMM de 16 de octubre de 1998 y 29 de diciembre de 1998, manteniéndose como único vigente el Programa de promoción de empleo autónomo, desarrollado por la OM de 22 de marzo de 1994, hasta la entrada en vigor de la Orden/TAS/1622/2007, de 7 de junio, que establecía las bases reguladoras de la concesión de subvenciones al Programa de promoción de empleo autónomo, contenido en el Real Decreto 357/2006, de 24 de marzo, por el que se estimula la constitución de trabajadores desempleados como autónomos mediante la concesión directa de subvenciones, en desarrollo de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

La mencionada Orden/TAS/1622/2007, de 7 de junio ha estado vigente hasta el 20 de febrero de 2011, fecha de entrada en vigor del 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[250], *supra* analizada, si bien, según su disposición transitoria tercera "esta norma permanecerá en vigor hasta que se aprueben la Estrategia Española de Empleo y el Plan Anual de Política de Empleo para el ejercicio 2012". La primera, en vigor desde el pasado 20 de noviembre de 2011, está pendiente de desarrollo reglamentario y, además, "las acciones y programas que se hayan iniciado con anterioridad a esa fecha, se desarrollarán hasta su finalización de conformidad con lo establecido en dichas disposiciones".

Esta transitoria y forzada vigencia obliga a mencionar sus aspectos principales.

1) Mantiene en vigor las ayudas para la reducción de los intereses de préstamos y la subvención por rentas se subsistencia del Programa anterior (OM de 22 de marzo de 1994).

2) No obstante, presenta dos importantes novedades:

a) Otorga relevancia a las ayudas de asistencia técnica, de escasa consideración hasta ese momento, incluyendo subvenciones para financiar parcialmente los cursos de formación en dirección, gestión empresarial y nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

b) Trata de paliar las dificultades de incorporación al empleo de determinados grupos de trabajadores como las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad, destinándose recursos económicos para financiar proyectos de autoempleo promovidos por los demandantes de empleo que se encuentren en dichas circunstancias.

3) La regulación del programa de promoción de empleo autónomo se estructura en tres grandes apartados:

a) Disposiciones generales

b) Programa de fomento de empleo autónomo en el ámbito de gestión del Servicio Público de Empleo Estatal (de aplicación para la Comunidad Autónoma del País Vasco y Ciudades de Ceuta y Melilla) y

c) Programas de fomento de empleo autónomo que pudieran adoptarse en el resto de Comunidades Autónomas en virtud del proceso de traspaso de la gestión de las políticas activas de empleo a éstas.

A continuación se da cuenta de unas consideraciones generales sobre el programa estatal y, más en detalle, de las subvenciones y ayudas insertas en los Programas que pudieran adoptarse en las Comunidades Autónomas, particularmente en la de Castilla y León[251].

---

[250] BOE de 19 de febrero de 2011.
[251] *Ex* Resolución de 25 de abril de 2008 (modificada por Resolución de 25 de junio de 2008), Resolución de 30 de julio de 2009 y Resolución de 18 de diciembre de 2009 (modificada por Resolución de 28 de mayo de 2010).

5.1.- Disposiciones generales

La Orden/TAS/1622/2007, de 7 de junio (aplicable, como se ha indicado, de modo transitorio) establece una nueva regulación del programa de promoción del empleo autónomo contemplando subvenciones por el establecimiento como autónomo, subvenciones financieras sobre préstamos, subvenciones para asistencia técnica y subvenciones para formación.

Las dos primeras se cuantifican atendiendo a distintos colectivos: desempleados en general, "jóvenes de 30 o menos años", mujeres, personas con discapacidad y mujeres víctimas de violencia de género, por lo cual, según ha precisado cierto sector doctrinal, estaríamos nuevamente ante "una actuación de fomento del trabajo autónomo como política de igualdad de oportunidades en la medida en que sólo colectivos en determinada situación de exclusión social respecto al mercado laboral, podrían beneficiarse de dicha ayuda"[252].

Además, ante el proceso de traspasos de gestión a las Comunidades Autónomas de las políticas activas de empleo, el programa pretende delimitar los contenidos comunes que serán de aplicación en todo el territorio nacional, en base a la competencia del Estado en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas. En este sentido, se posibilita a las Comunidades Autónomas y al Servicio Público de Empleo Estatal, en sus respectivos ámbitos de gestión, su ejecución posterior mediante la regulación de los aspectos procedimentales y de la adecuación a sus peculiaridades organizativas.

5.1.1.- Objeto y beneficiarios

El programa de promoción de empleo autónomo y, por tanto, las subvenciones que se contemplan en el mismo, tienen por objeto facilitar la constitución de desempleados en trabajadores por cuenta propia. Esto es, se instrumenta el empleo autónomo para hacer descender las listas de parados al buscar mejorar su empleabilidad a través de la opción del autoempleo[253]. No obstante, este programa específico, en coherencia con sus objetivos, habría de replantear su ámbito subjetivo de aplicación, que no debería estar limitado a los desempleados, sino abierto a todas las personas que ejerzan una actividad económica por cuenta propia[254].

Beneficiarios de las subvenciones previstas en este programa serán las personas desempleadas e inscritas como demandantes de empleo, en los Servicios Públicos de Empleo (estatales o autonómicos), cuando se establezcan como trabajadores autónomos o por cuenta propia (art. 2 Orden/TAS/1622/2007). Además, deberán reunir aquellos requisitos establecidos por las Administraciones competentes con carácter general o específico para cada tipo de subvención.

Como se anticipó, la norma establece un listado de colectivos priorizados atendiendo a sus características socioeconómicas y personales. No obstante, deja espacio a las Comunidades Autónomas para que, si lo consideran oportuno, puedan ampliar el catálogo subjetivo y fijar otros requisitos adicionales a los previstos.

Por cuanto respecta a las subvenciones previstas y a sus respectivas cuantías (sujetas a una expresa prohibición de concurrencia que supere la inversión real)[255], éstas son actualmente las siguientes:

---

[252] MORGADO PANADERO, P.: "Trabajo autónomo, trabajo asociado e igualdad de oportunidades", en AA.VV. (MORGADO PANADERO, P, Coord.): *Empleo, trabajo autónomo y economía social*, cit., pág. 64.

[253] BARRIOS BAUDOR, G.L. y APILLUELO MARTÍN, M.: "Fomento y promoción del autoempleo", en AA.VV. (BARRIOS BAUDOR, G.L., Dir.): *Tratado del Trabajo Autónomo,* cit., pág. 662.

[254] AA.VV.: *Un Estatuto para la promoción y tutela del trabajador autónomo (Informe de la Comisión de Expertos para la elaboración de un Estatuto del Trabajador Autónomo)*, cit., pág. 238.

[255] El importe de las subvenciones concedidas en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con ayudas de otras Administraciones públicas, o de otros entes públicos o privados, nacionales o internacionales, supere el coste de la actividad a desarrollar por el beneficiario. Art. 7 Orden/TAS/1622/2007.

5.1.2.- Subvención dineraria de establecimiento

La cuantía de la subvención, hasta un máximo de 10.000 €, se determina por los órganos competentes de la Administración General del Estado[256] o de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, graduándose en función de la dificultad para el acceso al mercado de trabajo del solicitante, de acuerdo con su inclusión en alguno de los siguientes colectivos: desempleados en general; jóvenes desempleados de 30 o menos años; mujeres desempleadas; desempleados con discapacidad; mujeres desempleadas con discapacidad o desempleados excedentes del sector del mueble[257], del sector del juguete[258] y del sector del calzado, curtidos y marroquinería[259].

Asimismo, los Servicios Públicos de Empleo podrán considerar, además de los anteriores, otros colectivos con dificultades de inserción laboral. En el supuesto de mujeres víctimas de violencia de género, las subvenciones correspondientes a mujeres se incrementan hasta en un 10 %.

Esta subvención al primer establecimiento, recibía en su primera regulación la denominación de "renta de subsistencia", al tener por finalidad garantizar al trabajador autónomo un ingresos mínimos durante la fase inicial de su establecimiento como tal. No obstante, en realidad, su finalidad "no es personal ni social" [260] habida cuenta el legislador exige como requisito específico, al margen de lo que puedan disponer las Comunidades Autónomas, que el beneficiario realice una inversión en inmovilizado material, necesaria para el desarrollo de la actividad, por cuantía no inferior a 5.000 € [art. 9.1 b) Orden TAS/1622/2007]. Por ello, teniendo en cuenta que ésta es la cantidad mínima concedida para los desempleados en general, está claro que tal uso como renta de subsistencia para la primera fase sólo será posible para las mujeres y para las personas con discapacidad y, de modo testimonial, para los jóvenes, que es por importe de 1.000 €.

5.1.3.- Subvención financiera

Su objeto es reducir los intereses de los préstamos destinados a financiar las inversiones para la creación y puesta en marcha de la empresa siguiendo la línea de otros ejemplos desarrollados en la Unión Europea con el objetivo de facilitar el acceso al crédito a potenciales jóvenes empresarios, precisamente en un momento en el que, como consecuencia de la crisis económica, la obtención de préstamos presenta más dificultades[261]. En concreto, el modelo interno equivale a la reducción de hasta 4 puntos del interés fijado por la entidad de crédito pública o privada que conceda el préstamo y se pagará de una sola vez, en cuantía calculada como si la subvención se devengase cada año de la duración del mismo, incluido el posible período de carencia. El límite de la subvención, hasta un máximo de 10.000 €, se determinará por el Servicio Público de Empleo competente, graduándose en función de la dificultad para el acceso al mercado de trabajo del solicitante, de acuerdo con su inclusión en alguno de los colectivos prioritarios.

En el caso de microcréditos concedidos por el Instituto de Crédito Oficial o por otras entidades financieras, la subvención podrá alcanzar el coste total de los gastos financieros, con los límites señalados en el párrafo anterior.

---

[256] En el ámbito de gestión del Servicio Público de Empleo Estatal, las cuantías y requisitos específicos de concesión de estas ayudas se recogen en el art. 9.1 de la Orden/TAS/1622/2007: 5.000 € para desempleados en general; 6.000 € para jóvenes desempleados de 30 o menos años; 7.000 € para mujeres desempleadas; 8.000 € para desempleados con discapacidad; 10.000 € para mujeres desempleadas con discapacidad. En el supuesto de mujeres víctimas de violencia de género, las cantidades se incrementarán en un 10 %.

[257] Art. 11 del Real Decreto 1679/2009, de 13 de noviembre.

[258] Art. 11 del Real Decreto 1678/2009, de 13 de noviembre.

[259] Art. 11 del Real Decreto 100/2009, de 6 de febrero.

[260] BARRIOS BAUDOR, G.L. y APILLUELO MARTÍN, M.: "Fomento y promoción del autoempleo", en AA.VV. (BARRIOS BAUDOR, G.L., Dir.): *Tratado del Trabajo Autónomo,* cit., pág. 663.

[261] Nuevo Instrumento Europeo de Microfinanciación Progress, desarrollado junto con la cooperación del Banco Europeo de Inversiones. CES (CASTILLA –LA MANCHA).: *Jóvenes y mercado de trabajo en Castilla-La Mancha,* cit., pág. 219.

5.1.4.- Subvención para asistencia técnica

El objeto de esta subvención es la financiación parcial de la contratación, durante la puesta en marcha de la empresa, de los servicios externos necesarios para mejorar el desarrollo de la actividad empresarial, así como para la realización de estudios de viabilidad, organización, comercialización, diagnosis u otros de naturaleza análoga.

Los servicios de asistencia técnica así definidos deberán ser prestados:

a) Por las asociaciones de trabajadores autónomos con carácter intersectorial y con suficiente implantación en el ámbito territorial correspondiente.

b) Por otras personas jurídicas o personas físicas especializadas que reúnan garantías de solvencia profesional.

Su cuantía será de hasta el 75% del coste de los servicios prestados con un tope de 2.000 €.

5.1.5.- Subvención para formación

Su objeto es la financiación parcial de cursos relacionados con la dirección y gestión empresarial y nuevas tecnologías de la información y la comunicación, a fin de cubrir las necesidades de formación del trabajador autónomo, durante la puesta en marcha de la empresa. Dicha formación deberá ser prestada por las mismas entidades que tienen competencia para prestar la asistencia técnica.

La cuantía de esta subvención será de hasta el 75% del coste de los cursos recibidos con un tope de 3.000 €.

5.1.6.- Obligaciones de los beneficiarios

Como no podría ser de otra manera, los beneficiarios de estas subvenciones tendrán las obligaciones establecidas con carácter general en el art. 14 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y las demás establecidas por las Administraciones competentes. Además, y en particular, estarán obligados a realizar la actividad que fundamente la concesión de la ayuda y a mantener su actividad empresarial y su alta en la Seguridad Social o Mutualidad de Previsión Social alternativa durante al menos tres años. En caso de incumplimiento (salvo que se acrediten causas ajenas a la voluntad del beneficiario y siempre que el cumplimiento se aproxime de forma significativa al cumplimiento total y se pruebe una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos) procederá el reintegro de las subvenciones percibidas, de forma proporcional al tiempo que reste para el cumplimiento de los tres años, de acuerdo con los criterios de graduación que establezcan las Administraciones competentes, según lo dispuesto en el art. 37.2 de la Ley 38/2003.

La concesión de esta ayuda estará condicionada a que el beneficiario realice una inversión en inmovilizado necesario para el desarrollo de la actividad por cuantía no inferior a 5.000 €, sin incluir I.V.A. o, en su caso, los impuestos indirectos equivalentes cuando sean susceptibles de recuperación o compensación, en el período comprendido entre los tres meses anteriores al inicio de la actividad y los seis meses posteriores a dicho inicio.

La solicitud de la subvención deberá presentarse en el plazo comprendido entre los tres meses anteriores al inicio de la actividad y los seis meses posteriores a dicho inicio, pudiéndose presentar tanto antes como después de la ejecución del proyecto de inversión. En todo caso, estos extremos se deberán acreditar con anterioridad al pago de la subvención.

Por lo que se refiere a los préstamos, éstos habrán de ser formalizados entre los tres meses anteriores al inicio de la actividad y los seis meses posteriores al mismo y deberán ser concedidos por aquellas entidades de crédito que tengan suscrito convenio, a tal efecto, con el Ministerio de Trabajo e Inmigración. Asimismo serán subvencionables los préstamos acogidos a convenios suscritos por el Servicio Público de Empleo Estatal de forma específica, siempre que cumplan los requisitos establecidos reglamentariamente y se encuentren dentro de los límites señalados en los convenios vigentes entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y las distintas entidades financieras. Dicho préstamo deberá destinarse, al menos en un 75 %, a financiar inversiones en inmovilizado, pudiéndose destinar hasta un 25 % a financiar el activo circulante. En todo caso, el beneficiario deberá realizar una inversión en inmovilizado por cuantía no inferior a 5.000 €, sin incluir I.V.A. o, en su caso, impuestos indirectos equivalentes cuando sean susceptibles de recuperación o compensación. El tipo de interés del préstamo podrá ser fijo o variable, tomándose como referencia para el cálculo de la subvención el fijado por la entidad de crédito en el momento de la concesión del préstamo.

La solicitud de la subvención financiera deberá presentarse en el plazo comprendido entre los tres meses anteriores al inicio de la actividad y los seis meses posteriores a dicho inicio, pudiéndose presentar tanto antes como después de la formalización del préstamo o de la ejecución del proyecto de inversión. En todo caso, estos extremos se deberán acreditar con anterioridad al pago de la subvención.

La subvención para asistencia técnica se concederá de una sola vez, si bien serán subvencionables todos los servicios de asistencia técnica que haya recibido el beneficiario y se hayan desarrollado íntegramente en el plazo comprendido entre los tres meses anteriores al inicio de la actividad y los seis meses posteriores a dicho inicio, hasta el límite de cuantía establecida. En este caso, las solicitudes de subvención deberán presentarse en el plazo de los seis meses posteriores al inicio de la actividad.

En cuanto se refiere a la subvención para formación, se otorgará de una sola vez, si bien serán subvencionables todas las acciones de formación que haya recibido el beneficiario y se hayan desarrollado íntegramente en el plazo comprendido entre los tres meses anteriores al inicio de la actividad y los seis meses posteriores. También en este supuesto, al igual que en el precedente, las solicitudes de subvención deberán presentarse en el plazo de los seis meses posteriores al inicio de la actividad.

5.2.- Capitalización de la prestación por desempleo

De todas las medidas de fomento del empleo autónomo, cobra especial relevancia la posibilidad de capitalizar la prestación contributiva por desempleo prevista actualmente en el art. 228.3 LGSS.

A diferencia de otros ejemplos de Derecho Comparado (por ejemplo el alemán, cuya fórmula consiste en un subsidio estatal --*Gründungszuschuss*[262]-- independiente de la prestación por

[262] Desde un punto de vista sistemático, este subsidio introducido por las reformas de Hartz en 2005, supuso una distorsión dentro del sistema de aseguramiento del desempleo en Alemania, que en su origen era un seguro para los trabajadores por cuenta ajena y que, tras la reforma, se ha convertido también en un sistema de protección de los autónomos a través del *Gründungszuschuss.* El beneficiario tiene derecho a percibir, durante los primeros nueve meses de su actividad no subordinada, una cantidad equivalente a la que venía percibiendo como prestación por desempleo (el 67% del último salario si tiene hijos y el 60% si no los tiene) incrementada en 300 €. Pasados los primeros nueve meses, el subsidio puede ser prorrogado de manera discrecional por otros seis meses, pero en tal caso sólo se cobrarán 300 € mensuales. Entre los requisitos que el legislador alemán (57 II SGS III) establece para que el desempleado pueda obtener el subsidio figura el de que el beneficiario establezca una empresa, pero la forma jurídica que adopte es irrelevante (empresario individual, sociedad personalista, sociedad de capital, sociedad extranjera, etc.) resultando procedente incluso la adquisición de una ya existente o convertir una actividad marginal en su actividad principal. Con todo, el legislador es selectivo con respecto a los empresarios noveles a los que va a promocionar, ya que exige que exista un período de reflexión antes de que el sujeto se lance a la aventura empresarial, y además que exista un cierto aval con respecto a la capacidad que tiene para desempeñar el proyecto. De esta manera, para evitar abusos, exige que el beneficiario estuviese percibiendo el subsidio de paro hasta el momento en que establece la empresa sin que resulte suficiente que se trate de un trabajador que sepa que va a encontrarse pronto en el paro, o que ve acercarse el final del empleo que está desempeñando. Más detalles sobre el régimen jurídico de la figura en VELASCO PORTERO,

desempleo, pagado por la Agencia Federal del Trabajo con el objetivo de que los desempleados que opten por establecer una empresa tengan una ayuda para subsistir en los primeros meses de actividad, que son los más difíciles), el legislador español fomenta que los desempleados opten por esta vía (facilitando la puesta en marcha de iniciativas de autoempleo que consistan en iniciar una actividad laboral como trabajador por cuenta propia, o en incorporarse como socio trabajador o de trabajo en cooperativas o sociedades laborales en funcionamiento o de nueva creación) pero mediante la fórmula del pago único de la prestación por desempleo. Con todo, la utilización de medidas de aseguramiento de desempleo para la protección de trabajadores autónomos que provienen de una situación de desempleo no deja de ser una medida atípica que se fundamenta en el presupuesto de que "el paro no disminuye tan solo mediante la creación de nuevos puestos de trabajo en las empresas, sino también mediante la fundación de negocios, que a su vez aumenta la posibilidad de que se creen dichos puestos"[263].

Tal capitalización se ha revelado en los últimos años como una medida que sirve de puente entre la previa condición de trabajador por cuenta ajena y una nueva oportunidad que el ordenamiento jurídico brinda a aquellos que pretenden mantenerse en el ejercicio de una actividad productiva aplicando sus propios recursos. Sin embargo, constituye una figura que plantea claroscuros, en la medida en que la sospecha de fraude ha estado presente desde los inicios de esta práctica y ha marcado una sucesiva cadena de reformas normativas, rectificaciones y recortes dirigidos (todos ellos y con diferente grado de éxito) a conseguir una adecuada utilización de la medida[264].

De hecho, la LETA encargó al Gobierno elaborar, en el plazo de un año, un estudio sobre la evolución de la medida de pago único de la prestación por desempleo para el inicio de actividades por cuenta propia. Si el resultado del estudio resultaba favorable en cuanto a creación de empleo autónomo, se ampliarían los porcentajes de capitalización de la prestación de desempleo destinados a financiar la inversión (disposición adicional 9ª LETA), como efectivamente ha ocurrido.

Según dispone el legislador en el art. 228.3 LGSS[265], "cuando así lo establezca algún Programa de fomento del empleo, la Entidad Gestora podrá abonar de una sola vez el valor actual del importe, total o parcial, de la prestación por desempleo de nivel contributivo a que tenga derecho el trabajador y que esté pendiente por percibir. Asimismo, podrá abonar a través de pagos parciales el importe de la prestación por desempleo de nivel contributivo a que tenga derecho el trabajador para subvencionar la cotización del mismo a la Seguridad Social"[266].

Dejando de lado los avatares normativos sufridos por esta medida, actualmente semejante previsión se encuentra desarrollada en la disposición transitoria 4ª de la Ley 45/2002, completada por lo dispuesto en el Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio[267], por el que se establece el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, bien que

---

Mª.T. y FRÖHLICH, M.: "La compatibilidad entre las medidas de fomento del empleo y la protección del trabajador en el Derecho laboral alemán", *AL,* núm. 17, 2011, págs. 1996-1997.

[263] Citando a WINKLER, VELASCO PORTERO, Mª.T. y FRÖHLICH, M.: "La compatibilidad entre las medidas de fomento del empleo y la protección del trabajador en el Derecho laboral alemán", cit., pág. 1995.

[264] POLO SÁNCHEZ, Mª.C.: "La prestación por desempleo en su modalidad de pago único: algunas cuestiones pendientes de respuesta", en AA.VV. (MORGADO PANADERO, P, Coord.): *Empleo, trabajo autónomo y economía social,* cit., pág. 67.

[265] En los términos dados al mismo por el art. 1.ocho del Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, primero, y por el art. 1.nueve Ley 45/2002, de 12 de diciembre, después. Un amplio desarrollo en BALLESTER PASTOR, I.: "Ayudas al fomento del empleo autónomo introducidas por la Ley 45/2002. Validez de la solicitud de abono de la prestación por desempleo ya reconocida, de forma trimestral, para subvencionar la cotización a la Seguridad Social del nuevo trabajador por cuenta propia tras el inicio de su actividad: comentario a la STSJ Extremadura, de 14 octubre 2003", *AS,* núm. 4, 2004 (edición electrónica).

[266] Un estudio general de estas ayudas en LUJÁN ALCARAZ, J.: "El empleo de los trabajadores autónomos", *DL,* núm. 69, 2003, págs. 151 y ss.

[267] Reformado por las Leyes 22/1992, de 30 de julio y 50/1998, de 30 de diciembre. Sobre el régimen jurídico de esta institución vid. VIQUEIRA PÉREZ, C. y BALLESTER LAGUNA, F.: "El pago único de la prestación por desempleo. Puntos críticos", *RDS,* núm. 8, 1999, págs. 61 y ss. o SEMPERE NAVARRO, A.V.: "La Ley 45/2002, de 12 de diciembre: una visión panorámica", *AS,* núm. 41, 2002 (edición electrónica), abogando por refundir en una sola disposición normativa la notable dispersión existente sobre la materia.

únicamente en todo aquello en lo que no se oponga al contenido de la disposición transitoria citada, y por el Real Decreto 1300/2009, de 31 de julio, de medidas urgentes de empleo para trabajadores autónomos y cooperativas y sociedades laborales[268].

Con la primera de las dos modalidades apuntadas (abono, de una sola vez, del valor actual del importe, total o parcial, de la prestación por desempleo) se seguiría contemplando la tradicional modalidad de "pago único" de dicha prestación "contributiva", exigencia que parece lógica por cuanto el subsidio asistencial[269] obedece a otras motivaciones cercanas a la situación particularizada de cada solicitante y no tanto al dato objetivo de la previa cotización efectuada, como sucede en la prestación.

Inicialmente, los solicitantes de esta opción debían dedicar la cuantía obtenida a la realización de una actividad profesional autónoma individualizada o bien, en su vertiente colectiva, pasar a ser socios trabajadores de una cooperativa de trabajo asociado o de una sociedad laboral (art. 1.1 Real Decreto 1044/1985). La Ley 22/1992, de 30 de julio, eliminó la primera posibilidad ante la dificultad de controlar el destino adecuado de las cantidades reconocidas al desempeño de un trabajo autónomo, inclinándose la balanza hacia una incentivación del autoempleo colectivo. Por su parte, la Ley 40/1998 (art. 31) fijó su atención en un sector de la población con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo: los minusválidos, ampliando el ámbito subjetivo de esta medida para aquellos que decidieran iniciar una actividad por cuenta propia. Finalmente, el Real Decreto-Ley 5/2002 y la Ley 45/2002 vuelven a situar al trabajador autónomo en el punto de mira de esta modalidad, permitiendo su incorporación a la lista de colectivos que podrían beneficiarse de ello, al tiempo que se determina la discapacidad padecida por los discapacitados que puedan acogerse a esta iniciativa al menos en un 33%.

Los requisitos básicos de solicitud de la prestación continúan residenciados en el Real Decreto 1044/1985, que exige la presentación en la Entidad Gestora de tal petición acompañada de una memoria explicativa sobre el proyecto de inversión a realizar, la actividad a desarrollar y la documentación acreditativa de la viabilidad del proyecto (art. 3.1).

Requisito imprescindible resulta haber cesado con carácter definitivo en una actividad laboral previa, lo cual impide, en consecuencia, acogerse a la opción de pago único en supuestos de desempleo temporal en los que la relación laboral se halla en suspenso y el trabajador, privado de sus ingresos de forma transitoria, obtiene una prestación contributiva. Es más, el origen de la prestación por desempleo en su pago único radica en una extinción definitiva de la relación laboral que determina la inclusión en alguna de las categorías que conforman la situación legal de desempleo del art. 208 LGSS[270]. Por tanto, siendo ello así, la renuncia

---

[268] Un exhaustivo análisis al respecto en CARDENAL CARRO, M. y HIERRO HIERRO, J.: "Una respuesta a la crisis económica en el ámbito del empleo autónomo: el Real Decreto 1300/2009, de 21 de julio", *AS,* núm. 11, 2009 (edición electrónica).

[269] El disfrute de un subsidio sería, pues, factor impeditivo de la percepción de un abono único, lo que además revelaría un camino divergente en función de los intereses personales del desempleado: siendo perceptor de la prestación periódica podría acogerse al pago único siempre que faltaran al menos tres mensualidades para su agotamiento (art. 2 RD 1044/1985) o bien, llevado por motivaciones particulares, continuar percibiendo la prestación hasta su extinción y pasar al nivel asistencial de protección, supuesto en el cual el subsidio cerraría ya la puerta a una posible capitalización de la cantidad a percibir. POLO SÁNCHEZ, Mª.C.: "La prestación por desempleo en su modalidad de pago único: algunas cuestiones pendientes de respuesta", en AA.VV. (MORGADO PANADERO, P, Coord.): *Empleo, trabajo autónomo y economía social,* cit., pág. 70.

[270] Sobre tal exigencia, la disposición transitoria 4ª, regla 4ª, de la Ley 45/2002, tras la modificación operada por el RD 1413/2005, retrasa la solicitud del pago a la resolución del proceso correspondiente en caso de que el trabajador despedido hubiera impugnado el cese de la relación laboral. En realidad, lo que se prohíbe no es la pretensión de obtener la prestación contributiva por desempleo, sobre lo cual nada se indica, sino la opción por la modalidad de capitalización para destinarla al uso que el desempleado pretenda, ante una situación de mera provisionalidad. Por ello, sin privarle de su derecho al nacimiento de la prestación, se difiere la conversión en pago único en tanto no se pronuncie el órgano jurisdiccional, pues la declaración de la improcedencia del despido y la opción empresarial por la readmisión situaría al desempleado en la tesitura de abandonar su proyecto de autoempleo, teniendo que devolver lo indebidamente percibido [art. 209.5 b) LGSS], o bien forzarle a una dimisión voluntaria con el fin de tener vía libre para desarrollar tal iniciativa, pero que le dejaría en una situación extraña a la situación legal de desempleo, como requisito *sine qua non* para el nacimiento del derecho a la prestación. Proponiendo, *de lege ferenda*, la fijación de plazos distintos para solicitar la prestación por desempleo en función de que se hubiera o no impugnado el despido, en tanto ésta se vuelve en contra del trabajador, DEL VAL TENA, A.L.: "Capitalización de la prestación por desempleo: ¿es

voluntaria del trabajador o cualquier falta de actuación tendente a la incorporación a su puesto de trabajo o a la búsqueda activa de empleo eliminaría cualquier posibilidad de lucrar una prestación y, por ello, de acogerse a la modalidad de pago único.

Si además se pretende la incorporación como socio a una cooperativa de trabajo asociado o sociedad laboral deberá acompañarse certificación de haber solicitado el ingreso y las condiciones en que tendrá lugar. Si, finalmente, de lo que se trata es de crear *ex novo* la cooperativa o sociedad se exigirá también la presentación del proyecto de estatutos. En todo caso, la resolución de la Entidad Gestora vendrá condicionada a que se presente como documento principal el acuerdo de admisión como socio o la efectiva inscripción de la sociedad en el registro correspondiente[271].

Por cuanto a este estudio interesa, conviene destacar que la prestación no tiene que capitalizarse totalmente, existiendo la posibilidad de capitalizarla sólo en parte. De facto, esta última posibilidad (capitalización parcial) será la única admisible cuando el importe de la prestación exceda de la aportación que el trabajador debe realizar a la cooperativa de trabajo asociado o sociedad laboral (aun cuando haya mantenido un vínculo contractual previo con dichas sociedades, independientemente de su duración)[272], de la adquisición de acciones o participaciones del capital social en una sociedad laboral, de la "inversión necesaria"[273] para constituirse como trabajador autónomo con minusvalía o, en su caso, cuando se haya alcanzado el límite del 60% en los supuestos generales[274], "o del 80% para jóvenes menores de 30 (o de 35 años si son mujeres), para constituirse como trabajador autónomo sin minusvalía"[275]. Esto es, la cuantía capitalizada ha de invertirse en alguna iniciativa de autoempleo de carácter individual o colectivo (no pudiendo ir dirigida a otros intereses particulares del solicitante externos al ámbito del trabajo autónomo en sus distintas manifestaciones), pero habiendo sido valorado positivamente por los Tribunales el esfuerzo de invertir y de arriesgar, prescindiendo en ocasiones de interpretaciones literales de la norma que pudieran conducir a "soluciones excesivamente formalistas y rígidas,

---

indebida la prestación reconocida al trabajador despedido cuando se incorpora a una sociedad laboral y antes de la resolución judicial extintiva de su contrato?", *AS,* núm. 3, 2006 (edición electrónica).

[271] Pues solo entonces se adquiere la personalidad jurídica necesaria, al tener carácter constitutivo dicha inscripción. SSTSJ País Vasco 24 octubre 2006 (JUR 2007, 95146) o Murcia 29 septiembre 2008 (JUR 2008, 392738).

[272] Nueva redacción de la regla 1ª párrafo 1 de la disposición transitoria 4ª de la Ley 45/2002, dada por el RD 1300/2009, de 31 de julio, pues antes de tal reforma se disponía la incorporación de socios a estas sociedades, siempre que no hubieran "mantenido un vínculo contractual previo con dichas sociedades en los 24 meses anteriores", cuando pretendieran constituirlas. Se ha extremado, sin embargo, el control en estos supuestos sobre el origen de la situación de desempleo y el destino al que iría dirigida la cantidad capitalizada, valorando la existencia de fraude si se observa coincidencia entre la actividad prestada en una sociedad anterior y la creada a continuación, para la que se ha solicitado la prestación. La celebración de sucesivos contratos sin causa justificativa mediando entre ellos un cese voluntario del trabajador constituye, asimismo, sospecha de conducta fraudulenta, al estimarse que el contrato, de duración temporal y cuya extinción generó sin solución de continuidad la adquisición de la condición de socio, "fue un mero instrumento para obtener la capitalización de la prestación por desempleo y así obtener los recursos necesarios para efectuar la aportación como socio". Auto TS 14 febrero 2002 (JUR 2002, 76973). Lo que persigue el Tribunal Supremo es evitar que puedan acceder al pago único aquellos casos en los que "hay una continuidad en la prestación de servicios en la entidad, con independencia de que formalmente se haya producido la extinción de un contrato de trabajo, el acceso a la situación legal de desempleo y la inmediata reincorporación a aquélla para trabajar con un título jurídico distinto como es el de socio". STS 19 febrero 2008 (RJ 2008, 2905).

[273] Debiéndose estar, en cada caso, al importe cierto de la misma, cualquiera que sea el destino de ésta (no necesariamente capital). Ahora bien, además de necesaria, habrá de tratarse de una inversión real, que no ficticia, en cuyo caso procederá, lógicamente, el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas. BARRIOS BAUDOR, G.L. y APILLUELO MARTÍN, M.: "Fomento y promoción del autoempleo", en AA.VV. (BARRIOS BAUDOR, G.L., Dir.): *Tratado del Trabajo Autónomo,* cit., pág. 675.

[274] La redacción originaria de la disposición transitoria 4ª de la Ley 45/2002, regla 3ª, preveía el abono de una sola vez por el importe correspondiente a la inversión necesaria para desarrollar la actividad, incluidas las cargas tributarias para el inicio de la misma, con el límite máximo del 20% de la cuantía restante por percibir de la prestación en su día reconocida. Tal porcentaje fue objeto de incremento por RD 1413/2005, de 25 de noviembre, hasta un 40% y por RD 1975/2008, de 28 de noviembre, hasta un 60% como máximo de la cantidad pendiente de percepción, siendo la última reforma la operada por RD 1300/2009, de 31 de julio, que pretende incentivar el autoempleo en sectores en los que tradicionalmente se han detectado mayores dificultades de incorporación, como los jóvenes hasta los 30 años de edad y las mujeres hasta los 35, siendo la fecha clave la de solicitud del pago único. En este caso, el límite se eleva hasta el 80% para poder ser partícipe en alguna de las iniciativas en el ámbito del autoempleo.

[275] Nueva previsión añadida por el RD 1300/2009, de 31 de julio, con validez inicial hasta el 31 de diciembre de 2010, pero con posibilidades de prórroga (disposición adicional 1ª RD 1300/2009) a partir de 1 de enero de 2011, condicionada a su eficiencia y a la capacidad de generar empleo de forma significativa.

incompatibles con el espíritu y finalidad de la misma"[276] y que, encorsetando la iniciativa de los trabajadores, terminara disuadiéndoles de emplearse y de crear puestos de trabajo, provocando el efecto contrario al pretendido.

Tales porcentajes, gradualmente incrementados como prueba de la inequidad en el percibo de unas cuantías por debajo de lo que sería aconsejable y, en todo caso, sin guardar equilibrio entre cotización efectuada, prestación obtenida y capitalización calculada, han frenado notablemente la iniciativa individual en este terreno, debido a la dificultad de calibrar el coste total del inicio de una actividad, que puede ser meramente aproximado y haber omitido gastos a los que el autónomo deberá hacer frente en todo caso. Además, la exigua cantidad percibida, a pesar de los sucesivos incrementos porcentuales, harán que su destino prioritario sean actividades que no requieran una excesiva inversión y que sean relativamente seguras. Por su parte, la constitución de una cooperativa de trabajo asociado o de una sociedad laboral, o la incorporación a una ya creada, cuenta con una mayor dosis de seguridad en cuanto a la cantidad a desembolsar, pero plantea problemas en la práctica cuando se difiere el pago de una cantidad adicional que la Entidad Gestora no ha estimado pertinente reconocer. Por ello, y a salvo el colectivo de los minusválidos con una discapacidad igual o superior al 33%, a quienes no afectan las limitaciones *supra* mencionadas y podrán percibir la cuantía íntegra de su prestación capitalizada, cabe sumarse a las críticas vertidas sobre la incongruencia de una medida que penaliza más que favorece la constitución de empresas de economía social o el trabajo autónomo[277].

Una vez percibida (total o parcialmente) la prestación por su valor actual[278], el trabajador deberá iniciar en el plazo máximo de un mes[279] la actividad para cuya realización se le hubiera concedido, dándose de alta en el correspondiente Régimen de la Seguridad Social o acreditar, en su caso, que está en fase de iniciación (art. 4.1 Real Decreto 1044/1985).

El momento de crisis actual debería permitir una reflexión sobre la conveniencia de flexibilizar esta medida como cauce para la apertura de nuevos yacimientos de empleo, pues, tras casi un cuarto de siglo, la posibilidad que asiste a los desempleados de capitalizar su

---

[276] Por ello, la interpretación más acorde con el espíritu finalista de la norma sería entender que el desempleado puede iniciar su actividad en cuanto se encuentre en situación legal de desempleo (no antes, obviamente) sin esperar a que se produzca el abono de la prestación. En tal sentido, entre muchas, SSTS 25 mayo 2000 (RJ 2000, 4800) y 20 septiembre 2004 (RJ 2004, 5749) o STSJ Castilla y León/Burgos 5 junio 2008 (AS 2008, 2215). Es más, la jurisprudencia no se limita a legitimar los meros actos preparatorios de una próxima actividad a acometer, sino que permite iniciar los trámites administrativos de reconocimiento e inscripción de una cooperativa o sociedad laboral de forma simultánea al período de despido o de tramitación del expediente de regulación de empleo, o incluso anticipadamente cuando es pública y notoria la difícil situación económica de la empresa en la que trabajan. En tales supuestos, a juicio del Tribunal Supremo, no sería razonable exigir a los trabajadores que, conocida ya la decisión empresarial de extinguir sus contratos, permanezcan pasivos mientras se consuma la pérdida de su puesto de trabajo, y contemplen inermes cómo se deprecia el negocio que piensan continuar mediante la constitución de una cooperativa o sociedad laboral y la clientela acude mientras tanto a la competencia, porque tengan que esperar a iniciar los trámites asociativos a que su cese se produzca. SSTS 25 y 30 mayo 2000 (JUR 2000, 4800 y 5894).

[277] En tono crítico, LÓPEZ GANDÍA, J.: "Las prestaciones por desempleo en empresas de economía social", *AS,* núm. 19, 2002 (edición electrónica).

[278] Asimismo, bien que, muy probablemente, sólo cuando se perciba en su totalidad la prestación contributiva por desempleo, la Entidad Gestora seguirá abonando a los trabajadores que hicieran uso de esta modalidad irregular de pago, el 50 por 100 de la cuota al régimen correspondiente de la seguridad social como trabajador autónomo, calculada sobre la base mínima de cotización o el 100 por 100 de la aportación del trabajador en las cotizaciones del correspondiente régimen de la seguridad social, durante el tiempo que se hubiera percibido la prestación por desempleo de no haberse percibido en su modalidad de pago único. El abono de estas cantidades se realizará trimestralmente, previa presentación de los correspondientes documentos acreditativos de la cotización (art. 4.2 RD 1044/1985).

[279] Dejando claro que "beneficiario no equivale necesariamente a perceptor actual de la prestación", pues la pretensión de constituirse en trabajador autónomo no se hace efectiva en un solo día, SSTS 7 noviembre 2005 (RJ 2006, 1690) o 11 julio 2006 (RJ 2006, 8338). Ni siquiera es preciso en el momento de la solicitud del pago único tener la condición de perceptor de la prestación periódica sino que bastaría con que ésta no hubiera desaparecido o no se hubiera producido su extinción definitiva, siendo así que la suspensión provocada por el alta del sujeto en el RETA con vistas a iniciar una actividad profesional autónoma sería, a su vez, el elemento detonante para que la cantidad restante de percibir fuera finalmente disfrutada y con ello se estaría cumpliendo el objetivo de estimular el autoempleo de los desempleados. El Tribunal Supremo valora la petición del abono único en cualquier momento de la situación de desempleo, aunque el sujeto no fuera perceptor inmediato en esa fase temporal concreta, con tal de que, obviamente, la solicitud no se hubiera producido antes del propio nacimiento de la situación legal de desempleo, situación que daría lugar a la denegación de su reconocimiento. Cfr. STS 20 septiembre 2004 (RJ 2004, 5749) o STSJ Andalucía/Sevilla 16 julio 2009 (JUR 2009, 438862).

prestación bajo la modalidad de pago único aún no está consolidada[280]. Entre tanto, cabe destacar la tarea del Gobierno de revisar periódicamente la evolución de esta medida con vistas a una profunda remodelación, que valore la viabilidad de las iniciativas emprendidas por los ciudadanos que pierden su puesto de trabajo y deciden iniciar la arriesgada aventura del autoempleo.

La otra modalidad (cuya solicitud podrá presentarse simultáneamente a la primera o deducida con posterioridad), es el abono, a través de pagos parciales, del importe (total o parcial) de la prestación contributiva por desempleo de cara a "subvencionar" la cotización del trabajador (antiguo desempleado, ahora autónomo) a la Seguridad Social[281]. En realidad, se utiliza tal denominación para designar algo que no lo es, pues la Entidad Gestora no subvenciona adicionalmente la cuantía de la prestación reconocida, sino que aplica una parte de la misma[282]. Esto es, la Ley 45/2002 condiciona la subvención con fines de cotización a que quede pendiente de abono una cierta cuantía restante que, por supuesto, no será la equivalente a todo el período durante el cual se habría mantenido la prestación si no se hubiera instado el pago único, sino hasta que se agote el montante no utilizado en la capitalización dirigida al inicio de la actividad.

Como regla específica, la cuantía de la prestación a abonar, calculada en días completos de prestación, será fija y corresponderá al importe de la aportación íntegra del trabajador a la Seguridad Social en el momento del inicio de la actividad sin considerar futuras modificaciones, salvo cuando el importe de la subvención quede por debajo de la aportación del trabajador que corresponda a la base mínima de cotización vigente para cada régimen de la Seguridad Social; en cuyo caso se abonará esta última.

El abono de la prestación se realizará al trabajador mensualmente por la Entidad Gestora, previa comprobación de que se mantiene en alta en la Seguridad Social en el mes correspondiente. En todo caso, y sin perjuicio del reintegro de pagos indebidos[283], el abono de esta modalidad de prestación finalizará en el momento en que se consuma el equivalente al importe total de la prestación pendiente. No existiría, por tanto, otro límite temporal al ejercicio de este beneficio que el que venga determinado por el consumo de la prestación contributiva por desempleo pendiente de percibir[284]. Con todo, parece que semejante modalidad de "pago fraccionado" ha de disfrutarse de modo ininterrumpido[285].

En cualquier caso, esta medida no ha tenido una acogida muy favorable por parte de los parados y, además, apenas tendrá consecuencias económicas significativas para la Entidad Gestora al tratarse, generalmente, de una cuantía muy baja[286].

---

[280] POLO SÁNCHEZ, Mª.C.: "La prestación por desempleo en su modalidad de pago único: algunas cuestiones pendientes de respuesta", en AA.VV. (MORGADO PANADERO, P, Coord.): *Empleo, trabajo autónomo y economía social,* cit., pág. 90, poniendo de manifiesto cómo las sucesivas reformas normativas han dado un giro hacia una pérdida de ventajas que, posteriormente, se han querido restablecer eliminando progresivamente alguno de los obstáculos que hoy todavía siguen impidiendo un pleno disfrute del derecho, "utilizando para ello técnicas más que cuestionables".

[281] Admitiendo la reconversión de una prestación por desempleo en modalidad de pago único para destinarla a hacerse cargo de las cuotas correspondientes, no en el sistema de Seguridad Social, sino en una entidad de previsión social, en concreto, en la Mutualidad General de la Abogacía, STSJ Comunidad Valenciana 18 junio 2009 (JUR 2009, 377051).

[282] Siguiendo a GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. en AA.VV. (GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., Coord.): *La Ley 45/2002, de reforma de la protección por desempleo. (La "reforma" de la reforma del despido, de los salarios de tramitación y del desempleo),* Valladolid (Lex Nova), 2003.

[283] El art. 7.1 RD 1044/1985 solamente contempla la obligación de devolver las cantidades indebidamente percibidas, de ahí que cuando la prestación aún quede pendiente y proceda la devolución de la parte no utilizada (y, por consiguiente, debida) sea posible, tras el pertinente reintegro por parte del beneficiario, recalcular de nuevo la prestación y reanudarla con carácter periódico, pues lo que simplemente se ha denegado es el pago único al desvincularse de la finalidad a la que se dirige, pero resulta incuestionable el derecho a la prestación por desempleo que en su día se reconoció, siendo meramente contingente la modalidad de pago elegida. STS 25 mayo 2000 (JUR 2000, 4800) o STSJ Islas Canarias/Las Palmas 30 noviembre 2007 (AS 2008, 705).

[284] La subvención no se genera de forma automática con la sola petición de pago única dirigida a la aportación inicial, sino que se requiere una solicitud expresa, para poder acceder a su percibo. POLO SÁNCHEZ, Mª.C.: "La prestación por desempleo en su modalidad de pago único: algunas cuestiones pendientes de respuesta", en AA.VV. (MORGADO PANADERO, P, Coord.): *Empleo, trabajo autónomo y economía social,* cit., pág. 87.

[285] BARRIOS BAUDOR, G.L. y APILLUELO MARTÍN, M.: "Fomento y promoción del autoempleo", en AA.VV. (BARRIOS BAUDOR, G.L., Dir.): *Tratado del Trabajo Autónomo,* cit., pág. 680.

[286] POLO SÁNCHEZ, Mª.C.: "La prestación por desempleo en su modalidad de pago único: algunas cuestiones pendientes de respuesta", en AA.VV. (MORGADO PANADERO, P, Coord.): *Empleo, trabajo autónomo y economía social,* cit., pág. 80, criticando la limitación que introduce en cuanto al importe de la capitalización percibida, que implica la

En fin, la percepción de la prestación en cualquiera de estas modalidades será compatible con otras ayudas que, para la constitución o integración de cooperativas o sociedades laborales, pudieran obtenerse. Tal regla de compatibilidad se predica, igualmente, respecto de la prestación por incapacidad temporal, maternidad y paternidad o riesgo durante el embarazo o durante la lactancia natural de un menor de nueve meses, causadas en la posterior actividad desarrollada[287].

5.3.- Pago único de la prestación por cese de actividad

La disposición adicional 14ª de la Ley 32/2010, de 5 de agosto, proponía al legislador la articulación de un sistema de pago único de la prestación por cese de actividad, cuyo desarrollo reglamentario ha tenido lugar tras la aprobación del recentísimo Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre.

Dicho sistema queda concretado (*ex* disposición adicional 4ª de la mencionada norma reglamentaria) para aquellos titulares del derecho, que tengan pendiente de recibir la prestación por un período de, al menos, seis meses, y acrediten ante el órgano gestor que van a realizar una actividad profesional como trabajadores autónomos o socios trabajadores de una cooperativa de trabajo asociado o sociedad que tenga el carácter de laboral.

Con esta regulación se pretende favorecer el autoempleo mediante el trabajo autónomo o la participación como socio trabajador en cooperativas y sociedades laborales, apoyando fundamentalmente la financiación de la inversión y los gastos por la cotización a la Seguridad Social en el inicio de la actividad.

El procedimiento de concesión se asemeja en gran parte al ya analizado para la capitalización de la prestación por desempleo, por lo cual procede dar cuenta únicamente de sus rasgos más característicos: el beneficiario que desee percibir su prestación de una sola vez podrá solicitarlo al órgano gestor, acompañando a la solicitud memoria explicativa sobre el proyecto de inversión a realizar y actividad a desarrollar, así como cuanta documentación acredite la viabilidad del proyecto. En el caso de personas que deseen incorporarse como socios a cooperativas de trabajo asociado o sociedades laborales deberán acompañar certificación de haber solicitado su ingreso en las mismas y condiciones en que este se producirá[288].

La solicitud del abono de la prestación por cese de actividad, en todo caso, deberá ser de fecha anterior a la de incorporación a la cooperativa o sociedad laboral, o a la de constitución de la misma, o, en su caso, a la de inicio de la actividad como trabajador autónomo, considerando que tal establecimiento coincide con la fecha que como tal figura en la solicitud de alta del trabajador en la Seguridad Social.

El órgano gestor (Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal o Instituto Social de la Marina), teniendo en cuenta la viabilidad del proyecto a realizar, reconocerá el derecho en el plazo de treinta días contados desde la solicitud del pago único[289].

De modo similar a cuanto ocurre en la capitalización de la prestación por desempleo, una vez percibida la prestación por su "valor actual" (pago único de la cuantía de la prestación,

---

derogación de la Orden de 13 de abril de 1994 en la que se establecían las bases reguladoras de las subvenciones, totalmente incompatibles con la reordenación introducida en este ámbito por la Ley 45/2002.

[287] Aplicando lo dispuesto en el art. 6 del RD 1044/1985, vid. STS 15 diciembre 1992 (RJ 1992, 10240).

[288] Si se trata de cooperativas o sociedades laborales de nueva creación deberán acompañar, además, el proyecto de estatutos de la sociedad. En estos casos, el abono de la prestación en su modalidad de pago único estará condicionado a la presentación del acuerdo de admisión como socio o a la efectiva inscripción de la sociedad en el correspondiente registro *ex* disposición adicional 4ª .3 del Real Decreto 1541/2011.

[289] Contra la decisión del órgano gestor se podrá reclamar en los términos del artículo 19 de la Ley 32/2010, de 5 de agosto.

calculada en días completos, de la que se deducirá el importe relativo al interés legal del dinero), el beneficiario deberá iniciar, en el plazo máximo de un mes, la actividad para cuya realización se le hubiera concedido y darse de alta en el correspondiente régimen de la Seguridad Social, o acreditar, en su caso, que está en fase de iniciación. El abono de la prestación se realizará de una sola vez por el importe que corresponda a las aportaciones al capital, incluyendo la cuota de ingreso, en el caso de las cooperativas, o al de la adquisición de acciones o participaciones del capital social en una sociedad laboral en lo necesario para acceder a la condición de socio trabajador, o a la inversión necesaria para desarrollar la actividad en el caso de trabajadores autónomos, incluidas las cargas tributarias para el inicio de la actividad.

También es posible que el órgano gestor, a solicitud de los beneficiarios de esta medida, pueda destinar todo o parte del pago único de la prestación por cese de actividad a cubrir los costes de cotización a la Seguridad Social a través de un abono mensual, previa comprobación de que se mantiene en alta en la Seguridad Social en el mes correspondiente. En este supuesto, la cuantía de la (falsa) subvención, calculada en días completos de prestación, será fija y corresponderá al importe de la aportación íntegra del trabajador a la Seguridad Social en el momento del inicio de la actividad sin considerar futuras modificaciones.

En cualquier caso, la percepción de la prestación a través de un pago único resulta compatible con otras ayudas que para la promoción del trabajo autónomo o la constitución o integración en cooperativas o sociedades laborales pudieran obtenerse y la no afectación de la cantidad percibida a la realización de la actividad para la que se haya concedido será considerada pago indebido a todos los efectos (art. 31 RD 1541/2011), entendiendo, salvo prueba en contrario, que no ha existido afectación cuando el trabajador, en el plazo de un mes, no haya acreditado los extremos indicados previamente.

6.- Otras medidas de fomento del trabajo por cuenta propia

Junto a las anteriores medidas estatales de fomento del empleo autónomo pueden citarse otras referidas a bonificaciones de las cuotas empresariales a la Seguridad Social en el caso de autónomos sustituidos mediante contrato de interinidad; las medidas específicas de asesoramiento técnico en empresas de menos de diez trabajadores o, en fin, las peculiaridades de los trabajadores autónomos ubicados en Ceuta y Melilla.

6.1.- Autónomos sustituidos mediante contrato de interinidad

Simulando cuanto acontece con los trabajadores subordinados, también el disfrute por parte de los autónomos de las situaciones de maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo o durante la lactancia natural permitirán generar los siguientes beneficios:

a) Una bonificación del 100 por 100 de las cuotas empresariales a la Seguridad Social, incluidas las de accidente de trabajo y enfermedad profesional y las aportaciones empresariales de las cuotas de recaudación conjunta de los contratos de interinidad que se celebren con personas desempleadas para sustituir a los propios trabajadores autónomos que se encuentren en alguna de las situaciones indicadas[290].

b) Bonificación del 100 por 100 de la cuota que resulte de aplicar sobre la base mínima o fija que corresponda, el tipo de cotización obligatorio para la cotización de los propios trabajadores autónomos que sean sustituidos durante las situaciones indicadas mediante contratos de interinidad con personas desempleadas[291].

[290] Art. 1 Real Decreto-Ley 11/1998, de 4 de septiembre, según la redacción dada al mismo por la disposición adicional 15ª LO 3/2007, de 22 de marzo.
[291] Disposición adicional 2ª Ley 12/2001, de 9 de julio, según la redacción dada a la misma por la disposición adicional 16ª de la LO 3/2007.

Pero tan importante como garantizar la efectividad del disfrute de los permisos derivados de las situaciones de maternidad, facilitando el cese temporal de actividad es promover su retorno, de ahí que se prevea también una bonificación de cuotas en favor de las trabajadoras autónomas reincorporadas a la actividad después de la maternidad. En concreto, las trabajadoras autónomas por cuenta propia (incluidas las socias trabajadoras de cooperativas de trabajo asociado incorporadas al RETA) que hubieran cesado su actividad en razón de la maternidad, hubieren disfrutado del descanso correspondiente, y reiniciaran aquélla en los dos años siguientes a la fecha del parto, tienen derecho, durante un período ininterrumpido de 12 meses, a una bonificación equivalente al 100% de la cuota por contingencias comunes resultante de aplicar el tipo de cotización aplicable a la base mínima vigente en el RETA.

6.2.- Asesoramiento técnico en empresas de menos de diez trabajadores

Una medida indirecta de fomento del empleo autónomo puede encontrarse en la disposición adicional 3ª de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio.

En concreto, consiste en la previsión de la aprobación, por parte del Gobierno -- en cumplimiento de la LPRL (art. 7)-- de un plan de asistencia pública al empresario en materia de seguridad y salud en el trabajo, en el cual quedarán incluidas las empresas de hasta diez trabajadores y contendrá "el diseño y puesta en marcha de un sistema dirigido a facilitar al empresario el asesoramiento necesario para la organización de sus actividades preventivas, impulsando las autoevaluaciones por sectores y especificando aquellas actividades o riesgos que requieran apoyo técnico especializado"[292].

6.3.- Trabajadores autónomos de Ceuta y Melilla

Los autónomos dedicados a actividades encuadradas en los sectores de Comercio, Hostelería, Turismo e Industria (excepto Energía y Agua), que residan y ejerzan su actividad en las ciudades de Ceuta y Melilla tendrán derecho a una bonificación de hasta el 40% en sus aportaciones a las cuotas de la Seguridad Social por contingencias comunes. Los términos concretos de estas bonificaciones aparecen recogidos en la disposición adicional 30ª LGSS y Orden/TIN/530/2010, de 5 de marzo, que prorroga por un período de dos años (hasta marzo de 2012), disposiciones anteriores[293] y hace extensivas tales bonificaciones a las actividades de las agencias de viajes, operadores turísticos y otras actividades de apoyo turístico.

7.- La diversidad territorial de programas de fomento del autoempleo. Análisis particular de la promoción del autoempleo de los jóvenes y fomento de la cultura emprendedora en Castilla y León

Los programas que han venido surgiendo en nuestro país, en el ámbito del fomento del autoempleo, al igual que ocurre con el fomento del empleo por cuenta ajena, ofrecen una amplia diversidad que se ve igualmente acrecentada por el distinto origen autonómico que presentan, ya que constituyen una materia de la cual se han venido sirviendo las distintas Comunidades Autónomas para fomentar los niveles de empleo en sus respectivas comarcas, lo que dota a las iniciativas surgidas en este ámbito de un fuerte sesgo territorial. Por lo general, este tipo de actuaciones se componen de un elemento financiero y de otro formativo, destinados al asesoramiento técnico del solicitante.

Por su parte, también las Corporaciones locales, cada vez con mayor intensidad, están llevando a cabo actuaciones a favor del desarrollo del empleo autónomo.

---

[292] Incidiendo así en las medidas previstas para PYMES. Sobre el particular, vid. el excelente estudio de AGRA VIFORCOS, B.: *Derecho de la seguridad y salud en el trabajo,* León (EOLAS), 2011, pág. 70.
[293] En concreto, la Orden/TAS/471/2004, de 26 de febrero.

Como común denominador presente en este tipo de iniciativas, puede destacarse la presencia de un fuerte "sesgo por razón de sexo", puesto que el autoempleo se concibe como un mecanismo privilegiado para lograr la inserción ocupacional de la mujer[294]. La mayor capacidad emprendedora se aprecia en mujeres jóvenes, de entre 25 y 45 años, con estudios medios y superiores y que, ante la situación de desempleo (especialmente en los últimos años) optan por iniciar su nuevo negocio en actividades normalmente relacionadas con los servicios personales, el comercio o la hostelería[295]. También es posible aludir a las dificultades inherentes al desarrollo de una actividad empresarial en el entorno rural (coste añadido de los desplazamientos, escasez de mano de obra cualificada, falta de clientes en el entorno inmediato, etc.), si bien es posible identificar un conjunto de "ámbitos clave", con gran potencial de creación de puestos de trabajo y diversificación económica, destacando entre ellos, la rehabilitación de viviendas en el medio rural, los servicios a personas, la agricultura y ganadería, los servicios y aprovechamientos forestales, la industria agroalimentaria, la producción de energía con biomasa, la conservación y gestión de los espacios naturales o los servicios turísticos y de ocio. De forma complementaria, se han identificado también otros ámbitos de empleo sinérgicos con los anteriores, como son las inmobiliarias y gestoras de suelo y tierras, la consultoría y asesoría empresarial y tecnológica, así como de ingeniería ambiental, los serviciso de ahorro y eficiencia en el uso del agua, los de vigilancia y seguridad de las instalaciones y mantenimiento de huertos solares y fotovoltaicos, las empresas de servicio energéticas, los servicios auxiliares, la producción de biocarburantes y el teletrabajo[296].

Se trata, en fin, de expresiones del principio de igualdad de oportunidades y de su realización por medio de la técnica de las acciones positivas para hacer frente a la inercia discriminatoria que perpetúa situaciones de desventaja de las mujeres en el ámbito del trabajo por cuenta ajena, a pesar del acceso a altas cotas de educación y formación, lo cual justifica, al margen de otras opciones (como pueda ser la necesidad de conciliar vida profesional y familiar), la idoneidad del autoempleo femenino.

A nivel territorial, las políticas públicas de empleo se orientan, prioritariamente, hacia los colectivos que encuentran más dificultades para la inserción ocupacional por cuenta ajena, como es el caso de las personas inmigrantes y discapacitadas[297]. Ciertamente, las personas con discapacidad tienen especiales dificultades de incorporación al mercado de trabajo, por lo cual deben ser objeto de una atención prioritaria tanto en lo que se refiere a su incorporación y mantenimiento en el mercado de trabajo ordinario, como en el empleo protegido, en el ámbito de los centros especiales de empleo.

A tal efecto, en Castilla y León, se contempla en el Plan Regional de Empleo 2011 la continuidad de las principales líneas de actuación en relación con este colectivo, cuyo objetivo es considerar a estas personas como referencia de actuación prioritaria de los distintos programas, incentivando su incorporación al mundo laboral.

Del mismo modo, como no podría ser de otra manera, en el ámbito autonómico se estimula la creación de empresas, dando valor al autoempleo, a los autónomos y a las diversas formas de economía social, estimulando a los emprendedores y creando las condiciones necesarias para el surgimiento de nuevas actividades[298].

---

[294] Un exhaustivo análisis de la apuesta por el autoempleo femenino a través de la incentivación de la opción empresarial en Castilla y León en el Documento Técnico, AA.VV. (ALARIO TRIGUEROS, M.E., Dir. y Coord.): *Evolución de la inserción laboral de las mujeres en Castilla y León,* Valladolid (CESCYL), 2011, págs. 179 y ss.

[295] Según información ofrecida por las Cámaras de Comercio en www.camarascyl.es

[296] AA.VV.: *Estudio sobre las oportunidades para la creación de empleo en el medio rural,* Madrid (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural), 2011.

[297] MOLINA HERMOSILLA, O.: "Concepto de políticas activas de empleo", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, Mª.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., Dirs. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., Coord.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, actualizado con la reforma laboral*, cit., pág. 574.

[298] Total ayudas fomento autoempleo en Castilla y León durante 2010 (importe en euros):

Fomento autoempleo:	Establecimiento	1.388 9.010.100,00
	Subvención financiera	75 138.432,34
	Asistencia técnica	20 31.237,00
	Formación	14 28.939,25

Para ello se parte de los programas ya existentes en el IV Plan Regional de Empleo, de fomento del autoempleo en actividades consideradas como nuevos yacimientos de empleo y de mujeres en sectores en los que estén subrepresentadas, realizando algunas adaptaciones y añadiendo nuevas iniciativas. En concreto, en los programas existentes se simplifican los distintos supuestos de subvención económica a percibir por el establecimiento por cuenta propia, de tal forma que la cuantía de la subvención en este caso será, con independencia del colectivo al que el desempleado pertenezca, de 4.000 €, discriminándose y limitándose, en su caso, de conformidad con los distintos supuestos previstos en el programa estatal.

Cuando la persona que se establece por cuenta propia sea joven desempleado menor de 30 años; persona desempleada de 30 o más años, con un período de inscripción en el Servicio Público de Empleo de al menos 12 meses ininterrumpidos en los últimos dieciocho meses anteriores al establecimiento, que hayan agotado su prestación o subsidio de desempleo; mujer; persona con discapacidad; víctima de violencia de género; extoxicómano rehabilitado; expresidiario; persona perteneciente a minorías étnicas; perceptor del Ingreso Mínimo de Inserción o de la Renta garantizada de ciudadanía; persona que haya sufrido un accidente o enfermedad profesional de la que se haya derivado una incapacidad permanente, o sus causahabientes hasta el segundo grado por consaguinidad o afinidad, el incentivo general de 4.000 € se incrementará en 2.000 más, sin que pueda ser ampliado este incremento por tener más de una de las condiciones expresadas.

Las cuantías anteriores se incrementan en 1.000 € más por cada nuevo establecimiento subvencionable, cuando los destinatarios de la ayuda económica instalen su actividad en alguno de los municipios que se incluyen en el Decreto 174/2000, en territorios menos desarrollados o en alguno de los municipios incluidos en el Plan Especial de Actuación en las Áreas Periféricas de la Comunidad. El mismo incremento se otorgará cuando el nuevo establecimiento se produzca en un sector considerado como nuevo yacimiento de empleo o si la nueva actividad se emprende por una mujer en aquellos trabajos en que hay un menor índice de empleo femenino, sin que pueda ser ampliado por reunir más de una de las condiciones expresadas.

Esta misma simplificación de colectivos y cuantías opera en el supuesto del programa de subvención financiera aplicable a los gastos necesarios para la creación y puesta en marcha de establecimiento por cuenta propia, fijándose un importe máximo de la subvención financiera general de 4.000 €, que se incrementará en las mismas cuantías y supuestos fijados para el establecimiento por cuenta propia.

Como novedad, se incorpora una ayuda de carácter general de 3.000 € para todas aquellas personas que, encontrándose en desempleo, inicien una actividad por cuenta propia, dándose de alta en el correspondiente Régimen Especial de Autónomos o en el sistema alternativo existente y manteniéndose en el mismo durante un período de 36 meses. Será incompatible con la percepción de los incentivos previstos en los programas citados. No obstante, se establece un régimen de adaptación para aquéllos que habiendo percibido el incentivo de 3.000 €, sean posteriormente beneficiarios de las ayudas al establecimiento.

Además, las actuales ayudas de fomento del autoempleo que gestiona el Servicio Público de Empleo y de apoyo a la inversión realizada en la puesta en marcha de una nueva actividad por parte de un autónomo, que gestiona la Agencia de Inversiones y Servicios, se ven

---

Autoempleo NYE 590 4.834.241,91
Autoempleo mujeres subrepresentadas 116 1.215.395,74
Autoempleo contratación primer, segundo y tercer trabajador 306 1.575.670,19
Subvenciones apoyo y consolidación autoempleo 490 248.954,62
Fomento asociacionismo trabajadores autónomos 3 75.000,00
Difusión y fomento del espíritu emprendedor 11 119.125,00
Financiación parcial cuotas Seguridad Social mujeres ámbito rural 46 13.030,45
Apoyo establecimiento familiares como autónomos colaboradores 27 64.800,00. Fuente: CES (CASTILLA Y LEÓN): *Situación económica y social de Castilla y León en 2010,* T. I (Economía, Mercado laboral, Calidad de vida y protección social), cit., pág. 457.

reforzadas con la puesta en marcha de un nuevo programa de apoyo financiero retornable. Dicho programa consiste en la puesta a disposición de una ayuda económica retornable de hasta 50.000 €, para aquellos autónomos cuyo proyecto de nueva actividad económica sea considerado prioritario y, en consecuencia, seleccionado, por reunir unas especiales características en relación con su ubicación territorial, su potencial generador de empleo, la aportación de capital realizada por el emprendedor o el sector de actividad económica en el que se desarrolla, priorizando, en todo caso, aquellos cuya viabilidad económica pueda ser contrastada.

8.- El acceso de los autónomos a la formación como mecanismo para paliar los efectos negativos de la crisis

Numerosos estudios teóricos y empíricos, así como informes de organismos internacionales, destacan entre sus principales recomendaciones para la aplicación de políticas activas, la preferencia por las acciones de orientación laboral y de estímulo de programas de formación y empleo-formación frente a las medidas relativas al establecimiento de incentivos genéricos a la contratación, que preferentemente deberían dirigirse a grupos con dificultades extremas de inserción[299].

La efectividad del derecho a la formación y a la readaptación profesional de los trabajadores autónomos exige la implantación de mecanismos que aseguren el acceso a los programas de formación profesional, estableciendo, incluso, fórmulas de incentivo directo, al estilo de ayudas económicas o subvenciones[300].

En este sentido, Castilla y León es la Comunidad Autónoma de España que más dinero destina a la formación de autónomos, con más de 2,2 millones de euros en 2010[301], lo que supone el 14,5% del total de la inversión destinada a la formación de trabajadores. A continuación se posiciona Cantabria, con casi el 9%, seguida de Extremadura, con el 7,5 %. La media nacional es del 3,1%. No obstante, y como nota negativa, dicha partida presupuestaria se redujo un 5,4% con respecto a 2009.

Pese a este dato, tan solo el 2,35% de los trabajadores por cuenta propia de la región accedieron a una plaza de formación en 2010, un porcentaje que se sitúa entre los primeros puestos de España --la media es del 1,6%-- pero que sigue siendo claramente insuficiente para que los autónomos puedan reciclarse y ser más competitivos. En concreto, durante el año 2010 se ofertaron en Castilla y León 4.970 plazas de formación destinadas a trabajadores por cuenta propia, que en la Comunidad suman un total de 210.813, por lo que la media era de 42 autónomos por plaza. En el caso de los trabajadores del Régimen General, la cifra se reduce a la mitad, con 21 asalariados de media para acceder a una plaza de formación, con 32.723 plazas para 695.026 trabajadores por cuenta ajena en la Comunidad Autónoma.

Por último, el informe sobre formación elaborado por ATA refleja las diferencias de presupuestos destinados por trabajador en el caso de los autónomos y de los pertenecientes al Régimen General, ya que a los primeros se les otorga en la Comunidad una media de 10,89 € por persona en formación, mientras que a los segundos se les ofrece una media de 19,25 €, "por lo que la calidad de la formación no es la misma" siendo necesario hacer un llamamiento a las Administraciones competentes para que sean conscientes de que el acceso de los autónomos a la formación es de crucial importancia para paliar los efectos negativos de la crisis.

[299] CES (CASTILLA –LA MANCHA).: *Jóvenes y mercado de trabajo en Castilla-La Mancha,* cit., pág. 221.
[300] AA.VV.: *Un Estatuto para la promoción y tutela del trabajador autónomo (Informe de la Comisión de Expertos para la elaboración de un Estatuto del Trabajador Autónomo)*, cit., pág. 239.
[301] En concreto, 2.270.473 €, convirtiéndose en la Comunidad Autónoma que mayor presupuesto destina a la formación del colectivo, frente a los 62.000 € de La Rioja, que es la que menor inversión realiza en este ámbito.

III.- Elementos de contexto en la protección social de los jóvenes autónomos

1.- El trabajo familiar: problemas de encuadramiento en la Seguridad Social

1.1.- Planteamiento de partida

Tal y como cabe intuir a partir de una interpretación literal de las normas reguladoras --art. 3, apartados b) y c), del Decreto de 20 de agosto de 1970 (DRETA) y arts. 2, 3 y 4 de la Orden Ministerial de 24 septiembre de 1970 (ORETA)-- están incluidos obligatoriamente en el RETA el cónyuge y los parientes por consanguinidad o afinidad, hasta el tercer grado inclusive de los trabajadores autónomos que, de forma habitual, personal y directa, colaboren con ellos mediante realización de trabajos en la actividad de que se trate, siempre que no tengan la condición de asalariados respecto de aquéllos.

Inicialmente fueron las Mutualidades Laborales de trabajadores por cuenta propia las que determinaron la inclusión de los familiares del autónomo en las mismas con idéntica condición[302]. La regulación no parecía lo suficientemente acabada por lo que hubieron de ser los Tribunales quienes intervinieron en la interpretación de tales normas y así, a partir de 1970 con la aprobación del Decreto regulador del RETA se suplieron las deficiencias y vaguedades de la normativa anterior, precisándose el modo y condiciones respecto de la inclusión de los familiares afines[303].

Existe, sin embargo, una importante y polémica contradicción entre las normas laborales y de Seguridad Social que culminan con una disparidad entre lo establecido en los arts. 1.3 e) del Estatuto de los Trabajadores y 3 b) del Decreto 2530/1970, de 20 de agosto --ya que si en el primero la presunción *iuris tantum* de no laboralidad de determinados familiares del empleador se limita a los familiares de segundo grado, en el ámbito del RETA se amplía el supuesto hasta los familiares del tercer grado-- .

Al margen de esta cuestión, del juego combinado de los arts. 7.2 LGSS y 3 b) Decreto 2530/1970, el encuadramiento en la Seguridad Social de los familiares del autónomo puede dar lugar a tres situaciones diferentes[304] --a veces sucesivas entre sí por la propia disparidad de criterios entre órganos administrativos y judiciales[305]--, ya que:

1) Los familiares del autónomo pueden y, por lo general, deben quedar incluidos en el RETA[306] (o, en su caso y en función de la actividad, en el otro régimen que encuadra a trabajadores por cuenta propia --a partir de 1 de enero de 2008, únicamente el de trabajadores del mar[307]--).

2) Tales familiares deben quedar incorporados al Régimen General (u otros regímenes de trabajadores por cuenta ajena, en función de la actividad desempeñada) cuando acrediten una relación laboral con el empresario[308].

---

[302] Ampliamente sobre el particular PIÑEYROA DE LA FUENTE, A.J.: *La Seguridad Social de los trabajadores autónomos (La cobertura del RETA),* Madrid (Civitas), 1995, pág. 52.

[303] LÓPEZ ANIORTE, Mª.C.: *Ámbito subjetivo del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos,* Pamplona (Aranzadi), 1996, págs. 186-187.

[304] Siguiendo a PANIZO ROBLES, J.A.: "Las modificaciones en el Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o autónomos (A propósito de las medidas de Seguridad Social contenidas en el Estatuto del Trabajo Autónomo y en la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se integran en el Régimen de Autónomos a los trabajadores por cuenta propia agrarios)", *RTSS (CEF),* núms. 293-294, 2007, pág. 73.

[305] Paradigmático ejemplo de cambio en el régimen de encuadramiento en STSJ Galicia 30 junio 2003 (AS 3581).

[306] Un exhaustivo análisis en ORTEGA PRIETO, E.: *El encuadramiento en la Seguridad Social de los administradores, altos directivos, socios trabajadores y familiares de socios: régimen general o de autónomos,* Barcelona (Praxis), 1999, págs. 86 y ss.

[307] Sus peculiaridades de encuadramiento en CARRIL VÁZQUEZ, X.M.: *La seguridad social de los trabajadores del mar,* Madrid (Civitas), 1999.

[308] Para acreditar la existencia de relación de trabajo determinante de válida afiliación al RGSS es preciso acreditar que la actividad se presta "dentro del ámbito de dirección y organización de otro" y que "el servicio se haga a cambio de una retribución", STS 23 enero (dos) (RJ 1990, 196 y 197), 5 marzo (RJ 1990, 1756), 23 abril (RJ 1990, 3480) y 21 septiembre 1990 (RJ 1990, 7926); o lo que es igual, es necesario probar la prestación de servicios bajo las notas de

3) Por último, los familiares pueden quedar extramuros del sistema cuando no llevan a cabo una actividad lucrativa o no colaboran de forma habitual en la actividad o negocio familiares[309].

1.2.- La edad como elemento configurador de acceso al RETA

El campo de aplicación del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos suele observarse desde la perspectiva de los colectivos que, en razón del tipo de actividad profesional desarrollada, son objeto de inclusión "obligatoria" en el mismo. Sin embargo, poco se ha escrito acerca de la edad como elemento configurador del acceso a tal régimen, cuestión que no queda resulta[310] por la simple declaración efectuada por el art. 3 del Decreto 2530/1970, de inclusión obligatoria en el mismo de los "españoles mayores de dieciocho años" --si bien, como consecuencia de la modificación operada en el primer párrafo del apartado 1 del art. 7 LGSS, a los extranjeros (cualquiera que sea su nacionalidad) que residan o se encuentren legalmente en España, se les equipara a los españoles, a efectos de su integración en el sistema y en lo referente al nivel contributivo--.

2.- El encuadramiento del menor emancipado

A priori, deben ser mayores de dieciocho años las personas que realizan una actividad por cuenta propia a efectos de quedar incluidos en el RETA[311], si bien algún pronunciamiento jurisprudencial ha permitido que un menor emancipado se afilie al Régimen, porque se atiende no simplemente a que el sujeto en cuestión tenga una edad objetiva exigida en la norma --dato externo realmente a la situación particular de cada trabajador--, sino que se entra a analizar que el trabajador es titular de una empresa y, por su condición de emancipado, puede realizar todas las actividades que le son propias, por lo cual, habiéndole ya reconocido el Derecho, en la práctica, el ejercicio de la capacidad de obrar en todas las actividades que realiza como titular de un negocio, no tendría sentido negarle la afiliación a un Régimen que no debería dejar fuera a personas que cumplen los requisitos necesarios --salvo la edad, cabe entender-- para verse incluidos dentro de él.

Si bien es cierto que el art. 315 del Código Civil establece la mayoría de edad a los dieciocho años, no lo es menos que el art. 323 de dicho cuerpo legal determina que la emancipación habilita al menor de edad para regir su persona o bienes como si fuera mayor, por lo cual aun cuando tenga algunas limitaciones como no poder tomar dinero a préstamo, gravar o enajenar bienes inmuebles y establecimientos mercantiles o industriales u objetos de extraordinario valor sin consentimiento de sus padres y, a falta de ambos, sin el de un tutor, tales limitaciones "no alcanzan a que pueda ser titular de una empresa, por lo que si además realiza una actividad empresarial... es obvio que debe afiliarse al Régimen Especial de Autónomos, ya que en este aspecto debe estimarse asimilado a un mayor de edad a todos los efectos", al tratarse de un vacío legal que la norma no contempla[312].

---

ajenidad, dependencia y carácter retribuido de aquélla, que son precisamente las notas características del contrato de trabajo en su configuración por el art. 1 ET. Entre otras, STSJ Galicia 5 marzo o 11 mayo 2001 (JUR 129641 y 173536) ó 30 junio 2003 (AS 2003, 3581).

[309] Interesante al respecto la STSJ Canarias/Las Palmas 25 octubre 2002 (AS 2003, 2048), considerando existente relación laboral --y no un mero trabajo familiar-- entre un empresario y su sobrino --a la sazón menor de edad--, valorando las circunstancias de la convivencia familiar ante el inicio de un procedimiento sancionador. *Contra*, apreciando la inexistencia de contrato de trabajo por tratarse de un trabajo familiar excluido del ET, realizado por parte de la hija de la contable de la empresa, STSJ Comunidad Valenciana 16 mayo 2006 (JUR 271370).

[310] RIVAS VALLEJO, P.: "El trabajo de los menores en el negocio familiar: la contradicción entre inclusión obligatoria y exclusión por edad", en AA.VV. (AESSS): *La Seguridad Social de los trabajadores autónomos*, Murcia (Laborum), 2007, pág. 49.

[311] Tal y como corroboran las SSTSJ Cataluña 20 junio 2001 (AS 2001, 3222); Comunidad Valenciana 5 marzo 2001 (JUR 2001, 191850) o Murcia 6 mayo 2002 (AS 2002, 1633).

[312] STSJ Andalucía/Granada 27 febrero 1996 (AS 1996, 337), comentada por BALLESTER PASTOR, I.: "Acerca del encuadramiento del menor emancipado en el Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos", *TS*, núm. 70, 1996, pág. 51. *Contra*, considerando que los efectos de la emancipación civil no son extensibles a todos los supuestos o requisitos de otras legislaciones", STSJ Murcia 9 abril 2001 (JUR 171941).

Igualmente, la introducción de la disposición adicional 27ª LGSS permite vislumbrar una posible vía de solución al problema de la inscripción en el RETA de un menor emancipado en la hipótesis de una empresa familiar con forma societaria[313], interpretando que el art. 3 del Decreto 2530/1970 sólo resultaría aplicable a las empresas (individuales) familiares donde el empresario sea una persona física y no a los casos de sociedad familiar[314].

Al margen de este debate, circunscrito a si un menor de edad emancipado puede o no afiliarse al RETA, está claro que en la franja comprendida entre los dieciséis y los dieciocho parece admitirse, sin problemas, tanto el trabajo por cuenta ajena --y consiguiente alta en el Régimen General o Especial que corresponda-- como, ahora además expresamente reconocido por el Estatuto del Trabajo Autónomo, por cuenta propia y, sin embargo, literalmente se excluye la posibilidad de cursar alta en el RETA en los términos en que se prevé dicha integración obligatoria en el art. 3 del Decreto 2530/1970.

Vacío legal que lleva, interpretado en su más pura literalidad, a la absoluta desprotección de un trabajador que además debe ser objeto de tutela especial, en tanto que menor de edad[315]. A partir de este argumento, algún pronunciamiento judicial[316] ha declarado la validez de las cotizaciones ingresadas pese a la falta de autorización, en este caso de un menor de dieciséis años en un espectáculo público, y a su eficacia prestacional (a efectos de prestaciones por desempleo), pues lo contrario significaría un perjuicio para el menor. Sin embargo, la propia sentencia realiza una clara diferenciación entre las consecuencias de dicha interpretación en el RETA y en el Régimen General al considerar que en el primero, el art. 7.1. a) LGSS establece una limitación por edad en la extensión de su campo de aplicación, que impediría tanto admitir tales cotizaciones como concederles eficacia prestacional.

Existe pues un notorio desfase entre la legislación civil y mercantil, reguladora de las obligaciones y contratos y constitución de empresas mercantiles, y la legislación de Seguridad Social, en cuanto ésta no efectúa remisión directa a la correspondiente legislación en materia de edad, sino que impone una edad autónoma, la de dieciocho años, y además no prevé, como sí sucede en el ámbito del contrato de trabajo con alta en el Régimen General, ninguna excepción a esta regla.

Asimismo, tanto la ley reguladora de las sociedades de responsabilidad limitada, Ley 2/1995, de 23 de marzo (art. 58.3, redactado por la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal), como la reguladora de las Sociedades Anónimas, Real Decreto Legislativo núm. 1564/1989, de 22 de diciembre (art. 124), no se oponen a la constitución de empresas por parte de menores --con las reservas previstas en el Código Civil y Código de Comercio--, sino únicamente a que aquéllos desempeñen el cargo de administradores de la sociedad. Por su parte, el citado art. 58.3 precisa que dicho impedimento sólo se refiere a los menores de edad no emancipados, por lo que sí cabe en caso contrario. De igual modo, la Ley reguladora de la Propiedad Intelectual, considera titulares de los derechos de propiedad intelectual también a los autores o artistas menores de edad, aunque únicamente admite la cesión --por sí mismos-- de sus derechos de explotación a los mayores de dieciséis años que vivan independientemente de acuerdo con sus padres o tutores (art. 44).

Es más, por citar un último ejemplo, la propia legislación fiscal también demuestra la admisión del trabajo del menor, al que hace asimismo sujeto pasivo de las obligaciones tributarias, incluido el IVA, en supuestos de "actividades habituales", sin perjuicio del cumplimiento de la

---

[313] Por ejemplo, en el supuesto de que un menor emancipado por concesión de los padres constituya una sociedad limitada en la que posea el 49% del capital social y sus padres el restante 51% y, simultáneamente, pida la inscripción en el RETA para su actividad de albañilería, supuesto contemplado en STSJ Murcia 9 abril 2001 (JUR 171941). Un comentario sobre el particular en CHOCRÓN GIRÁLDEZ, A.M.: "Problemática que plantea la inclusión del menor emancipado en el ámbito de aplicación del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Comentario a la STSJ Sala de lo Social de Murcia de 9 de abril de 2001", *AS,* 2001, T. II, págs. 3058 y ss. o FERRANTE, A.: "La inscripción en el RETA del menor emancipado: un ejemplo de desajuste normativo", *AS,* núm. 4, 2005, págs. 63 y ss.

[314] Hipótesis expuesta en FERRANTE, A.: "El trabajo familiar en el Derecho español: el trabajo ¿autónomo? de sus miembros entre las mallas laborales y civiles", *RTSS(CEF),* núm. 292, 2007, págs. 78-79.

[315] RIVAS VALLEJO, P.: "El trabajo de los menores en el negocio familiar: la contradicción entre inclusión obligatoria y exclusión por edad", cit., pág. 42.

[316] STSJ Madrid 13 septiembre 2002 (AS 2002, 3346).

legislación laboral y de las normas civiles que corresponda aplicar en cada caso, es decir, con total descoordinación de tales obligaciones o en su caso impedimento, en beneficio de la recaudación tributaria.

En definitiva, considerada la posibilidad de realizar tales actos de tráfico mercantil así recogida incluso en la legislación concordante, no puede excluirse la validez del alta en el RETA pese a no alcanzar el menor la preceptiva edad de dieciocho años, "ya sea por operar la presunción de actividad autónoma en caso de convivencia y parentesco en el trabajador autónomo o titular de la explotación mercantil, ya sea por emancipación y titularidad directa del negocio o explotación en cuestión"[317]. Además, una vez que el art. 9 LETA permite la actividad por cuenta propia a partir de los 16 años, dado que se trata de un elemento personal y no profesional, no debería haber reparos en considerar que está superado el criterio restrictivo y, en consecuencia, parece evidente que a partir de la entrada en vigor de la Ley 20/2007, es preciso considerar suprimido el requisito de los 18 años para poder incorporarse a este Régimen Especial, pues no deja de resultar absurdo admitir que el menor puede ser sujeto obligado y responsable de las relaciones jurídicas de afiliación y cotización y, en su caso, de la de protección por los trabajadores que emplea y, sin embargo, no pueda ser sujeto protegido por el sistema[318].

3.- El carácter personal y directo de la actividad por cuenta propia y la problemática del encuadramiento de los familiares asalariados y familiares colaboradores

El requisito de que la actividad haya de ser ejercitada de manera personal o directa (que en realidad viene a englobar una misma exigencia)[319], implica la necesidad de que exista efectivamente un trabajo propio por cuenta del autónomo, una participación con su esfuerzo en la actividad productiva, aun cuando en dicha tarea pueda auxiliarse de otros colaboradores, cualquiera que sea su número, a lo que la normativa vigente no sólo no se opone, sino que, en algunos supuestos, habilita de manera explícita: personas remuneradas en concepto de asalariados (art. 2.1 *in fine* del DRETA) o familiares colaboradores no asalariados con el mismo carácter de trabajador por cuenta propia o autónomo de aquél al que prestan su colaboración [art. 3.b) del citado Decreto].

En tal concepto de familiares colaboradores --que proliferan especialmente en los servicios de restauración, comercio y personales, en el trabajo poco cualificado y en los empleos de tipo administrativo-- se incluyen el cónyuge y los parientes por consanguinidad o afinidad, hasta el tercer grado inclusive, de los trabajadores por cuenta propia que, de forma habitual, personal y directa, colaboren con ellos mediante la realización de trabajos en la actividad de que se trate, siempre que no tengan la condición de asalariados respecto de aquéllos. Como requisito añadido por la ORETA, se precisa la concurrencia de la condición general de residir y ejercer normalmente su actividad en territorio nacional.

Esta redacción era acorde con la Ley de Seguridad Social de 1966, cuyo art. 7.2 establecía --como regla general aplicable a todo el sistema-- una presunción *iuris tantum* en contra de la condición de asalariado de estos mismos parientes. Tal presunción se convirtió en *iuris et de iure,* con respecto al cónyuge y a los hijos sometidos a patria potestad en la LGSS 1974, lo que vino a plantear una manifiesta disparidad con lo previsto en el DRETA y, por razón de jerarquía, la inoperancia de la posibilidad que en el mismo se contenía en cuanto a la eventual condición de asalariados del cónyuge y los hijos sometidos a patria potestad del trabajador autónomo.

Esta desigualdad en el tratamiento de la figura de los parientes del empleador dio ocasión a una variada jurisprudencia constitucional que, tras algunas oscilaciones, concluyó con el criterio

[317] RIVAS VALLEJO, P.: "El trabajo de los menores en el negocio familiar: la contradicción entre inclusión obligatoria y exclusión por edad", cit., pág. 45.
[318] CAVAS MARTÍNEZ, F.; RODRÍGUEZ INIESTA, G. y FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: "La protección social de los trabajadores autónomos", en AA.VV. (BARRIOS BAUDOR, G.L., Dir.): *Tratado del Trabajo Autónomo,* 2ª ed., cit., págs. 397-398.
[319] PIÑEYROA DE LA FUENTE, A.J.: *La Seguridad Social de los trabajadores autónomos...,* cit., págs. 45-46.

definitivo sentado en la STCo 2/1992, de 13 de enero[320], en virtud de la cual se determina que la regulación contenida en el cuestionado art. 7.2 LGSS resultaba contraria al art. 14 de la Constitución, en la medida en que conducía a una absoluta desprotección por parte de la Seguridad Social de quien, al amparo de la legislación laboral, podía concluir un contrato de trabajo, ocasionando una diferencia de trato de situaciones aparentemente iguales, en la medida en que un trabajador por cuenta ajena recibiría un tratamiento distinto en materia de Seguridad Social que el resto de trabajadores en razón única y exclusivamente del vínculo matrimonial, contrario, por tanto, a las exigencias constitucionales.

Cuando ve la luz esta sentencia ya se había reformado --*ex* disposición adicional 14ª del Real Decreto Ley 7/1989, de 29 de diciembre[321], según redacción confirmada posteriormente por la Ley 5/1990, de 29 de junio-- el tenor literal del repetido art. 7.2, acomodando la misma, en los términos hoy vigentes, al tenor literal de la regulación contenida al respecto en el ET [art. 1.3 e)]. Esa traslación, casi mimética[322], de la regulación laboral al ámbito de la Seguridad Social (pues la referencia sólo se amplía para precisar la necesidad de que los familiares del empresario han de estar "ocupados en su centro o centros de trabajo", que la convivencia se ha de llevar a cabo "en su hogar" y que han de "estar a su cargo") ha venido a propiciar, a su vez, una nueva ruptura de homogeneidad con relación al contenido del art. 3.b) del DRETA que, no obstante las sucesivas implicaciones de las distintas reformas legales operadas, permanece todavía hoy en su redacción originaria, sin haber merecido los acomodos reglamentarios que hubieran sido precisos.

La distorsión en este caso se produce en relación al grado de parentesco que actúa como límite para la delimitación de las presunciones determinantes de la inclusión en el campo de aplicación respectivo (pues mientras en el art. 7.2 LGSS vigente, al igual que en el Estatuto de los Trabajadores, se hace mención al "segundo grado inclusive", en la norma reguladora del RETA se sigue manteniendo la referencia al "tercer grado inclusive"). Este desajuste lleva a cuestionar el papel que puedan o no seguir representando los parientes de tercer grado en orden a la presunción para su inclusión en el RETA en condición de familiar colaborador del trabajador autónomo, extremo sobre el que la doctrina ha dado opiniones contradictorias[323], si bien en vía administrativa se considera que tras la desaparición de la expresión "tercer grado" en relación con los trabajadores por cuenta ajena (por razón de la modificación legal operada), deberá

---

[320] Exquisitamente analizada por GARCÍA NINET, J.I.: "La afiliación y el alta en el Régimen General del cónyuge del empresario (En torno a la sentencia de la Sala 2ª del Tribunal Constitucional de 13 de enero de 1992)", *TS,* núm. 15, 1992, págs. 25 y ss. y SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: "Ámbito subjetivo de la Seguridad Social: interpretación por el Tribunal Constitucional a la luz del principio de igualdad (comentario a la STC 2/1992, de 13 de enero)", *REDT,* núm. 58, 1993, págs. 295 y ss.

[321] Sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que vino a zanjar el problema, independientemente de la inadecuación del cauce normativo adoptado por el legislador, pues no parece muy oportuna la utilización de un Real Decreto Ley para tal regulación. En tal sentido, por todos, GARCÍA BLASCO, J.: "Desajustes entre el ordenamiento laboral y de la Seguridad Social y principios constitucionales (A propósito de la reciente modificación del art. 7.2 de la Ley General de la Seguridad Social)", *RL,* 1990, T. I., págs. 426 y ss. o SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: "Ámbito subjetivo de la Seguridad Social: interpretación por el Tribunal Constitucional a la luz del principio de igualdad (comentario a la STC 2/1992, de 13 de enero)", cit., págs. 295 y ss.

[322] La discordancia fundamental entre el art. 1.3 e) ET y el art. 7.2 LGSS es que mientras el ET asocia el parentesco a la convivencia, la LGSS es más completa, ya que además de la convivencia exige "estar a cargo". La otra diferencia, relativa a que se encuentren ocupados "en su centro o centros de trabajo", no es tan importante, pues lo fundamental es la realización de una actividad laboral en los términos del art. 1.1 ET, siendo indiferente el lugar concreto de realización de tal actividad. ÁLVAREZ CORTÉS, J.C.: "La presunción de la condición de trabajador autónomo de los familiares del empresario en la protección por desempleo. A propósito de las SSTS de 17 de enero de 2001 y de 13 de marzo de 2001", *TL,* núm. 63, 2002, pág. 207.

[323] En aplicación de la teoría de las fuentes, al ser una norma de rango inferior deberá interpretarse de acuerdo con lo establecido en el art. 7.2 LGSS, por ello aunque el grado de parentesco que indica en la presunción de no laboralidad es el tercero, habrá de entenderse como de segundo grado; ÁLVAREZ CORTÉS, J.C.: "La presunción de la condición de trabajador autónomo de los familiares del empresario en la protección por desempleo. A propósito de las SSTS de 17 de enero de 2001 y de 13 de marzo de 2001", cit., pág. 208. Incluso algún autor da por hecho que la redacción del citado art. 3 b) ha sido alterada o "modificada", estableciendo la presunción de no laboralidad hasta el segundo grado de parentesco, BLASCO LAHOZ, J.F.: *El régimen especial de trabajadores autónomos,* Valencia (Tirant lo Blanch), 1995, págs. 99-100. Sin embargo, aun cuando parezcan divergencias de matiz, una cuestión es decir que el art. 3.b) del Decreto 2530/1970 indica que la presunción lo es hasta el segundo grado y otra bien distinta es que a pesar de que el artículo citado indica que la relación de parentesco es hasta tercer grado deba de entenderse que el límite lo es hasta el segundo, "pues el art. 7.2 sienta las reglas básicas que regulan la extensión del campo de aplicación y estructura de todo el sistema de Seguridad Social, regulación que aunque sobrevenida con posterioridad debe ser respetada por las normas reglamentarias que regulan los regímenes especiales", en opinión certera de GÓMEZ CABALLERO, P.: *Los trabajadores autónomos y la Seguridad Social: campo de aplicación y acción protectora del RETA,* Valencia (Tirant lo Blanch), 2000, pág. 35.

considerarse modificado este punto también en cuanto se refiere a los trabajadores por cuenta propia[324].

Dicha discordancia, sistemáticamente interpretada, lleva a la conclusión de que la condición de autónomo es presumible en los parientes hasta el segundo grado, salvo prueba de relación laboral y, en cambio, para los parientes del tercer grado, la presunción es de laboralidad salvo prueba de la condición de trabajador autónomo[325], pues realmente lo que importa es la naturaleza del trabajo desarrollado[326].

Un problema adicional derivado de la propia definición que surte el art. 7.2 LGSS, en relación con el art. 3.b) del Decreto 2530/1970, es que a los familiares que, no teniendo la condición de asalariados, colaboren de forma habitual, directa y personal en la empresa familiar no cabe imputarles ingresos, ya que los rendimientos económicos derivados de dicha empresa forman parte del patrimonio común familiar. De no ser así, de percibir el familiar parte de esos ingresos, habría de presumirse la no concurrencia de uno de los requisitos que definen el trabajo familiar ("estar a cargo") y, por lo mismo, aquél habría de ser calificado como trabajador por cuenta ajena.

A partir de tal planteamiento, la utilización de los ingresos procedentes del ejercicio de la actividad económica o profesional como hipotética base de cotización en el RETA[327] puede suscitar problemas de orden aplicativo fundamentalmente cuando, como sucede en el caso de los colaboradores familiares, no existan ingresos susceptibles de imputarse, de manera segregada, a los miembros del núcleo familiar incluidos en el ámbito de aplicación del RETA. En tal contexto, el problema de determinación de las bases de cotización en las empresas familiares admite muy variadas soluciones; al menos las siguientes:

1) Atribuir a cada miembro del núcleo familiar, incluido el titular, una base de cotización equivalente al cociente de dividir los ingresos totales por el número de integrantes de la propia empresa familiar.

2) Establecer unas bases de cotización irregulares, en función del tiempo de dedicación de cada uno de los integrantes del grupo familiar.

3) Fijar a los colaboradores una base de cotización coincidente con la base mínima legalmente establecida, lo cual podría resultar sencillo desde el punto de vista de su aplicación técnica pero menos equitativo.

4.- La tradicional exclusión del Régimen General de los parientes del empresario *ex* art. 7 LGSS

Están obligatoriamente incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social los trabajadores por cuenta ajena o asimilados, mayores de 16 años, con independencia de la modalidad de contratación adoptada. Sin embargo, dentro de las exclusiones, el art. 7.2 LGSS menciona expresamente que no tienen la consideración de trabajadores por cuenta ajena, salvo prueba en contrario: el cónyuge --sin que se considere familiar a estos efectos a la persona unida de manera estable por relación de afectividad análoga a la de matrimonio[328]--, los descendientes,

[324] Sin dejar de reconocer que de tal interpretación podría derivarse "la situación de que los citados parientes del tercer grado quedarían excluidos de regímenes en los que venían estando incluidos, al producirse iguales efectos con respecto a los Regímenes especiales agrario y del mar". Resolución de la Dirección General de Régimen Jurídico de la Seguridad Social de 2 de abril de 1990. Un análisis detenido del problema en FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.; AGRA VIFORCOS, B.; TASCÓN LÓPEZ, R. y ÁLVAREZ CUESTA, H.: "La protección social de los autónomos y de los trabajadores del campo (un estudio de los Regímenes especiales de la Seguridad Social con mayor incidencia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León)", *Revista de Investigación Ecónomica y Social de Castilla y León,* núm. 4, 2001, pág. 129.

[325] STSJ Cantabria 21 mayo 1996 (AS 1996, 2224).

[326] ALARCÓN CARACUEL, M.R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: *Compendio de Seguridad Social,* 4ª ed., Madrid (Tecnos), 1991, pág. 329.

[327] Tal y como había sido propuesto por el Comité de Expertos que informó la versión del *Estatuto para la Promoción y Tutela del Trabajador Autónomo* en octubre de 2005, pág. 159.

[328] STSJ La Rioja 31 enero 1998 (AS 1998, 626).

ascendientes y demás parientes del empresario, por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive y, en su caso, por adopción, ocupados en su centro o centros de trabajo, cuando convivan en su hogar y estén a su cargo.

El hilo argumental de la calificación como laboral o familiar de los casos planteados ante los Tribunales gira en torno a la "ajenidad en los frutos", la no participación del trabajador en las fluctuaciones económicas del negocio y el inverso goce del familiar en ellos, por cuanto la dependencia personal existe en ambos casos[329].

Fundamentalmente se busca como carácter definitorio de lo laboral la "ajenidad económica", la separación de intereses materiales entre ambas partes de la relación. Cuando se advierte lo que podría denominarse "unidad de caja" entre ellas, la presunción de no laboralidad se confirma, por lo cual se recalca tanto la percepción de un salario constante por el trabajador como rasgo que destruye la presunción del carácter familiar.

A la hora de buscar un indicio recurrente para resolver hacia una calificación u otra en los casos de cónyuges, la existencia de "comunidad de gananciales" en su régimen matrimonial confirma la "caja única" a que se ha hecho referencia para vencer el juicio hacia la presunción de relación familiar. En cualquier caso, el criterio no es unánime, pues frente a pronunciamientos que resuelven a favor de la consideración como familiar porque --entre otros datos-- "no consta acreditado que entre la actora hoy recurrente y su esposo hubiese siquiera pacto sobre separación de bienes"[330], o porque deriva de la convivencia entre cónyuges y "de la vigencia (a falta de otra prueba) del régimen de sociedad de gananciales"[331], otras veces se vencen sobre la calificación como laboral a pesar del régimen de gananciales cuando hay indicios suficientes de laboralidad[332]. O bien desde la situación inversa de régimen de separación de bienes califican la relación como familiar porque "datos como la convivencia adquieren peso específico"[333].

En definitiva, existe una presunción *iuris tantum* de que estos familiares del empresario no son trabajadores por cuenta ajena. Por tanto, si no media prueba en contra, deberán de incluirse en el campo de aplicación del sistema como trabajadores por cuenta propia con las consecuencias que a efectos de protección ello significa. Por supuesto, es indiferente el centro de trabajo en el que este familiar ejerza su actividad para el empresario con el que se encuentra emparentado, lo importante, en todo caso, es la titularidad del mismo.

Esta presunción sólo puede destruirse probando la condición de asalariados de los mismos --prueba en contra que deberá de serlo respecto de la situación de convivencia en el mismo hogar que el empresario y/o de la situación de dependencia económica o "estar a cargo"--, para lo cual en el momento de la afiliación o alta, además de la documentación prevista con carácter general, se acompañará una declaración del empresario y del familiar en la que se haga constar la condición de éste como trabajador por cuenta ajena, su categoría profesional, puesto de trabajo, forma y cuantía de la retribución, centro de trabajo, horario del mismo, y cuantos otros datos o circunstancias resulten precisos al efecto (art. 40.1 del Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de los trabajadores en la Seguridad Social), "pudiendo requerirse por la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social o Administración de la misma, en su caso, informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social".

---

[329] OJEDA AVILÉS, A.: "Trabajo familiar: una descripción del conflicto típico", en AA.VV (CRUZ VILLALÓN, J., Coord.): *Trabajo subordinado y trabajo autónomo en la delimitación de fronteras del Derecho del Trabajo. Estudios en homenaje al profesor José Cabrera Bazán,* Madrid (Tecnos), 1999, págs. 95 y ss.

[330] STSJ Aragón 19 enero 1994 (AS 1994, 30).

[331] STSJ Galicia 18 julio 1996 (AS 1996, 2724).

[332] STSJ Castilla y León/Valladolid 12 julio 1994 (AS 1994, 3001), para el supuesto de cónyuge en bufete de su marido, con contrato de trabajo por tiempo indefinido.

[333] STSJ Madrid 30 julio 1996 (AS 1996, 2647).

5.- El trabajo familiar en el seno de la empresa con forma jurídica societaria

La mayor transformación del trabajo familiar en la década de los noventa ha consistido en su realización dentro del ámbito de organización y dirección de una persona jurídica, de ordinario una sociedad de responsabilidad limitada, formada por los padres o, en general, parientes próximos. A veces uno o dos de los socios es ajeno a la familia, indicando que la empresa trasciende el carácter plenamente familiar, aunque en tales casos el padre o cónyuge tiene poder suficiente para controlar la actividad laboral de aquélla, al ocupar de ordinario el cargo de socio coadministrador de la firma.

Y el problema adicional que plantean las personas jurídicas consiste en que para una parte importante de la doctrina de los Tribunales no cabe con ellas ni el parentesco ni la convivencia, a partir de cuya interpretación los rasgos definitorios del trabajo familiar quedan desdibujados. Tal doctrina, sin embargo, no se plantea con rotundidad sino que deja un cierto resquicio lógico: "los requisitos de convivencia y parentesco sólo son posibles entre personas físicas, pero no con las jurídicas, con la única excepción de que tal relación personal se dé con las personas físicas que ostenten el poder de dirección y organización, por ser titulares de un número de acciones o participaciones que les permitan controlar las decisiones de los órganos societarios de gobierno"[334].

En definitiva, cuando se trata de empleadores de carácter societario, para valorar la naturaleza familiar o asalariada de la prestación de servicios, el vínculo familiar con la empresa se examina en términos indirectos a partir de la participación familiar en el capital de la misma y del correspondiente control de su actividad, en su caso excluyente de la ajenidad[335]. Y en este sentido, el art. 97 LGSS dedicado a definir la extensión subjetiva del Régimen General de la Seguridad Social y del que resulta la obligatoria inclusión en dicho Régimen de los trabajadores por cuenta ajena de la industria y los servicios, considera como tales [art. 97.2 a) LGSS] a "los trabajadores por cuenta ajena y los socios trabajadores de sociedades mercantiles capitalistas, aun cuando sean miembros de su órgano de administración, si el desempeño de este cargo no conlleva la realización de las funciones de dirección y gerencia de la sociedad, ni poseen su control en los términos establecidos en el apartado 1 de la disposición adicional vigésimo séptima" LGSS. Dicha disposición ordena la inclusión obligatoria en el RETA de todos aquellos trabajadores por cuenta propia o autónomos que "ejerzan las funciones de dirección y gerencia que conlleva el desempeño del cargo de consejero o administrador, o presten otros servicios para una sociedad mercantil captitalista, a título lucrativo y de forma habitual, personal y directa, siempre que posean el control efectivo, directo o indirecto de aquélla".

Y a estos efectos se entiende, por un lado, y como presunción *iuris et de iure,* que el control efectivo de la sociedad se posee "cuando las acciones o participaciones del trabajador supongan, al menos, la mitad del capital social". Y, por otro, se presume, "salvo prueba en contrario", que el trabajador posee el control efectivo de la sociedad cuando concurran algunas de las siguientes circunstancias:

1ª) Que, al menos, la mitad del capital de la sociedad para la que preste sus servicios esté distribuido entre socios, con los que conviva y a quienes se encuentre unido por vínculo conyugal o de parentesco por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el segundo grado.

2º) Que su participación en el capital social sea igual o superior a la tercera parte del mismo.

3ª) Que su participación en el capital social sea igual o superior a la cuarta parte del mismo, si tiene atribuidas funciones de dirección y gerencia de la sociedad[336].

---

[334] Paradigmática, STSJ Murcia 17 octubre 1995 (AS 1995, 4047).

[335] Entre otras, STS 29 enero 1997 (RJ 1997, 640); 26 enero 1998 (RJ 1998, 1066); 7 julio 1999 (RJ 1999, 6160); 15 junio 2000 (RJ 2000, 5958); 28 mayo 2001 (RJ 2001, 5449) o 2 julio 2001 (RJ 2001, 6478).

[336] En tal sentido, STSJ Galicia 2 diciembre 2005 (JUR 2006, 79958) para un caso en que se aplica la presunción respecto de un administrador solidario de una mercantil de la que es socio con el 33,5% del capital social y en la que desempeña funciones de albañil. Con tal participación en el capital se presume que tiene el control de la sociedad y siendo administrador solidario de la misma, necesariamente realiza funciones de gerencia y administración.

Y como asimilados a ellos, igualmente incluidos en el Régimen General, si bien con exclusión de la protección "por desempleo" y del Fondo de Garantía Salarial, "los consejeros y administradores de sociedades mercantiles capitalistas, siempre que no posean el control de éstas" en los términos establecidos en el apartado uno de la disposición adicional 27ª LGSS "cuando el desempeño de su cargo conlleve la realización de las funciones de dirección y gerencia de la sociedad, siendo retribuidos por ello o por su condición de trabajadores por cuenta de la misma"[337].

Una regulación, en definitiva, bastante compleja que, además, descansa en último término, en el juego siempre inseguro de las presunciones[338].

6.- Ampliación de los supuestos de laboralidad de determinados familiares del empresario tras la aprobación del E*statuto del Trabajo Autónomo*

La jurisprudencia ha puesto de relieve el fuerte distanciamiento entre la norma y la realidad que se produce en el trabajo familiar tanto en el ordenamiento interno como en otros del entorno más cercano[339], pues si bien es cierto que a los Tribunales sólo acuden los supuestos con alguna patología real o aparente, y que los casos normales no llevan a demandar justicia --por lo cual analizar la norma por su patología podría conducir a errores ópticos considerables--, sin embargo, lo cierto es que el desajuste puede hallarse más bien entre la realidad y la norma y no tanto entre la realidad y los casos litigiosos[340].

Como es sabido, aunque el art. 1.3 e) ET también excluye de su ámbito de aplicación los trabajos familiares[341], exceptúa las actividades laborales realizadas por quien demuestre su

---

[337] Dicha disposición adicional incorpora la redacción dada a la misma por el art. 34 Dos de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, que vino a poner fin a los problemas planteados en relación con la inclusión de estos administradores en el sistema *ex* Resolución de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de 23 de junio de 1992. Un análisis de los antecedentes de la problemática planteada por el encuadramiento de los administradores societarios y socios, los distintos criterios de la Administración, la respuesta jurisprudencial a esa misma problemática y la solución *de lege data* otorgada por medio de la Ley 50/1998 en DE LA VILLA GIL, L.E.: "Administradores sociales y Seguridad Social", *TS,* núm. 88, 1998, págs. 15 y ss.; DESDENTADO BONETE, A.: "El encuadramiento en la Seguridad Social de los altos directivos laborales, los administradores sociales y las personas que prestan servicios para sociedades capitalistas", *RDS,* núm. 2, 1998, págs. 21 y ss.; *Administradores sociales, altos directivos y socios trabajadores,* Valladolid (Lex Nova), 2000; "Administradores sociales: relación profesional y encuadramiento en la Seguridad Social. Un repaso crítico por la última jurisprudencia", *Justicia Laboral,* núm. 21, 2005, págs. 15 y ss.; REY GUANTER, S. y GALA DURÁN, C.: "El nuevo encuadramiento en la Seguridad Social de los administradores sociales y trabajadores tras la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social", *RL,* 1999, T. I, págs. 187 y ss.; SAGARDOY DE SIMÓN, I.: "Apuntes jurídicos laborales sobre los administradores sociales ejecutivos de sociedades mercantiles", *RFDUC*, núm. 23 (monográfico titulado "Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en homenaje al profesor Juan Antonio Sagardoy Bengoechea), 1999, págs. 549 y ss.; DESDENTADO BONETE, A. y DESDENTADO DAROCA, E.: *Administradores sociales, altos directivos y socios trabajadores: calificación y concurrencia de relaciones profesionales, responsabilidad laboral y encuadramiento en la Seguridad Social,* Valladolid (Lex Nova), 2000; IGLESIAS CABERO, M.: "Algunas variantes del encuadramiento en el sistema de Seguridad Social", *RMTAS,* núm. 39, 2002, págs. 21 y ss.; DESDENTADO BONETE, A. y TEJERINA ALONSO, J.I.: *La Seguridad Social de los trabajadores autónomos,* Valladolid (Lex Nova), 2004, págs. 82-104 o LIMÓN LUQUE, M.A.: *Administradores y directivos de las sociedades mercantiles capitalistas: su configuración como relación laboral y su encuadramiento en la Seguridad Social,* Pamplona (Aranzadi), 2004.

[338] Ciertamente cabe la posibilidad de destruirlas, aunque ello no resulte fácil en absoluto, STSJ Cataluña 9 enero 2006 (JUR 2006, 88689). En ella se confirma la sentencia del Juzgado que había desestimado la reclamación sobre alta en el Régimen General de la Seguridad Social planteada por cierta trabajadora ante la TGSS. Dicha trabajadora era cónyuge del socio titular del 70% del capital social, titular a su vez de un 10% y su hermano propietario de otro 10%. Su relación laboral con la empresa era preexistente al matrimonio, sin que éste variara ni la previa posesión del control societario por el esposo, ni el tipo de trabajo (no gerencial) que realizaba la trabajadora hasta entonces. Sin embargo, aplicando la disposición adicional 27ª LGSS el TSJ considera que "lo que da vigor a la presunción es que quienes estén vinculados al trabajador tengan distribuidas la mitad de las participaciones, y en este caso el marido de la actora ostenta el 70% y el hermano el 10%". Por tanto, hay que aplicar la presunción de control efectivo y, en consecuencia, sería correcta el alta en autónomos y no en el Régimen General.

[339] A título de ejemplo, el art. 230 bis del Codice Civile italiano pasa de una presunción de gratuidad del trabajo prestado en la empresa familiar a la concesión de determinados derechos a los componentes del núcleo familiar, en el supuesto de que colaboren en la empresa. Un comentario al respecto en VICENT CHULIÁ, F.: "Empresa familiar y sociedad familiar", *RDP,* núm. 5, 2000, especialmente nota núm. 18.

[340] Parafraseando a OJEDA AVILÉS, A.: "Trabajo familiar: una descripción del conflicto típico", en AA.VV (CRUZ VILLALÓN, J., Coord.): *Trabajo subordinado y trabajo autónomo en la delimitación de fronteras del Derecho del Trabajo. Estudios en homenaje al profesor José Cabrera Bazán,* cit., pág. 95.

[341] Exquisitamente sobre la cuestión LUJÁN ALCARAZ, J.: *La contratación privada de servicios y el contrato de trabajo*

condición de asalariado, siendo considerados familiares a estos efectos, "siempre que convivan con el empresario, el cónyuge, los descendientes, ascendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive y, en su caso, por adopción". La norma exige dos requisitos para que opere la exclusión, a saber, la convivencia con el empresario y el vínculo familiar hasta el segundo grado, que supusieron una evolución respecto a lo que exigía la Ley de Contrato de Trabajo de 1944, cuyos dos requisitos eran el vínculo familiar (sin determinar el grado) y la prestación laboral en una empresa exclusivamente formada por personas de la familia o por ella aceptadas[342]. Probablemente la eliminación del requisito de empresa familiar y su sustitución por el de convivencia con el empresario debió provocar una cierta evolución que no ha sido suficientemente estudiada en la escasa bibliografía dedicada específicamente al tema[343] y que ha llevado a que, en ocasiones, continúen calificándose como familiares los servicios de personas con parentesco lejano e incluso ningún parentesco, como las parejas de hecho o convivientes *more uxorio*[344].

Quiere ello decir que estos familiares pueden prestar servicios en la empresa familiar (ayuda familiar) sin que ello genere vínculo laboral alguno. Es más, en el caso de los hijos, muy posiblemente pudieran ser obligados a hacerlo, toda vez que, de acuerdo con el art. 155.2 del Código Civil, deben "contribuir equitativamente, según sus posibilidades, al levantamiento de las cargas de la familia, mientras convivan con ella". En todo caso, aparte de las restricciones propias del supuesto de hecho (convivencia, segundo grado, presunción *iuris tantum*), la extensión verdadera de la hipótesis viene dada en cada caso por la clase de empresa (persona física o jurídica) de que se trate y por la concreta relación del trabajador familiar con el empresario titular o con quien o quienes posean el control de la sociedad[345].

En este ámbito, la disposición adicional 10ª de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del *Estatuto del Trabajo Autónomo* amplía los supuestos de laboralidad de determinados familiares del autónomo, ya que éste puede celebrar un contrato de trabajo con sus hijos, siempre que sean menores de 30 años, aunque convivan con él --no se olvide que la existencia de convivencia entre el empleador y un familiar directo es un indicio para establecer la presunción *iuris tantum* de ausencia de relación laboral entre ellos[346]--, de forma que la convivencia ya no juega como presunción *iuris tantum* de la falta de laboralidad entre el empresario y su familiar directo, si bien, y como contrapartida, se le excluye de las prestaciones por desempleo.

Del mismo modo, desde el 1 de enero de 2010 es posible, *ex* disposición adicional 5ª de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas --que incorpora un segundo párrafo a la disposición adicional 10ª LETA-- , otorgar el mismo tratamiento a los hijos que, aún siendo mayores de dicha edad, tengan especiales dificultades para su inserción laboral, considerando que existen tales dificultades cuando el trabajador esté incluido en alguno de los grupos siguientes:

(Contribución al estudio del ámbito de aplicación del Derecho del Trabajo), Madrid (MTSS), 1994, págs. 215 y ss.

[342] O en palabras de la STS 12 enero 1960, en una empresa "que no exceda del ámbito patrimonial familiar".

[343] Cfr. al respecto, SAGARDOY BENGOECHEA, J.A.: "El ámbito subjetivo del trabajo familiar", *RPS,* núm. 57, 1963, págs. 59 y ss. o, más recientemente, MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R.: "Trabajo autónomo y empresa familiar. ¿Protección estatutaria o presunción de fraude?", *RTSS (CEF),* núm. 341-342, 2011, págs. 99 y ss.

[344] Entre otras en las SSTSJ Cataluña 17 noviembre 1995 (AS 1995, 4465) o Andalucía/Granada 2 julio 1996 (AS 1996, 2606), si bien la STSJ Murcia 29 marzo 1996 (AS 1996, 584) pone de relieve que el ET no contempla este supuesto, por lo que corresponde aplicar la legislación laboral. A juicio de la doctrina, constituye una manifestación de la "viscosidad" de la norma antigua, que sigue aplicándose años después de haber sido derogada por otra distinta, en este caso el ET, donde no aparece como trabajo familiar el de personas "aceptadas" por la familia. Ultraactividad de los antiguos parámetros que va en dirección contraria a las tendencias actuales de normalización de grupos socialmente estigmatizados. OJEDA AVILES, A.: "Trabajo familiar: una descripción del conflicto típico", en AA.VV. (CRUZ VILLALÓN, J., Coord.): *Trabajo subordinado y trabajo autónomo en la delimitación de fronteras del Derecho del Trabajo, Estudios en homenaje al profesor José Cabrera Bazán,* cit., pág. 97.

[345] LUJÁN ALCARAZ, J.: "La empresa familiar ante el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social", *AS,* núm. 10, 2006, pág. 10.

[346] Siguiendo a PANIZO ROBLES, J.A.: "Las modificaciones en el Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o autónomos (A propósito de las medidas de Seguridad Social contenidas en el Estatuto del Trabajo Autónomo y en la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se integran en el Régimen de Autónomos a los trabajadores por cuenta propia agrarios)", *RTSS (CEF)*, núms. 293-294, 2007, pág. 73.

a) Personas con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual, con un grado reconocido igual o superior al 33%.

b) Personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65%.

7.- La contratación laboral de los hijos menores de treinta años o mayores "con especiales dificultades para su inserción laboral"

Pese a presentarse bajo la rúbrica "encuadramiento en la Seguridad Social de los familiares del trabajador autónomo", en realidad la regla afecta también al régimen de contratación del trabajo familiar establecido en el art. 1.3 e) ET. Y es que con la LETA la convivencia con el empresario deja de ser indicio de extralaboralidad respecto de los hijos del empresario menores de 30 años, o mayores con especiales dificultades de empleabilidad, lo que, obviamente, facilita la demostración de la existencia de trabajo asalariado frente a la presunción de trabajo familiar excluido.

Sin duda, la medida pretende flexibilizar el régimen jurídico de aportación de trabajo dentro de la empresa familiar de modo que, en último término, sea el propio trabajador autónomo que regenta el negocio familiar el que decida sobre qué modelo formalizar la incorporación de sus hijos a la empresa que tiene creada, el laboral o el del autónomo colaborador. En el primer caso, el hijo disfrutará de los derechos y deberes propios del contrato de trabajo; en el segundo, y de acuerdo con el art. 1.1 LETA, de los establecidos en el propio Estatuto del Trabajo Autónomo.

Algún autor ha considerado que la decisión adoptada por el legislador, al permitir al autónomo contratar laboralmente a sus hijos menores de 30 años o mayores discapacitados en los términos vistos, pese a mediar convivencia, constituye una "regla de normalización"[347] de situaciones consideradas como patológicas, en aplicación de la legislación tradicional, pero de tanta expansión o recurrencia en el práctica, que se ha optado por reconocerlas y darles cobertura.

Realmente, el "trabajo de colaboración familiar" ha aparecido siempre como una de las "zonas grises"[348] más conflictivas de las existentes, desde antaño, en el ámbito protector del Derecho del Trabajo y una de las razones de esa especial complejidad para su delimitación, pese a su tipicidad social y a su extensión[349].

Sin embargo, lo cierto es que el nuevo Estatuto no procede a delinear con precisión, y de una vez por todas, la situación laboral de los familiares, operando genéricos reenvíos tanto al art. 1.3 e) ET[350] como a la disposición adicional 27ª LGSS[351], pero desaprovechando la oportunidad

---

[347] MOLINA NAVARRETE, C.: "Trabajadores en la frontera: comentario al Estatuto del Trabajo Autónomo", *RTSS (CEF)*, núm. 295, 2007, pág. 65.

[348] Ampliamente sobre el fenómeno, con un amplio aporte bibliográfico de los estudios más clásicos sobre la materia, MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R.: "Trabajo autónomo y trabajo subordinado. Delimitación, análisis y propuestas de reforma", *RTSS (CEF),* núm. 273, 2005, págs. 71 y ss. o "El trabajo personal no dependiente. Avance tras la elaboración de una propuesta de Estatuto del trabajador autónomo", *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED,* núm. 28, 2006 --Número monográfico *V Edición Premio Artículos Jurídicos "García Goyena"*--, págs. 249 y ss.

[349] Sobre el particular, MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R.: *Régimen profesional, prevención de riesgos y derechos colectivos de los trabajadores autónomos,* Madrid (CEF), 2006; AA.VV. (LUJÁN ALCARAZ, J., Dir.): *El Estatuto del Trabajo Autónomo. Análisis de la Ley 20/2007, de 11 de julio,* Murcia (Laborum), 2007, MOLINA NAVARRETE, C.: "Trabajadores en la frontera: Comentario al Estatuto del Trabajo Autónomo", cit., págs. 43 y ss. o GARCÍA MURCIA, J.: "El estatuto del trabajo autónomo: algunos puntos críticos", *AL*, núm. 18, 2007, págs. 2156 y ss.

[350] Art. 1.1 LETA: "También será de aplicación esta Ley a los trabajos, realizados de forma habitual, por familiares de las personas definidas en el párrafo anterior que no tengan la condición de trabajadores por cuenta ajena, conforme a lo establecido en el artículo 1.3.e) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo". Se refiere la norma a los llamados "familiares colaboradores" sin que la convivencia de hecho o *more uxorio* encaje en dicho concepto según SSTS 24 febrero 2000 (RJ 2000, 2236) y 11 marzo 2005 (RJ 2005, 3867). MERCADER UGUINA, J.R. y DE LA PUEBLA PINILLA, A.: "Comentario a la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo", *RL,* núm. 20, 2007, pág. 70.

[351] Art. 1.2.c) LETA, declarando expresamente comprendidos en su ámbito de aplicación a "quienes ejerzan las funciones de dirección y gerencia que conlleva el desempeño del cargo de consejero o administrador, o presten otros

de aclarar algunas situaciones dudosas o que han motivado un copioso número de litigios en la práctica[352].

El problema de calificación jurídica, por tanto, de encuadramiento, sea a efectos laborales o de Seguridad Social, de la colaboración familiar como prestación de servicios que es, se liga al carácter difuso ofrecido por sus diferentes notas, en particular la ajenidad y la dependencia y, por tanto, también sus contrarios (el criterio por cuenta propia y la autonomía), alcanzando incluso a la propia retribución[353].

No obstante, en tales supuestos de contratación de hijos menores de treinta años o mayores con especiales dificultades de inserción laboral, se excluye del ámbito de la acción protectora dispensada a tales familiares contratados, la cobertura por desempleo. Y ello no debe extrañar si se tiene en cuenta que las pocas veces que la empresa familiar cobra protagonismo en el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social lo hace bajo la sospecha de fraude.

De todos modos, esta opción legislativa suscita numerosas dudas, fundamentalmente porque no se aprecia con claridad si lo pretendido con ella es promocionar el trabajo autónomo o el trabajo asalariado de los familiares más jóvenes del empresario. Y de ser esto último lo pretendido, no se comprende la razón de que se limite la posibilidad de optar por el vínculo laboral únicamente a los hijos convivientes menores de treinta años y no se abra a los hijos mayores de esa edad -- con la excepción recién incorporada por el legislador respecto a los que presentan especiales dificultades de inserción laboral-- y a los demás parientes consanguíneos o afines. Y sobre todo, porqué no se abre aquella posibilidad a la contratación laboral del cónyuge[354].

7.1.- Ventajas de la laboralidad del trabajo familiar y conductas fraudulentas más frecuentes

Los factores que provocan que los familiares de los empresarios quieran demostrar la laboralidad de la relación que les une son, de un lado, la diferencia aún subsistente de prestaciones entre el Régimen General y el de Trabajadores Autónomos --a pesar de la querida homogeneización del art. 10.4 LGSS y de las Recomendaciones del Pacto de Toledo original y renovado; del Acuerdo de Pensiones de 2001; del más reciente alcanzado en 2006 sobre medidas en materia de Seguridad Social y del propio Estatuto de Trabajo Autónomo-- y, de otro, por la posibilidad, en caso de romper la presunción de no laboralidad, de poder cotizar como trabajador a tiempo parcial, lo cual beneficia claramente, por el ahorro de costes, al empresario familiar.

Ello ha generado una importante bolsa de fraude respecto de los familiares del empresario en un triple sentido.

En primer término, familiares que están obligados a encuadrarse en el RETA por realizar su actividad de forma personal, habitual y directa, han decidido, para evitar gastos a la economía familiar, no encuadrarse en el mismo, ya que la carga de la prueba de demostrar que esa actividad se desarrolla en tales condiciones escapa, de inicio, de los propios trabajadores por cuenta propia que pueden optar por incorporarse o no, en atención a la interpretación que quieran dar a su actividad, dejando dicha carga en manos de una futura inspección, la cual encontrará en la mayoría de los casos enormes dificultades para comprobar lo acertado de la opción elegida, máxime en aquellos pequeños establecimientos de ámbito familiar en los que la complicidad efectiva se supone[355]. De hecho, el art. 40 del Real Decreto 84/1996, de 26 de mayo, deja a la libre interpretación de la persona, la tramitación del alta en el Régimen General o Especial de la Seguridad Social correspondiente de los familiares del empresario socios en sociedades colectivas, encuadrándose mediante una simple declaración del empresario, en uno

---

servicios para una sociedad mercantil capitalista, a título lucrativo y de forma habitual, personal y directa, cuando posean el control efectivo, directo o indirecto de aquélla, en los términos previstos en la disposición adicional vigésima séptima del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

[352] Analizadas en FERRANTE, A.: "El trabajo familiar en el Derecho español: el trabajo ¿autónomo? de sus miembros entre las mallas laborales y civiles", cit., págs. 61 y ss.

[353] MOLINA NAVARRETE, C.: "Trabajadores en la frontera: comentario al Estatuto del Trabajo Autónomo", cit., pág. 65.

[354] LUJÁN ALCARAZ, J., en AA.VV. (LUJÁN ALCARAZ, J., Dir.): *El Estatuto del Trabajo Autónomo...,* cit., pág. 43.

[355] PIÑEYROA DE LA FUENTE, A.J.: *La Seguridad Social de los trabajadores autónomos (La cobertura del RETA)*, cit., pág. 52.

u otro Régimen, sin comprobar si efectivamente estas personas tienen los requisitos exigidos para su inclusión como trabajador por cuenta ajena.

En numerosos supuestos el sujeto, por ignorancia legislativa o con la intención de otorgar una más amplia tutela jurídica al pariente, procederá a inscribir a su familiar en el Régimen General, despreocupándose o no teniendo conocimiento suficiente de todas las cuestiones jurídicas que quedan abiertas sobre la presunción de no laboralidad y sobre su aplicación al empresario no individual *ex* disposición adicional 27ª LGSS. Sucesivamente, cuando la Seguridad Social controle la declaración efectuada por el "empresario familiar" y tenga que calificar el carácter laboral o no de la actividad prestada por un familiar -- incluido en el abanico establecido por los arts. 1.3 e) ET y 7.2 LGSS-- procederá de manera casi "instintiva"[356] a sostener la tesis contraria y a revocar dicha inscripción o sus efectos jurídicos como, por ejemplo, la prestación por desempleo.

En segundo término, y con anterioridad a la relativa seguridad jurídica propiciada por la disposición adicional 27ª LGSS, se han creado, en numerosas ocasiones, empresas con forma jurídica societaria para ocultar la verdadera situación y dar de alta al propietario de la misma como trabajador por cuenta ajena.

Una tercera e importante vía de fraude es la realización de contratos de trabajo simulados con los familiares o falseando la situación de convivencia o dependencia del titular para incluirlos en el Régimen General[357]. Esto afecta mayoritariamente a los hijos menores de 18 años que trabajan en la empresa familiar[358], pues en la actualidad suelen abandonar el hogar familiar a edades muy superiores a la mayoría de edad, por lo cual para que dicho hijo pudiera estar protegido por la Seguridad Social ha debido falsear la situación de convivencia y dependencia, pues no se olvide que administrativamente --y salvo algún aislado pronunciamiento judicial que otorgaba cobertura al menor emancipado-- en el RETA no se podía estar incluido por ser menor de dieciocho años, a pesar de realizar la actividad en las condiciones señaladas, hasta la aprobación de la LETA.

8- La exclusión de la cobertura por desempleo de los hijos contratados en la empresa familiar

8.1.- Elementos de contexto a propósito de la función social y económica de dicha cobertura tanto en el trabajo por cuenta propia como en el subordinado

Como "empresa familiar" cabe identificar aquélla en la que "una parte esencial de su propiedad está en manos de una o varias familias, cuyos miembros intervienen de forma decisiva en la administración y dirección del negocio"[359]. Así definida, las características más relevantes de la empresa familiar podrían resumirse en tres:

1) Que la propiedad está concentrada en un grupo familiar
2) Que el grupo familiar participa en el gobierno y gestión de la empresa
3) Que existe vocación de continuidad.

La empresa familiar no define, por tanto, ni el tamaño, ni la extensión del mercado en el cual interviene --no debe expresar exactamente una idea de pequeña, mediana o gran empresa, como tampoco ha de significar una acepción de empresa nacional o multinacional--, sino que refleja, fundamentalmente, el origen y el control de la misma, aproximándose a una idea familiar: unos fundadores, el trabajo de miembros de la familia en la empresa, el

[356] FERRANTE, A.: "El trabajo familiar en el Derecho español: el trabajo ¿autónomo? de sus miembros entre las mallas laborales y civiles", cit., pág. 79.
[357] ÁLVAREZ CORTÉS, J.C.: "La presunción de la condición de trabajador autónomo de los familiares del empresario en la protección por desempleo. A propósito de las SSTS de 17 de enero de 2001 y de 13 de marzo de 2001", cit., pág. 210.
[358] Ampliamente sobre el particular MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R.: "El trabajo familiar del menor de edad", *Revista de Información Laboral. Legislación y Convenios Colectivos,* núm. 32, 2006, págs. 2 y ss.
[359] AA.VV.: *Guía para la pequeña y mediana empresa familiar,* Madrid (Ministerio de Economía), 2003, pág. 15.

mantenimiento de la propiedad en el seno de la familia y la transmisión de la misma a las siguientes generaciones[360].

Desde una perspectiva estricta jurídico-laboral, el trabajo familiar presenta dos grupos fundamentales de problemas: 1) la calificación de las relaciones de trabajo de los familiares en la empresa familiar y su repercusión en el ámbito de la Seguridad Social y 2) la posible modalización de los derechos y deberes laborales y de Seguridad Social, y esto es precisamente lo que ha ocurrido con la prestación por desempleo.

Dentro de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social, quizás sea en la protección por desempleo donde el sistema español tiene y mantiene los mayores lazos de unión con el Derecho del Trabajo --y ello porque trata de proteger a trabajadores por cuenta ajena que han perdido un empleo anterior---[361]. El objeto de protección de dicha contingencia, *ex* art. 203 LGSS, es la situación de necesidad en que se encuentren "quienes, pudiendo y queriendo trabajar, pierdan su empleo o vean reducida su jornada ordinaria de trabajo". Pretende, evidentemente, proteger a trabajadores por cuenta ajena (art. 205 LGSS), entendiendo como tales los que voluntariamente presten sus servicios retribuidos dentro "del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica, denominada empleador o empresario" (art. 1.1 ET).

La pérdida del empleo y la consiguiente privación de la fuente de rentas que el mismo proporciona colocan al trabajador en una situación de necesidad que debe ser atendida por la sociedad, de acuerdo con uno de los principales postulados de la cláusula constitucional del Estado social: la "garantía de condiciones de existencia dignas a quienes no pueden procurárselas por sí mismos"[362]. El núcleo subjetivo de la protección por desempleo está marcado por la ajenidad en la relación de trabajo además de la pertenencia al Régimen General, aunque no como requisito totalmente indispensable, pues como se desprende del tenor literal del art. 205 LGSS, también se cubre la contingencia por desempleo de determinados trabajadores pertenecientes a Regímenes Especiales de la Seguridad Social.

Y, *sensu contrario,* en la lógica del sistema español de Seguridad Social, hasta la reciente aprobación de la prestación por cese de actividad[363], los trabajadores autónomos no han estado protegidos por la contingencia de desempleo. Dicha exclusión, además, no ha resultado una cuestión pacífica, pues mientras un sector doctrinal la consideraba lógica, a partir del propio concepto de desempleo legal, que requiere que éste sea involuntario (exigencia que, *a priori*, no podría darse en el caso de trabajadores por cuenta propia, que son empresarios de si mismos[364]) podría, sin embargo, darse el caso de que determinados trabajadores por cuenta propia estuvieran dispuestos a aportar voluntariamente una parte de sus ganancias para prever situaciones futuras de desempleo, las cuales les otorgarían la posibilidad de obtener unos ingresos temporalmente, capaces de permitirles encauzar de nuevo su actividad empresarial.

Es más, en el ámbito del empleo autónomo, podría incluso justificarse una protección por desempleo en la que no resultase exigible la acreditación de dicha involuntariedad, si con ella se cubren determinadas finalidades de política de empleo. La decisión final, adoptada a partir de la aprobación de la Ley 32/2010, de 5 de agosto, ha supuesto un "hito histórico", al otorgar un nivel de protección a los trabajadores autónomos que "de manera involuntaria" hayan cesado su

[360] VÉLAZ NEGUERUELA, J.L.: "Especial problemática de la empresa familiar", *Actualidad Jurídica Aranzadi,* núm. 678, 2005 (BIB 2005, 1279).

[361] ÁLVAREZ CORTÉS, J.C.: "La presunción de la condición de trabajador autónomo de los familiares del empresario en la protección por desempleo. A propósito de las SSTS de 17 de enero de 2001 y de 13 de marzo de 2001", cit., págs. 208-209.

[362] MARTÍN VALVERDE, A.: "Reestructuración de empresas y protección social", Tercera Ponencia. *XVI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad* Social, Murcia (Laborum), 2005, pág. 289.

[363] Excelente el estudio, a partir de las consideraciones del Proyecto de Ley, de MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: "El desempleo de los trabajadores autónomos", en AA.VV. (Asociación Española de Salud y Seguridad Social): *La Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos,* Murcia (Laborum), 2007, págs. 207 y ss., con un extraordinario elenco de bibliografía.

[364] PIÑEYROA DE LA FUENTE, A.J.: *La Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos,* cit., pág. 102.

actividad, equiparándose (a juicio del legislador)[365] a los trabajadores por cuenta ajena beneficiarios de prestaciones por desempleo.

La configuración de la denominada prestación por cese de actividad[366], en función de los períodos de cotización efectuados dentro de los cuarenta y ocho meses anteriores a la situación legal de cese de actividad (de los que, al menos, doce deben ser continuados e inmediatamente anteriores a dicha situación de cese) exige que su financiación se acometa exclusivamente con cargo a la cotización por dicha contingencia de los trabajadores autónomos que tuvieran protegida la cobertura por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En este sentido, según dispone el recentísimo Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre (art. 19.2), la Tesorería General de la Seguridad Social procederá al reparto del importe de las cotizaciones diferenciando entre el dirigido a cubrir los gastos originados por las prestaciones a abonar al trabajador autónomo beneficiario y su cotización, y el destinado (un 1%) a financiar las actuaciones de formación, orientación profesional y promoción de la actividad emprendedora[367].

A través del pago de esta prestación se puede permitir a los autónomos el cese definitivo en determinadas actividades, cuando alcancen una edad lo suficientemente avanzada en la que pueda presumirse una disminución de sus capacidades físicas, sin llegar a la necesaria para solicitar la pensión de jubilación, o cuando fuese necesario fomentar el relevo generacional en ellas. Dicha función permite a la prestación funcionar como una figura de tránsito y reemplazar la función de las jubilaciones anticipadas, de las que carecen con carácter general[368].

En un plano técnico-jurídico, la conexión entre trabajo y percepción de ingresos no es tan inmediata como sucede en el empleo asalariado, pues su obtención puede producirse de manera diferida en el tiempo. Es más, es posible que esa conexión ni siquiera llegue a producirse, porque la actividad por cuenta propia puede no generar ningún tipo de beneficio e incluso pérdidas. Además, el cese en la actividad por cuenta propia también conlleva el cese en la producción de sus rendimientos y, precisamente la razón de ser de la prestación por desempleo, está en su configuración como "renta de sustitución" de los ingresos profesionales dejados de percibir y no tanto en el remedio de acreditadas situaciones de necesidad económica.

Con todo, su correcto funcionamiento exige implantar los mecanismos más adecuados de control de la realización de los actos tendentes a la constitución y extinción de dicha relación jurídica de protección. Cuestión que no está exenta de dificultades a la hora de determinar la concurrencia de las circunstancias y requisitos necesarios para la concesión de las prestaciones al asegurado. Su doble condición de empresario-trabajador se traduce en que las posibles irregularidades involuntarias en la tramitación de los actos de encuadramiento, puestas en conexión con las severas previsiones del legislador tendentes a la prevención del fraude y al control de la realización efectiva de dichos actos y su adecuación a la realidad, repercutan, directa y negativamente, sobre el beneficiario de la protección, resintiéndose el fin último al que debe tenderse en un sistema de Seguridad Social. En este "delicado equilibrio" debe moverse el diseño del régimen protector del trabajador autónomo y, por ende, la protección por cese de actividad del mismo[369].

---

[365] Tenor literal del Preámbulo del Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

[366] A la cual se augura un futuro incierto, que dependerá en gran medida de lo que decidan los propios autónomos. DE LA CASA QUESADA, S.: *La protección por desempleo en España. Configuración y régimen jurídico,* Granada (Comares), 2008, pág. 196.

[367] En cuanto a la gestión de estos recursos financieros destinados a la formación, orientación profesional y promoción de la actividad emprendedora, *ex* art. 19.2 RD 1541/2011, de 31 de octubre, será el Servicio Público de Empleo Estatal quien transfiera los recursos a los distintos Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas (órganos gestores de estas actuaciones), estableciendo una gestión de pago anticipado del 70% de los ingresos en marzo del año que se van a gastar en las actuaciones señaladas y un segundo pago, del 30% restante, a abonar en el mes de octubre.

[368] CERVILLA GARZÓN, Mª.J.: *La acción protectora de los trabajadores autónomos en el Sistema español de Seguridad Social,* Sevilla (Carl), 2005, pág. 132.

[369] DE LA CASA QUESADA, S.: *La protección por desempleo en España…,* cit., pág. 194.

8.2.- El ánimo fraudulento como premisa de partida para negar la protección por desempleo a los hijos menores de 30 años

La casuística jurisprudencial pone de manifiesto cómo el conflicto típico de la empresa familiar en los años sesenta hacía referencia a un pariente por afinidad --normalmente la esposa o el yerno-- que demandaba a su empresario familiar en reclamación de salarios o despido cuando las relaciones personales entre ellos se deterioraban[370]. En los años noventa, por contra, el conflicto típico tiene una fisonomía absolutamente distinta, al referir normalmente a un hijo o un cónyuge que suscribe un contrato temporal con una persona jurídica --de ordinario sociedad de responsabilidad limitada-- formada por dos o tres socios, uno de los cuales, o todos ellos, presenta el vínculo de parentesco con el demandante. Y además, el litigio no se traba entre ambas partes de la relación de trabajo, o no finalistamente entre ellas, sino que el propósito último que lo anima gira en torno a la concesión de las prestaciones por desempleo, solicitadas o disfrutadas al término del contrato por el hijo o cónyuge y denegadas o retiradas tenazmente por la Entidad Gestora. Ocasionalmente, el Servicio Público de Empleo Estatal --antiguo INEM-- ha llegado incluso a retirar la prestación que el trabajador había comenzado a percibir, con la correspondiente sanción[371] o bien a declarar que no le corresponde la prestación por descontarse del período necesario de carencia el trabajo prestado en una empresa familiar[372].

El cambio estructural apreciado en la diversa tipología de conflictos permite hablar además de un giro en las relaciones subyacentes entre los familiares que protagonizan los litigios que llegan a los Tribunales, pues si en los pronunciamientos judiciales de la década de los sesenta aparecían enfrentados hostilmente, en las de los noventa se les puede adivinar --o al menos así lo ha venido entendiendo la Entidad Gestora de las prestaciones por desempleo-- entrañablemente dedicados a la tarea de obtener unas rentas públicas con las cuales incrementar el patrimonio común.

Esto es, en un país abrumado por el paro, la solidaridad familiar se traduce en numerosas ocasiones en un contrato atípico, en cuya virtud se presta algún trabajo por debajo de la sinalagmaticidad exigible, al añadir un elemento causal de tipo gratuito consistente en la referida "solidaridad entre ambas partes o incluso la ocasión de ganancia"[373] --la eventual prestación por desempleo-- que de un modo tajante ha sido suprimida por el legislador en algunos supuestos concretos: hijos menores de 30 años que además convivan con su empleador, lo cual, *sensu contrario,* cabe considerar que no afecta ni a otros parientes, ni a los hijos mayores de 30 años, ni, por supuesto, a los hijos menores de esa edad que no convivan con su empleador.

En la praxis judicial, la rica diversidad de matices respecto a las situaciones del llamado "trabajo familiar" conlleva que el propio Tribunal Supremo y la jurisdicción ordinaria se hayan decantado por una determinada solución, concediendo o denegando la protección por desempleo, dependiendo de la situación concreta en la que se encuentren los solicitantes de tal beneficio, pues en la práctica, se han dado numerosas situaciones fraudulentas en las que bien bajo la cobertura de empresas societarias o bien por la condición de pariente, los empresarios o sus familiares se han encuadrado en el sistema de Seguridad Social como trabajadores por cuenta ajena con el objeto de obtener prestaciones por desempleo.

Por tal motivo, el Servicio Público de Empleo ha venido denegando, de forma casi sistemática, las prestaciones por desempleo en los supuestos en que el beneficiario tuviera un lazo familiar con el empresario, a veces incluso demostrándose, por parte del solicitante de las prestaciones, la ruptura de la presunción de no laboralidad. Y en el mismo sentido la jurisprudencia, incluso en unificación de doctrina[374], ha desestimado la condición de trabajador por cuenta ajena,

---

[370] La empresa es un pequeño negocio (una panadería) en las SSTCT 22 septiembre y 23 octubre 1964 o simplemente una tierra de labor, SSTCT 3 diciembre 1964 o 28 mayo 1965.

[371] STSJ Cantabria 23 mayo 1996 (AS 1996, 2226).

[372] STSJ Aragón 18 julio 1996 (AS 1996, 687).

[373] A partir de la argumentación de OJEDA AVILÉS, A.: "El trabajo familiar: una descripción del conflicto típico", cit., págs. 95 y ss.

[374] En tal sentido STS 13 marzo 2001 (RJ 2001, 3838) --referida a una hija que prestaba sus servicios en la empresa, una carnicería, perteneciente a su madre con la que convivió durante todo el período en que prestaba servicios en la

entendiendo que no se rompe la presunción de no laboralidad si media convivencia y dependencia económica.

Con estos antecedentes parece que el legislador, a la hora de elaborar el Estatuto del Trabajo Autónomo, no ha sido capaz de soslayar los tradicionales recelos y sospechas que las relaciones de trabajo en la empresa familiar suscitan, y de ahí las dudas que su propuesta plantea y la "indefendible" exclusión de la protección por desempleo de los hijos menores de 30 años que convivan con el empresario, contratados laboralmente por éste al amparo de lo previsto en la disposición adicional 10ª LETA, y por tanto, sujetos a la necesaria subordinación.

En cualquier caso, sea como fuere, lo cierto es que tal manifestación del legislador no representa un supuesto aislado, sino que viene a añadirse a otras normas, relativamente recientes, con las cuales se ha ampliado el ámbito de protección del mencionado Régimen General, pero con la salvedad de la protección por desempleo[375].

8.3.- Interpretación de la "convivencia" y dependencia económica ("estar a cargo")

La "convivencia" se ha considerado el factor fundamental para denegar las prestaciones por desempleo, al punto que algún autor ha considerado que este es el aspecto más importante para determinar la no laboralidad, relativizando la relevancia de la exigencia contenida en el art. 7.2 LGSS de que los familiares "estén a (su) cargo del empresario"[376]. Sin embargo, aun cuando es cierto que la inexistencia de convivencia facilita la prueba de la relación laboral (ya que es difícil, aunque no imposible, demostrar que alguien esté a cargo de un pariente sin convivir en el mismo hogar familiar) no cabe compartir totalmente dicha afirmación, pues de ser cierta habría que concluir que los cónyuges del empresario, que habitualmente convivan con ellos, jamás podrían ser considerados como trabajadores por cuenta ajena a pesar de que en los mismos pueda darse la condición de asalariados; lo cual desde luego no es lo que ocurre en realidad[377].

i los servicios prestados son objeto de un contrato de trabajo, la convivencia real entre los parientes tampoco debe estorbar a esta última calificación[378], pues la convivencia con el empresario no puede ser interpretada como mera convivencia física de estar o compartir el mismo techo, sino más bien como "compartir un patrimonio". Esto es, vendría a ser una comunidad patrimonial o alimenticia, siendo habitual que cuando existe tal comunidad patrimonial se dé la convivencia conjunta en el mismo hogar[379].

Por ello, tal y como viene indicando la jurisprudencia desde hace algún tiempo[380], el motivo determinante en la mayoría de los supuestos para denegar el carácter laboral de la relación es

---

empresa familiar. Aunque el INEM inicialmente denegó la prestación por desempleo, posteriormente en vía de suplicación fue concedido por el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias y, finalmente, rechazada por el Alto Tribunal. Para determinar la exclusión de la protección por desempleo se utiliza el art. 1.3 e) ET y no el 7.2 LGSS, cuando, realmente, habla no sólo de convivencia sino también de "estar a cargo", aspecto al que únicamente se refiere el precepto de la LGSS. A ésta le han seguido, entre otras, la STSJ Galicia 29 septiembre 2001 (JUR 2001, 319056), denegando la prestación de desempleo por no ser trabajador por cuenta ajena un descendiente de los socios de la empresa; STSJ Aragón 21 enero 2002 (JUR 2002, 73153), al no apreciar la existencia de una "relación de dependencia con una sociedad real, ajena a quien formalmente aparece como su empleado, tratándose en efecto de una contratación laboral aparente, creada, entre otros fines, "para la obtención de la pretensión litigiosa"; STSJ Extremadura 9 marzo 2005 (AS 2005, 532), denegando la prestación por considerar que se trata de un trabajo familiar o STSJ Canarias/Las Palmas 29 septiembre 2005 (JUR 2005, 262442), al considerar la inexistencia de relación laboral.

[375] A título de ejemplo, el RD 176/2006, de 10 de febrero, sobre términos y condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los dirigentes religiosos e imanes de las comunidades integradas en la Comunidad Islámica de España.

[376] GÓMEZ CABALLERO, P.: *Los trabajadores autónomos y la Seguridad Social: campo de aplicación y acción protectora del RETA,* cit., pág. 36.

[377] ÁLVAREZ CORTÉS, J.C.: "La presunción de la condición de trabajador autónomo de los familiares del empresario en la protección por desempleo. A propósito de las SSTS de 17 de enero de 2001 y de 13 de marzo de 2001", cit., pág. 213.

[378] Parafraseando a LUJÁN ALCARAZ, J.: *La contratación privada de servicios y el contrato de trabajo (Contribución al estudio del ámbito de aplicación del Derecho del Trabajo),* cit., pág. 227.

[379] Si bien caben excepciones. En tal sentido, GARCÍA NINET, J.I.: "La regulación del trabajo familiar y su incidencia en el ámbito de la Seguridad Social con especial referencia al Régimen Especial de Empleados de Hogar", *TS,* núm. 6, 1991, pág. 26.

[380] Vid. al respecto el estudio señero de GÁRATE CASTRO, J.: "La exclusión del cónyuge del empresario en el sistema de la Seguridad Social", *JSSS,* núm. 6, 1989, págs. 319 y ss.

el hecho de encontrarse "a cargo" del familiar que ostenta la condición de empresario[381]. Como ha precisado el Tribunal Supremo en unificación de doctrina[382], en las relaciones con los trabajadores familiares, salvo prueba en contrario, no existe relación laboral por no existir ajenidad que es una de las notas características del trabajo asalariado.

De hecho, el fundamento de la propia presunción de no laboralidad hay que hallarlo en la naturaleza propia del trabajo familiar, normalmente inmerso en una comunidad de intereses incompatible con los lazos de dependencia --en sentido técnico laboral[383]-- y con la concurrencia de las notas de ajenidad y retribución. Esto es, parafraseando al Alto Tribunal, no cabe la condición de asalariado si lo que realmente perciben los trabajadores familiares como contraprestación consiste en una participación en los rendimientos económicos de la actividad, corriendo igualmente con los riesgos --aunque sólo sea en el terreno fáctico[384]--. Sin embargo, aunque de facto se presuma tal situación por la jurisprudencia social, el razonamiento empleado para alegar la inexistencia de ajenidad "cuando tales frutos o resultados se destinan a un fondo social o familiar común", deja mucho que desear ya que es imposible conocer, *a priori*, en qué se gastan los parientes --en este caso hijos-- el salario percibido, siendo posible que el mismo se invierta precisamente en lo contrario, esto es, en obtener un cierto grado de independencia respecto de sus progenitores[385].

En sentido contrario, la motivación adoptada por el Alto Tribunal para conceder las prestaciones por desempleo, rompiendo la presunción de no laboralidad[386], parte de considerar que cuando el empresario es una persona jurídica no puede hablarse en puridad de "parientes del empresario". Dado que hoy día la mayoría de las empresas familiares adoptan forma jurídica societaria, la jurisprudencia ha matizado la afirmación para considerar que podrá existir trabajo familiar en sociedades siempre y cuando, al levantar o traspasar el velo de la persona jurídica, el accionista mayoritario sea cónyuge o familiar hasta el segundo grado de trabajadores que prestan sus servicios para tales sociedades y, además, que conviva con ellos y se encuentren a sus expensas, teniendo que considerarse en tales casos a los familiares del empresario como trabajadores por cuenta propia, y por ello sin derecho a protección por desempleo.

En tales supuestos, y salvo que medie la oportuna prueba en contra, dándose estas circunstancias se aprecia la existencia de una empresa familiar para la cual se prestan servicios, generando una situación de exclusión de la condición de trabajador por cuenta ajena, salvo que por parte del familiar del "socio trabajador" con control de la sociedad se rompa la presunción de no laboralidad. Y para ello resulta tremendamente útil recordar el régimen jurídico vigente, tras la adopción de la disposición adicional 27ª de la LGSS. Junto a ello, en aplicación del art. 7.2 LGSS, aunque los familiares tengan la propiedad o el control efectivo de la empresa, puede probarse la condición de trabajador por cuenta ajena, demostrando que "el pariente de que se trate lleva acabo realmente una verdadera prestación de servicios

[381] En tal sentido, PIÑEYROA DE LA FUENTE, A.J.: *La Seguridad Social de los trabajadores autónomos*, cit., pág. 55.

[382] En la STS 13 marzo 2001 (RJ 2001, 3838) aun reconociéndose implícitamente la existencia de retribuciones de su ascendiente, en forma de salario y pese a que la formalización de la relación entre madre e hija se había realizado tal y como se hace para cualquier trabajador por cuenta ajena (afiliación al Régimen General y, en coherencia con ello, cotización sobre los salarios reales percibidos) se indica que no existe ajenidad porque "tales frutos se destinan a un fondo social o familiar común".

[383] Recordando los estudios ya clásicos de RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "La dependencia y la extensión del ámbito del Derecho del Trabajo", *RPS*, núm. 71, 1966, págs. 158-159; ALBIOL MONTESINOS, I.: "En torno a la polémica ajenidad-dependencia", *CCDT*, núm. 1, 1971, págs. 1 y ss.; MONTOYA MELGAR, A.: "Sobre el trabajo dependiente como categoría delimitadora del Derecho del Trabajo", en AA.VV. (CRUZ VILLALÓN, J., Coord.): *Trabajo subordinado y trabajo autónomo en la delimitación de fronteras del Derecho del Trabajo*..., cit., pág. 58 o SANGUINETI RAYMOND, W.: "La dependencia y las nuevas realidades económicas y sociales ¿un concepto en crisis?", *TL,* núm. 40, 1996, págs. 53 y ss.

[384] LAFUENTE SUÁREZ, J.L.: "La inclusión de familiares colaboradores en el Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores Autónomos", *TS*, núm. 37, 1994, pág. 63.

[385] Tajante, en tal sentido, ÁLVAREZ CORTÉS, J.C.: "La presunción de la condición de trabajador autónomo de los familiares del empresario en la protección por desempleo. A propósito de las SSTS de 17 de enero de 2001 y de 13 de marzo de 2001", cit., págs. 214-215, al considerar que de hecho, en la actualidad, los hijos mayores que no pueden abandonar el hogar paterno, en la mayoría de los casos por el coste de la vivienda, cuando encuentran un trabajo utilizan el salario obtenido para evitar depender económicamente de sus padres, dejando de "estar a cargo" de los mismos, pese a vivir en el mismo lugar.

[386] SSTS 25 noviembre y 19 y 22 diciembre 1997 (RJ 1997, 8623, 9520 y 9530); 18 marzo 1998 (RJ 1998, 3724); 10 y 19 abril 2000 (RJ 2000, 2764 y 4247) y 17 enero 2001 (RJ 2001, 778).

debidamente retribuida"[387] salvo, cabe entender tras la entrada en vigor del Estatuto del Trabajo Autónomo, que se trate de hijos menores de 30 años que convivan con el empleador, en cuyo caso la prestación por desempleo se ha excluido por Ley.

8.4.- Consideración final a modo de *lege ferenda*

Sólo el ánimo de obtener la prestación por desempleo no puede motivar el alta de un familiar como trabajador, pues lo que se paga como cotización y en concepto de impuestos equivale a lo que después se percibirá como prestación por tal contingencia[388]. Sin embargo, el fraude no debería presumirse[389] resultando más equitativo exigir la necesaria presencia de otros datos que evidencien la finalidad fraudulenta[390]. Los arts. 6.4 y 7.2 del Código Civil proscriben el fraude pero no lo presumen. En consecuencia, "si la Entidad Gestora entiende que éste existe y debe aplicarse la doctrina del levantamiento del velo para penetrar en el sustrato personal de la sociedad, con el argumento de que la persona jurídica está siendo utilizada instrumentalmente en beneficio de sus socios, está obligada a alegar el fraude y practicar prueba para acreditarlo, no siendo dable inferirlo de la mera constatación de que el socio minoritario que trabaja por cuenta ajena es pariente de otros socios"[391].

El legislador, una vez más, ha utilizado el método más expeditivo, la exclusión de la protección por desempleo --pese a reconocer la existencia de relación laboral-- olvidando la doctrina constitucional que en su día proscribió (STCo 2/1992) que un trabajador por cuenta ajena

---

[387] Unificando doctrina, STS 17 enero 2001 (RJ 2001, 778), considera que es correcta "la afiliación y alta en el Régimen General de la Seguridad Social por parte del cónyuge de accionista y administrador único de la empresa, teniendo derecho a gozar de la plena protección que este Régimen otorga, entre la que se encuentra la protección por desempleo". A la que siguen, entre otras, la STSJ Andalucía/Sevilla 11 octubre 2001 (JUR 2003, 2255), considerando beneficiarios al cónyuge y padre de socios de empresa familiar al haberse demostrado de forma suficiente la existencia de un verdadero contrato de trabajo, acompañado de la retribución y del cumplimiento de las obligaciones sociales y tributarias correspondientes; STSJ Islas Baleares 16 diciembre 2002 (AS 2003, 1792), otorgando la prestación a hijo y sobrino de socios de empresa familiar, al considerar destruida la presunción *iuris tantum* del art. 1.3 ET y 7.2 LGSS en los siguientes términos: "las participaciones sociales de la madre del actor cubren el 50% del capital social, lo que unido al otro 50% que posee su tío, permite afirmar la existencia de un patrimonio familiar común, lo que unido a la circunstancia de que el actor convive con su madre, hace presumir el carácter familiar de los servicios prestados que desvirtúa la nota de ajenidad. Ahora bien, se declara probado que el actor trabajó y percibió su retribución desde el 4 de octubre de 1996 hasta el 10 de octubre de 2000, estando de alta y cotizando al RGSS, cuando la titularidad de la empresa había sido vendida a una entidad mercantil de la envergadura de Fomento de Construcciones y Contratas S.A., que ha continuado la actividad empresarial... por lo cual cabe considerarlo como un trabajador por cuenta ajena"; STSJ Cataluña 21 octubre 2002 (AS 2002, 3459) --considera beneficiario a hijo de socio mayoritario y administrador único, bajo el argumento de que no puede realizarse una aplicación de los arts. 1.3 e) ET y 7.2 LGSS "que desnaturalice su esencia de presunción susceptible de prueba en contrario, para transformarla en presunción *iuris et de iure"*-- y 13 noviembre 2003 (AS 2003, 4225), al estimar que cuando "se acredita la condición de asalariado del familiar, ha de serle reconocida la de trabajador por cuenta ajena de la que no puede ser excluido por la sola razón de su parentesco con titulares de la sociedad, o por su titularidad de una parte de las acciones, cuando éstas no superan el 50% del capital social"; la STSJ Andalucía/Sevilla 17 enero 2003 (JUR 2003, 174145), considera beneficiario al cónyuge de socio de la empresa con participación accionarial inferior al 50%; STSJ Galicia 16 junio 2003 (AS 2003, 3579), otorga la prestación por desempleo a un accionista de la empresa que además tiene parentesco con los titulares de la misma, al haberse probado, entre otras circunstancias, que la madre del actor formuló consulta a la TGSS al inicio de la relación laboral concertada con el mismo acerca de "cual es el Régimen en que debía encuadrarse, haciendo constar su condición de partícipe minoritario en la sociedad, la existencia de un contrato de trabajo --que acompaña-- y una retribución mensual, y respondiendo dicha TGSS que el Régimen adecuado es el General". Más recientes, también concediendo la prestación en caso de trabajos familiares, al considerar que "cuando se acredite la condición de asalariado del familiar, ha de serle reconocida la de trabajador por cuenta ajena", si perciben una retribución mensual que excede de lo que comúnmente se conoce como "dinero de bolsillo" o "paga semanal" –denominación de las cantidades proporcionadas a los hijos dependientes para los pequeños gastos fuera de casa--, pueden consultarse las STS 5 noviembre 2008 (Rec. 1433/2007) y STSJ Madrid 18 enero 2010 (Rec. 5454/2009).

[388] STSJ Castilla y León 29 octubre 1993 (AS 1993, 4350).

[389] Pues si bien en la gran mayoría de los casos el demandante es también el único trabajador de la empresa, la cual revela así su identidad de negocio personal o familiar (una tienda, un bar, una consultora) donde el empresario es en realidad autopatrono, en otras ocasiones la doctrina judicial ha llegado a soluciones opuestas a partir del supuesto fáctico concurrente. Paradigmática en este sentido resultó la STS 19 octubre 1994 (RJ 1994, 8060), al tratarse de una plantilla de unos pocos trabajadores y además con el agravante de que el demandante no es el único despedido, sino que queda afectado por un expediente de regulación de empleo con otros compañeros más, homologado por la autoridad competente. El tales circunstancia el Tribunal Supremo --para el caso de un hijo cuyos padres habían constituido una sociedad limitada-- considera evidente su condición de trabajador por cuenta ajena en los siguientes términos: "si en virtud de dicha autorización se extinguió la relación laboral del actor, calificándola como relación laboral por cuenta ajena, resolución firme, no cabe que con posterioridad el INEM deniegue la prestación cuando el trabajador la solicita, negando su condición de trabajador por cuenta ajena en base a la presunción establecida en el artículo 1.3 c) del ET..., por cuanto se trata de una cuestión ya resuelta [...] y que no cabe volver a plantear".

[390] STSJ Murcia 17 octubre 1995 (AS 1995, 4047).

[391] STSJ Cataluña 13 noviembre 2003 (AS 2003, 4225).

recibiera un tratamiento distinto en materia de Seguridad Social en razón única y exclusivamente del vínculo de parentesco.

El presente ejemplo muestra además que el sistema de protección por desempleo aún está muy lejos de alcanzar el principio de universalidad subjetiva que proclama el art. 41 CE, a pesar de la expansión del ámbito subjetivo del sistema de protección producido en los últimos años, debido sobre todo al fenómeno de inserción social. Dicho principio de universalidad conlleva, por un lado, la consideración del reconocimiento del derecho a la protección a la población en su totalidad y, por otro, el favorecimiento de la cobertura de todas las situaciones de necesidad que puedan presentarse asociadas a la misma. Sólo el reconocimiento de una ayuda o prestación genuinamente asistencial a todos los ciudadanos sin empleo, con capacidad y voluntad de trabajar, que se encuentren en una situación real de necesidad por carecer de recursos suficientes para subsistir, permitiría dar por alcanzado ese nivel universal de cobertura.

Cabría pensar, por tanto, en la posibilidad de suprimir los criterios restrictivos actuales de acceso a la prestación si bien, para llevarlo a cabo, sería necesario corregir previamente los factores perversos o desviados derivados del mercado de trabajo (elevado índice de contratación temporal no causal en fraude de ley, con contratos temporales encadenados que se alternan con la prestación de desempleo…) considerando, a su vez, la hipótesis de exigir períodos inferiores de cotización a los colectivos excluidos de protección para permitirles el acceso a la misma. El Derecho comparado aporta fórmulas que exigen menor período cotizado en función de la edad o de las cargas familiares, tal como ocurre, por ejemplo, en Austria, donde a los menores de veinticinco años se les exige seis meses y no un año, o en Bélgica, donde este requisito se modula en función de la edad[392].

[392] DE LA CASA QUESADA, S.: *La protección por desempleo en España…*, cit., pág. 408.

IV.- Bibliografía

AA.VV. (ALARIO TRIGUEROS, M.E., Dir. y Coord.): *Evolución de la inserción laboral de las mujeres en Castilla y León,* Valladolid (CESCYL), 2011.

AA.VV. (CRUZ VILLALÓN, J., Coord.): *Eficacia de las normas laborales desde la perspectiva de la calidad en el empleo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2010.

AA.VV. (DE LA CASA QUESADA, R. y VALLECILLO GÁMEZ, Mª.R., Coords): *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo,* Albacete (Bomarzo), 2011.

AA.VV. (GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., Coord.): *La Ley 45/2002, de reforma de la protección por desempleo. (La "reforma" de la reforma del despido, de los salarios de tramitación y del desempleo),* Valladolid (Lex Nova), 2003.

AA.VV. (LOUSADA AROCHENA, J.F., Coord.): *Ley de Igualdad y contrato de trabajo,* Santiago de Compostela (Francis Lefebvre), 2007.

AA.VV. (LUJÁN ALCARAZ, J., Dir.): *El Estatuto del Trabajo Autónomo. Análisis de la Ley 20/2007, de 11 de julio,* Murcia (Laborum), 2007.

AA.VV. (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M., Coord): *Experiencias prácticas de desarrollo local. Diecinueve estudios de dinamización socioeconómica en ámbitos locales,* Barcelona (Ediciones Bayer Hnos), 2001.

AA.VV. (TOHARIA CORTÉS, L., Coord.): *El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico,* Madrid (MTAS), 2005.

AA.VV. (TOHARIA CORTÉS, L., Dir.)**:** *Efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para el empleo en la afiliación a la Seguridad Social: un intento de evaluación macroeconómica, macroeconómica e institucional,* Madrid (MTAS), 2008. *http://www.observatorionegociacioncolectiva.org/comunes/temp/recursos/99998/237839.pdf.*

AA.VV.: *Guía para la pequeña y mediana empresa familiar,* Madrid (Ministerio de Economía), 2003.

AA.VV.: *La igualdad ante la ley y la no discriminación en las relaciones laborales,* XV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Madrid (MTAS), 2005.

AA.VV.: *Un Estatuto para la promoción y tutela del trabajador autónomo (Informe de la Comisión de Expertos para la elaboración de un Estatuto del Trabajador Autónomo),* Madrid (MTAS), 2006.

AA.VV.: *Estudio sobre las oportunidades para la creación de empleo en el medio rural,* Madrid (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural), 2011.

AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios): *La política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social*, Madrid, 2009. Enlace Web: *http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/E14.pdf.*

AGRA VIFORCOS, B.: *Derecho de la seguridad y salud en el trabajo,* León (EOLAS), 2011.

ALARCÓN CARACUEL, M.R.: *La Seguridad Social en España,* Pamplona (Aranzadi), 1999.

ALARCÓN CARACUEL, M.R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: *Compendio de Seguridad Social,* 4ª ed., Madrid (Tecnos), 1991.

ALBIOL MONTESINOS, I.: "En torno a la polémica ajenidad-dependencia", *CCDT*, núm. 1, 1971.

ALEMÁN PÁEZ, F.: "Políticas de empleo y constitucionalización territorial del Estado: un análisis cuantitativo", *DL,* núm. 88, 2010.

ALFONSO MELLADO, C.L.: *La nueva regulación del contrato de trabajo a tiempo parcial: aspectos laborales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1999.

ALONSO OLEA, M.: "El trabajo como bien escaso" en AA.VV. (DURAN LÓPEZ, F., Coord.).: *Las relaciones laborales y la reorganización del sistema productivo,* Córdoba (Monte de Piedad y Caja de Ahorros), 1983.

- *El trabajo como bien escaso y la reforma de su mercado,* Madrid (Civitas), 1995.

ÁLVAREZ CORTÉS, J.C.: "La presunción de la condición de trabajador autónomo de los familiares del empresario en la protección por desempleo. A propósito de las SSTS de 17 de enero de 2001 y de 13 de marzo de 2001", *TL,* núm. 63, 2002.

ÁLVAREZ CUESTA, H.: "Un 'nuevo' contenido en los convenios colectivos: los planes de igualdad entre mujeres y hombres", *AL,* núm. 2, 2008.

- "El RETA como régimen general de los trabajadores autónomos", en AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R., Dir. y ÁLVAREZ CUESTA, H., Coord.): *Regímenes y sistemas especiales de la Seguridad Social,* Cizur Menor (Aranzadi-Thomson Reuters), 2011.

ANALISTAS DE RELACIONES INDUSTRIALES.: "Un informe necesariamente conflictivo", *RL,* núm. 17, 2000.

APARICIO TOVAR, J.: "Incentivos en materia de Seguridad Social a la contratación indefinida", *Gaceta Sindical,* núm. 158, 1997.

APPELBAUM, E. y SCHETTKAT, R.: "El empleo y la productividad en las economías industriales", *RIT,* núms. 4-5, Vol. 114, 1995.

ARAGÓN MEDINA, J. y ROCHA SÁNCHEZ, F.: *La dimensión territorial de las políticas de fomento de empleo en España,* Madrid (Fundación 1 de mayo), 2003.

ARAGÓN, J.; ROCHA, F. y TORRENTS, J.: *Pactos y medidas de fomento de empleo en las Comunidades Autónomas,* Madrid (MTAS), 2001.

ARANGO FERNÁNDEZ, J.: *La protección por desempleo en España,* Madrid (CES), 1999.

BAJÉN GARCÍA, A.: "El fomento del trabajo autónomo en España", *DL,* núm. 78, 2006.

BALLESTER PASTOR, I.: "Acerca del encuadramiento del menor emancipado en el Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos", *TS*, núm. 70, 1996.

- "Ayudas al fomento del empleo autónomo introducidas por la Ley 45/2002. Validez de la solicitud de abono de la prestación por desempleo ya reconocida, de forma trimestral, para subvencionar la cotización a la Seguridad Social del nuevo trabajador por cuenta propia tras el inicio de su actividad: comentario a la STSJ Extremadura, de 14 octubre 2003", *AS,* núm. 618, 2004.

BALLESTER PASTOR, Mª.A.: "La jurisprudencia del TS en torno a la concatenación contractual: declaraciones de principios y quiebras en un contexto de precariedad laboral", *AS,* núm. 9, 2000.

BARREIRO GONZÁLEZ; CAVAS MARTÍNEZ, F. y FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: *Contratos laborales temporales. Guía legal, jurisprudencial y práctica*, Madrid (La Ley), 1993.

BARRIOS BAUDOR, G.L. y APILLUELO MARTÍN, M.: "Fomento y promoción del autoempleo", en AA.VV. (BARRIOS BAUDOR, G.L., Dir.): *Tratado del Trabajo Autónomo,* 2ª ed., Cizur Menor (Aranzadi-Thomson Reuters), 2010.

BLANCO RODRÍGUEZ, J.E.: "La Seguridad Social de los trabajadores independientes en España", *RPS*, núm. 35, 1963.

BLASCO LAHOZ, J.F.: "Una puesta en orden del régimen jurídico del nivel asistencial de la protección por desempleo tras sus últimas modificaciones", *TS*, núm. 32/33, 1993.

- *El régimen especial de trabajadores autónomos,* Valencia (Tirant lo Blanch), 1995.

BORRAJO DACRUZ, E.: "Los nuevos contratos laborales o la magia social de las leyes pactadas", *AL*, núm. 26, 1997.

- "El sistema público de Seguridad Social: presente inquieto y futuro abierto", *AL*, núm. 1, 1999.

- "La reconversión del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: puntos críticos", en AA.VV. (PEDRAJAS MORENO, A., Coord.): *Las reformas laborales: análisis y aplicación práctica*, Valladolid (Lex Nova), 1999.

CABERO MORÁN, E.: "Política de empleo para jóvenes en la Unión Europea", en AA.VV. (MORGADO PANADERO, P.): *Jóvenes y políticas públicas,* Madrid (La Ley-Universidad de Salamanca), 2008.

CABEZA PEREIRO, J.: *La estrategia europea para el empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español,* Madrid (MTIN), 2011.

CABEZA PEREIRO, J. y LOUSADA AROCHENA, J.F.: *El nuevo régimen legal del trabajo a tiempo parcial,* Granada (Comares), 1999.

CAMAS RODA, F.: *La formación profesional en los ámbitos educativo y laboral,* Cizur Menor (Aranzadi-Thomson Reuters), 2007.

- "La edad y la formación para el empleo, especial referencia a la estrategia de aprendizaje permanente en el ámbito europeo y español", en AA.VV. (CABEZA PEREIRO, J.; BALLESTER PASTOR, Mª.A. y FERNÁNDEZ PRIETO, M., Dirs.): *La relevancia de la edad en la relación laboral y de Seguridad Social,* Cizur Menor (Aranzadi-Thomson Reuters), 2009.

CAMPS RUIZ, L.M.: "Los incentivos en materia de Seguridad Social para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo" en ALBIOL MONTESINOS, I., *et alii: La reforma laboral de 1997,* Valencia (Tirant lo Blanch), 1997.

CARDENAL CARRO, M. y HIERRO HIERRO, J.: "Una respuesta a la crisis económica en el ámbito del empleo autónomo: el Real Decreto 1300/2009, de 21 de julio", *AS,* núm. 11, 2009.

CARRASCO GARCÍA, N.: "El empleo a tiempo parcial: evolución reciente y tendencias", *Economistas,* núm. 70, 1996.

CARRIL VÁZQUEZ, X.M.: *La seguridad social de los trabajadores del mar,* Madrid (Civitas), 1999.

CASAS BAAMONDE, Mª.E.: "El acceso al empleo y las modalidades de contratación laboral", en AA.VV. (MARTÍNEZ ABASCAL, V.A., Coord.): *La nueva regulación de las relaciones laborales. Primeras Jornadas Universitarias Tarraconenses de Derecho Social*, Tarragona (Universidad Rovira i Virgili) 1995.

- "Diálogo y concertación social: el Acuerdo Interconfederal sobre Estructura de la Negociación Colectiva", *RL*, núm. 10, 1997.

- "El principio de autonomía en la organización del sistema europeo de negociación colectiva y el desarrollo de la dimensión convencional del derecho social comunitario", *RL,* núm. 22, 1999.

CASTILLO, J.J.: "Descentralización productiva, trabajo y pequeña empresa (estudio de un caso)", *RL*, núm. 8, 1985.

CASTILLO, S.: "El paro en España: una encuesta a estudiosos del mercado de trabajo", *DL,* núm. 52, 1997.

CAVAS MARTÍNEZ, F.; RODRÍGUEZ INIESTA, G. y FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: "La protección social de los trabajadores autónomos", en AA.VV. (BARRIOS BAUDOR, G.L., Dir.): *Tratado del Trabajo Autónomo,* 2ª ed., Cizur Menor (Aranzadi-Thomson Reuters), 2010.

CERVILLA GARZÓN, Mª.J.: *La acción protectora de los trabajadores autónomos en el Sistema español de Seguridad Social,* Sevilla (Carl), 2005.

- "Revisión de la 'habitualidad' exigida a los trabajadores autónomos a la luz de su Estatuto y de las resoluciones jurisprudenciales", *AL,* núm. 16, 2011.

CES (CASTILLA–LA MANCHA).: *Jóvenes y mercado de trabajo en Castilla-La Mancha.* Estudio a iniciativa propia aprobado en el Pleno el día 14 de julio de 2011. Enlace Web: http://www.ces-clm.es.

CES (CASTILLA Y LEÓN): *Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Aplicación de la Ley 39/2006 en Castilla y León,* 2010.

CES (CASTILLA Y LEÓN): *Situación económica y social de Castilla y León en 2010,* T. I (Economía, Mercado laboral, Calidad de vida y protección social), Valladolid (CES-CASTILLA Y LEÓN), 2011.

CES: *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan Nacional para la inclusión social,* Madrid (CES), 2001.

- *Segundo Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad socioeconómica española*, Colección Informes, Madrid (CES), 2004.

CHAMORRO Y ZARZA, J.A.: "El Derecho Financiero y el fomento del empleo", en AA.VV. (MORGADO PANADERO, P, Coord.): *Empleo, trabajo autónomo y economía social,* Granada (Comares), 2010.

CHOCRÓN GIRÁLDEZ, A.M.: "Problemática que plantea la inclusión del menor emancipado en el ámbito de aplicación del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Comentario a la STSJ Sala de lo Social de Murcia de 9 de abril de 2001", *AS,* 2001, T. II.

COMISIÓN EUROPEA.: *First report on local development and employment initiatives. Lessons for territorial and local employment pacts* y *Territorial employment pacts-examples of good practice,* Luxemburgo, 1997.

CRUZ ROCHE, I.: "La protección por desempleo", en AA.VV.: *V Informe sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000,* Madrid (MTAS), 1994.

CRUZ VILLALÓN, J.: "Los instrumentos de fomento de la contratación indefinida" en AA.VV. (RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.; VALDÉS DAL-RE, F. y CASAS BAAMONDE, Mª.E. Coords.): *Estabilidad en el empleo, diálogo social y negociación colectiva. La reforma laboral de 1997,* Madrid (Tecnos), 1998.

- "En busca de la estabilidad perdida", *TL,* núm. 85, 2006.

- "Contratación temporal y descentralización productiva", en AA.VV. (CAMPS, L.; RAMÍREZ, J.M y SALA, T., Dirs.): *Crisis, reforma y futuro del Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos en memoria del profesor Ignacio Albiol Montesinos,* Valencia (Tirant lo Blanch), 2010.

DE LA CASA QUESADA, S.: *La protección por desempleo en España. Configuración y régimen jurídico,* Granada (Comares), 2008.

- "'Más madera' en la lucha contra el desempleo: Comentario de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas", *RTSS (CEF),* núm. 327, 2010.

DE LA VILLA GIL, L.E.: "Reforma de la Seguridad Social y Estado del bienestar en España", en AA.VV.: *Reforma laboral, tutela judicial y derechos fundamentales. Estudios en homenaje a Juan Antonio Linares Lorente,* Madrid (CGPJ), 1997.

- "Administradores sociales y Seguridad Social", *TS,* núm. 88, 1998.

- "'*Do ut facias'*. En torno a los estímulos a la contratación laboral", *RFDUCM,* núm. 23, 1999.

DEL REY GUANTER, S.: "Norma estatal, negociación colectiva y estabilidad en el empleo", en

AA.VV.: *La duración del contrato de trabajo*, Madrid (CES), 1996.

DEL REY GUANTER, S. y GALA DURÁN, C.: "El nuevo encuadramiento en la Seguridad Social de los administradores sociales y trabajadores tras la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social", *RL,* 1999, T. I.

DEL VAL TENA, A.L.: "Capitalización de la prestación por desempleo: ¿es indebida la prestación reconocida al trabajador despedido cuando se incorpora a una sociedad laboral y antes de la resolución judicial extintiva de su contrato?", *AS,* núm. 3, 2006.

DEL VALLE PASCUAL, J.M.: "Business universitatis", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho,* núm. 23, 2011.

DESDENTADO BONETE, A.: "El encuadramiento en la Seguridad Social de los altos directivos laborales, los administradores sociales y las personas que prestan servicios para sociedades capitalistas", *RDS,* núm. 2, 1998.

- *Administradores sociales, altos directivos y socios trabajadores,* Valladolid (Lex Nova), 2000.

- "Administradores sociales: relación profesional y encuadramiento en la Seguridad Social. Un repaso crítico por la última jurisprudencia", *Justicia Laboral,* núm. 21, 2005.

- "El futuro de la Seguridad Social de los trabajadores autónomos: reflexiones críticas con algunas propuestas", *AL,* núm. 15, 2011.

DESDENTADO BONETE, A. y CRUZ ROCHE, I.: "Las prestaciones de desempleo ante la crisis", *PEE,* núms. 12-13, 1982.

DESDENTADO BONETE, A. y DESDENTADO DAROCA, E.: *Administradores sociales, altos directivos y socios trabajadores: calificación y concurrencia de relaciones profesionales, responsabilidad laboral y encuadramiento en la Seguridad Social,* Valladolid (Lex Nova), 2000.

DESDENTADO BONETE, A. y MERCADER UGUINA, J.R.: "La protección social en el nuevo contrato a tiempo parcial", *RL,* núm. 19, 1999.

DESDENTADO BONETE, A. y TEJERINA ALONSO, J.I.: "Contrato de trabajo a tiempo parcial y prestaciones de la Seguridad Social", *TS,* núm. 85, 1998.

- *La Seguridad Social de los trabajadores autónomos,* Valladolid (Lex Nova), 2004.

EMBID IRUJO, A.: "Universidad y competitividad. (Premisas para un debate)", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho,* núm. 23, 2011.

EOI: *Acceso de los jóvenes al mercado de trabajo: situación actual, políticas, frenos y motivaciones. aplicación en las Comunidades Autónomas de Castilla y León y Castilla-La Mancha,* 2003.

ESCOBAR JIMÉNEZ, J.: "La flexibilidad del mercado de trabajo en la protección social. Especial referencia sobre los contratos de aprendizaje y a tiempo parcial marginales: algunas reflexiones sobre su posible inconstitucionalidad", en AA.VV. (BAYLOS GRAU, A., Coord.).: *La reforma laboral de 1994*, Cuenca (Universidad de Castilla-La Mancha), 1996.

ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: "Nuevos vientos fríos en la protección por desempleo", *RL*, núms. 5-6, 1994.

- "Los incentivos a la contratación estable a tiempo parcial: un significativo y polémico cambio de rumbo", en AA.VV. (CASAS BAAMONDE, Mª.E. y VALDÉS DAL-RE, F., Coord.): *Los contratos de trabajo a tiempo parcial,* Valladolid (Lex Nova), 1999.

- "Los estímulos a la contratación laboral: una apuesta, no del todo uniforme, en favor del empleo estable", *RL,* núm. 6, 2000.

- "Los estímulos a la contratación laboral: una apuesta, no del todo uniforme, en favor del empleo estable" en AA.VV. (MARTÍNEZ ABASCAL, V.A., Coord.): *Presente y futuro de la contratación laboral y de las pensiones,* Granada (Comares), 2000.

- “Planes de igualdad en la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres”, *RL*, núm. 9, 2007.

FERNÁNDEZ COLLADOS, Mª.B.: “La adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior en la Facultad de Ciencias del Trabajo de la Universidad de Murcia: la perspectiva del estudiante”, en AA.VV. (CASTRO, A. y GUILLÉN-RIQUELME, A., Comp.).: *VII Foro sobre Evaluación de la Calidad de la Investigación y de la Educación Superior: Libro de capítulos,* Granada (Asociación Española de Psicología Conductual), 2010.

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y ÁLVAREZ CUESTA, H.: “Planificación y ejecución de la política de empleo”, en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, Mª.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., Dirs. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., Coord.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, actualizado con la reforma laboral,* Granada (Comares), 2010.

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R.: “Cooperación entre las Administraciones Públicas”, en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C.; OLARTE ENCABO, S. y RIVAS VALLEJO, P., Dir. y Coord.): *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril de 2008,* Granada (Comares), 2008.

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.; AGRA VIFORCOS, B.; TASCÓN LÓPEZ, R. y ÁLVAREZ CUESTA, H.: “La protección social de los autónomos y de los trabajadores del campo (un estudio de los Regímenes especiales de la Seguridad Social con mayor incidencia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León)”, *Revista de Investigación Ecónomica y Social de Castilla y León,* núm. 4, 2001.

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.; MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *El Derecho del Trabajo tras las últimas reformas “flexibilizadoras” de la relación laboral*, Madrid (CGPJ), 1998.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.; ABRIL LARRAINZAR, Mª.P. y MEGINO FERNÁNDEZ, D.: *La reforma laboral de 2010: un análisis teórico-practico,* Madrid (CEF), 2010.

FERNÁNDEZ LÓPEZ, Mª.F.: “Los incentivos para el fomento de la contratación indefinida”, en AA.VV. (VALDÉS DAL-RE, F., Dir.): *La reforma pactada de las legislaciones laboral y de Seguridad Social,* Valladolid (Lex Nova), 1997.

FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: *Prestaciones contributivas del Régimen General de la Seguridad Social,* Alicante (Universidad), 1997.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, E.: “Aprendizaje experiencial, investigación-acción y creación organizacional de saber. La formación concebida como una zona de innovación profesional”, *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, núm.12, 2009.

FERNÁNDEZ URRUTIA, A.: “Trabajadores fijos-discontinuos y prestaciones de incapacidad temporal y maternidad: peculiaridades relativas al requisito de alta, determinación de la base reguladora y abono de las prestaciones”, *TS,* núm. 85, 1998.

FERRANTE, A.: “El trabajo familiar en el Derecho español: el trabajo ¿autónomo? de sus miembros entre las mallas laborales y civiles”, *RTSS(CEF),* núm. 292, 2007.

- “La inscripción en el RETA del menor emancipado: un ejemplo de desajuste normativo”, *AS,* núm. 4, 2005.

FINA, LL.: *El reto del empleo,* Madrid (Mac Graw Hill), 2001.

FITA ORTEGA, F.: *La pequeña y mediana empresa en el ordenamiento jurídico-laboral*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1997.

FREEMAN, C.; SOETE, L. y EFENDIOGLU, U.: “El auge de la tecnología de la comunicación y sus efectos en el empleo”, *RIT,* núms. 4-5, Vol. 114, 1995.

GALIANA MORENO, J.Mª.: “Notas sobre el nuevo régimen de desempleo”, *RPS,* núm. 129,

1981.

- “Aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam”, *REDT,* núm. 88, 1998.

GALIANA MORENO, J.M. y CAVAS MARTÍNEZ, F.: “Algunas consideraciones sobre la última reforma legislativa del mercado de trabajo (A propósito de los Reales Decretos-Leyes 8/1997 y 9/1997, de 16 de mayo)”, *AS,* núm. 9, 1997.

GÁRATE CASTRO, J.: “La exclusión del cónyuge del empresario en el sistema de la Seguridad Social”, *JSSS,* núm. 6, 1989.

GARCÍA BLASCO, J.: “Desajustes entre el ordenamiento laboral y de la Seguridad Social y principios constitucionales (A propósito de la reciente modificación del art. 7.2 de la Ley General de la Seguridad Social)”, *RL,* 1990, T. I.

GARCÍA DE BLAS, A.: “Empleo y financiación de la Seguridad Social”, *PEE,* núm. 8, 1981.

GARCÍA GIL, M.B.: *Los instrumentos jurídicos de la política de empleo,* Pamplona (Aranzadi), 2006.

GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *Autoempleo: trabajo asociado y trabajo autónomo,* Madrid (Tecnos), 2008.

GARCÍA MURCIA, J.: “El estatuto del trabajo autónomo: algunos puntos críticos”, *AL*, núm. 18, 2007.

GARCÍA NINET, J.I.: “La regulación del trabajo familiar y su incidencia en el ámbito de la Seguridad Social con especial referencia al Régimen Especial de Empleados de Hogar”, *TS,* núm. 6, 1991.

- “La afiliación y el alta en el Régimen General del cónyuge del empresario (En torno a la sentencia de la Sala 2ª del Tribunal Constitucional de 13 de enero de 1992)”, *TS,* núm. 15, 1992.

GARCÍA SÁNCHEZ, A.: *Análisis de la persistencia del desempleo. El paro estructural como elemento explicativo,* Murcia (Universidad), 1996.

GIL SUAREZ, L.: “El contenido de la negociación colectiva en materia de contratación: el papel del convenio colectivo en la regulación de las figuras contractuales”, en AA.VV.: *Empleo, contratación y negociación colectiva. Jornadas sobre la negociación colectiva,* Madrid (MTAS), 1999.

GIMÉNEZ SALINAS, E.: “Universidades públicas y privadas: un cambio de paradigma”, *Panorama Social,* núm. 6, 2007.

GOERLICH PESET, J.Mª.: “Contrato único o reforma del despido por causas empresariales”, *RL,* núm. 1, 2010.

GÓMEZ CABALLERO, P.: *Los trabajadores autónomos y la Seguridad Social: campo de aplicación y acción protectora del RETA,* Valencia (Tirant lo Blanch), 2000.

GÓMEZ MUÑOZ, J.M.: “Empleo, crecimiento y convergencia tras las reformas de Ámsterdam y la Cumbre de Luxemburgo”, *RL,* núm. 7, 1998.

GOMIS, P.L.: *La política social y de empleo en el Tratado de Ámsterdam*, Madrid (CES), 1999.

GONZÁLEZ CATALÁ, V.T.: “Análisis económico-financiero de la contingencia de desempleo”, *RSS,* núm. 12, 1981.

GONZÁLEZ ORTEGA, S.: “La repercusión de la flexibilidad en la Seguridad Social”, en AA.VV.: *V Jornadas catalanas de Derecho Social*, Barcelona, 4 y 5 de noviembre de 1993.

GONZALO GONZÁLEZ, B.: “‘Globalización’ económica y Seguridad Social: su porfía en la Europa del euro”, *RL,* núm. 2, 2000.

GRAU PINEDA, C.: *Bonificaciones de la cotización y fomento del empleo,* Valencia (Tirant lo Blanch), 2010.

GREFFE, X.: *¿Crean empleo las PYMES?*, Madrid (MTAS), 1987.

HERRERA, L.; MUÑOZ DOYAGÜE, Mª.F. y NIETO ANTOLÍN, M.: "Movilidad de los investigadores y transferencia del conocimiento", en AA.VV.: *Análisis sobre ciencia e innovación en España,* Madrid (Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología), 2010.

HEYLEN, F.; GOUBERT, L. y OMEY, E.: "El desempleo en Europa: ¿un problema de demanda relativa o de demanda global de fuerza de trabajo?", *RIT,* núm. 1, Vol. 115, 1996.

HIERRO HIERRO, F.J.: "La bonificación a la contratación como instrumento para elevar las oportunidades de empleo de las personas desempleadas", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V., Dir. y MARTÍN JIMÉNEZ, R., Coord.): *La reforma laboral de 2010,* Cizur Menor (Aranzadi-Thomson Reuters), 2010.

IGLESIAS CABERO, M.: "Algunas variantes del encuadramiento en el sistema de Seguridad Social", *RMTAS,* núm. 39, 2002.

IGLESIAS CABERO, M. y MARÍN CORREA, J.Mª.: *Comentario de urgencia al marco normativo del contrato a tiempo parcial*, Madrid (Colex), 1999.

IGLESIAS DE USSEL, J.: "Los retos de la Universidad española en los inicios del siglo XXI", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho,* núm. 23, 2011.

IGLESIAS DE USEL, J.; DE MIGUEL, J. y TRINIDAD, A.: *Sistemas y políticas de educación superior,* Madrid (CES), 2009.

LAFUENTE SUÁREZ, J.L.: "La inclusión de familiares colaboradores en el Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores Autónomos", *TS,* núm. 37, 1994.

LAHERA FORTEZA, J.: "Sucesión de contratas y vigencia de los contratos para obra con la misma empresa contratista: una paradójica estabilidad precaria", *RL,* núm. 21, 2009.

- "Elogio y crítica jurídica a la propuesta del contrato de trabajo único", *RL,* núm. 1, 2010.

- "La flexibilidad laboral en la contratación y en el despido", en AA.VV. (VALDÉS DAL-RE, F. y LAHERA FORTEZA, J., Dirs.): *Relaciones laborales, organización de la empresa y globalización,* Madrid (Cinca), 2010.

- "La reforma de la contratación laboral", *RL*, núms. 21-22, 2010.

LANDA ZAPIRAÍN, J.P.: "Desde un sistema público de Seguridad Social; hacia un modelo laboral de protección social tutelado públicamente", en AA.VV.: *Pensiones sociales. Problemas y alternativas. IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Madrid (MTAS), 1999.

- "Las relaciones entre el Derecho del Trabajo y el Derecho del empleo", *REDT,* núm. 98, 1999.

- "Constitución y futuro del modelo español del Derecho del Trabajo del próximo siglo", *Lan Harremanak,* núm. 1, 2000.

LAYARD, R., NICKELL, S. y JACKMAN, R.: *La crisis del paro,* Madrid (Alianza Editorial), 1996.

LÁZARO SÁNCHEZ, J.L.: *La intermediación en el mercado de trabajo,* Sevilla (Mergablum), 2003.

LEÓN BENÍTEZ, R. y LEAL ADORNA, M. M.: "Cómo afrontar la enseñanza del Derecho basada en competencias", en AA.VV. (GARCÍA SAN JOSÉ, D., Coord.): *Innovación docente y calidad en la enseñanza de Ciencias Jurídicas en el Espacio Europeo de Educación Superior*, Murcia (Laborum), 2007.

LIMÓN LUQUE, M.A.: *Administradores y directivos de las sociedades mercantiles capitalistas: su configuración como relación laboral y su encuadramiento en la Seguridad Social,* Pamplona

(Aranzadi), 2004.

LÓPEZ ANIORTE, Mª.C.: *Ámbito subjetivo del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos,* Pamplona (Aranzadi), 1996.

LÓPEZ GANDÍA, J.: "Los contratos de obra o servicio y eventualidad, y la negociación colectiva", *AL*, núm. 12, 1997.

-"Trabajo a tiempo parcial y Seguridad Social: valor de las cotizaciones y retroactividad de las normas (Comentario a las Sentencias del TS, en unificación de doctrina, de 7, 13 y 14 de febrero de 1997)", *RL,* núm. 21, 1997.

- "Trabajo a tiempo parcial y protección social tras la reforma del mercado de trabajo" en el monográfico de *RL,* núms. 15-16, 1998.

- "Las prestaciones por desempleo en empresas de economía social", *AS,* núm. 19, 2002.

LUJÁN ALCARAZ, J.: *La contratación privada de servicios y el contrato de trabajo (Contribución al estudio del ámbito de aplicación del Derecho del Trabajo)*, Madrid (MTSS), 1994.

- "Los incentivos al autoempleo", *AS*, núm. 8, 2000.

- "El empleo de los trabajadores autónomos", *DL,* núm. 69, 2003.

- "La empresa familiar ante el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social", *AS,* núm. 10, 2006.

- "Las medidas de impulso a la contratación indefinida", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V., Dir.): *La reforma laboral de 2006. Análisis de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre,* Cizur Menor (Aranzadi), 2007.

- "El contrato de fomento de la contratación indefinida", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V., Dir. y MARTÍN JIMÉNEZ, R., Coord.): *La reforma laboral de 2010,* Cizur Menor (Aranzadi-Thomson Reuters), 2010.

- "El contrato para el fomento de la contratación indefinida tras el Decreto-Ley 10/2010", *AS,* núm. 7-8, 2010.

MARCELLÁN, F.: "Políticas de profesorado en las Universidades españolas", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho,* núm. 23, 2011.

MARTÍN HERNÁNDEZ, Mª.L.: "El 'contexto' como presupuesto esencial de una docencia del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de calidad y adaptada al Espacio Europeo de Educación Superior", en *Jornada sobre la enseñanza del Derecho del Trabajo en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior,* Facultad de Derecho, Sevilla, febrero 2011. Enlace Web http://www.aedtss.com.

MARTÍN PUEBLA, E.: *El sistema de formación profesional para el empleo,* Valladolid (Lex Nova), 2009.

- "Reconocimiento y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral", *TL,* núm. 110, 2011.

MARTÍN VALVERDE, A.: "La reforma laboral de 1997", *Derecho de los Negocios*, núm. 84, 1997.

- "Política Social y política de empleo en el Tratado de Ámsterdam (con un apéndice sobre el Plan de Empleo del Reino de España para 1998)", *RFDUCM*, núm. 24, 1999.

- "El contrato de trabajo para el fomento de la contratación indefinida: un primer balance", en AA.VV. (MARTÍNEZ ABASCAL, A.J.): *Presente y futuro de la contratación laboral y de las pensiones*, Granada (Comares), 2000.

- "Reestructuración de empresas y protección social", Tercera Ponencia. *XVI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad* Social, Murcia (Laborum), 2005.

MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R.: "Trabajo autónomo y trabajo subordinado. Delimitación, análisis

y propuestas de reforma", *RTSS (CEF),* núm. 273, 2005.

- *Régimen profesional, prevención de riesgos y derechos colectivos de los trabajadores autónomos,* Madrid (CEF), 2006.

- "El trabajo personal no dependiente. Avance tras la elaboración de una propuesta de Estatuto del trabajador autónomo", *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED,* núm. 28, 2006 -- Número monográfico *V Edición Premio Artículos Jurídicos "García Goyena"*--.

- "El trabajo familiar del menor de edad", *Revista de Información Laboral. Legislación y Convenios Colectivos,* núm. 32, 2006.

- "Fomento de la contratación indefinida y conversión del empleo temporal en fijo", en AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., Dir. y Coord.): *Aspectos puntuales de la Reforma Laboral de 2006,* Murcia (Laborum), 2006.

- *La conciliación de la vida familiar y laboral en la Seguridad Social Española,* Curitiba (Juruá Editora), 2008.

- "Trabajo autónomo y empresa familiar. ¿Protección estatutaria o presunción de fraude?", *RTSS (CEF),* núm. 341-342, 2011.

MARTÍNEZ EMPERADOR, R.: "Duración del contrato de trabajo", en AA.VV. (BORRAJO DACRUZ, E., Dir.): *Comentarios a las Leyes Laborales. El Estatuto de los Trabajadores*, T. IV, Madrid (Edersa), 1983.

MARTÍNEZ GIRÓN, J.: "Ampliación y reducción por convenio colectivo de las modalidades y términos de los contratos temporales de trabajo", *AL*, núm. 6, 1998.

MARTÍNEZ GIRÓN, J. y ARUFE VARELA, A.: "Los servicios públicos de empleo, elementos nucleares del Derecho Comparado del Empleo", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, Mª.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., Dirs. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., Coord.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, actualizado con la reforma laboral,* Granada (Comares), 2011.

MATEO, J.: "Interpretando la realidad, construyendo nuevas formas de conocimiento: el desarrollo competencial y su evaluación", *Revista de Investigación educativa,* núm. 25, 2007.

MATORRAS DÍAZ CANEJA, A. y NIETO ROJAS, P.: "Medidas y planes de igualdad en las empresas", en AA.VV.: (GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J.R., Coords.): *La Ley de Igualdad: consecuencias prácticas en las relaciones laborales y en la empresa,* Valladolid (Lex Nova), 2007.

MENDOZA MORENO, D.: *Situación actual y retos del régimen jurídico del trabajo de personas en situación de exclusión social y con discapacidad en España,* Madrid (Ceura), 2010.

MERCADER UGUINA, J.R.: "El paro de larga duración en España: un análisis multifactorial", RL, núm. 19, 1998.

- *La contratación temporal en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1999.

MERCADER UGUINA, J.R. y DE LA PUEBLA PINILLA, A.: "Comentario a la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo", *RL,* núm. 20, 2007.

MICHÁVILA, F.: "La Universidad, con el viento en contra", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho,* núm. 23, 2011.

MIRÓN HERNÁNDEZ, Mª.M.: *El derecho a la formación profesional del trabajador,* Madrid (CES), 2000.

MOLINA HERMOSILLA, O.: *La dimensión jurídica de la política de empleo,* Sevilla (Carl), 2005.

- “Concepto de políticas activas de empleo”, en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, Mª.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., Dirs. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., Coord.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, actualizado con la reforma laboral*, Granada (Comares), 2010.

MOLINA NAVARRETE, C.: “Trabajadores en la frontera: Comentario al Estatuto del Trabajo Autónomo”, *RTSS (CEF)*, núm. 295, 2007.

- “La política de empleo en el ámbito del trabajo autónomo: soluciones a la ‘crisis’ más allá del empleo asalariado”, *TL,* núm. 106, 2010.

MOLINA NAVARRETE, C. y RUESGA BENITO, S.M.: *Estrategias de competitividad, mercados de trabajo y reforma laboral 2010: convergencia y divergencias,* Madrid (CEF), 2010.

MONEREO PÉREZ, J.L.: *Introducción al nuevo Derecho del Trabajo. Una reflexión crítica sobre el Derecho flexible del Trabajo,* Valencia (Tirant lo Blanch), 1996.

- *El sistema de protección por desempleo en España,* Valencia (Tirant lo Blanch), 1997.

MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: “El desempleo de los trabajadores autónomos”, en AA.VV. (Asociación Española de Salud y Seguridad Social): *La Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos,* Murcia (Laborum), 2007.

MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, Mª.N.; MALDONADO MOLINA, J.A. y GONZÁLEZ DE PATTO, R.Mª.: *Manual de Derecho de la Dependencia (adaptado al EEES),* Madrid (Tecnos), 2010.

MONTOYA MELGAR, A.: “Estabilidad en el empleo y nuevas propuestas de fomento de la contratación indefinida”, *DL*, núm. 58, 1999.

- “Sobre el trabajo dependiente como categoría delimitadora del Derecho del Trabajo”, en AA.VV. (CRUZ VILLALÓN, J., Coord.): *Trabajo subordinado y trabajo autónomo en la delimitación de fronteras del Derecho del Trabajo. Estudios en homenaje al profesor José Cabrera Bazán,* Madrid (Tecnos), 1999.

MORALES ORTEGA, J.M.: “Las consecuencias del principio de proporcionalidad en la protección social de los trabajadores a tiempo parcial” (I y II), *AL,* núms. 1 y 2, 2001.

- *La comunitarización del empleo: su recepción por parte del Reino de España,* Sevilla (Consejo Andaluz de Relaciones Laborales), 2003.

MORGADO PANADERO, P.: “Jóvenes y fomento de empleo: estímulos a la contratación laboral”, en AA.VV. (MORGADO PANADERO, P.): *Jóvenes y políticas públicas*, Madrid (La Ley-Universidad de Salamanca), 2008.

MORGADO PANADERO, P.: “Trabajo autónomo, trabajo asociado e igualdad de oportunidades”, en AA.VV. (MORGADO PANADERO, P, Coord.): *Empleo, trabajo autónomo y economía social*, Granada (Comares), 2010.

MOYA AMADOR, R.: “Clasificación”, en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, Mª.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., Dirs. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., Coord.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, actualizado con la reforma laboral*, Granada (Comares), 2010.

MUÑOZ, V.: “Políticas de formación: la necesaria referencia europea”, *Economistas,* núm. 70, 1996.

NAVARRO NIETO, F.: *El tratamiento de la política de empleo en la Unión Europea,* Madrid (CES), 2000.

NIETO ROJAS, P.: “Medidas y planes de igualdad en las empresas. Proceso de creación e implantación”, en AA.VV. (MERCADER UGUINA, J.R., Coord.).: *Comentarios laborales de la Ley de Igualdad entre mujeres y hombres,* Valencia (Tirant lo Blanch), 2007.

OJEDA AVILÉS, A.: "Trabajo familiar: una descripción del conflicto típico", en AA.VV (CRUZ VILLALÓN, J., Coord.): *Trabajo subordinado y trabajo autónomo en la delimitación de fronteras del Derecho del Trabajo. Estudios en homenaje al profesor José Cabrera Bazán,* Madrid (Tecnos), 1999.

ORTEGA PRIETO, E.: *El encuadramiento en la Seguridad Social de los administradores, altos directivos, socios trabajadores y familiares de socios: régimen general o de autónomos,* Barcelona (Praxis), 1999.

PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: "Política de empleo y protección social en el sistema constitucional de relaciones laborales", en AA.VV. (MARTÍNEZ ABASCAL, V.A., Coord.): *Segundas Jornadas universitarias tarraconenses de derecho social,* Tarragona (Universidad Rovira i Virgili), 1996.

PALOMINO SAURINA, P.: "El contrato para la formación", *AL*, núm. 17, 1998.

PANIZO ROBLES, J.A.: "Las modificaciones en el Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o autónomos (A propósito de las medidas de Seguridad Social contenidas en el Estatuto del Trabajo Autónomo y en la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se integran en el Régimen de Autónomos a los trabajadores por cuenta propia agrarios)", *RTSS (CEF),* núms. 293-294, 2007.

PARDO-LÓPEZ, Mª,M.; RUBIO FERNÁNDEZ, E.Mª; MARTÍNEZ URREA, Mª.J. y PÉREZ MORALES, M.: " ¿Un EEES sin aprendizaje de idiomas? Un reto no afrontado en la Universidad Española, en AA.VV. (CASTRO, A. y GUILLÉN-RIQUELME, A., Comp.).: *VII Foro sobre Evaluación de la Calidad de la Investigación y de la Educación Superior: Libro de capítulos,* Granada (Asociación Española de Psicología Conductual), 2010.

PASCUAL ALLEN, Mª.C.: "Los contratos temporales y las empresas de trabajo temporal", en AA.VV. (VALDÉS DAL-RE, F., Dir.): *La reforma pactada de las legislaciones laboral y de Seguridad Social*, Valladolid (Lex Nova), 1997.

PEDRAJAS MORENO, A.: "El contrato para el fomento de la contratación indefinida", en AA.VV. (VALDÉS DAL-RE, F., Dir.): *La reforma pactada de las Legislaciones Laboral y de Seguridad Social*, Valladolid (Lex Nova), 1997.

- "Novedades en la contratación laboral tras el Real Decreto-Ley 8/1997, de 16 de mayo", *RL*, núm. 13, 1997.

- "Aplicación de las novedades en materia de contratación laboral surgidas de las reformas", en AA.VV. (PEDRAJAS MORENO, A., Coord.): *Las reformas laborales: análisis y aplicación práctica,* Valladolid (Lex Nova), 1999.

PELOSSE, J.; SAURET, C. y THIERRY, D.: "Empleabilidad", *Bol. AEDIPE,* septiembre, 1996.

PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: "El contrato de fomento de la contratación indefinida", *AL*, núm. 31, 1997.

- "Sobre la globalización y el futuro del Derecho del Trabajo", *DL*, núm. 60, 1999.

- "La reforma laboral: parturient montes", Diario La Ley, núm. 7441, 8 de julio de 2010.

PÉREZ REY, J.: La transformación de la contratación temporal en indefinida: el uso irregular de la temporalidad en el trabajo, Valladolid (Lex Nova), 2004.

PIÑEYROA DE LA FUENTE, A.J.: *La Seguridad Social de los trabajadores autónomos (La cobertura del RETA),* Madrid (Civitas), 1995.

POLO SÁNCHEZ, Mª.C.: "La prestación por desempleo en su modalidad de pago único: algunas cuestiones pendientes de respuesta", en AA.VV. (MORGADO PANADERO, P, Coord.): *Empleo, trabajo autónomo y economía social,* Granada (Comares), 2010.

PURCALLA BONILLA, M.A.: "Incentivos a la contratación indefinida ordinaria y para fomento del empleo", ambos en AA.VV. (MARTÍNEZ ABASCAL, V.A., Coord.): *Presente y futuro de la*

contratación laboral y de las pensiones, Granada (Comares), 2000.

"El fomento del empleo del trabajo autónomo", *REDT,* núm. 137, 2008.

PURCALLA BONILLA, M.A. y CISCART BEA, N.: "Derecho del empleo: delimitación y contenido", *TS,* núm. 131, 2001.

PURCALLA BONILLA, M.A. y RIVAS VALLEJO, Mª.P.: *La contratación indefinida a tiempo parcial,* Valencia (Tirant lo Blanch), 2000.

QUESADA SEGURA, R.: "La dimensión local de la política de empleo", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, Mª.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., Dirs. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., Coord.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, actualizado con la reforma laboral*, Granada (Comares), 2010,

QUIRÓS HIDALGO, J.G.: "La integración del Régimen Especial agrario en los Regímenes de Autónomos y General", en AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R., Dir. y ÁLVAREZ CUESTA, H., Coord.): *Regímenes y sistemas especiales de la Seguridad Social. Entre su pervivencia y necesaria reforma,* Cizur Menor (Aranzadi-Thomson Reuters), 2011.

RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M.: "Programa público de fomento de la contratación indefinida en la Ley 22/1992", *TS,* núms. 32-33, 1993.

RECIO, A.: "Paro y ocupación, desde una perspectiva igualitaria", *Cuadernos de Relaciones Laborales,* núm. 12, 1998.

RIVAS VALLEJO, P.: "El trabajo de los menores en el negocio familiar: la contradicción entre inclusión obligatoria y exclusión por edad", en AA.VV. (AESSS): *La Seguridad Social de los trabajadores autónomos*, Murcia (Laborum), 2007.

RIVERO LAMAS, J.: "Política de convergencia, flexibilidad y adaptación del Derecho del Trabajo", en AA.VV. (RIVERO LAMAS, J., Coord.): *La flexibilidad laboral en España*, Zaragoza (Instituto universitario de Relaciones Laborales), 1983.

"El empleo y las relaciones laborales en el umbral del siglo XXI: Una perspectiva comparada", *TL*, núm. 44, 1997.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: "Recursos del Sistema Nacional de Empleo", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MORENO VIDA, Mª.N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., Dirs. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., Coord.): *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, actualizado con la reforma laboral,* Granada (Comares), 2010.

RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C.: "Los aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam", en AA.VV.: *Euro y empleo,* Madrid (CES), 1998.

"Algunos aspectos jurídicos de la propuesta del contrato único", *RL,* núm. 1, 2010.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: .: "La dependencia y la extensión del ámbito del Derecho del Trabajo", *RPS*, núm. 71, 1966.

- "La reforma legislativa anunciada y el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo", *RL*, 1997, T. I.

- "Empleabilidad y acceso a la formación", *RL,* núm. 10, 2001.

ROJO TORRECILLA, E.: "Las políticas de empleo. Especial atención a las políticas de inserción para los colectivos más desfavorecidos", *RL,* núm. 8, 1998.

ROSANVALLON, P.: *La nouvelle question sociale. Repensar l' Etat-providence,* París (Le Seuil), 1995.

RUÍZ CASTILLO, Mª.M.: "La duración del contrato de trabajo: estudio de su régimen legal y

jurisprudencial", *RPS*, núm. 138, 1983.

- "El Estatuto del trabajador autónomo. ¿Una intervención legal de largo alcance?", *RDS*, núm. 52, 2010.

SÁEZ LARA, Mª.C.: "Un estatuto para el fomento del trabajo autónomo", *Perspectivas del sistema financiero,* núm. 86, 2006.

SAGARDOY BENGOECHEA, J.A.: "El ámbito subjetivo del trabajo familiar", *RPS,* núm. 57, 1963.

SAGARDOY DE SIMÓN, I.: "Apuntes jurídicos laborales sobre los administradores sociales ejecutivos de sociedades mercantiles", *RFDUC*, núm. 23, 1999.

SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C. (Coord.): *La política de empleo como instrumento de inclusión social: Un análisis jurídico,* Madrid (Dykinson), 2010.

SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: "Ámbito subjetivo de la Seguridad Social: interpretación por el Tribunal Constitucional a la luz del principio de igualdad (comentario a la STC 2/1992, de 13 de enero)", *REDT,* núm. 58, 1993.

SANCHÍS, J. R. *El papel del agente de empleo y desarrollo local en la implementación de las políticas locales de empleo y en la creación de empresas en España. Estudio empírico y análisis comparativo entre CC.AA*, Madrid (MTAS), 2006.

SANCHÍS, J. R. y CAMPOS, V.: "El agente de desarrollo local y las políticas activas de empleo. Estudio empírico aplicado a la Comunidad Valenciana y su comparación con el resto de España", *Arxius de Ciències Socials*, núm. 7, 2002.

SANGUINETI RAYMOND, W.: "La dependencia y las nuevas realidades económicas y sociales ¿un concepto en crisis?", *TL,* núm. 40, 1996.

- "Fomento de la igualdad y negociación colectiva: el deber de negociar planes de igualdad", en http://www.observatorionegociacioncolectiva.org.

SEMPERE NAVARRO, A.V.: "La Ley 45/2002, de 12 de diciembre: una visión panorámica", *AS,* núm. 41, 2002.

SEMPERE NAVARRO, A.V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R.: "La reforma del mercado de trabajo mediante el Decreto-Ley 10/2010", *AS,* núms. 7-8, 2010.

SERVAIS, J.M.: "Trabajo y sociedades en envejecimiento: una perspectiva internacional", en AA.VV. (CABEZA PEREIRO, J.; BALLESTER PASTOR, Mª.A. y FERNÁNDEZ PRIETO, M., Dirs.): *La relevancia de la edad en la relación laboral y de Seguridad Social*, Cizur Menor (Aranzadi-Thomson Reuters), 2009.

SINGH, A.: "Requisitos institucionales para el pleno empleo en las economías adelantadas", *RIT,* núms. 4-5, Vol. 114, 1995.

SOBRINO GONZÁLEZ, G.: *La política de colocación,* Albacete (Bomarzo), 2006

SUAREZ CORUJO, B.: "Novedades en materia de Seguridad Social en el Estatuto del Trabajo Autónomo", *TL,* núm. 94, 2008.

TOMÁS JIMÉNEZ, N.: *Tratamiento convencional de la política de empleo,* Valencia (Tirant lo Blanch), 2007.

VALDÉS DAL-RE, F.: "La legislación laboral negociada entre la concertación social y el diálogo social", en AA.VV. (VALDÉS DAL-RE, F., Dir.): *La reforma pactada de las legislaciones laboral y de Seguridad Social*, Valladolid (Lex Nova), 1997.

- "Reforma de la estructura contractual y autonomía colectiva", *RL,* núms. 4 y 5, 1999.

- "Poder normativo del Estado y sistema de relaciones laborales: menos derechos pero más derecho y desigual", *RL,* núm. 17, 2000.

VAQUERO DEL POZO, P.: *Mejorar las pensiones. Más allá del Pacto de Toledo,* Barcelona (El Viejo Topo), 2000.

VELASCO PORTERO, Mª.T. y FRÖHLICH, M.: “La compatibilidad entre las medidas de fomento del empleo y la protección del trabajador en el Derecho laboral alemán”, *AL,* núm. 17, 2011.

VÉLAZ NEGUERUELA, J.L.: “Especial problemática de la empresa familiar”, *Actualidad Jurídica Aranzadi,* núm. 678, 2005.

VICENS, J.: “Définir l´expérience professionnelle”, *Travail et employ,* núm. 85, 2001.

VICENT CHULIÁ, F.: “Empresa familiar y sociedad familiar”, *RDP,* núm. 5, 2000.

VICENTE PALACIO, Mª.A.: *El contrato de trabajo temporal para obra o servicio determinado*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1996.

VIDA SORIA, J.: “Los Acuerdos para la Estabilidad en el Empleo y la Negociación Colectiva de 1997, en el marco de las reformas del sistema normativo para las relaciones de trabajo”, *RL*, núm. 12, 1997.

VILARROIG MOYA, R.: “Régimen fiscal del trabajo autónomo”, en AA.VV. (BARRIOS BAUDOR, G.L., Dir.): *Tratado del Trabajo Autónomo*, 2ª ed., Cizur Menor (Aranzadi-Thomson Reuters), 2010.

VIQUEIRA PÉREZ, C. y BALLESTER LAGUNA, F.: “El pago único de la prestación por desempleo. Puntos críticos”, *RDS,* núm. 8, 1999.

WILLMANN, C.: “L'activité bénévole du chômeur”, *DS,* núm. 2, 1999.

ZAMORANO, S. y PAREJO, J.L.: “La renovación de las metodologías educativas como garantía de calidad institucional”, *La Cuestión Universitaria. Boletín electrónico de la Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria de la Universidad Politécnica de Madrid,* núm. 2, 2007.

Capítulo II.- Los nuevos yacimientos de empleo y las empresas de economía social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León

I.- La economía social como motor de empleo para los jóvenes de castilla y león

Las primeras experiencias cooperativas, asociativas y mutualistas precursoras del concepto moderno de economía social surgen a finales del siglo XVIII y se desarrollan a lo largo del siglo XIX en distintos países de Europa (Inglaterra, Italia, Francia o España). A partir de este concepto tradicional de origen decimonónico que engloba a estas organizaciones, se fueron sucediendo en la década de los años 70 y 80 del pasado siglo y en distintos países europeos, declaraciones que caracterizan la identificación de la economía social en torno a distintos principios. Por ejemplo, la *Charte de l´économie sociale* francesa define el término de economía social como el conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes del ejercicio para el crecimiento de la entidad y mejora de los servicios a la comunidad; en esa época, el *Conseil Wallon de l´Économie sociale* hace lo propio en Bélgica.

Desde el nacimiento de estas organizaciones, los jóvenes aparecen como uno de los principales destinatarios de los beneficios que acarrean estas nuevas estructuras productivas. Tal sucede con la aprobación en 1976 en el país vecino, de la Circular 44, la cual crea los Centros de Adaptación a la Vida Activa (CAVA) y en la que aparece el concepto "*handicapées sociales*" que aglutina a todos los colectivos que se encontraban en situación de riesgo de exclusión social. Estos Centros acogían a jóvenes en dificultad que presentaban rechazo hacia los programas de formación. Los beneficiarios, según la posterior Circular de 24 de abril de 1985, eran jóvenes entre 18 y 25 años, ampliados más tarde a edades superiores, que estuvieran en grave dificultad o procedentes de protección de menores, sumándose más tarde los perceptores de rentas de inserción, extoxicómanos, exreclusos, y parados de larga duración.

Junto a estas empresas nacen otras estructuras, como la Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI) que proporciona a las personas con especiales dificultades de inserción acompañamiento social y actividad profesional que les facilite la misma o la Association Intermédiaire (AI), cuyo objeto es la realización de contratos de puesta a disposición con empresas, asociaciones, particulares con colectivos en dificultad y organización de cursos de formación e información.

Las nuevas entidades, a su vez, demandan nuevos vínculos jurídicos que les permitan avanzar en el cumplimiento de sus objetivos. Por ello, a raíz de la Ley de programación por la cohesión social de 18 de enero de 2005, se promueven contratos para estos colectivos: el "contrato de futuro" (contract d'Avenir) para beneficiarios de subsidios y el "contrato de acompañamiento al empleo" (CAE), destinado a las personas sin empleo con especiales dificultades sociales y profesionales; que se suman al Contrato de Iniciativa de empleo (CIE) para personas con especiales dificultades de acceso al empleo y al Contrato de inserción (RMA) para beneficiarios de ingresos de solidaridad[393].

La Unión Europea también ha mostrado su interés en estos movimientos económicos y sociales que demandan y, al tiempo, proponen vías de cohesión social y abren mercados laborales ignotos. La Carta de principios de la Economía Social en 2002 de la Conferencia Europea de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CEMAF), antecesora de la actual Asociación Europea de Economía Social (Social Economy Europe),

[393] VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresa de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, Granada (Comares), 2008, pág. 123, siguiendo a BAUDET-CAILLE, V.: *L'insertion par l'activité économique*, París (ASH Édition), 2001, págs. 12 y ss. y COURBEINASSE, P.: *Emploi, insertion et formation professionnelle*, París (Le Moriteur), 2007, pág. 80.

introduce en el acervo comunitario un conjunto de principios que permiten plasmar una realidad diferenciada de las entidades de la economía social, tales como la primacía de la persona y del objeto social sobre el capital, la adhesión voluntaria y abierta, el control democrático por sus integrantes, conjunción de los intereses de las personas usuarias y del interés general, defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad, autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos y el destino de los excedentes a la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, del interés de los servicios a sus integrantes y del interés social.

Teniendo en cuenta esos formidables instrumentos puestos al servicio de la inclusión laboral, la lucha contra la exclusión social se ha llevado a cabo en la Unión Europea siguiendo el "Método Abierto de Coordinación" (MAC). En este marco, la nueva generación de Planes de Acción Nacionales para la Inclusión Social se han marcado como objetivo reforzar las políticas y las estrategias aplicadas a nivel nacional para promover la lucha contra la pobreza y la exclusión. Los objetivos del MAC para la inclusión en esta nueva etapa son[394]:

-- Fomentar la cohesión social y la igualdad de oportunidades para todos a través de sistemas de protección social y políticas de inclusión social adecuados, accesibles, financieramente viables, adaptables y eficientes.

-- Incentivar la interacción efectiva y recíproca entre los objetivos de un mayor crecimiento económico, más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social, con la estrategia de desarrollo sostenible de la UE.

-- Promover una buena gobernanza, la transparencia y la implicación de los interesados en el diseño, la ejecución y la supervisión de tal política.

De seguir estas orientaciones, la erradicación de la exclusión se logrará a partir de:

-- Asegurar la inclusión social activa de todos, promoviendo la participación en el mercado laboral de los colectivos más vulnerables, incluyendo el condicionar las prestaciones sociales a la voluntad firme de trabajar.

-- Garantizar el acceso de todas las personas a los recursos, derechos y servicios sociales básicos para la participación en la sociedad, pero en especial de ciertos colectivos.

-- Asegurar la buena coordinación de las políticas de inclusión e implicar a todos los niveles de gobierno y a los agentes pertinentes, incluidos los pobres, para que sean eficientes y efectivas.

En esta línea, el Consejo Europeo de Bruselas de 25 y 26 de marzo de 2006 se propone avanzar en una doble dirección, a saber: por un lado, simplificar diferentes instrumentos de Planificación en materia de Acción Social; por otro, a establecer una mayor interacción, o al menos coherencia, entre los Planes Nacionales de Reforma y Orientaciones Generales de Política Económica y la de tipo social. La inclusión social, como imperativo de la cohesión social, aparecería como una variable dependiente del crecimiento económico y del empleo, por lo que el reforzamiento social de la Estrategia Europea para el Empleo debe ir acompañado de una íntima conexión con las políticas de empleo. Para ello alude, en el plano técnico-jurídico, entre otras, a propiciar marcos reguladores adecuados, tanto para su gestión como para su promoción y fomentar la existencia de mercados sociales de empleo, pero en el que se dote de mayor protagonismo a los instrumentos que faciliten el citado tránsito desde el empleo protegido al empleo abierto.

Las instituciones comunitarias han seguido estudiando esta realidad mediante el Informe del Parlamento Europeo 2008/2250 (INI) de 26 de enero de 2009 o distintos dictámenes del Comité Económico y Social, como Economía Social y mercado único en el año 2000, o más recientemente el Dictamen de Distintos tipos de empresas del año 2009. En este último, el

[394] Informe sobre evaluación de la realidad social del Parlamento Europeo de 18 de octubre de 2007 [2007/2104(INI)].

Comité pide a la Comisión que anime a los Estados a estudiar la posibilidad de establecer medidas compensatorias a las empresas sobre la base de su utilidad social o de su contribución al desarrollo regional.

A la luz de lo expuesto, el Derecho Comparado ilustra, por lo tanto, la tendencia de los países al establecimiento de un marco jurídico de apoyo y reconocimiento de la economía social como actividad económica diferenciada que requiere de acciones sustantivas de apoyo y fomento público.

En España, el sustrato jurídico en el que se fundamentan las entidades de la economía social está situado en el más alto rango, no en vano diversos artículos de la Constitución hacen referencia, de forma genérica o específica, a alguna de éstas, como sucede en el artículo 1.1 ("España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político"), en el artículo 129.2 ("los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción") o la propia cláusula de igualdad social del artículo 9.2 ("corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social"). Todos ellos plasman el fuerte arraigo de las citadas entidades en el texto constitucional.

El concepto de economía social[395] está imbricado desde su nacimiento con la lucha por la inclusión laboral. Por ello, el Programa Nacional de Reformas 2011 (PNR) tiene como uno de sus objetivos reducir entre 1.400.000 y 1.500.000 el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social hasta 2019. Para lograr esta reducción, el PNR recoge una serie de medidas concretas que se articulan en 4 bloques y que formarán parte del próximo Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2011-2013:

- Incrementar la renta de los hogares con miembros en edad de trabajar.
- Promover la inclusión activa.
- Reducir el riesgo de pobreza de determinados grupos de población.
- Garantizar el acceso a la vivienda o a un alojamiento digno.

Para ello, propone acciones como:

-- Reducir el abandono escolar, mejorar el nivel educativo y adecuar las competencias de las personas menos cualificadas a las demandas del mercado laboral.

-- Incrementar el Salario Mínimo Interprofesional tomando en consideración la situación del mercado de trabajo y el empleo indefinido y de calidad.

-- Regularizar el trabajo no declarado, reforzando el trabajo de inspección.

-- Reformar las políticas activas de empleo proporcionando formación e itinerarios personalizados de inserción sociolaboral con la participación complementaria de las entidades del Tercer Sector de Acción Social.

-- Incrementar la tasa de empleo femenino en igualdad de condiciones. Para lograrlo, se garantizará la provisión de servicios adecuados de atención a personas dependientes y a menores de tres años, incrementando el número de plazas de educación de 0-3 años, desplegando los servicios de la Ley de Autonomía Personal y Atención a las Personas en

[395] BURGOS ROSADO, L.: "El autoempleo como fórmula de emancipación de los jóvenes. Especial referencia a las empresas de economía social", en AA.VV. (MORGADO PANADERO, P., Coord.): *Jóvenes y políticas públicas*, Madrid (La Ley), 2007, pág. 287.

situación de Dependencia y fomentando medidas de conciliación de la vida laboral, personal y familiar.

-- Promocionar la contratación de personas en situación o riesgo de exclusión social, en especial de jóvenes, parados de larga duración y mujeres en situación de vulnerabilidad, a través de una mejora de la intermediación, un impulso de los contratos de formación y la mejora la política de bonificaciones.

-- Desarrollar una estrategia global de empleo para personas trabajadoras de más edad.

-- Promocionar la responsabilidad social empresarial en el sector privado.

-- Apoyar el desarrollo de empresas de inserción y de la iniciativa emprendedora mediante itinerarios por cuenta propia y el acceso al microcrédito.

-- Fomentar la igualdad a través de la Ley Integral de Igualdad de Trato y de la Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y la no Discriminación.

Varios de las actuaciones previstas revisten gran importancia a la hora de abordar la empleabilidad de los jóvenes en las empresas de economía social (mencionados expresamente) o en la lucha contra el trabajo sumergido, que también será objeto de análisis.

A nivel legal, en España, la antigua Dirección General de Cooperativas y Sociedades Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social fue sustituida por el Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social (INFES), por la Ley 31/1990, de 27 de diciembre. Entre sus objetivos figuraba el fomento de las entidades de economía social y por ello creó en su seno el Consejo. Una vez desaparecido el Instituto en el año 1997, sus funciones fueron asumidas por la Dirección General del Fomento de la Economía Social y del Fondo Social Europeo. La Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, incorpora el Consejo para el Fomento de la Economía Social como órgano asesor y consultivo para las actividades relacionadas con la economía social (desarrollado por el Real Decreto 219/2001, de 2 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Consejo). Este Consejo, después del largo camino recorrido, se configura como la institución que dota de visibilidad al conjunto de entidades de la economía social.

Precisamente, en 2011, se satisface la necesidad de aprobar una Ley de la Economía Social al entenderla conectada directamente con los principios que inspiran y los objetivos que persigue la Ley de Economía Sostenible (aprobada por Ley 2/2011, de 4 de marzo), en la medida que la economía social es, en cierto modo, precursora y está comprometida con el modelo económico de desarrollo sostenible, en su triple dimensión económica, social y medioambiental. Por ello, se promulga la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, la cual define la economía social como el conjunto de las actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con ciertos principios, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos (art. 2 Ley 5/2011).

Los principios que rigen su actuación son los siguientes (art. 4):

a.- Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social.

b.- Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad.

c.- Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad.

d.- Independencia respecto a los poderes públicos.

En una lista abierta, forman parte de la economía social las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los mismos principios (art. 5).

Debido a la distribución de competencias contenida en la CE entre Estado y Comunidades Autónomas, existen diversas normas sustantivas de las diferentes entidades de la economía social cuya regulación se ubica también en el ámbito autonómico, dando lugar a la existencia de instituciones similares en el seno de las Comunidades Autónomas que refuerzan la visibilidad institucional de las distintas entidades que se incardinan en el referido sector.

A nivel regional, la Junta de Castilla y León ha apostado por la promoción y fomento de las entidades de economía social como forma generadora de riqueza y crecimiento, apoyando los inicios de la actividad y la creación de puestos de trabajo, así como la igualdad de los individuos y de los grupos en los que se integran.

Como muestra de ello, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece, en su artículo 8.2, que corresponde a los poderes públicos de Castilla y León promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica, cultural y social. Por su parte, el art. 32.1.19ª otorga competencia exclusiva a la Comunidad de Castilla y León en materia de prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad o la exclusión social.

En cumplimiento de lo preceptuado en el Estatuto, se aprueba el Decreto 56/2005, de 14 de julio, por el que se aprueba el Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León, junto con los Planes Regionales Sectoriales de atención a las personas mayores, de atención y protección a la infancia, de atención a las personas mayores, de atención a las personas con discapacidad y de acciones para la inclusión social.

De acuerdo con el Objetivo 3 del Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León, esto es, promover la contratación de estas personas con dificultades especiales a través de fórmulas de empleo protegido y nuevas fórmulas de apoyo, se prevén las siguientes actuaciones:

-- Apoyar la contratación de personas con discapacidad, de jóvenes procedentes del sistema de protección y de reforma, y con especiales dificultades de inclusión, mediante ayudas a las corporaciones locales, y promover la estabilidad de esos contratos.

-- Facilitar la viabilidad de los Centros Especiales de Empleo como empresas, exigiendo el cumplimiento de unos criterios mínimos de calidad, potenciando la formación de redes y favoreciendo el tránsito a la empresa ordinaria.

-- Favorecer el desarrollo de centros prelaborales y enclaves laborales, como formas intermedias, de tránsito desde el empleo protegido hacia el mercado de trabajo ordinario.

-- Impulsar medidas y estrategias innovadoras de acercamiento al empleo específicas para estos colectivos en el ámbito de la economía social como el autoempleo colectivo y las empresas de inserción.

Dentro de dicho Plan Regional, el Anexo IV contiene el Plan Regional Sectorial de Acciones para la Inclusión Social cuya finalidad es aumentar la empleabilidad de las personas y colectivos con especiales dificultades para la inserción social, favoreciendo el acceso y mantenimiento al empleo y para ello plantea los siguientes objetivos:

1.- Aumentar las posibilidades de acceso al empleo de las personas en riesgo o exclusión social a través de estrategias de coordinación que faciliten los procesos de inclusión laboral establecidos en los Proyectos Individualizados de Inserción (PII´s.). Para su cumplimiento se propone asegurar intervenciones interdisciplinares poniendo en marcha mecanismos estables de coordinación entre los técnicos de CEAS y de los Programas de Orientación y Asesoramiento al Empleo para personas con especiales dificultades de inclusión social, desarrollados por corporaciones locales o entidades privadas sin fin de lucro, en la elaboración, intervención, seguimiento y evaluación de los PII´s; asegurar intervenciones especializadas, en el ámbito laboral, desde los servicios sociales básicos, consolidando los Programas de Orientación y Asesoramiento al Empleo para personas con especiales dificultades de inclusión social, como equipos de apoyo a CEAS en las corporaciones locales; apoyar y profesionalizar los programas especializados de Orientación y Asesoramiento al Empleo para colectivos especialmente desfavorecidos por sus características socioculturales, que vienen desarrollando entidades privadas colaboradoras; poner en marcha mecanismos estables de coordinación en el ámbito local entre los técnicos de CEAS, los técnicos de los Programas de Orientación y Asesoramiento al Empleo desarrollados por corporaciones locales o entidades privadas sin fin de lucro y otros agentes del área de empleo, para la elaboración de los PII´s.; fomentar e intensificar la relación y la coordinación entre el Servicio Público de Empleo y la Gerencia de Servicios Sociales, en la atención de los colectivos en riesgo de exclusión social, especialmente con los perceptores de RAI y de IMI; realizar acciones de tutoría y seguimiento individualizado de las medidas dirigidas a la inclusión laboral establecidas en cada PII; impulsar que las entidades que realizan acciones de Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia para el Autoempleo (OPEAS), establezcan compromisos de atención y orientación a personas con especiales dificultades de inclusión social.

2.- Incrementar medidas de acercamiento al empleo para personas con dificultades de integración social. Para su cumplimiento se propone apoyar la contratación de personas con especiales dificultades de inclusión social como perceptores de IMI, inmigrantes y jóvenes en situación de riesgo a través de los Programas de Orientación y Asesoramiento al Empleo; apoyar el autoempleo entre las personas y colectivos con especiales dificultades para la inclusión social y la transformación de actividades de economía informal en empleo autónomo; sensibilizar al tejido empresarial, en el ámbito local, para la contratación de estas personas y fomentar la creación y mantenimiento de vínculos de relación con instituciones y empresas para transmitir información sobre los beneficios fiscales que ello conlleva; impulsar medidas y estrategias innovadoras de acercamiento al empleo específicas para estos colectivos en el ámbito de la economía social como autoempleo colectivo o empresas de inserción; impulsar la regulación de las empresas de inserción y el establecimiento de ayudas para la contratación de este colectivo por estas empresas y promover la inclusión de cláusulas sociales en las ofertas públicas de empleo.

El Plan diseñado por la Comunidad Autónoma de Castilla y León lucha contra la exclusión genérica de todos cuantos integran dicho concepto, y sólo se refiere expresamente a los jóvenes cuando les vincula a dicha circunstancia, no como colectivo uniforme y como instrumento utilizará las entidades analizadas a lo largo del Capítulo.

De manera más específica y referido a los jóvenes, el art. 16 Ley 11/2002, de Juventud de Castilla y León ordena “facilitar la integración de aquellos jóvenes en situación de riesgo o exclusión social”.

El resultado de las medidas de apoyo hasta la fecha no es baladí. Castilla y León cuenta actualmente con 4.000 empresas de inserción social que dan empleo a más de 30.000 personas y que facturan más de 4.000 millones de euros al año[396].

En fin, estas organizaciones no dan la espalda al crecimiento económico ni a la productividad, al contrario, su fuerza de crecimiento asimismo se fundamenta en la energía que tienen los sectores de población que acometen sus propios proyectos empresariales y como consecuencia, se desarrollan en zonas geográficas donde el inversor tradicional no actúa porque no es rentable, en núcleos de población sin más alternativa que su propio proyecto, o en espacios sociales desatendidos por el sistema económico tradicional, donde la cohesión y la solidaridad juegan un papel clave. Surgen como una forma distinta de crear riqueza a partir de una actividad económica que responde a la valoración de las personas por encima del capital[397].

1.- Concepto de empresa de inserción en las normas estatal y autonómica

Entre las organizaciones de economía social ocupan un lugar destacado las empresas de inserción y su fomento aparece como actuación preferente en Castilla y León.

Estas empresas luchan contra la exclusión social facilitando la inserción laboral y como tales, suponen una manifestación de los principios antes apuntados que tienen que regir a una empresa de economía social. Las iniciativas desarrolladas al respecto han sido numerosas en los últimos años, hasta el punto que constituyen uno de los principales vectores de integración social y una forma de participación en la actividad de la sociedad a través de la creación de empleo para los excluidos.

Este tipo particular de organizaciones han supuesto un apoyo continuo a las personas más desfavorecidas que participan en las mismas, ligadas al territorio y a las necesidades de trabajo en la zona, buscando espacios en el mundo laboral y creando puestos de trabajo.

Dichas entidades surgen como respuesta a la falta de iniciativa de las empresas tradicionales (fallos del mercado) y a las soluciones típicas de corte asistencial de las Administraciones Públicas (fallos del Estado). Desde esta perspectiva, las empresas de inserción son más que sujetos generadores de empleo mediadoras (aproximándolas a las agencias de empleo) en procesos de inserción laboral[398].

Estas empresas realizan una apuesta por un proceso social en el que inciden tres factores: uno de dimensión económica, vinculado a la obtención de recursos que proporciona un empleo: otro de dimensión relacional; y un tercero, el sentimiento de utilidad y autoestima que proporciona la realización de un trabajo[399].

Entre sus características cabe destacar las siguientes[400]:

-- Son estructuras productivas. Son organizaciones sin ánimo de lucro que trabajan en el mercado produciendo bienes y servicios con el objetivo de integrar a personas en riesgo de exclusión, centrando su actividad económica en sectores intensivos en mano de obra y poco intensivos en capital.

---

[396] Datos proporcionados por el Director General de Economía Social y Autónomos de la Junta, Carlos Teresa, en el II Foro Europeo de Empresas de Inserción, http://www.laopiniondezamora.es/economia/2011/09/17/castilla-leon-30000-trabajadores-empresas-insercion-social/545978.html.

[397] BURGOS ROSADO, L.: "El autoempleo como fórmula de emancipación de los jóvenes. Especial referencia a las empresas de economía social", cit., pág. 289.

[398] VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresa de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, cit., pág. 164.

[399] CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA PROVINCIA DE JAÉN: *Población en riesgo de exclusión social en la provincia de Jaén y las empresas de inserción como respuesta de integración socio-laboral*, Jaén, 2001, pág. 53.

[400] Estudio sobre la situación de las empresas de inserción en España, Colección Herramientas para la Inclusión, Vol. 2, Fundación Un Sol Món, Caixa Catalunya Obra Social, 2007.

-- Son instrumentales. No son un fin en sí mismas, sino que suponen un instrumento de intervención sociolaboral con el objetivo de preparar a sus trabajadores para incorporarles al mercado de trabajo ordinario. Este aprendizaje combina tanto habilidades técnicas como competencias relacionales básicas para la adquisición de unos hábitos laborales adecuados y supone una etapa más del itinerario de inserción que realiza el trabajador.

-- Son transitorias. Tienen la voluntad de preparar a las personas para el tránsito hacia el mercado laboral ordinario y, por lo tanto, se definen como una herramienta transitoria para la inclusión social.

-- Trabajan con colectivos en riesgo de exclusión. Sus beneficiarios son personas que tienen dificultades para acceder al mercado de trabajo y que se encuentran en riesgo o en situación de exclusión social. Estas personas llevan a cabo un itinerario de inserción laboral y son acompañadas por la entidad, a través de una intervención psicosocial.

Sin embargo, el esfuerzo ha carecido de norma laboral específica y, por consiguiente, de las facilidades y garantías brindadas por ésta. Únicamente destaca, a modo de oasis en el desierto, la normativa autonómica en la materia vinculada a aquellas Autonomías con más tradición en la creación y fomento de estas organizaciones[401]. Por ello, su presencia en las distintas Comunidades Autónomas es desigual, lo que proporciona un gran espacio para su crecimiento y desarrollo en aquéllas, como Castilla y León, cuya aparición es más reciente. En las Comunidades con una mayor tradición de estas estructuras, como Cataluña y País Vasco, sus políticas se han caracterizado por la apuesta más a favor de la iniciativa privada y social en los servicios públicos de empleo.

Por fin, la disposición final quinta de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, incorporó el mandato de aprobar una norma con rango de ley, en el plazo de seis meses desde la aprobación de la misma, y previa consulta con las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, incluyendo a las del sector afectado, con el fin de regular el régimen de estas empresas. Justamente éste es el origen de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, ara la regulación del régimen de las empresas de inserción[402].

La Ley 44/2007 define como empresa de inserción a aquella sociedad mercantil o sociedad cooperativa legalmente constituida que realice cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario.

La primera afirmación destacable en el concepto comentado es la forma jurídica que pueden adoptar: sociedad mercantil o cooperativa. La práctica demuestra su apuesta a favor de la Sociedad Limitada, quizá por las facilidades de creación, gestión y responsabilidad que genera.

En 2006 la forma jurídica de las empresas de inserción era la siguiente[403]:

- Sociedad Limitada: 60,85%
- Sociedad Limitada Laboral: 4,23%
- Sociedad Anónima: 1,06%
- Sociedad Anónima Laboral: 0
- Sociedad no lucrativa: 20,63%
- Cooperativa: 12,17%

[401] Tal ha sucedido con la Ley 27/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Legislativas para Regular las Empresas de Inserción Sociolaboral en Cataluña; la Ley 1/2007, de 5 de febrero, por la que se regulan las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la Comunitat Valenciana; o, por no seguir, la Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral, en La Rioja.
[402] Un análisis exhaustivo en CÁMARA BOTÍA, A.: "Las empresas de inserción: aspectos laborales", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 135, 2007, pág. 603 y ss.
[403] Datos proporcionados por la Federación Española de Entidades de Empresas de Inserción.

El predominio de la forma mercantil es una realidad relativamente reciente, pues históricamente las empresas de inserción, impulsadas por asociaciones y fundaciones, mantenían su forma originaria no mercantil porque les permitía realizar una actividad productiva. Pero con la aparición de las normativas autonómicas, esta práctica se transforma y muchas de estas entidades crean sociedades mercantiles para poder registrarse y acceder a las ayudas específicas otorgadas por las Administraciones Públicas[404].

A la nota anterior es preciso sumar las siguientes exigencias (art. 5):

a) Estar promovidas y participadas (al menos en un 51% del capital social para las sociedades mercantiles) por una o varias entidades promotoras, entendiendo por tales las entidades sin ánimo de lucro, incluidas las de Derecho Público, las asociaciones sin fines lucrativos y las Fundaciones, cuyo objeto social contemple la inserción social de personas especialmente desfavorecidas.

La normativa autonómica sobre empresas de inserción establece un porcentaje mínimo variable. Así Aragón exige el 51%, 40% si el sociedad anónima laboral; País Vasco, Baleares y Canarias, 33%; Castilla y León, más del 50%; Cataluña y Madrid, 51%; La Rioja, no fija cifras, sólo que sea significativa.

b) Estar inscritas en el Registro correspondiente a su forma jurídica, así como en el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma. Castilla y León lo ha creado al efecto a través del Decreto 34/2007, de 12 de abril, por el que se regula el procedimiento de calificación de las Empresas de Inserción y se crea su registro administrativo.

c) Mantener en cómputo anual, desde su calificación, un porcentaje de trabajadores en proceso de inserción, cualquiera que sea la modalidad de contratación, de al menos el 30% durante los primeros tres años de actividad y de al menos el 50% del total de la plantilla a partir del cuarto año, no pudiendo ser el número de aquellos inferior a dos.

La normativa autonómica hace oscilar ese porcentaje: Aragón y Madrid coinciden con la regulación estatal pero los trabajadores han de ser, como mínimo, tres; Baleares sube el número a las cuatro personas; Cataluña, entre un 30% y un 70%; Navarra, un 60% y un mínimo entre 5 y 20 personas; País Vasco, entre un 40% y un 75%, mínimo 2 personas y Valencia un 30%.

En cualquier caso, las empresas de inserción no son microempresas por sus necesidades y finalidad ni grandes organizaciones por idénticos motivos, sino entidades de tamaño medio con una ratio de trabajadores de inserción de 12,5 por empresa[405], con una media de 21 trabajadores por empresa casi el 60% de éstos son trabajadores de inserción[406].

d) No realizar actividades económicas distintas a las de su objeto social;

Las entidades promotoras no tienen porqué dedicarse sólo a la inserción de personas en situación de exclusión, pero las empresas de inserción sí.

e) Aplicar, al menos, el 80% de los resultados o excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas y de inserción;

Las empresas de inserción, a diferencia de otras organizaciones sin ánimo de lucro -- al menos la mayor parte--, tienen el imperativo de ser solventes y económicamente rentables, pero carecen del ánimo de repartir beneficios entre sus socios, sino que han de

[404] Estudio sobre la situación de las empresas de inserción en España, Colección Herramientas para la Inclusión, Vol. 2, Fundación Un Sol Món, Caixa Catalunya Obra Social, 2007.
[405] Datos proporcionados por la Federación Española de Entidades de Empresas de Inserción.
[406] Estudio sobre la situación de las empresas de inserción en España, Colección Herramientas para la Inclusión, Vol. 2, Fundación Un Sol Món, Caixa Catalunya Obra Social, 2007.

revertirlos en mejorar el cumplimiento de sus objetivos, menos el 20% restante que sí podría repartirlo o disponer de él.

f) Presentar anualmente un Balance Social de la actividad de la empresa que incluya la memoria económica y social, el grado de inserción en el mercado laboral ordinario y la composición de la plantilla, la información sobre las tareas de inserción realizadas y las previsiones para el próximo ejercicio;

El Balance Social es "la herramienta de gestión empresarial que permite evaluar cuantitativa y cualitativamente el cumplimiento de la responsabilidad social de la empresa en términos de activos y pasivos sociales en sus áreas interna y externa, durante un período determinado y frente a metas de desempeño definidas y aceptadas previamente, con fines de diagnóstico del clima laboral y social, información interna y externa, planeación de su política social y concentración con los diversos sectores con los cuales la empresa se relaciona"[407]. La ley concede así una oportunidad más para contar y demostrar el valor socioeconómico añadido de estas entidades.

g) Contar con los medios necesarios para cumplir con los compromisos derivados de los itinerarios de inserción sociolaboral.

Este requisito ha de concurrir aun cuando sólo fueran parcialmente asumidos tales servicios de apoyo o acompañamiento por la empresa de inserción. Sin embargo, el concepto jurídico indeterminado, "medios necesarios", abre una puerta a la valoración y por ende a la desigualdad entre unos y otros.

La calificación, en principio provisional, como empresa de inserción corresponderá al órgano administrativo competente de la Comunidad Autónoma en donde se encuentre su centro de trabajo. Una vez la obtengan, podrán incluir en su denominación los términos "empresa de inserción" o su abreviatura "e.i." (art. 7 Ley 44/2007).

Entre todas las condiciones, destacan dos porcentajes; por un lado, la participación mayoritaria de empleados en proceso de inserción, forzando así a estas organizaciones a contratar, de forma cíclica, a nuevos trabajadores en situación de exclusión si, como todo parece indicar, optan por los contratos temporales de fomento de empleo; por otro, el destino obligatorio de sus beneficios a la mejora de la empresa o de la finalidad de la misma.

Por su parte, y dada la carencia existente con anterioridad a la Ley 44/2007, Castilla y León reguló el procedimiento de calificación de empresas de inserción laboral a los únicos efectos de determinar cuantas de ellas son susceptibles de ser beneficiarias de ayudas o subvenciones para promover la inserción laboral y ha creado el Registro de estas empresas con la finalidad de garantizar su identificación y publicidad a través del Decreto 34/2007, de 12 de abril.

A estos efectos, son empresas de inserción laboral "aquellas que tienen recogido dentro de su objeto social, como fin primordial, la realización de actividades tendentes a conseguir la integración laboral y el acceso al mercado ordinario de trabajo de personas en situación o riesgo de exclusión social", siempre que reúnan los siguientes requisitos (art. 4 Decreto 34/2007):

a) Al menos el 30% de la plantilla de la empresa tiene que estar formada por trabajadores en situación o riesgo de exclusión social.

En el caso de empresas con trabajadores con jornada a tiempo parcial, la duración de dicha jornada no podrá ser inferior al 50% de la jornada a tiempo completo prevista en el convenio colectivo de aplicación o, en su defecto, de la jornada máxima legal.

---

[407] FERNÁNDEZ VILLA, M.I. y GALLEGO, F.M.: *Balance social. Fundamentos e implementación*, Medellín (UPB), 1996, pág. 82.

b) Ha de adoptar la forma jurídica de sociedad mercantil o cooperativa y estar constituida legalmente e inscrita en el registro correspondiente.

c) El proyecto empresarial deberá ser viable desde el punto de vista económico, técnico y financiero, en orden al cumplimiento de sus fines. La referida viabilidad se reflejará en la correspondiente memoria.

d) Tienen que estar promovidas y participadas, salvo que adopte la forma de sociedad cooperativa[408], por una o varias entidades sin ánimo de lucro que, entre sus objetivos, persigan la integración social y laboral de personas en situación o riesgo de exclusión y el conjunto de la participación de las entidades sin ánimo de lucro deberá superar el cincuenta por ciento del capital social total de la empresa.

De comparar los requisitos entre la normativa estatal y la autonómica, cabe observar varias coincidencias, pero la Ley 44/2007 establece parámetros más elevados en cuanto al número de empleados en inserción, determina el porcentaje reinvertido en la organización e impone la presentación de un balance social.

La disparidad de condiciones trae su origen en la anterior promulgación (ya apuntada) de la autonómica, mas al entrar en vigor la estatal, los requisitos en ella contenidos prevalecen. En consecuencia, para la atribución del calificativo "de inserción", la unidad productiva ha de acreditar el cumplimiento de éstos y, por supuesto, será considerada como tal e incluida en el Registro por Castilla y León.

El problema nace en el cómputo de contratos en inserción, mientras el art. 5 Ley 44/2007 guarda silencio y admite cualquier modalidad --con matices--, la norma regional deja fuera a los trabajadores a tiempo parcial con una jornada inferior al 50% de la legal o convencional pactada. El art. 13 de aquélla soluciona la aparente contradicción entre ambas normas y unifica el cómputo al imponer un tope mínimo de la jornada a tiempo parcial coincidente con el autonómico.

En cuanto a la actividad desarrollada por estas organizaciones, determinados sectores de actividad han sido considerados tradicionalmente más apropiados para acoger a este tipo de empresas --por ejemplo, la Comisión Europea señala los servicios de la vida diaria (a domicilio, cuidado de menores, ayuda), servicios de mejora de la calidad de vida (reparaciones, seguridad, transporte, revalorización de espacios públicos, servicios de proximidad, catering, cuidado de enfermos), servicios culturales y ocio y servicios medioambientales--[409].

En España, destaca como primera actividad la de "reciclaje, recogida y recuperación". Se trata de una actividad que permite a estas empresas tener un doble impacto social: la inserción laboral y un impacto medioambiental al permitir la reutilización de algunos residuos. En esta actividad se incluyen el reciclaje de ropa, de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y de muebles, entre otros. Entre todas, el reciclaje de ropa (13,76%) es el preferido por estas empresas, seguido por el de muebles (7,94%).

La segunda actividad productiva la llevan a cabo en el sector de la "construcción", que muchas veces también ha estado vinculado al otorgamiento de concursos públicos.

Seguidamente aparece el sector de "servicios a las personas" como tercera actividad mayoritaria. Ésta, además, ha sido catalogada como uno de los nuevos filones de empleo, lo que supone uno de los servicios en expansión y que estas empresas han sabido aprovechar para ampliar sus oportunidades en el mercado. Los "servicios a las personas" reúnen fundamentalmente servicios de proximidad y limpieza.

---

[408] En el supuesto de tener forma jurídica de cooperativa deberá estar calificada previamente como de iniciativa social, de acuerdo con el artículo 124 de la Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León.
[409] LUJÁN ALCARAZ, J.: "Empresas de inserción", *AS*, núm. 20, 2007.

En la misma línea de servicios, el cuarto sector de actividad es el de "servicios a las empresas" que reúne servicios como el de limpieza, conserjería, atención telefónica, entre otros, y que también se encuentra en expansión.

La actividad de "comercio" también supone una apuesta por estas empresas, pues muchas de éstas trabajan en el ámbito del comercio justo y/o productos ecológicos, y cuenta con un porcentaje del 17,19%.

Por último, cabe destacar que un 14,81% de estas empresas trabajan en el sector de "jardinería"; no obstante la enumeración de distintas actividades, la mayoría de las empresas se dedican a varias simultáneamente: para ser más exactos, realizan una media de dos tareas productivas o de servicios[410].

En Castilla y León, el conjunto de estas empresas desarrolla sus actividades en sectores "no competitivos" y donde no suele ser necesaria una alta cualificación laboral. Son empresas intensivas en mano de obra y mínima inversión en capital: construcción (pequeñas obras), lavandería, limpieza, catering, distribución y venta, buzoneo y jardinería[411].

Por el momento, y según datos proporcionados por la Federación Castellanoleonesa de Empresas de Inserción, a ella están asociadas las siguientes:

-- CEISLABUR, sociedad limitada unipersonal promovida por la Fundación LESMES y dedicada a obras y reformas; lavandería industrial y servicios de limpieza[412].

-- GRM, sociedad limitada unipersonal promovida por la Fundación LESMES y dedicada a gestión de puntos limpios; recogida selectiva, clasificación y tratamiento de residuos; destrucción de ficheros y documentos; limpieza y mantenimiento de ríos y zonas degradadas en el entorno del Camino de Santiago y la Vía Verde Sierra de la Demanda, a través de un convenio con la Diputación Provincial de Burgos.

-- REUSAD, sociedad limitada unipersonal promovida por la Fundación LESMES y dedicada a la explotación de cuatro cafeterías en la Residencia de Personas Mayores de Cortes (JCyL); la Residencia Mixta para Mayores de Miranda de Ebro (JCyL); el Centro de Día de la Ctra. de Poza (JCyL) y el Centro Cultural de San Julián (Ayto. Burgos).

-- ACCOREMA, Cooperativa de iniciativa social, promovida por ACCOREMA, dedicada a las actividades de construcción (los trabajos realizados van desde reformas de interiores hasta la construcción de viviendas unifamiliares); venta de muebles y ropa de segunda mano[413].

-- El Gusto de Servirle, sociedad limitada unipersonal promovida por Cáritas Diocesana de Burgos, dedicada a catering (entrega diaria a domicilio de comida a personas dependientes y particulares; comida a colectividades, eventos protocolarizados, cenas, recepciones, desayunos) y limpieza (lavandería para los beneficiarios del servicio de comida y limpieza de colegios y mantenimiento).

-- La Encina Servicios Integrados, sociedad limitada unipersonal promovida por Cáritas Diocesana de Salamanca, dedicada a jardinería (los servicios de jardinería abarcan el diseño, instalación del riego y la ejecución de jardines, el mantenimiento, así como limpiezas de parques públicos y espacios naturales), lavandería (en cuanto a los trabajos de lavandería, incluyen trabajos de lavado, planchado y secado de lencería para negocios de hostelería, centros sanitarios, residencias, colegios y ropa de particulares) y limpieza (se

[410] Estudio sobre la situación de las empresas de inserción en España, Colección Herramientas para la Inclusión, Vol. 2, Fundación Un Sol Món, Caixa Catalunya Obra Social, 2007.
[411] ROJO GIMÉNEZ, C.: "Empresas de inserción en Castilla y León", *CIRIEC-ESPAÑA*, núm. 36, 2000, pág. 14.
[412] Está ubicada en la provincia de Burgos, www.fundacionlesmes.org.
[413] Sede en la provincia de Burgos, www.accorema.com.

realizan limpiezas de primera obra y mantenimiento de oficinas, colegios, centros culturales y monumentales)[414].

-- Algo Nuevo, sociedad limitada promovida por ASDECOBA, desarrolla su actividad en los siguientes campos: catering (sirve diariamente: 280 comidas diariamente mediante Convenios con el Excmo. Ayuntamiento de Salamanca, Excmo. Ayuntamiento de Santa Marta y a clientes particulares; 5 Guarderías El Tren, Piecitos, Mi mama me mima, Dulce de leche y Canijos, Centro de Día Lazarillo y 2 comedores escolares: Colegio Pizarrales y Colegio Padres Trinitarios; así como todo tipo de eventos) y corte y confección[415].

-- MIRAVERINTEGRACIÓN PUENTE LADRILLO, sociedad limitada promovida por Asociación Puente Vida, realiza las siguientes actividades: acompañamiento a personas dependientes en hospitales y domicilio; limpieza en comunidades, oficinas y domicilio y coordinación de actividades de Ocio y Tiempo Libre[416].

-- Todo Servicios Múltiples, sociedad limitada promovida por ASDECOBA, desarrolla dos actividades económicas: actividad de jardinería (se han realizado trabajos de jardinería y limpieza para un Colegio Mayor Universitario, un Ayuntamiento, una Facultad una Escuela Universitaria y también para personas particulares y actividad de control de calidad de plásticos (consiste en una prestación de servicios a la empresa DÚREX S.A. Dicha prestación de servicios consiste en el montaje de piezas, carga, descarga, revisión, etiquetado y control de calidad de plástico para amortiguadores de coches).

1.1.- Los trabajadores en inserción

La pieza fundamental y verdadero corazón de estas entidades no son sus trabajadores de estructura, sino los calificados como "de inserción". La Ley 44/2007, a la hora de acotar los sujetos incluidos en las previsiones legales comentadas, impone dos requisitos: sean personas en situación de exclusión social desempleada y estén inscritas en los servicios públicos de empleo (art. 2).

En cuanto hace al primero[417], se observa con alarma su naturaleza estructural y no caben dudas sobre su carácter multidimensional, la compleja imprecisión de sus límites, la profunda interrelación existente entre los factores que la determinan y el reflejo del proceso de dualización social que representa. No debe identificarse con la pobreza, entendida ésta como dificultad o imposibilidad de acceso a los bienes y servicios propios del nivel medio de bienestar de una determinada sociedad. La pobreza es quizá, junto con la precariedad de los tejidos relacionales, su manifestación más visible, pero no su esencia. La exclusión se define como la imposibilidad o la incapacidad de ejercer los derechos sociales, fundamentalmente el derecho al trabajo, pero también el derecho a la educación, a la formación, a la cultura, a la salud, a una vivienda digna, a la protección social. Por ello, es indudable que, en gran medida, los procesos y las situaciones de exclusión, la ruptura del vínculo existente entre el individuo y la sociedad, se derivan de su no participación en el proceso productivo. (Exposición de Motivos Ley Vasca 12/1998, contra la Exclusión Social).

La norma estatal enumera a quiénes considera en tal situación a través de un sistema de lista en apariencia cerrada, pero *de facto* abierta merced a su remisión a la normativa autonómica:

1.- Perceptores de Rentas Mínimas de Inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza (sea cual sea la denominación utilizada en sede autonómica), así como los miembros de la unidad de convivencia beneficiarios de ellas. En este extremo, la norma estatal se abre en gran medida a las determinaciones autonómicas, pues son éstas quienes

[414] Con sede en la provincia de Salamanca, www.laencinasalamanca.com.
[415] Con sede en la provincia de Salamanca, www.cateringalgonuevo.es.
[416] Ubicada en Salamanca, www.miraverintegracion.com.
[417] VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: "Regulación de las empresas de inserción: marco normativo y análisis económico", *Revista de Trabajo y Seguridad Social del Centro de Estudios Financieros*, núm. 298, 2008, pág. 135.

asumen la competencia, pero el problema que acarrea la diversificación es la desigualdad, pues las regulaciones regionales evidencian diferencias sustanciales en la definición de los colectivos beneficiarios[418].

En primer lugar, los beneficiarios han de residir y estar empadronados dentro de la Comunidad que otorga la renta, pero el tiempo impuesto varía: desde ausencia de permanencia alguna, seis meses inmediatamente anteriores; un año anterior a la solicitud --salvo fuerza mayor o por causas de trabajo--; un año inmediatamente anterior o durante cinco años continuados de los diez inmediatamente anteriores, dos años; hasta llegar a los seis años empadronado y tres años inmediatamente anteriores como residente o en los últimos cinco. Una vez fijada la duración temporal, cada Comunidad Autónoma prevé excepciones.

Sucede igual con la edad mínima y máxima para su percepción (la mayoría de territorios exigen ser mayor de veinticinco años y menor de sesenta y cinco, rebajándolo hasta los 23 o incluso los 18, pero todas las Comunidades Autónomas señalan algunas excepciones por encima o por debajo de los límites referidos, pero no las mismas: tengan discapacitados a su cargo o sean discapacitados ellos sin derecho a prestación alguna; tengan a su cargo hijos menores, menores tutelados o en régimen de acogimiento familiar; hayan sufrido malos tratos; hayan estado tutelados por la Comunidad antes de alcanzar la mayoría de edad y no alcancen los 25 años; tengan entre 18 y 25 años y sean huérfanos absolutos o estén en situación de grave exclusión social) o los ingresos máximos permitidos.

En Castilla y León, la Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, exige que los beneficiarios acrediten las siguientes condiciones para lucrar este mínimo de inserción (art. 10):

a) Tener domicilio, estar empadronado y residir legalmente en algún municipio de la Comunidad de Castilla y León al menos con un año de antelación a la presentación de la solicitud. Sin embargo, este plazo de un año no será exigible a los siguientes colectivos:

-- A los emigrantes castellanos y leoneses retornados de otros países.

-- A las mujeres víctimas de violencia de género que por este motivo hayan cambiado su residencia desde otra comunidad o ciudad autónoma.

-- A quienes se encuentren en situación de necesidad extrema sobrevenida que, de manera repentina e imprevista, se produzca tras su empadronamiento en un municipio de la Comunidad.

-- A los extranjeros refugiados o con solicitud de asilo en trámite, así como a los que tengan autorizada su estancia por razones humanitarias, siempre que en todos estos casos no tengan derecho a percibir otra prestación.

b) Tener una edad comprendida entre los veinticinco y los sesenta y cuatro años, ambos inclusive. No obstante, podrán solicitar la prestación quienes se hubieran emancipado durante la minoría de edad y los mayores de edad que no alcancen los veinticinco años, siempre que se dé alguna de las siguientes circunstancias:

-- Que hubieran vivido de forma independiente de su familia de origen durante al menos tres años y continúen manteniendo esa situación, y que en ese período hayan estado al menos dos años en situación de alta en la seguridad social o en situación asimilada al alta.

-- Que tengan familiares a su cargo.

[418] Siguiendo en la exposición a ÁLVAREZ CUESTA, H.: "Lagunas y puentes en la protección de las rentas de inserción autonómicas", en AA.VV.: *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado Estado de las Autonomías. XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Valencia (Tirant lo blanch), 2011, págs. 841 y ss.

-- Que hayan estado bajo la guarda de la Administración en razón de acción protectora y se encuentren en proceso de independización.

-- Que sean huérfanos de padre y madre sin derecho a pensión.

También tendrán derecho cuantos superen los sesenta y cinco años, ostenten la condición de emigrante retornado y no puedan acceder a una pensión no contributiva por jubilación al no cumplir el requisito de residencia legal previa en España.

c) Carecer de los medios económicos o patrimoniales suficientes para atender sus necesidades básicas de subsistencia[419].

d) No estar percibiendo prestaciones contributivas o no contributivas a cargo de cualquiera de las administraciones pública, con matices en el caso de las víctimas de violencia de género.

e) No residir en centros que pertenezcan a instituciones o entidades que por sus normas de organización estén obligados a prestarle, como miembro o usuario, la asistencia necesaria para atender a sus necesidades básicas de subsistencia. Se exceptuará de lo dispuesto anteriormente:

-- A las mujeres que residan en centros de acogida para víctimas de violencia de género o abandono familiar.

-- A quienes sean usuarios de viviendas u otros recursos residenciales de apoyo a la inserción destinados a indomiciliados y transeúntes y tengan cubiertas en ellos, con carácter temporal, sus necesidades de subsistencia.

-- A los jóvenes que hayan estado bajo la guarda de la administración como medida protectora y residan temporalmente en centros o en viviendas de transición.

f) Que haya transcurrido el plazo de seis meses desde la resolución administrativa en los supuestos de extinción del derecho por incumplimiento de las obligaciones o

---

[419] Art. 12: Se entenderá que existe una situación de carencia de medios económicos y patrimoniales cuando concurran todas y cada una de las siguientes circunstancias:

a. Que la suma de los ingresos mensuales de todos los posibles destinatarios sea inferior a la cuantía vigente de la renta garantizada de ciudadanía a que se pueda tener derecho, incluyendo los complementos previstos que en su caso pudieran corresponder cuando exista unidad familiar o de convivencia.

No se tendrán en cuenta para dicho cómputo:

1. Las asignaciones económicas por hijo a cargo menor de dieciocho años previstas en la legislación general de la Seguridad Social.
2. Las prestaciones económicas del sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.
3. Los ingresos procedentes de cursos de formación y de los contratos de formación para jóvenes.
4. Las prestaciones económicas de pago único por nacimiento o adopción de hijo.
5. Las ayudas a jóvenes que procedan del sistema de protección.
6. La retribución por acogimiento en familia extensa de menores en protección.
7. Las becas y ayudas de estudios.
8. Las ayudas de emergencia social.
9. Cualquier otra ayuda social no periódica y finalista percibida por cualquiera de los miembros de la unidad familiar.

b. Que ninguno de los posibles destinatarios sea titular de un derecho de propiedad, usufructo o cualquier derecho real sobre bienes muebles o inmuebles, cuya explotación anual o venta pudiera aportar recursos económicos iguales o superiores a la cuantía de una anualidad de la renta garantizada de ciudadanía que pueda corresponder. A tal fin, se tendrán en consideración las valoraciones que, a efectos tributarios, emplee la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de hacienda.

Queda exceptuada la vivienda habitual que constituya el hogar de convivencia y su ajuar, en lo que ambos no alcancen carácter suntuario, así como aquellos bienes, muebles o inmuebles que hayan constituido, durante un período mínimo continuado de seis meses en los dos años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud, el medio para desarrollar la actividad laboral que generaba los ingresos para la atención de las necesidades de los posibles destinatarios. Una vez transcurrido el plazo que reglamentariamente se establezca sin que estos últimos bienes hayan sido destinados al ejercicio de actividad laboral, se aplicará lo dispuesto en el párrafo anterior.

compromisos legales, siempre y cuando el solicitante de la nueva prestación haya sido beneficiario de la extinguida.

g) Que todos los miembros de la unidad familiar o de convivencia cumplan las condiciones y requisitos siguientes (art. 11):

-- Carecer de los medios económicos o patrimoniales suficientes para atender sus necesidades básicas de subsistencia.

-- Todos los miembros de la unidad familiar o de convivencia que pudieran tener derecho a alguna prestación pública la haya solicitado ante el organismo correspondiente y se haya resuelto su denegación o se haya agotado su percepción, sin perjuicio de los supuestos de complementariedad.

-- Quienes se encuentren en edad de trabajar, estén inscritos como demandantes de empleo o mejora de empleo en la provincia de residencia en la fecha de presentación de la solicitud. Este requisito no será exigible para aquellos miembros de la unidad familiar o unidad de convivencia que estén cursando una actividad formativa reglada o que sean cuidadores familiares de las personas dependientes beneficiarias de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar prevista en el sistema de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia. Tampoco se exigirá en el supuesto de que el informe social, en atención a las circunstancias personales o sociales, determine la imposibilidad o improcedencia de dicha inscripción.

-- Cuando en la unidad familiar o de convivencia existan menores en edad de cursar enseñanzas obligatorias, sus padres o tutores hayan dispuesto todas las condiciones y medios necesarios y suficientes para que aquellos reciban dicha educación.

-- En fin, los miembros de la unidad familiar o de convivencia distintos del titular deberán tener domicilio, estar empadronados y residir legalmente en algún municipio de la Comunidad de Castilla y León.

Sin embargo, estas personas ya cuentan con un itinerario de inserción sociolaboral, obligatorio y previsto en estas rentas. Además, debido a las reglas que rigen su percepción, la realización de un trabajo retribuido comporta la suspensión o extinción de la misma. Quizá sea esa complementariedad buscada por los poderes públicos, desplazar la protección de las rentas a favor de la actividad protegida retribuida por razones de eficacia social y económica.

2.- Personas que no puedan acceder a dichas prestaciones por faltarles el período exigido de residencia o empadronamiento; o para la constitución de la unidad perceptora o que reunieran todas las condiciones pero ya hubieran agotado el período máximo de percepción legalmente establecido.

En este punto amplía y trata de igualar a los ciudadanos de todas las regiones dada la diferencia de tiempo, tal sucede, a modo de mera muestra, en Castilla y León con la condición de residencia y empadronamiento de un año en esta región, con las excepciones que contiene también la propia Ley 7/2010.

La duda se plantea sobre el concepto de "residencia" exigida, si en ésta cabe entender comprendido el de "legal". Si la respuesta fuera negativa, supondría avocar al empresario de inserción a una infracción administrativa. No obstante, el art. 14.3 LO 4/2000, declara que "los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.". La solución podría venir dada por los "visados de búsqueda de empleo" a partir de la aplicación de las competencias concedidas en los nuevos Estatutos a las Comunidades Autónomas[420].

[420] VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresa de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, cit., pág. 157.

Pero, hasta la fecha, en Castilla y León los inmigrantes sin autorización de residencia carecen de tal derecho, es más, se exige, como acaba de ponerse de manifiesto, que todos los componentes de la unidad familiar tengan aquélla y que el beneficiario esté inscrito como demandante de empleo en el Servicio Público competente.

3.- Jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta procedentes de Instituciones de Protección de Menores (en este caso, sí está también dirigido a los menores inmigrantes no acompañados y bajo el amparo de las instituciones tutelares de competencia autonómica).

Precisamente este colectivo está incluido también como beneficiario de las rentas de inserción, habida cuenta en Castilla y León los menores de veinticinco años accederán a dicha prestación si han estado bajo la guarda de la Administración.

4.- Personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos en proceso de rehabilitación o reinserción social, sin importar la edad, por tanto también jóvenes aunque no accedan a la renta garantizada.

En Castilla y León, de los 1.541 pacientes que inician tratamiento por consumo de drogas no legales, el 85,4% son varones y la edad media es 34,2 años (rango: 24,5 cannabis y 38,1 mezcla de heroína-cocaína); la edad media al inicio del consumo 19,8 años (rango: 15,1 cannabis y 20,9 heroína-cocaína) y la edad media al inicio del consumo problemático 21,9 años (rango entre 17,2 cannabis y 24,1 cocaína). El número medio de años de consumo es 14,5 años (rango: 9,6 cannabis y 17,2 heroína)[421].

En cuanto al alcohol y al tabaco, las prevalencias de consumo de bebidas alcohólicas más relevantes, en los estudiantes de Castilla y León, son los siguientes: consume bebidas alcohólicas todos los fines de semana, el 36,6%; ha tomado, en los últimos 30 días, 5 o más cañas/copas en la misma ocasión, el 53,4%; y se ha emborrachado en el último mes, el 39,6%. El hábito de fumar aumenta con la edad: a los 14 años ha probado el tabaco el 29,7% de los estudiantes; a los 18 años lo ha hecho el 76,6%. El período crítico para que los adolescentes fumen a diario se sitúa entre los 15 y los 18 años[422].

5.- Internos de centros penitenciarios cuya situación les permita acceder a un empleo (excluyendo a los vinculados por la relación especial de penados), así como liberados condicionales y ex reclusos a los que quedan equiparados los menores en iguales condiciones[423].

6.- Personas procedentes de centros de alojamiento alternativo o de servicios de prevención e inserción social autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla. Este importante colectivo es la nueva incorporación contenida en la definición de la exclusión, de compararlo con su inmediato referente, la disposición adicional 2ª Ley 43/2006 e integra a transeúntes o personas sin hogar.

En cualquier caso, esta lista, en principio cerrada[424], puede ser modificada por el Gobierno según prevé la disposición final segunda: "por medio de Real Decreto, podrá modificar los colectivos que se consideran en situación de exclusión social de acuerdo con el artículo 2.1, previo informe emitido por las Comunidades Autónomas y previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, incluidas las del sector afectado".

---

[421] Según el Informe anual del Sistema Autonómico de Información sobre Toxicomanías de Castilla y León de 2010: http://www.jcyl.es/web/jcyl/Familia/es/Plantilla100/1193641915217/_/_/_.

[422] ENCUESTA ESCOLAR SOBRE DROGAS CASTILLA Y LEÓN 2008: http://www.jcyl.es/web/jcyl/Familia/es/Plantilla100/1193641915217/_/_/_.

[423] Calificada esta redacción como más precisa que la contenida en la Ley 43/2006, LUJÁN ALCARAZ, J.: "Empresas de inserción", cit.

[424] VIQUEIRA PÉREZ, C.: "Las especialidades de las relaciones de trabajo en inserción", *Revista General de Derecho*, núm. 17, 2008.

La segunda exigencia --estar inscrito en los Servicios Públicos de Empleo-- impide el acceso a este contrato a los inmigrantes sin la autorización de residencia necesaria --como ya ha sido puesto de relieve--, pese a poder ser calificados como personas en situación de exclusión social[425].

Por su parte, el Decreto 34/2007 considera que la situación o riesgo de exclusión social queda determinada por la pertenencia a alguno de los siguientes colectivos (sustancialmente idénticos a los estatales):

a) Personas integradas en unidades familiares beneficiarias de la ayuda de Ingresos Mínimos de Inserción o perceptores de ayudas de emergencia social concedidas por las Corporaciones Locales de esta Comunidad, así como cualquier otra prestación social de igual o similar naturaleza y finalidad establecida por ella.

b) Personas integradas en unidades familiares que no pueden acceder a las prestaciones por faltarles el período exigido de residencia o empadronamiento, o para la constitución de la unidad perceptora; o bien por haber agotado el período máximo de percepción legalmente establecido.

c) Jóvenes mayores de 16 años y menores de 30 procedentes de instituciones de protección de menores.

d) Personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en procesos de rehabilitación o reinserción social.

e) Internos de centros penitenciarios cuya situación les permita acceder a un empleo, así como liberados condicionales y ex reclusos.

f) Menores internos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, cuya situación les permita acceder a un empleo, por tanto, quedan fuera los inmigrantes sin las oportunas autorizaciones, así como los que se encuentren en situación de libertad vigilada y los ex internos.

g) Víctimas de violencia de género en situación o riesgo de exclusión social.

h) Cualquier persona que, a criterio de los órganos competentes indicados requiera ser incluido en un proceso de inserción social por el empleo a través de empresas de inserción.

Estos dos últimos colectivos, sobre todo el último, equivale a un gran cajón de sastre donde cabe cualquier persona a juicio de los servicios sociales; por su parte, la referencia a las víctimas de violencia de género podría haberse omitido, pues sólo estarán incluidas si concurre la situación o el riesgo de exclusión social, volviendo de nuevo al inicio del precepto para saber en qué consiste dicha expresión.

En fin, no deja de resultar paradójico que una norma legal que quiere luchar contra la exclusión recurra a técnicas delimitadoras de carácter restrictivo, que favorecen un factor de exclusión institucional[426] si bien tremendamente laxas.

En la práctica, los colectivos más empleados por las empresas de inserción son[427]:

---

[425] ÁLVAREZ CUESTA, H.: "Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre", *TS*, núm. 214, 2008, pág. 31.
[426] VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresa de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, cit., pág. 147.
[427] Datos proporcionados por la Federación Española de Entidades de Empresas de Inserción.

- Mujeres: 75%
- Jóvenes en riesgo de exclusión: 68,75%
- Parados de larga duración: 66,25%
- Inmigrantes: 60%
- Extoxicómanos: 52,50%
- Etnia gitana: 48,75%
- Exreclusos: 45%
- Personas sin techo: 27,50%
- Discapacitados: 23,75%

Más esclarecedor resultan los datos de trabajadores de inserción desagregados por tramo de edad[428]:

Menos de 25 años	741	57,98%
Entre 26 y 45 años	303	23,71%
Entre 45 y 60 años	219	17,14%
Más de 60 años	15	1,17%
Total	1278	

Resulta significativo que uno de los mayores porcentajes de trabajadores en inserción corresponde al de jóvenes. Tal dato demuestra dos hechos: por un lado, el atractivo que supone la realización de un trabajo remunerado como salida de las situaciones de exclusión social frente al relativo fracaso que en los últimos tiempos tienen los programas de formación y formación-empleo y Escuelas Taller; y por otro, el porcentaje elevado de jóvenes con calificación de exclusión social a los que sin embargo, la Ley de Empresas de Inserción no da un tratamiento específico como colectivo prioritario, salvo que procedan de instituciones de protección de menores[429]. A ello se suma también la limitación por vía de remisión a los perceptores de rentas de inserción, salvada en ciertos supuestos excepcionales pero en el fondo general limitada y da lugar a una reflexión: cuanto más fácil y con mayor perspectiva de futuro no será luchar contra la exclusión social de los más jóvenes, tanto desde su formación como desde el aprendizaje de un oficio, dadas sus características intrínsecas.

1.2.- Relación laboral en una empresa de inserción

La relación laboral diseñada por la Ley 44/2007 trata de dotar de "empleabilidad" a las personas que lo realizan, siempre como pasarela o estadio transitorio hacia el "mercado" ordinario, o bien en la misma empresa de inserción pero con un contrato "normal". Pero en lugar de crear una prestación de servicios especial, apuesta por configurar una relación laboral común con peculiaridades.

Las diferencias, además de las que se examinarán referidas a las condiciones laborales, radican en la participación de los servicios sociales y servicios de empleo y en el diseño de los itinerarios laborales para los trabajadores de inserción.

La primera de ellas, el papel "vital" otorgado a los servicios públicos dentro de un modelo gestor orientado en todo momento a éstos, en tanto precisan de su intervención y, a la par, ven reforzando su papel de control del itinerario de inserción.

[428] Estudio sobre la situación de las empresas de inserción en España, Colección Herramientas para la Inclusión, Vol. 2, Fundación Un Sol Món, Caixa Catalunya Obra Social, 2007.
[429] VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresa de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, cit., pág. 218.

La división de competencias entre servicios públicos de empleo y servicios sociales no siempre es fácil y en ocasiones resulta hasta coincidente. Los servicios públicos de empleo tienen las siguientes facultades[430]:

-- La fijación de criterios para el establecimiento de itinerarios de inserción. Definición de medidas de intervención y acompañamiento.

-- La realización de acciones de orientación.

-- Tutoría y procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo.

-- Calificación y registro de las empresas de inserción.

-- Registro administrativo específico

-- Certificación de la situación de no contratación previa por la misma empresa

-- Certificación de la formación adquirida en el marco del itinerario de inserción

-- Fijación del modelo del contrato laboral y registro en la Oficina de Empleo

-- Establecimiento de subvenciones y ayudas

-- Seguimiento de itinerarios y procesos de inserción, incluso una vez finalizado éste.

Por su parte, los servicios sociales públicos realizarán las a continuación expuestas:

-- Fijación de criterios para el establecimiento de itinerarios de inserción. Definición de medidas de intervención y acompañamiento.

-- Habilitación laboral y social derivada para resolver problemas derivados de la situación de exclusión.

-- Servicios de intervención y acompañamiento social.

-- Acreditación de las situaciones de exclusión (Servicios sociales autonómicos y locales).

-- Comunicación de las modificaciones de jornada previamente pactadas.

-- Emisión de informes previos sobre la extinción del contrato de trabajo.

-- Informes sobre el carácter justificado o no de determinadas ausencias.

-- Propuesta de suspensión de contrato para el sometimiento a procesos de deshabituación.

-- Valoración del reingreso en una empresa de inserción tras un fracaso o recaída.

-- Valoración de la contratación por un período inferior al mínimo, así como de las adecuaciones de las prórrogas.

-- Seguimiento de itinerarios y procesos de inserción, incluso una vez finalizado éste.

---

[430] Siguiendo en la exposición a VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresa de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, cit., pág. 197.

La segunda, los itinerarios, forma parte de las medidas previstas en el art. 3.1 “con el objetivo de promover su integración en el mercado laboral ordinario, definiendo las medidas de intervención y acompañamiento que sean necesarias”.

El trabajo se combina con estos procedimientos personalizados que incluyen actividades de información, orientación, formación, seguimiento y evaluación. Sus acciones han de consistir en propiciar la capacitación para el desempeño laboral sin requerir demasiado tiempo de dedicación a la formación en el puesto, de forma tal que “aprendan trabajando” o “trabajen aprendiendo”, pero no condenándoles a nichos de empleo poco cualificado y extremadamente prescindible.

El itinerario es un proceso que se asienta sobre tres fases:

1.- Una fase inicial o de definición en la cual se realiza el diagnóstico de la situación social y del índice de empleabilidad de la persona y se pacta con ella las diferentes actuaciones que han de llevarse a cabo. Como ya ha sido puesto de manifiesto, a través de esta técnica se recoge toda la información precisa tanto sobre la persona a insertar cuanto sobre el ámbito sociolaboral en el que podrá moverse, a partir de la cual se ordenarán y se fijarán sean las competencias de índole social y laboral que precisa adquirir para facilitar su integración en el mercado como las medidas que precisa para hacerlas efectivas.

2.- Una fase de desarrollo en la que se implantan las acciones definidas. En ella se ponen a disposición de los recursos propios y ajenos adaptados a la persona y adaptables a su evolución.

3.- Una fase final y de seguimiento, en ella se cumplen los objetivos fijados en cada actuación y se realiza un seguimiento aun cuando el contrato haya finalizado.

En este punto vuelven a tener una función importante los servicios sociales y los públicos de empleo junto con las propias empresas, en tanto establecerán los criterios y definirán las medidas de intervención y acompañamiento que sean necesarias (art. 3.1). En teoría, podrían darse cuatro situaciones:

-- La empresa de inserción asuma de manera completa la realización del itinerario.

-- La entidad promotora sea quien realice las actividades derivadas de la implantación del itinerario

-- Se adopte un sistema mixto, entre ambas entidades.

-- Se deje en manos completamente de los servicios públicos.

Parte fundamental de estos itinerarios es la labor desarrollada por los tutores de inserción o equipos de apoyo. Su tarea consistirá en:

- El aprendizaje de competencias laborales.
- La formación asociada al puesto de trabajo.
- La consecución de la máxima autonomía.
- El hábito de relaciones sociales y laborales.
- El cumplimiento de los compromisos básicos asociados al desempeño de un trabajo.

Por supuesto, y en esta prestación, el contrato se materializa siempre por escrito y con copia para la oficina pública de empleo y para los servicios sociales con el fin de realizar el seguimiento del itinerario personalizado.

La expresión de las obligaciones que las partes asumen en el desarrollo del itinerario personal de inserción y las medidas concretas a poner en práctica se incorporan al contrato

de trabajo, convirtiéndose entonces en derechos y deberes con indudable contenido y repercusión laboral y el contrato los incorpora a través de un Anexo.

Quedan dudas en torno a quién ha de remitir la copia, si la empresa de inserción al tiempo que lo hace al Servicio Público de Empleo la remita a los servicios sociales, aun cuando también cabría pensar que resulta más acorde que fuera aquél el que remita la copa, correctamente sellada y registrada a éstos[431].

Otros deberes informativos, como la constancia de puestos vacantes de carácter indefinido proporcionada por el empresario a los temporales, carece de sentido, en tanto su paso por la empresa es coyuntural para los trabajadores en inserción.

Retomando la reflexión del comienzo, la regulación básica de esta prestación de servicios es la estatutaria, aun cuando contiene las siguientes peculiaridades:

1.2.1.- *Duración del contrato*

El legislador ha optado por no dar preferencia ni al vínculo definitivo ni al temporal, mas, en la práctica, la duración determinada será la opción habitual. De hecho, en la práctica, los contratos por obra o servicio suponen más del 43% de los realizados en las empresas de inserción; los eventuales, más del 34%, siendo residuales por completo los contratos de interinidad, un 0,16%.

En cualquier caso, opten por una modalidad u otra, el itinerario siempre ha de se finito, aun cuando su duración no constituya causa válida para limitar temporalmente la prestación (art. 12).

En este aspecto, el Consejo Económico y Social consideró "necesario insistir en la naturaleza transitoria del empleo creado por las empresas de inserción para trabajadores en situación de exclusión social, empleo que se articula como paso previo al acceso al mercado laboral ordinario", y abogó por eliminar la alusión al contrato indefinido, habida cuenta "la utilización de la contratación indefinida no resulta coherente con el carácter, por definición temporal, de los itinerarios de inserción"[432].

En la práctica, la mayoría de las empresas de inserción son transitorias (54,5%) o mixtas (37,19%), es decir, mantienen su voluntad de ser transitorias, pero ofreciendo puestos de trabajo estables en dos circunstancias: cuando existe una necesidad de atender una situación grave de exclusión y cuando la persona trabajadora aporta un capital humano importante para la empresa, que decide insertarla en la propia estructura.

Las cifras de éxito en el año 2006: 1.667 trabajadores de inserción han encontrado trabajo[433], es decir, 5 de cada 10 trabajadores se insertan en el mercado ordinario; 2 de cada 10 en la plantilla de estructura y 1,5 de cada 10 estabilizan su situación laboral en la empresa de inserción.

Con todo, y aun dejando abierta la puerta a una contratación indefinida, la fuerza de los hechos conduce a la vinculación finita entre los excluidos y estas corporaciones. En este caso, paradójicamente, la contratación temporal está vinculada a la esperanza del mantenimiento de un empleo "ordinario".

---

[431] VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresa de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, cit., pág. 257.
[432] CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *Dictamen 6/2007, sobre el Anteproyecto de Ley para la regulación del régimen de las empresas de inserción*, CES, Madrid, 2007, pág. 8.
[433] Estudio sobre la situación de las empresas de inserción en España, Colección Herramientas para la Inclusión, Vol. 2, Fundación Un Sol Món, Caixa Catalunya Obra Social, 2007.

1.2.2.- Contrato a tiempo parcial

La Ley 44/2007 admite cualquier modalidad contractual, bien temporal, bien indefinida, incluido el contrato a tiempo parcial. Sin embargo, establece un tope mínimo para este último, de tal modo que la jornada diaria o semanal ha de ser en todo caso superior a la mitad de la jornada de trabajo de un trabajador a tiempo completo comparable (que será uno de inserción también), y en el supuesto de modificación de la jornada inicialmente pactada, la empresa de inserción habrá de comunicar --por enésima vez-- dicho cambio a los servicios sociales (art. 13.1).

Este límite obedece a dos claros objetivos, por un lado, y principalmente, evitar que la escasez de los servicios prestados resulten ineficaces para la inclusión laboral del empleado, a la par, hacer compatible la vida personal y familiar, en numerosas ocasiones muy complicada y fuente de su exclusión; no en vano un contrato de dos horas a la semana no supone un gran avance del excluido; por otro, frenar el sobredimensionamiento de jornada provocado por unas horas complementarias no siempre bien utilizadas[434]. Además, la fijación de esta frontera concuerda con el sistema de cómputo de contratos del Decreto autonómico, el cual no valora los concertados inferiores a aquel referente.

1.2.3.- Contrato temporal de fomento de empleo

La Ley 44/2007 diseña una nueva modalidad de contrato de fomento de empleo: el que tenga "por objeto la prestación voluntaria de servicios retribuidos por cuenta ajena en una empresa de inserción como parte esencial de un itinerario de inserción personalizado" (art. 15.2). En la práctica, ésta será la modalidad contractual más utilizada, salvo para los jóvenes que no puedan optar a un contrato para la formación[435].

Lógicamente, la norma excluye de este vínculo beneficiado a quienes hayan culminado con éxito el proceso de inserción (cuantos, en los dos años inmediatamente anteriores hubieran prestado servicios, en la misma o distinta empresa de inserción --la restricción opera únicamente frente a quien ha tenido un vínculo laboral en una de estas especiales organizaciones productivas--, mediante un contrato de trabajo, incluido el de fomento de empleo); y admite a quienes, pese a haber trabajado durante dicho período, hayan fracasado en el proceso o hayan recaído en situaciones de exclusión, a juicio del servicio social y a la vista de las circunstancias personales del trabajador (art. 15.3, modificado por la disposición adicional 12ª 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). En todo caso, las cifras de recaídas en la exclusión y "recontrataciones" son bajas (apenas un 17%), al igual que el abandono (2,3%)[436].

Como cabe apreciar, este contrato sigue la estela del contrato de fomento de empleo para personas con discapacidad regulado en la disposición adicional 1ª Ley 43/2006, como sucede con la duración mínima y máxima establecida: entre doce meses y tres años. Sin embargo, es posible adaptarlo a la realidad de caso, así podrá celebrarse por una duración menor si, dentro del itinerario de inserción previamente pactado, así se aconseja por los servicios sociales para el seguimiento de dicho proceso (sin que en ningún caso pueda ser inferior a seis meses).

A la terminación del contrato el trabajador tendrá derecho, al igual que el colectivo referido, a percibir una compensación económica equivalente a doce días de salario por año de servicio.

---

[434] ÁLVAREZ CUESTA, H.: "Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre", cit., pág. 32.
[435] VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: "Regulación de las empresas de inserción: marco normativo y análisis económico", cit., pág. 159.
[436] Estudio sobre la situación de las empresas de inserción en España, Colección Herramientas para la Inclusión, Vol. 2, Fundación Un Sol Món, Caixa Catalunya Obra Social, 2007.

En fin, la Ley 44/2007 veta la aplicación de los apartados 1, 2, 5 y 6 de la disposición adicional 1ª Ley 43/2006. Esta precisión parecería superflua a la vista del contenido de los preceptos excluidos[437] (permiten la contratación temporal de discapacitados o pensionistas en el grado de incapacidad total, absoluta o gran invalidez; establece una duración mínima de 12 meses y máxima de 3 años ya examinada; considera de aplicación la subvención prevista en el art. 12 RD 1451/1983; y finalmente, su transformación en indefinidos dará derecho a las subvenciones establecidas en el RD 1451/1983, de 11 de mayo).

No obstante, la precisión adquiere mayor relevancia de traer a la luz los apartados que sí ha de cumplir esta relación en virtud del silencio del legislador: las empresas de inserción no podrán contratar temporalmente al amparo de esta modalidad cuando en los doce meses anteriores hayan extinguido contratos indefinidos por despido reconocido o declarado improcedente o por despido colectivo; asimismo, deberán buscar a los trabajadores a través de la oficina de empleo y formalizar sus contratos por escrito en el modelo oficial (disposición adicional 1.4 y 7 Ley 43/2006).

1.2.4.- Permisos especiales

Las peculiaridades de la relación laboral dibujada por la norma específica sirven para adaptar una relación de servicios a las dificultades desencadenadas por las características de los trabajadores en riesgo de exclusión. A la sazón, incorpora un nuevo permiso remunerado para estos trabajadores: previo aviso y justificación, tendrán derecho a ausentarse del trabajo, sin pérdida de salario, para asistir a tratamientos de rehabilitación, participar en sesiones de formación y readaptación profesional o realizar cualquier otra medida de acompañamiento prevista en su itinerario personalizado de inserción con las pautas que en el mismo se establezcan (art. 13.2). La norma no fija máximos, por tanto, y siempre que aparezca especificado en su itinerario, dichas ausencias serán justificadas y retribuidas[438].

Para cuantas no estén incluidas en el anterior párrafo, es decir, aquéllas motivadas por la situación física o psicológica derivada de la situación de exclusión social del trabajador, pero no contempladas en su itinerario, también encuentran amparo legal y, por ende, justificación --pero, en principio, sin contraprestación--, cuando los servicios sociales así lo determinen, sin perjuicio de que sean comunicadas por el trabajador a la empresa (según el caso, la información proporcionada podría ser previa a la ausencia o, en la mayor parte de las ocasiones, *a posteriori*).

La última palabra la tienen aquéllos como vigilantes y garantes de la evolución del proceso de inserción de acuerdo con las pautas del itinerario y no conforme a las expectativas de rentabilidad que, como empresas que compiten, tienen estas organizaciones[439].

1.2.5.- Extinción del contrato

Si bien las causas de extinción de este contrato son las mismas (la propia norma se remite al ET), presenta varias diferencias importantes por las razones apuntadas.

a) En primer lugar, los servicios sociales vuelven a tener un papel protagonista en la terminación del vínculo siquiera sea por su obligación de emitir informe con carácter previo no vinculante a la extinción del contrato de trabajo, cualquiera que sea su causa; además, cuando finalice efectivamente la prestación de servicios el empresario comunicará dicho suceso a los citados servicios y a los públicos de empleo (art. 14.4).

---

[437] LUJÁN ALCARAZ, J.: "Empresas de inserción", cit.
[438] ÁLVAREZ CUESTA, H.: "Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre", cit., pág. 32.
[439] VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: "Regulación de las empresas de inserción: marco normativo y análisis económico", cit., pág. 164.

Resulta difícil entender el sentido de ese informe "previo": sobre qué ha de versar el informe, a quién va dirigido y qué finalidad tiene son cuestiones sobre las que no es fácil aventurar una respuesta y sobre las que la norma no ofrece pauta de orientación alguna[440].

Surge también la duda en esta ocasión sobre la obligatoriedad de la solicitud del informe cuando quien extingue el vínculo es el propio trabajador. Aun cuando el tenor literal parece claro, "cualquiera que sea su causa", parecería coartar la libertad del empleado en relación al contrato común exigirla en supuestos de extinción por su voluntad[441].

b) En segundo término, no será de aplicación a los trabajadores en situación de exclusión social la extinción por causas objetivas debido a faltas de asistencia, aun justificadas pero intermitentes prevista en el art. 52.d) ET. Asimismo, las faltas de los empleados con este vínculo no se computarán para el cálculo del índice de absentismo del total de la plantilla del centro de trabajo, ni tampoco dichos operarios computarán para el cálculo de la plantilla del centro de trabajo a efectos del citado artículo, con el fin de no perjudicar a los trabajadores "de estructura"[442].

c) Tampoco será de aplicación, en un primer momento, el despido disciplinario motivado por la embriaguez habitual o toxicomanía cuando repercutan negativamente en el trabajo a los empleados con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social. Sin embargo, "atendiendo a la idea de que esta obligación de dar cuenta viene referida a los trabajadores en proceso de rehabilitación de problemas adictivos, parece lógico concluir que la empresa ha de comunicar la embriaguez y la toxicomanía del trabajador aun en el caso de que no alcancen ese perfil de habitualidad y repercusión negativa en el trabajo que el ET requiere para constituir la causa del despido"[443].

El silencio de la norma acerca del plazo para dar respuesta a la comunicación del empresario y proponer el tratamiento es una cuestión que cabe resolver aplicando analógicamente la disposición adicional 5ª Ley 44/2007: diez días hábiles y, Transcurrido este plazo, la empresa podrá tener en cuenta la embriaguez y/o toxicomanía a los efectos de sancionar al trabajador o, en su caso, proceder a un despido disciplinario. Si, por el contrario, tiene lugar una respuesta en plazo, el seguimiento del proceso de rehabilitación o reinserción propuesto puede dar lugar a dos distintos escenarios: el tratamiento pueda ser cumplido con la cobertura de las ausencias remuneradas a que tiene derecho por esta causa, o los servicios sociales consideren que el éxito del tratamiento exige la suspensión del contrato de trabajo[444].

La solución ofrecida resulta la más coherente atendidos los objetivos de la norma y la situación de quien sufre esas enfermedades, habiendo sido también solicitada para el resto de trabajadores por la doctrina[445].

La ley no fija, sin embargo, una duración máxima a esta suspensión ni si ampliará o no la duración de un contrato temporal, extremos todos ellos susceptibles de pacto individual o, en

---

[440] VIQUEIRA PÉREZ, C.: "Las especialidades de las relaciones de trabajo en inserción", cit.
[441] ÁLVAREZ CUESTA, H.: "Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre", cit., pág. 33.
[442] VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: "Regulación de las empresas de inserción: marco normativo y análisis económico", cit., pág. 165.
[443] VIQUEIRA PÉREZ, C.: "Las especialidades de las relaciones de trabajo en inserción", cit.
[444] VIQUEIRA PÉREZ, C.: "Las especialidades de las relaciones de trabajo en inserción", cit.
[445] En esos casos en los cuales el trabajador se encuentra en tratamiento médico de deshabituación, el despido basado en su enfermedad no debería ser declarado procedente, salvo de poder alegar la concurrencia de otras circunstancias para fundamentar la extinción; antes bien, debería solicitar una suspensión del contrato en virtud de una incapacidad temporal mientras dure el tratamiento y no sufrir un despido disciplinario, RODRÍGUEZ RAMOS, Mª.J.: "La embriaguez habitual o toxicomanía", en AA.VV. (GORELLI HERNÁNDEZ, J., Coord.): *El despido. Análisis y aplicación práctica*, Madrid (Tecnos), 2004, págs. 138 y 148; con idéntica opinión, MONTOYA MELGAR, A., *et alii*: *Comentarios al Estatuto de los Trabajadores*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pág. 274. Referido al consumo de tabaco, FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.; TASCÓN LÓPEZ, R.; ÁLVAREZ CUESTA, H. y QUIRÓS HIDALGO, J.G.: "Implicaciones jurídicas del consumo de tabaco en el ámbito de las relaciones laborales: QUO VADIS?", *Revista de Trabajo y Seguridad Social del Centro de Estudios Financieros*, núm. 273, 2005, págs. 3 y ss.

defecto de éste, procederá aplicar la regla prevista para el contrato a término: la suspensión en virtud de las causas previstas en los artículos 45 y 46 ET no comportará la ampliación de su duración (art. 7 RD 2720/1998, de 18 de diciembre).

La respuesta cambia si la situación persistiera y el empleado no iniciara dicho proceso de deshabituación o desintoxicación, o lo abandonara sin causa justificada; entonces sí se considerará un incumplimiento de las obligaciones asumidas en el itinerario de inserción, habilitando al empleador para llevar a cabo su despido disciplinario.

A la vista de la intención de la ley, queda la duda sobre el recurso por parte del empresario al despido por transgresión de la buena fe contractual por actuaciones motivadas por el consumo de sustancias adictivas o al despido por causas objetivas (incapacidad sobrevenida). Parece más adecuada la aplicación analógica de las soluciones *supra* apuntadas.

d) Como sucede en otros contratos, a su finalización el trabajador tendrá derecho a que el empresario le entregue un certificado en el que conste la duración de los servicios prestados, puestos de trabajo desempeñados, principales tareas de cada uno de ellos y su adaptación a los mismos (art. 13.4).

e) Siguiendo con la inspiración en vínculos formativos, pues no de otro modo puede verse este contrato, si a su término el trabajador continuara en la empresa, no podrá concertarse un nuevo período de prueba y es computado el tiempo de servicios prestados a efectos de antigüedad; tenor idéntico al contenido en el art. 11.1.f) ET.

Por su parte, la disposición adicional 4ª Ley 44/2007 encomienda a una futura norma el desarrollo de la fase de transición desde la empresa de inserción al mundo laboral "sin red": "se establecerán medidas específicas de apoyo a los trabajadores provenientes de empresas de inserción, para su establecimiento como trabajadores autónomos o en fórmulas de economía social". Para potenciar este salto considera incluidos dentro de los colectivos beneficiarios del programa de fomento de empleo de la Ley 43/2006 a los empleadores que contraten indefinidamente a trabajadores en situación de exclusión social de acuerdo con la definición proporcionada por la Ley 44/2007, y que tengan acreditada esta condición por los servicios sociales u órganos competentes. Aquéllos podrán acogerse a las bonificaciones mensuales de la cuota empresarial a la Seguridad Social o, en su caso, por su equivalente diario, por trabajador contratado, de 50 euros/mes (600 euros/año) durante 4 años. En el caso de que la contratación sea temporal dará derecho a una bonificación de 41,67 euros/mes (500 euros/ año), durante toda la vigencia del contrato (art. 2.5).

1.3.- Infracciones y sanciones de las empresas de inserción

Como regla de cierre a la regulación analizada y en orden a asegurar el cumplimiento de los fines a los que quedan abocadas, la disposición final 1ª Ley 44/2007 reforma varios artículos de la LISOS, introduciendo un elenco de infracciones relacionadas con las empresas de inserción o con su actividad propia. Así, introduce un apartado 13 en el artículo 2, con la siguiente redacción: "las empresas de inserción, respecto de las obligaciones que se establecen en su legislación específica, sin perjuicio de lo establecido en otros números de este artículo" y modifica el art. 5.1, que queda redactado como sigue: "son infracciones laborales las acciones u omisiones de los empresarios contrarias a las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia de relaciones laborales, tanto individuales como colectivas, de colocación, empleo, formación profesional ocupacional, de trabajo temporal y de inserción sociolaboral, tipificadas y sancionadas de conformidad con la presente Ley. Asimismo, tendrán dicha consideración las demás acciones u omisiones de los sujetos responsables y en las materias que se regulan en el presente Capítulo".

En fin, añade un nueva Sección V en el Capítulo II, tipificando las infracciones de las empresas de inserción en el art. 19.bis.

Son infracciones graves:

-- El incumplimiento de cualquiera de los requisitos establecidos para la creación de las empresas de inserción en la normativa aplicable.

-- Ocultar o falsear la documentación acreditativa de las modificaciones estatutarias que afectan a la calificación como empresa de inserción.

-- No facilitar el plan de actividades y el presupuesto de cada año, así como las cuentas anuales, el informe de gestión y el balance social correspondientes al cierre de cada ejercicio económico.

-- No facilitar a los Servicios Sociales Públicos competentes y a los Servicios Públicos de Empleo la información requerida en la Ley para la regulación del régimen de las empresas de inserción.

-- Incumplir las obligaciones asumidas en el contrato de trabajo en relación con el proceso personal de inserción de cada trabajador o no poner en práctica las medidas concretas previstas en dicho proceso.

Por su parte, constituyen infracciones muy graves:

-- Desarrollar las actividades sin cumplir el fin primordial de las empresas de inserción de integración sociolaboral de las personas en situación de exclusión social.

-- Obtener o disfrutar indebidamente subvenciones o ayudas establecidas en los programas de apoyo a la inserción sociolaboral, financiadas o garantizadas en todo o en parte por el Estado o por las Comunidades Autónomas en el marco de la ejecución de la legislación laboral ajenas al régimen económico de la Seguridad Social.

1.4.- Subvenciones a las empresas de inserción en Castilla y León

Las Entidades Públicas están llamadas a jugar un importante papel en la viabilidad económica de las empresas de inserción. Ese apoyo financiero debe garantizar, en todo caso, la independencia política y organizativa de las instituciones, con el fin de no anular su propia idiosincrasia; asimismo, cada Administración ha de estabilizar y clarificar las ayudas para dotar de la estabilidad que necesita todo proyecto, en este caso empresarial[446], y más aún cuando pretenda realizar una labor social.

Por su parte, no cabe olvidar que estas organizaciones productivas, en comparación con el resto, padecen sobrecostes derivados de los tutores de inserción, el tiempo dedicado a la inserción, el proceso de aprendizaje y el absentismo laboral.

Por ello, las empresas de inserción han de contar con fuentes de financiación externas, que pueden consistir en[447]:

-- Subvenciones a los contratos del personal de inserción.
-- Exenciones de las cuotas patronales a la Seguridad Social.
-- Subvenciones a las contrataciones de los técnicos de apoyo.
-- Ayudas económicas de la entidad promotora.

Además, a las Administraciones Públicas les compensa contar con unas empresas que facilitan a personas que están recibiendo rentas de solidaridad su acceso al mercado de trabajo, pues así ahorran los costes derivados de los subsidios recibidos por éstas.

[446] ROJO GIMÉNEZ, C.: "Empresas de inserción en Castilla y León", cit., pág. 17.
[447] VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresa de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, cit., pág. 190.

Los distintos estudios demuestran que las empresas de inserción no representan una carga para la sociedad sino un valor añadido tanto a nivel social como económico. Una persona en situación de exclusión social supone a las distintas Administraciones Públicas un coste de 8.548 euros anuales. Sin embargo si se logra su inserción laboral desaparecen estos costes y se produce un beneficio económico global por la generación de un empleo en una empresa de inserción de 15.508 euros anuales[448]. Los datos obtenidos estiman en Castilla y León un beneficio anual para las Administraciones Públicas de 11.573,91 euros por cada persona en exclusión social contratada en una empresa de inserción, una vez descontadas las ayudas recibidas (en otras comunidades el beneficio va desde los 11.753,44€ en Aragón, hasta los 1.354,36€ en Canarias)[449].

De hecho, por cada euro invertido en empresas de inserción, éstas le devuelven directamente 2 euros al Estado, teniendo en cuenta solamente las aportaciones por IVA y cargas sociales[450]. En cifras globales, las empresas de inserción ahorran a la Administración unos 35 millones de euros y generan 4.000 puestos de trabajo[451].

En España, la medida de apoyo por excelencia ha sido analizada dentro de la regulación de la relación laboral: el contrato temporal para el fomento de empleo. De analizar las medidas adoptadas en Castilla y León, esta Comunidad ha elaborado instrumentos para dotar de independencia y competitividad a estas organizaciones, pero las empresas siguen demandando la creación de mercados por parte de la Administración mediante concesiones públicas[452]. El siguiente elenco constituye buena muestra de la afirmación anterior:

1.- En primer lugar, ha regulado (como ha sido mencionado en las páginas precedentes) el procedimiento de calificación de empresas de inserción laboral a los únicos efectos de determinar qué empresas de inserción laboral son susceptibles de ser beneficiarias de ayudas o subvenciones para promover la inserción laboral a través del Decreto 34/2007, de 12 de abril.

El gobierno autonómico otorga a estas entidades subvenciones destinadas a la financiación de los costes salariales de los trabajadores en situación o riesgo de exclusión social en las empresas de inserción en virtud de lo dispuesto en el Reglamento (CE) 1998/2006, de la Comisión de 15 de diciembre de 2006.

Para 2011 se han promulgado las Órdenes EYE/553/2009, de 6 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la financiación de los costes salariales de los trabajadores en situación o riesgo de exclusión social en las empresas de inserción y EYE/1790/2010, de 22 de diciembre, por la que se convocan subvenciones públicas destinadas a la financiación de los costes salariales de los trabajadores en situación o riesgo de exclusión social en las empresas de inserción para el año 2011.

Estas partidas están destinadas a financiar parcialmente los costes salariales a cargo de la empresa correspondientes al puesto de trabajo de las personas en situación o riesgo de exclusión social que se encuentren incluidos en algunos de los colectivos descritos en el artículo 3 del Decreto 34/2007, de 12 de abril y que hayan tenido lugar en las fechas que se determinen en la convocatoria.

La cuantía de la misma consiste en el abono de una cantidad máxima equivalente al 50% del salario mínimo interprofesional vigente en cada anualidad correspondiente al puesto de trabajo por cuenta ajena ocupado por personas en situación o riesgo de exclusión social que

[448] Cifras proporcionadas por FEDEI: "Identificación y Diagnóstico integral de las empresas de inserción en España" (2003). Fuente: http://www.feclei.org/clausulas/emp_beneficios.htm.
[449] Gizatea, Asociación de Empresas de Inserción del País Vasco: "El retorno económico de las Empresas de Inserción a la Administración" (2009). Fuente: http://www.feclei.org/clausulas/emp_beneficios.htm.
[450] Datos del estudio realizado en Francia por el CNEI, Comité Nacional de Empresas de Inserción, 2007.
[451] Estudio sobre la situación de las empresas de inserción en España, Colección Herramientas para la Inclusión, Vol. 2, Fundación Un Sol Món, Caixa Catalunya Obra Social, 2007.
[452] AA.VV.: "Crecimiento Económico e Inclusión Social en Castilla y León", Documento técnico.

realice o haya realizado una jornada laboral completa y que esté o haya estado en alta en la Seguridad Social en el período subvencionable. En el supuesto de contrato de trabajo a tiempo parcial, la subvención experimentará una reducción proporcional a la jornada laboral realizada.

También las Órdenes EYE/1371/2010, de 30 de septiembre, por la que se aprueban las Bases Reguladoras de las subvenciones destinadas a la contratación de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social, así como desempleados en general, en Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción y EYE/1402/2010, de 6 de octubre, por la que se convocan subvenciones destinadas a la contratación de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social, así como desempleados en general, en Centros Especiales de Empleo y en Empresas de Inserción, conceden beneficios económicos para este tipo específico de empresas que contraten trabajadores en riesgo de exclusión social en un determinado período y con una duración mínima de la relación laboral de seis meses. La cuantía de la subvención consistirá en una cantidad a tanto alzado por cada contratación realizada a tiempo completo.

2.- En segundo término, en el Plan Regional de Empleo 2011 se prevé, con el fin de mejorar la empleabilidad de los desempleados que participan en el programa personal de integración y empleo, la subvención de los contratos de duración determinada superior a seis meses, que sean realizados por entidades sin ánimo de lucro y empresas de inserción, de aquellos trabajadores que participan en el programa personal de integración y empleo, extendiéndose dicho incentivo a los beneficiarios de la Renta Garantizada de Ciudadanía. La entidad percibirá una cuantía de 1.250 euros si el contrato tiene una duración entre seis y doce meses y 2.500 euros si la duración es superior a doce meses.

De igual modo, contempla actuaciones extraordinarias dirigidas a aquellos trabajadores con especiales dificultades de incorporación al mercado de trabajo. A tal fin, determina la puesta en marcha de un programa extraordinario, de forma excepcional durante el año 2011, con el fin de incrementar la empleabilidad de los trabajadores que se encuentran en situación de especial dificultad para incorporarse a un puesto de trabajo, estableciendo actuaciones directas y personalizadas para conseguir su contratación. Para ello se articulará el programa personal de integración y empleo, por el que se facilitará una atención personalizada, fundamentalmente a través del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, con el apoyo de los agentes económicos y sociales, a aquellos desempleados de larga duración que hayan agotado las prestaciones y subsidios por desempleo y carezcan de ingresos, con los requisitos que se establezcan, no siendo susceptibles de ser beneficiarios de la renta garantizada de ciudadanía. Este plan tendrá una duración inicial de diez meses, en el que se combinará la orientación y formación, con la percepción de una cuantía por parte del trabajador que participe activamente en los procesos de orientación y formación, a partir del tercer mes del programa y por un tiempo de cinco meses. Los trabajadores incluidos en este programa tendrán prioridad tanto en el acceso a las acciones formativas realizadas en el marco de los programa correspondientes del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, ejecutadas directamente, o por los agentes económicos y sociales, o por otras instituciones. Igualmente tendrán prioridad en la incorporación a los Talleres de Empleo y a la contratación prevista por parte de las entidades locales y de las entidades sin ánimo de lucro en el presente Plan de Empleo. Su contratación, indefinida o de duración determinada, será incentivada en los términos previstos en apartado 3.5.5 del presente Plan: Programa Personal de Integración y Empleo (PIE)[453].

3.- En fin, el Proyecto EMI-EQUAL ha sido desarrollado en el periodo 2005-2007 en el marco de la Iniciativa Comunitaria Equal, promovido por FECLEI (Federación Castellano Leonesa de Empresas de Inserción) y la Dirección General de Economía Social de la Junta de Castilla y León. El objetivo principal ha consistido en favorecer el desarrollo de medidas

[453] Este Programa está desarrollado por la Orden EYE/278/2011, de 11 de marzo, por la que se establecen las Bases Reguladoras de la línea de ayudas destinadas a trabajadores desempleados que participen en Programas Personales de Integración y Empleo (PIE) y realizada su convocatoria por Resolución de 7 de abril de 2011, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan ayudas destinadas a trabajadores desempleados que participen en programas personales de integración y empleo, para el año 2011.

políticas y legislativas que regulen e impulsen la implantación de Empresas de Inserción en Castilla y León. El proyecto ha pretendido probar estrategias innovadoras, para luego transferir las que han resultado efectivas a las políticas generales, asumiendo los principios fundamentales de la Iniciativa Equal: cooperación institucional, complementariedad, capacitación y participación, enfoque integrado, igualdad de oportunidades, cooperación transnacional e innovación[454].

Las personas destinatarias de las actuaciones del proyecto EMI-EQUAL han sido los castellanos y leoneses en situación o en grave riesgo de exclusión social, de conformidad con dos grandes criterios: encontrarse en una situación de clara desventaja y tener posibilidades de inserción sociolaboral, por estar participando previamente en algún proceso de inserción. Para este Programa, las empresas de inserción constituyen un puente entre la formación y el empleo, al posibilitar el acceso al empleo normalizado de colectivos en situación o grave riesgo de exclusión social, tras un periodo de aprendizaje y acompañamiento, a través del desempeño de un puesto de trabajo remunerado.

Por tal razón, uno de los ejes prioritarios ha consistido en apoyar y promover la creación y consolidación de estas organizaciones en la Comunidad Autónoma, para lo cual ha articulado diferentes medidas de apoyo, las cuales, a la finalización del proyecto, están siendo transferidas a las políticas regionales de la Junta y los resultados han sido esperanzadores: han nacido 5 nuevas empresas de inserción, lo que significa un total de 11 en la región, que generan 150 empleos, 86 de ellos para personas en proceso de inserción.

2.- Sociedades cooperativas

En el elenco de organizaciones de economía social contenido en el art. 5 Ley 5/2011, ocupan un lugar destacado las cooperativas y las sociedades laborales, en tanto constituyen dos magníficos ejemplos de autoempleo colectivo (entendiendo por tal la puesta en marcha de una actividad económica, por una o varias personas, con el objetivo fundamental de conseguir con ello una ocupación o puesto de trabajo, siendo precisamente el trabajo su principal aportación e interés en la empresa[455]) y de ánimo emprendedor[456].

En cuanto hace a las cooperativas, objeto de análisis pormenorizado en las páginas siguientes como yacimiento de empleo de los jóvenes en Castilla y León, sus primeras manifestaciones vieron la luz a mediados del siglo XIX en las zonas industriales, fruto de las condiciones laborales y de vida a la que se veían sometidos los trabajadores de aquellas primeras industrias.

Frente a un panorama atroz de pobreza y de indigencia del proletariado en la mayoría de los casos, se revela el cooperativismo como medio de lucha social y como medio de reforma social mediante el cual lograr liberarse de la explotación de la que eran objeto[457].

Ya en la actualidad, han merecido una mención expresa en el art. 129.2 CE, el cual ordena a los poderes públicos su fomento, mediante una legislación adecuada. Este mandato, que la Constitución impone a los poderes públicos, se traduce en una pluralidad de normas legislativas, de ámbito estatal o de ámbito autonómico, en tanto sobre esta materia atinente las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, incluso con carácter exclusivo, lo que atribuye a dichas Comunidades poderes jurídicos de índole normativo y de ejecución.

Ante este hecho, nace una amalgama de disposiciones normativas, cada una de las cuales aplicables a un determinado campo geográfico, que, a su vez, encuentra otra legislación,

---

[454] Al respecto, http://www.feclei.org/emi/desc/Articulo_BDE_emi-equal.pdf.
[455] GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *Autoempleo y trabajo asociado: el trabajo en la economía social*, Córdoba (Universidad), 2002, pág. 17.
[456] DE NIEVES NIETO, N.: *Cooperativas de trabajo asociado: aspectos jurídico-laborales*, Madrid (Ces), 2005, pág. 93.
[457] LLUIS Y NAVAS, J.: *Derecho de cooperativas (Estudio de la legislación, la jurisprudencia, sus bases doctrinales, sus problemas prácticos y del Reglamento de 1971)*. T. I, Barcelona (Bosch), 1972, págs. 299 y ss.

cuando se trate de cooperativas cuyo ámbito de actuación sea superior al de la Comunidad Autónoma[458], salvo que sólo en una lo hicieran con carácter principal.

Estas organizaciones han sido reguladas a nivel estatal a través de la Ley 27/1999, de 16 de julio, que la define como la "sociedad constituida por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional" (art. 1). En igual sentido, el Reglamento CE 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea, caracteriza a las cooperativas como agrupaciones de personas que se rigen por principios de funcionamiento específicos diferentes de los de otros agentes económicos, caracterizados por la primacía de la persona.

Estas sociedades cooperativas no destruyen empleo, antes al contrario, generan trabajo, y no nacen en situaciones de crisis, que también, pero de forma indudable contribuyen a superar el momento económico adverso. En los últimos tiempos han cobrado especial relevancia estas organizaciones para crear ocupación de calidad, que tiene como señas de identidad la estabilidad, constituir un factor de progreso en el ámbito local, conseguir una mejor redistribución de los recursos y prestar con mayor eficacia servicios de naturaleza social. Además, se halla en una posición de ventaja para adaptarse a los nuevos cambios organizativos dada su versatilidad[459]. Por ello, el fomento del cooperativismo supone una fórmula que facilita la integración económica y laboral en el mercado y hace perfectamente compatibles los requisitos de rentabilidad y competitividad.

Las cooperativas intervienen en el mercado de trabajo en tres niveles: a través del acceso, inserción y cualificación de las personas consideradas "inempleables" (y es en este punto el que presenta un gran interés para los jóvenes, no por merecer tal calificativo, al contrario, sino por la realidad a la que se enfrentan día a día); mediante la gestión colectiva de la desintegración de los horarios y los espacios laborales, en tanto suponen un elemento recuperador y dinamizador de empleo[460]; y, en fin, por la promoción del estatuto de coempresario frente al empresario tradicional[461].

Cabe insistir, por cuanto aquí importa, en la trascendental función de integración social de la que participa el movimiento cooperativo en cuanto instrumento de creación de empleo, en tanto que los puestos son ocupados en su gran mayoría por miembros de la sociedad que se encuentran en grave riesgo de exclusión social, como son los jóvenes sin empleo, las mujeres, los minusválidos, los habitantes de medios rurales, etcétera; quienes encuentran aquí una fórmula para permanecer en su hábitat sin necesidad de emigrar a otras ciudades o a otros países en búsqueda de su inserción social. Se lograría así la inclusión y la integración de los grupos más desfavorecidos y con mayores dificultades para acceder al mercado laboral. Como ya ha quedado señalado con anterioridad, las cooperativas son a su vez contribuyentes del crecimiento económico de las naciones en tanto generadoras de empleo, empleo de calidad --estable--, como de riqueza en términos económicos y en términos humanos[462].

A las aseveraciones anteriores ha de unirse el factor psicológico, que se genera en los socios trabajadores en cuanto propietarios de la empresa, en la que participarán activamente en el reparto de beneficios. Se produce así una redistribución equitativa de la renta, siendo el propio trabajador quien recibe el capital generado por sus horas de trabajo[463]. En este sentido, sus características de funcionamiento dan lugar a niveles superiores de compromiso

---

[458] HIERRO HIERRO, J.: "Las relaciones laborales en las cooperativas de trabajo asociado", *AS*, núm. 20, 2003 (BIB 2004\84).
[459] CUEVAS GALLEGOS, J.: *Las cooperativas de trabajo asociado: otra forma de creación de empleo*, cit., págs. 154 y 241.
[460] BURGOS ROSADO, L.: "El autoempleo como fórmula de emancipación de los jóvenes. Especial referencia a las empresas de economía social", cit., pág. 301.
[461] DE NIEVES NIETO, N.: *Cooperativas de trabajo asociado: aspectos jurídico-laborales*, cit., pág. 164.
[462] HIERRO HIERRO, J.: "Las relaciones laborales en las cooperativas de trabajo asociado", cit.
[463] HIERRO HIERRO, J.: "Las relaciones laborales en las cooperativas de trabajo asociado", cit.

y solidaridad de los trabajadores, como sucede con todas las de economía social. Esta política de fomento de la pertenencia que desarrollan las cooperativas tiene consecuencias sobre la creatividad empresarial, la innovación por el riesgo, la flexibilidad…; factores que afloran más fácilmente en un contexto de confianza y de colaboración motivado por un componente comunitario[464].

Esta loa al cooperativismo como motor de crecimiento económico y generador de empleo de calidad es repetida hasta la saciedad por la Organización Internacional del Trabajo[465]. Su Recomendación núm. 193 alienta el desarrollo y el fortalecimiento de la identidad de las cooperativas basándose en:

a) Los valores cooperativos de autoayuda, responsabilidad personal, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, y una ética fundada en la honestidad, transparencia, responsabilidad social e interés por los demás, y

b) Los principios cooperativos elaborados por el movimiento cooperativo internacional. Dichos principios son los siguientes: adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática por parte de los socios; participación económica de los socios; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas, e interés por la comunidad.

Las encomiables funciones reseñadas desarrolladas por las cooperativas aparecen aún de forma más destacada cuando se fomenta su creación por parte de jóvenes, quienes participan en ellas como un primer paso en su carrera profesional.

A nivel mundial, muchas cooperativas ofrecen programas de extensión destinados a difundir entre los jóvenes los principios del cooperativismo. Basten dos ejemplos, en Bulgaria, la Unión Central de Cooperativas promueve el cooperativismo entre los jóvenes proporcionándoles apoyo y formación con miras a su incorporación en sociedades cooperativas, crea empleos y ofrece a los jóvenes la oportunidad de explotar restaurantes, tiendas minoristas y otras iniciativas en régimen de cooperativa. En Canadá, el British Columbia Institute of Cooperative Studies (BCICS) de la Universidad de Victoria es un centro de investigación, aprendizaje y enseñanza de la práctica cooperativa, centrado en el examen del funcionamiento del modelo cooperativo en diferentes contextos, así como de su contribución para satisfacer las necesidades económicas y sociales y mejorar la condición de las personas y las comunidades[466].

Regresando al modelo español de cooperativas, y a su norma reguladora, la Ley 27/1999 las clasifica en las siguientes clases (art. 6):

- Cooperativas de trabajo asociado.
- Cooperativas de consumidores y usuarios.
- Cooperativas de viviendas.
- Cooperativas agrarias.
- Cooperativas de explotación comunitaria de la tierra.
- Cooperativas de servicios.
- Cooperativas del mar.
- Cooperativas de transportistas.
- Cooperativas de seguros.
- Cooperativas sanitarias.
- Cooperativas de enseñanza.
- Cooperativas de crédito.

---

[464] BURGOS ROSADO, L.: "El autoempleo como fórmula de emancipación de los jóvenes. Especial referencia a las empresas de economía social", cit., pág. 302.

[465] Informe V de la OIT: Promoción de las cooperativas de la Oficina Internacional del Trabajo tratado en el quinto punto del orden del día de la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra en junio de 2001, págs. 20, 29, 39, 82, 139..., donde, al igual que en la legislación nacional, se hacen continuas referencias al papel que juegan las cooperativas en el aumento del empleo como oferente de oportunidades de trabajo, facilitando "[un] empleo regular, empleo remunerado[...]", incitadas "en gran medida por el desempleo, la reestructuración económica [...]".

[466] OIT: *El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente*, Ginebra (OIT), 2005.

Además, de manera específica, pueden recibir la calificación de cooperativas sin ánimo de lucro "las que gestionen servicios de interés colectivo o de titularidad pública, así como las que realicen actividades económicas que conduzcan a la integración laboral de las personas que sufran cualquier clase de exclusión social y en sus Estatutos recojan expresamente: que los resultados positivos que se produzcan en un ejercicio económico no podrán ser distribuidos entre sus socios; las aportaciones de los socios al capital social, tanto obligatorias como voluntarias, no podrán devengar un interés superior al interés legal del dinero, sin perjuicio de la posible actualización de las mismas; el carácter gratuito del desempeño de los cargos del Consejo Rector, sin perjuicio de las compensaciones económicas procedentes por los gastos en los que puedan incurrir los consejeros en el desempeño de sus funciones; y las retribuciones de los socios trabajadores o, en su caso, de los socios de trabajo y de los trabajadores por cuenta ajena no podrán superar el 150 % de las retribuciones que en función de la actividad y categoría profesional, establezca el convenio colectivo aplicable al personal asalariado del sector" (disposición adicional 1ª Ley 27/1999).

También serán calificadas como de iniciativa social aquellas cooperativas que, sin ánimo de lucro y con independencia de su clase, tienen por objeto social, bien la prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, culturales u otras de naturaleza social, o bien el desarrollo de cualquier actividad económica que tenga por finalidad la integración laboral de personas que sufran cualquier clase de exclusión social y, en general, la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado (art. 106 Ley 27/1999).

La primacía de la persona en estas sociedades se refleja en disposiciones específicas relativas a las condiciones de adhesión, renuncia y exclusión de los socios; en la regla una persona, un voto, y en la imposibilidad de que sus integrantes ejerzan un derecho sobre el activo de la sociedad cooperativa

Junto a ese cuerpo común que regula su formación, sus socios, sus órganos y funcionamiento, las posibilidades de transformación (fusión, escisión o disolución) o el régimen económico y contable, cada una de las anteriores goza de sus normas específicas. De entre todas ellas, la que presenta una especial importancia en el fomento del empleo y búsqueda de la empleabilidad de los jóvenes es aquélla que adopta la forma de cooperativa de trabajo asociado.

No obstante, el resto de cooperativas, que no sean de trabajo asociado o de explotación comunitaria de la tierra --más adelante analizadas-- y en las de segundo grado, los Estatutos podrán prever la admisión de socios de trabajo, personas físicas, cuya actividad cooperativizada consistirá en la prestación de su trabajo personal en la cooperativa (art. 13.4 Ley 27/1999).

A estos socios les será de aplicación las reglas expuestas a continuación para los socios trabajadores de las cooperativas de trabajo asociado, a salvo ciertas peculiaridades y también estas prestaciones de servicios pueden constituir un importante motor de autoempleo colectivo para los jóvenes, en particular los castellanos y leoneses.

2.1.- Cooperativas en Castilla y León

Conforme a la distribución de competencias constitucional, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su art. 70.28 asume la competencia exclusiva en "cooperativas y entidades asimilables. Fomento del sector de la economía social". Haciendo uso de ella y en su desarrollo, dicta la Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León.

Consuetudinariamente, Castilla y León ha mantenido estrechos vínculos con esta forma de organización empresarial: "testimonio de ese modo de vinculación entre los castellanos y leoneses puede encontrarse en las cofradías, de honda inspiración espiritualista; en los

gremios, de significación profesional; en las mancomunidades de villa y tierra, de signo comunitario en la proyección económico-social, o en las multiformes variedades de aprovechamientos comunales y vecinales que, nacidas en plena Edad Media para facilitar la gestión colectiva de recursos agrarios, ganaderos o forestales, mantienen vivo el modelo de vinculación solidaria y de gestión democrática entre sus copartícipes" (Exposición de Motivos Ley 4/2002).

En la actualidad, existen 490 cooperativas en esta Comunidad que dan empleo a 3.893 personas, de las cuales 2.985 son hombres y 908 mujeres. En cuanto a la distribución por ámbito geográfico, un 21% tiene ámbito local; 21% comarcal, 21% provincial; 21% regional; 15% nacional y sólo un 3% internacional[467]. De hecho, en 2009 se constituyeron 47 que agrupaban a 473 socio, de las cuales 14 eran de trabajo asociado, con 51 socios[468].

Esta norma autonómica extiende su ámbito de aplicación "a todas las sociedades cooperativas que desarrollen con carácter principal su actividad intrasocietaria dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sin perjuicio de que las relaciones con terceros o actividades instrumentales derivadas de la especificidad de su objeto social se realicen fuera de la misma" y tengan su domicilio social en el territorio de la Comunidad de Castilla y León, dentro del cual deberá estar establecida la dirección administrativa y empresarial de la misma (art. 2).

A lo largo de su articulado, establece el capital social mínimo (2.000 euros) y el número de socios necesario para su constitución (3 socios que realicen actividad cooperativizada), los órganos de la cooperativa con sus funciones correspondientes, así como las fases para su constitución y el procedimiento para la misma. A la vista de los requisitos exigidos por la norma, cabe constatar fácilmente como la creación de estas sociedades constituye un camino accesible y sencillo para cuantos jóvenes quieran dedicarse a una actividad productiva y aporten su propio trabajo.

En cuanto hace a las clases de cooperativas, el art. 98 realiza una clasificación parcialmente distinta a la contenida en la norma estatal. De acuerdo con dicho criterio, las cooperativas de primer grado, se encuadran en los siguientes grupos:

1.- Cooperativas de trabajadores. Son aquellas que proporcionan trabajo a sus socios trabajadores a través de la organización en común de la producción de bienes o servicios y comprende las siguientes cooperativas:

- Cooperativas de trabajo.
- Cooperativas de explotación comunitaria de la tierra y/o del ganado.
- Cooperativas de enseñanza.

2.- Cooperativas de servicios a los socios. Son aquellas en las que su principal función es la prestación de bienes, servicios o suministros a sus socios que pertenecen a algún determinado grupo profesional o sector de actividad, como son:

- Cooperativas agrarias.
- Cooperativas de transportistas.
- Cooperativas de industriales o de profesionales.

3.- Cooperativas de consumo. Son aquellas en las que su objeto fundamental es la prestación de un bien o servicio a sus usuarios y están incluidas:

- Cooperativas de viviendas.
- Cooperativas de crédito y seguros.
- Cooperativas de consumidores y usuarios.

[467] Datos proporcionados por Federación de Cooperativas de Castilla y León: http://www.fctacyl.coop/index.asp.
[468] Datos proporcionados por el INE.

En Castilla y León merecen el calificativo de iniciativa social cuantas persigan el interés general de la comunidad mediante la promoción y la plena integración social y/o laboral de los ciudadanos a través de la prestación de servicios sociales relacionados con la educación, asistencia, trabajo, sanidad, cultura, ocio y tiempo libre; el desarrollo de distintas actividades económicas, agrícolas, industriales, comerciales o de servicios, dirigidas a la inserción laboral de personas marginadas que sufran cualquier clase de exclusión social o la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado (art. 124 Ley 4/2002).

Tal y como sucedía en la norma estatal, la Ley 4/2002 también contempla la figura del socio trabajador, la cual regula en su art. 25: "en las cooperativas de primer grado, que no sean de trabajadores y en las de segundo grado, los Estatutos podrán prever la admisión de socios de trabajo, personas físicas, cuya actividad cooperativizada consistirá en la prestación de su trabajo personal en la cooperativa". A este tipo particular de socio es de aplicación las normas establecidas para los socios trabajadores de las cooperativas de trabajo con determinadas salvedades[469] y como se afirmaba entonces, tal vía puede constituir un excelente punto de comienzo de la carrera profesional de los jóvenes que participen en ellas, junto a la adquisición de la consabida experiencia práctica necesaria siempre y más hoy en día.

2.2.- Cooperativas de trabajo o de trabajo asociado

Entre el elenco contenido en la norma estatal y autonómica, a los efectos de este estudio conviene parar la atención en éstas, en tanto a la hora de articular iniciativas de desarrollo, presentan grandes ventajas: participan de modo directo en la generación de empleo y suponen una forma de organización diferente al resto de empresas, estrechamente relacionada con los objetivos instrumentales de las políticas de desarrollo (cooperación, participación, implicación de la población,...), sin perjuicio de que las restantes fórmulas cooperativas, también pueden lograr alguno de dichos objetivos, en especial aquéllas de explotación de la tierra analizadas en otro apartado del estudio.

El número de cooperativas constituidas en los años 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000 es de 2.814, 2.555, 2.086, 1.958 y 2.506 respectivamente; de las que son cooperativas de trabajo asociado: 2.140, 1890, 1.426, 1.401 y 1.983 respectivamente. En el año 2009, la cifra es de 1021, de las cuales más de la mitad (656) son de trabajo asociado; en total agrupan a 8.728 socios de los cuales 2.637 forman parte de éstas[470].

Frente a los nuevos retos globales, que exigen flexibilidad, creatividad, perspectiva mundial pero anclaje local del proyecto, estas formas de organización parten en una posición de primacía, pues contribuyen a la formación y aprendizaje de sus socios. En los últimos años, mientras se destruían debido a la crisis puestos de trabajo en las organizaciones productivas tradicionales, se han creado en las cooperativas de trabajo asociado, manteniéndose dicho potencial a día de hoy[471].

Estas cooperativas de trabajo asociado (orladas con tales beneficios), en la denominación estatal, son cuantas "tienen por objeto proporcionar a sus socios puestos de trabajo, mediante su esfuerzo personal y directo, a tiempo parcial o completo, a través de la organización en común de la producción de bienes o servicios para terceros" (art. 80 Ley

---

[469] a.- "Los Estatutos de las cooperativas que prevean la admisión de socios de trabajo, deberán fijar los criterios que aseguren, en congruencia con los principios que inspiran la sociedad cooperativa, la equitativa y ponderada participación de estos socios en las obligaciones y derechos de naturaleza social y económica.
b.- En todo caso, las pérdidas determinadas en función de la actividad cooperativizada de prestación de trabajo desarrollada por los socios de trabajo, se imputarán al Fondo de Reserva Obligatorio y, en su defecto, a los demás socios, en la cuantía necesaria para garantizar a los socios de trabajo una compensación mínima igual al 70 % de las retribuciones satisfechas en la zona por igual trabajo y, en todo caso, no inferior al importe del salario mínimo interprofesional.
c.- Si los Estatutos prevén un período de prueba para los socios de trabajo, éste no procederá si el nuevo socio llevase al menos en la cooperativa, como trabajador por cuenta ajena, el tiempo que corresponde al período de prueba" (art. 25).

[470] Datos obtenidos del INE.
[471] DE NIEVES NIETO, N.: *Cooperativas de trabajo asociado: aspectos jurídico-laborales*, cit., pág. 165.

27/1999). En Castilla y León se reduce la denominación, sólo son cooperativas de trabajo, pero la definición coincide (art. 99 Ley 4/2002).

La relación que une a los socios trabajadores con la cooperativa es un vínculo societario, pero las condiciones de su prestación de servicios se asemejan a las previstas para un empleado por cuenta ajena, pero pasadas por el tamiz de la cooperativa, en los siguientes aspectos[472]:

-- Capacidad. "Los socios trabajadores menores de dieciocho años no podrán realizar trabajos nocturnos ni los que el Gobierno declare, para los asalariados menores de dieciocho años, insalubres, penosos, nocivos o peligrosos tanto para su salud como para su formación profesional o humana" (art. 80.6). Tampoco podrán realizar más de cuarenta horas de trabajo efectivo a la semana.

-- Prevención de riesgos laborales. Serán de aplicación a los centros de trabajo y a los socios trabajadores las normas sobre salud laboral y sobre la prevención de riesgos laborales, todas las cuales se aplicarán teniendo en cuenta las especialidades propias de la relación societaria y autogestionada (arts. 80.5 Ley 27/1999 y 100.2 Ley 4/2002).

-- La retribución que perciben, no considerada salario, procede de las percepciones a cuenta de los excedentes de la cooperativa denominados anticipos societarios, teniendo derecho a ellos según su participación en la actividad cooperativizada y en un período no superior al mes (arts. 80.4 Ley 27/1999 y 100.1 Ley 4/2002).

Al especificar "excedentes", la norma deja traslucir que si no hay beneficios no se repartirá partida económica alguna[473], por tanto no hay cuantía alguna asegurada y, como consecuencia, no puede, en ningún caso, calificarse como salario estas cantidades[474], pero tampoco como beneficios en sentido estricto[475].

-- Período de prueba para los socios, establecido, si tal es la voluntad de las partes, en el art. 81 Ley 27/1999 y el art. 101 Ley 4/2002 con un límite general máximo de seis meses.

-- El régimen disciplinario aparecerá recogido en los Estatutos o el Reglamento de régimen interno en el caso de las cooperativas estatales, el cual regulará los tipos de faltas que puedan producirse en la prestación de trabajo, las sanciones, los órganos y personas con facultades sancionadoras delegadas (arts. 82 Ley 27/1999 y 102 Ley 4/2002).

-- Jornada. Entre el final de una jornada y el comienzo de la siguiente mediarán como mínimo doce horas; se respetarán, al menos, como fiestas, la de la Natividad del Señor, Año Nuevo, 1 de mayo y 12 de octubre --salvo en los supuestos excepcionales que lo impida la naturaleza de la actividad empresarial que desarrolle la cooperativa--; las vacaciones anuales de los menores de dieciocho años y de los mayores de sesenta años tendrán una duración mínima de un mes y las fiestas y las vacaciones serán retribuidas (art. 83 Ley 27/1999).

La norma autonómica, frente a la libertad proporcionada por la estatal, acota la jornada mínima (que no máxima) realizada por los socios: el número mínimo de socios (3), quienes deberán realizar una prestación de servicios de, al menos, el 50% de la jornada habitual en el sector de actividad en que esté encuadrada la cooperativa o, en caso de inexistencia de

---

[472] Esta regulación también les será de aplicación a los socios trabajadores de las cooperativas agrarias, de las de enseñanza y sanitarias y a los de aquéllas calificadas como de iniciativa social (Ley 27/1999). Al respecto, MONTOYA MELGAR, A.: "Sobre el socio-trabajador de la cooperativa de trabajo asociado", en AA.*VV.: Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del Profesor Bayón*, Madrid (Tecnos), 1980, págs. 145 y ss.
[473] STSJ Cantabria 31 marzo 2009 (AS 2009, 1091).
[474] CUEVAS GALLEGOS, J.: *Las cooperativas de trabajo asociado: otra forma de creación de empleo*, Granada (Comares), 2011, pág. 90.
[475] SSTSJ Castilla y León/Valladolid 6 julio 1998 (AS 1998, 6192) y Galicia 27 febrero 2004 (JUR 2004, 118754).

convenio aplicable se tomará como referencia la jornada máxima prevista en el Estatuto de los Trabajadores (art. 103 Ley 4/2002).

Pero en ninguna de las leyes se fija la jornada diaria y semanal máxima, dejando sin obstáculo alguno a las jornadas de sesenta y dos horas semanales o de doce diarias[476].

-- Permisos. El socio trabajador, previo aviso y justificación, tendrá derecho a ausentarse del trabajo (art. 83.2):

- Quince días naturales en caso de matrimonio.
- Dos días en los casos de nacimiento de hijo o enfermedad grave o fallecimiento de parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad. Cuando, con tal motivo, el socio trabajador necesite hacer un desplazamiento, al efecto, el plazo será de cuatro días.
- Un día por traslado del domicilio habitual.
- Por el tiempo indispensable para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público y personal.
- Para realizar funciones de representación en el movimiento cooperativo.

-- Suspensión. Los arts. 84 Ley 27/1999 y 104 Ley 4/2002 contemplan las siguientes causas de suspensión de la prestación del socio trabajador:

- Incapacidad temporal del socio trabajador.
- Maternidad o paternidad del socio trabajador y la adopción o acogimiento de menores de cinco años.
- Cumplimiento del servicio militar, obligatorio o voluntario, o servicio social sustitutivo (ya eliminada de la norma autonómica por razones obvias).
- Privación de libertad del socio trabajador, mientras no exista sentencia condenatoria.
- Excedencia forzosa, por designación o elección para un cargo público o en el movimiento cooperativo, que imposibilite la asistencia al trabajo del socio trabajador.
- Causas económicas, técnicas, organizativas, de producción o derivadas de fuerza mayor.
- Por razones disciplinarias.

-- Excedencia voluntaria de la condición de socio trabajador (arts. 84.6 Ley 27/1999 y 104 Ley 4/2002).

-- Baja obligatoria de la condición de socio trabajador debida a causas económicas, técnicas, organizativas o de producción. En ese caso el socio tendrán derecho a la devolución inmediata de sus aportaciones voluntarias al capital social y a la devolución en el plazo de dos años de sus aportaciones obligatorias periodificadas de forma mensual (arts. 85.2 Ley 27/1999 y 105 Ley 4/2002). Desde luego, también causará baja en caso de fallecimiento o expulsión o por la libre voluntad del socio, sólo condicionada a los Estatutos y, en su caso, al pacto de permanencia con la entidad suscrito.

-- La competencia para el conocimiento de las cuestiones contenciosas que se susciten entre la cooperativa y sus socios trabajadores, por su condición de tales, la ostenta la jurisdicción social (arts. 87 Ley 27/1999 y 107 Ley 4/2002).

2.3.- Trabajadores al servicio de cooperativas de trabajo o de trabajo asociado

Para este tipo especial de empresas de economía social pueden prestar servicios, además de los socios trabajadores, socios colaboradores y trabajadores por cuenta ajena.

[476] CUEVAS GALLEGOS, J.: *Las cooperativas de trabajo asociado: otra forma de creación de empleo*, cit., pág. 82.

Sin embargo, en aras a no diluir el carácter de esta organización, ni desvirtuar sus finalidades, la jornada de los empleados está limitada. El número de horas al año realizadas por ellos no podrá ser superior al 30% del total realizadas por los socios trabajadores. De este porcentaje se excluyen las prestadas por (arts. 80.7 Ley 27/1999 y 100.5 Ley 4/2002):

-- Los trabajadores integrados en la cooperativa por subrogación legal así como aquéllos que se incorporen en actividades sometidas a esta subrogación.

-- Cuantos se negaren explícitamente a ser socios trabajadores.

-- Aquéllos que sustituyan a socios trabajadores o asalariados en situación de excedencia o incapacidad temporal, baja por maternidad, adopción o acogimiento.

-- Los que presten sus trabajos en centros de trabajo de carácter subordinado o accesorio.

-- Los trabajadores contratados para ser puestos a disposición de empresas usuarias cuando la cooperativa actúa como empresa de trabajo temporal.

-- Los contratados en prácticas y para la formación o en virtud de cualquier disposición de fomento del empleo de discapacitados.

Como excepción, este límite podría ser superado por necesidades objetivas de la sociedad cooperativa, debiendo solicitar dicha superación a la autoridad laboral competente, que ha de resolver en el plazo de quince días (el silencio en esta ocasión es positivo). En todo caso la autorización no podrá ser superior al 50% del total de horas por año de trabajo realizadas por los socios trabajadores y será válida para un período que no exceda los seis meses (art. 100.5 Ley 4/2002).

Los empleados de la cooperativa accederán a la condición de socios de acuerdo con el procedimiento contenido en los Estatutos de la sociedad, pero si rebasan el límite de tiempo de trabajo, y cuenta con un vínculo por tiempo indefinido y con más de dos años de antigüedad, deberán ser admitidos como socios trabajadores si lo solicitan en los seis meses siguientes desde que pudieron ejercitar tal derecho, sin necesidad de superar el período de prueba cooperativa y siempre y cuando reúnan los demás requisitos estatutario.

Además, los trabajadores con contrato indefinido que cuenten con una antigüedad en la empresa de más de dos años tienen preferencia para adquirir la condición de socios siempre y cuando la cooperativa incorpore a nuevos partícipes (art. 100.6 Ley 4/2002). La norma regula estos derechos como posibilidades para el trabajador por cuenta ajena, en tanto es preceptiva la adquisición de participaciones sociales y el empleado puede no estar dispuesto o ser capaz de efectuar el desembolso requerido.

Esta vía para la incorporación como socio se presenta con una gran carga de futuro, pues cuantos jóvenes se incorporen a este tipo especial de empresas con contrato indefinido saben que tienen oportunidad para llegar a formar parte del entramado societario merced al desarrollo de su trabajo.

3.- Sociedades laborales

Las sociedades laborales se asemejan a las cooperativas en la participación de los trabajadores en la titularidad de la empresa y su configuración como medio de autoempleo, con frecuencia como respuesta frente a situaciones de crisis en empresas, aunque se diferencian en el elemento personalista y democrático y en las finalidades de ayuda mutua y responsabilidad social propios de aquéllas y no, en principio y conceptualmente, de éstas[477].

[477] GONZÁLEZ DEL REY, I.: *El trabajo asociado: cooperativas y otras sociedades de trabajo*, Cizur Menor (Thomson-Aranzadi), 2008, pág. 131.

Estas entidades de economía social están reguladas por la Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales con carácter general para toda España, al carecer las Comunidades Autónomas de competencia en la materia.

Estas organizaciones son sociedades anónimas o de responsabilidad limitada en las que la mayoría del capital social es propiedad de trabajadores y acrediten cumplir los requisitos establecidos en dicha norma reguladora. La gran diferencia con las sociedades anónimas y limitadas "ordinarias" radica en la división de las acciones y participaciones en dos clases: las que sean propiedad de los trabajadores cuya relación laboral lo sea por tiempo indefinido --clase laboral-- y las restantes --clase general-- (art. 6).

La adquisición, transmisión y cambio de clase están sujetas a la norma específica contenida en la Ley reguladora[478]. En estas sociedades, como en el resto, la participación en la toma de decisiones no es democrática, sino proporcional a la participación en el capital, igual que el reparto de beneficios[479].

Por tanto, los socios con acciones de clase laboral son trabajadores por cuenta ajena a quienes les es de aplicación las normas laborales, dado que mantienen dicha condición pese a formar parte de la sociedad laboral. En términos legales, éstos mantienen las dos condiciones, como socios y como empleados por cuenta ajena al amparo de un vínculo indefinido con la sociedad en cuyo capital participan[480].

De nuevo, estas empresas, al prestar servicios simultáneamente socios trabajadores con participaciones de clase laboral y trabajadores por cuenta ajena, ven limitada su capacidad de contratación: "el número de horas al año trabajadas por los trabajadores contratados por tiempo indefinido no podrá ser superior al 15% del total de horas-año trabajadas por los socios trabajadores. Si la sociedad tuviera menos de 25 socios trabajadores, el referido porcentaje no podrá ser superior al 25 % del total de horas-año trabajadas por los socios trabajadores". Para este cálculo no se tomarán en cuenta aquéllos con contrato de duración determinada y los trabajadores con discapacidad psíquica en grado igual o superior al 33 %. (art. 1).

Si fueran superados estos límites, la sociedad en el plazo máximo de tres años habrá de alcanzarlos, reduciendo, como mínimo, cada año una tercera parte del porcentaje en que inicialmente se exceda o supere el máximo legal. En este caso la norma no impone el paso del trabajador a la condición de socio trabajador, pero constituye esta transformación una buena vía para reducir el límite.

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León se ha producido un gran auge de este tipo de sociedades, debido en gran parte, a los beneficios fiscales y sociales que obtienen. Buena muestra de la manifestación anterior viene dada por los siguientes datos:

TOTAL SS.LL.	TOTAL	AGRICULTURA	INDUS-TRIA	CONS-TRUCCIÓN	SERVICIOS
ÁVILA	**107**	6	7	29	65
BURGOS	**149**	3	27	27	92
LEÓN	**438**	6	49	84	299

[478] Sobre su reforma, LÓPEZ I MORA, F.: "Las sociedades laborales a reforma", en AA.VV.: *El empresario laboral. Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Camps Ruiz con motivo de su jubilación*, Valencia (Tirant lo blanch), 2010, págs. 73 y ss.
[479] BURGOS ROSADO, L.: "El autoempleo como fórmula de emancipación de los jóvenes. Especial referencia a las empresas de economía social", cit., pág. 303.
[480] Sobre esta dualidad, ESPÍN SÁEZ, M.: "El socio trabajador de sociedad laboral", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 4, 2003.

PALENCIA	**124**	4	12	23	85
SALAMANCA	**240**	5	28	53	154
SEGOVIA	**64**	11	15	8	30
SORIA	**69**	8	15	14	32
VALLADOLID	**450**	10	62	73	305
ZAMORA	**193**	6	33	37	117
TOTALES	**1.834**	**59**	**248**	**348**	**1.179**

Fuente: Junta de Castilla y León. Agosto de 2011.

No obstante, quizá para los jóvenes no resulta la figura más idónea para su constitución, al menos la sociedad anónima, sí la limitada --debido al capital necesario y la relativa sencillez para su creación--, pero no cabe descartar a apriorísticamente ninguna de las dos figuras como inicio de una senda emprendedora.

La Junta de Castilla y León ha elaborado, con el fin de facilitar la creación de este tipo particular de empresas, una guía orientativa en la que, además de su definición y regulación, proporciona una serie de pautas sencillas para orientar el camino para su implantación[481]. También por parte de sus asociaciones (AEMTA en Castilla y León[482] y CONFESAL a nivel nacional[483]) se ha fomentado su nacimiento y constitución a través del asesoramiento, firma de convenios con instituciones regionales y locales o autorización del procedimiento a seguir.

3.1.- Subvenciones aplicables a cooperativas de trabajo asociado y a sociedades laborales

A la vista de su regulación y la carga de futuro que tienen estas organizaciones, parece necesario remover todos los obstáculos existentes para su nacimiento, consolidación y crecimiento. Así también lo aconseja la Recomendación núm. 193 de la OIT, la cual manda a los Gobiernos, en particular a los poderes públicos regionales y locales, alentar el desarrollo de las cooperativas como empresas autónomas y autogestionadas, en especial en los ámbitos donde las cooperativas han de desempeñar un papel importante o donde ofrecen servicios que, de otra forma, no existirían y promocionarlas como uno de los pilares del desarrollo económico y social nacional e internacional.

Para ello, las distintas Administraciones Públicas deberían facilitar el acceso de las cooperativas a servicios de apoyo con el fin de fortalecerlas y mejorar su viabilidad empresarial y su capacidad para crear empleo y generar ingresos[484]. En la medida de lo posible, estos servicios deberían incluir:

a) programas de desarrollo de los recursos humanos;

b) servicios de investigación y asesoramiento en materia de gestión;

c) acceso al financiamiento y la inversión;

d) servicios de contabilidad y auditoría;

e) servicios de información en materia de gestión;

[481] http://www.jcyl.es/web/jcyl/EconomiaEmpleo/es/Plantilla100/1131979216177/_/_/_.
[482] http://www.aemta.es/.
[483] http://www.confesal.es/.
[484] Al respecto, ROJO TORRECILLA, E.: "Las políticas de empleo. Especial consideración de las medidas de apoyo a las empresas de trabajo asociado", en AA.VV.: *Sociedades cooperativas, régimen jurídico y gestión económica*, Madrid (Ibidem), 1999 y GONZÁLEZ DEL REY, I.: "Fomento del empleo y protección por desempleo de los trabajadores de las empresas de economía social en las últimas reformas laborales", en AA.VV.: *Desempleo*, Madrid (MTAS), 2003, págs. 311 y ss.

f) servicios de información y relaciones públicas;

g) servicios de asesoramiento en materia de tecnología e innovación;

h) servicios de asesoramiento jurídico y fiscal;

i) servicios de apoyo al mercadeo y comercialización, y

j) otros servicios de apoyo, cuando proceda.

A nivel estatal, el art. 24 Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, determina fomentar, dentro de las políticas activas de empleo, el autoempleo y la iniciativa emprendedora, especialmente en el marco de la economía sostenible y de los nuevos yacimientos de empleo, incluyendo la atención y el acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial.

En cumplimiento de los mandatos transcritos, el Estado ha creado ayudas de carácter financiero, normalmente anuales, para la promoción del autoempleo en entidades de economía social de forma genérica, la última a través de la Orden TAS/3501/2005, de 7 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales. Sin embargo, esta norma ha sido derogada por el 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, aun cuando mantiene su aplicabilidad hasta tanto se aprueben la Estrategia Española de Empleo y el Plan Anual de Política de Empleo para el ejercicio 2012 (disposición transitoria tercera).

De hecho, la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 contempla acciones y medidas integradas de aplicación para el conjunto del Estado, por parte de Comunidades Autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal, en sus respectivos ámbitos competenciales destinadas a facilitar su incorporación como socios y socias de cooperativas o sociedades laborales, y a la creación de empresas, que incluyan ayudas por incorporación como socio/a en cooperativas y sociedades laborales, así como para la creación de empresas; ayudas financieras sobre préstamos; destinadas a inversiones; de asistencia técnica y apoyo a la función gerencial; para la formación; y destinadas al estudio de mercados y análisis de viabilidad.

Dentro de los programas de fomento de empleo también ha incorporado a las cooperativas desde dos perspectivas diferentes. Por un lado, en su consideración de empresarios, las cooperativas recibirán bonificaciones en caso de transformación de contratos temporales en indefinidos o en vínculos societarios indefinidos. En idéntico sentido, el art. 10.4 Ley 35/2010 hace extensivas las bonificaciones contenidas en dicha norma a las cooperativas y sociedades laborales.

Por otro, pueden ser beneficiarios de las bonificaciones establecidas en Programas de Fomento del Empleo las cooperativas a las que se incorporen trabajadores como socios trabajadores o de trabajo, siempre que estas últimas hayan optado por un régimen de Seguridad Social propio de trabajadores por cuenta ajena (art. 1 Ley 43/2006), de acuerdo con lo mantenido en la disposición adicional 12ª Ley 27/1999: “serán de aplicación a los socios trabajadores de las cooperativas de trabajo asociado y a los socios de trabajo de las otras clases de cooperativas todas las normas e incentivos sobre trabajadores por cuenta ajena que tengan por objeto la consolidación y creación de empleos estables, tanto las relativas a la Seguridad Social como a las modalidades de contratación”.

En fin, el art. 2.5 RD 505/1985, de 6 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial, establece un trato de favor para los beneficiarios de las prestaciones de éste que, tras cesar en la empresa en la que prestaban servicios, constituyan una sociedad laboral, una cooperativa de trabajo asociado u otro tipo de

cooperativa, a cuyos socios trabajadores les sean de aplicación las normas establecidas para los socios trabajadores de las mencionadas cooperativas de trabajo asociado, siempre que el importe de las deudas derivadas de las mismas haya sido íntegramente aportado a la sociedad o cooperativa constituida, como capital social.

Dentro de las medidas de fomento de empleo propuestas, aparece en lugar destacado la difusión y promoción del cooperativismo, tal y como aparece en la disposición adicional 11ª Ley 27/1999. En pos de tal finalidad, la Orden TIN/3297/2010, de 15 de diciembre, convoca, para el año 2011, la concesión de subvenciones a las actividades de promoción de la economía social, de la responsabilidad social de las empresas y del trabajo autónomo, y para sufragar los gastos de funcionamiento de las asociaciones de cooperativas, de sociedades laborales, de empresas de inserción, de trabajadores autónomos y otros entes representativos de la economía social de ámbito estatal.

A nivel autonómico, Castilla y León, de conformidad con la orden contenida en el art. 13.3.c) Ley 11/2002, de Juventud de Castilla y León ("desarrollar el autoempleo juvenil y las iniciativas emprendedoras y empresariales") ha llevado a cabo diversas acciones con el fin de fomentar la creación de cooperativas así como la incorporación de nuevos socios a las mismas.

Para ello, dentro del Programa I, subvenciona a las cooperativas y sociedades que incorporen como socios trabajadores a personas incluidas en alguno de los colectivos siguientes[485]:

a) Desempleados menores de 25 años que no hayan tenido antes un primer empleo fijo.

b) Desempleados mayores de 45 años.

c) Desempleados de larga duración que hayan estado sin trabajo e inscritos en las oficinas de empleo durante al menos 12 de los anteriores 16 meses o durante 6 meses de los anteriores 8 meses si fueran menores de 25 años.

d) Desempleados a quienes se haya reconocido el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, siempre que el periodo de prestación reconocido no sea inferior a 360 días si tienen 25 años o más y 180 días si son menores de 25 años.

e) Mujeres desempleadas que se incorporen como socias trabajadoras o de trabajo en los 24 meses siguientes a la fecha de parto, adopción o acogimiento.

f) Desempleados minusválidos, con un grado de minusvalía igual o superior al 33%.

g) Desempleados en situación de exclusión social pertenecientes a alguno de los colectivos contemplados en el Programa de Fomento de Empleo vigente en el momento de la incorporación como socio.

h) Trabajadores vinculados a la empresa por contrato de trabajo de carácter temporal no superior a 24 meses, con una vigencia mínima de 6 meses a la fecha de solicitud de subvención.

De examinar los colectivos enumerados, destaca la preocupación de la Administración Pública concedente por fomentar el empleo y la incorporación de los jóvenes menores de 25 años a estas formas peculiares de empresas, pero cabría defender la ampliación de la franja de edad hasta los 30 o los 35 años en caso de mujeres (aunque no hubieran dado a luz ni adoptado, pues en tal caso estarían ya incluidas como colectivo), porque cuantos jóvenes

485 https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181055331/_/1284152446972/Propuesta.

oscilen entre los 26 y los 30 y no hayan capitalizado el desempleo, no estén en situación de exclusión social, no hayan sido madres recientemente o hayan estado contratados temporalmente de forma esporádica, no podrán formar parte de los colectivos beneficiarios.

En el Programa II subvenciona las actividades de fomento y difusión por parte de las empresas de economía social, pero, más que el conocimiento y la publicidad, que también, es menester la creación de medidas destinadas a incentivar su creación, como la simplificación aún más de los trámites administrativos necesarios, y la exención parcial o total de cuantas tasas, precios públicos o impuestos sea posible, en particular la ayuda con las cotizaciones sociales de los socios fundadores.

En fin, y como perspectiva de futuro, el Plan Regional de Empleo de Castilla y León para 2011 tiene, entre otros, como objetivo "estimular la creación de empresas, dando valor al autoempleo, a los autónomos y a las diversas formas de economía social, estimulando a los emprendedores y creando las condiciones necesarias para el surgimiento de nuevas actividades" y para ello prevé que en los programas ya existentes en el IV Plan Regional de Empleo, de fomento del autoempleo en actividades consideradas como nuevos yacimientos de empleo y de mujeres en sectores en los que estén subrepresentadas, se simplifican los distintos supuestos de subvención económica a percibir por el establecimiento por cuenta propia, de tal forma que la cuantía de la subvención en este caso será, con independencia del colectivo al que el desempleado pertenezca, de 4.000 euros, discriminándose y limitándose, en su caso, de conformidad con los distintos supuestos previstos en el programa estatal; cuando la persona que se establece por cuenta propia sea joven desempleado menor de 30 años, persona desempleada de 30 o más años, con un periodo de inscripción en el Servicio Público de Empleo de al menos 12 meses ininterrumpidos en los últimos dieciocho meses anteriores al establecimiento, que hayan agotado su prestación de desempleo o el subsidio de desempleo, mujer, persona con discapacidad, víctima de violencia de género, extoxicómano rehabilitado, expresidiario, persona perteneciente a minorías étnicas, perceptor del Ingreso Mínimo de Inserción o de la Renta Garantizada de Ciudadanía, persona que haya sufrido un accidente o enfermedad profesional de la que se haya derivado una incapacidad permanente, o sus causahabientes hasta el segundo grado por consaguinidad o afinidad, el incentivo general de 4.000 euros se incrementará en 2.000 euros, sin que pueda ser ampliado este incremento por tener más de una de las condiciones expresadas. Las cuantías anteriores se incrementarán en 1.000 euros más por cada nuevo establecimiento subvencionable, cuando los destinatarios de la subvención instalen su actividad en alguno de los municipios que se incluyen en el Decreto 174/2000, territorios menos desarrollados, o en alguno de los municipios incluidos en el Plan.

En todo caso, no cabe olvidar la posibilidad con que cuentas aquéllos perceptores de la prestación por desempleo contributiva de capitalizar su cuantía (con los márgenes más favorables previstos específicamente para jóvenes) para incorporarse como socios trabajadores de cooperativas o sociedades laborales con arreglo a los requisitos ya examinados en el Capítulo precedente.

De modo similar, la disposición adicional 14ª Ley 32/2010 y la disposición adicional 4ª del reciente RD 1541/2011, de 31 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos, prevé idéntica medida para quienes sean titulares del derecho a la prestación por cese de actividad. Así, los autónomos que tengan pendiente de recibir un período de, al menos, seis meses, podrán percibir de una sola vez, el valor actual del importe de la prestación, cuando acrediten ante el órgano gestor que van a realizar una actividad profesional como socios trabajadores de una cooperativa de trabajo asociado o sociedad que tenga el carácter de laboral.

4.- Centros especiales de empleo

Dentro de las empresas pertenecientes al Tercer Sector, los centros especiales de empleo no luchan contra la exclusión social de la generalidad de las personas en riesgo en tal situación, sino que centran su atención sólo en uno de los colectivos: los discapacitados.

Su función no parece sencilla a la luz de las cifras de desempleo de este colectivo. Más de 100 millones de hombres y mujeres con discapacidades tenían entre 15 y 24 años en 2003. En el acceso al trabajo se encuentran desproporcionadamente desfavorecidos, representando como media el 21% de los no empleados entre la población activa de los países de la OCDE, y sus tasas de desempleo varían enormemente, hasta alcanzar el 60% en Noruega y Suiza[486].

Para lograr la integración de las personas con discapacidad, especialmente los jóvenes en tal situación, y evitar que sus limitaciones personales se conviertan en limitaciones sociales, el principal "trampolín" es el acceso y la permanencia en el empleo como en tantos otros aspectos[487]. La falta de trabajo adecuado o de los mecanismos para su correcta inserción laboral constituyen, al tiempo, las principales dificultades contra las que deben luchar[488].

La desigualdad de situación en que se encuentran los discapacitados motiva que la Constitución --en cabal comprensión de la igualdad que proclama como uno de los cuatro valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico (art. 1.1)-- inste a los poderes públicos a llevar a cabo una política de rehabilitación e integración de este colectivo, ordenándoles que los ampare especialmente para el disfrute de los derechos que el Título I CE reconoce a todos los ciudadanos (art. 49 --quizá el "más relevante"[489]--), por ejemplo, el derecho al trabajo, la libre elección de la profesión y oficio, la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente (art. 35.1 CE), en inequívoco mandato de que han de recibir un trato de favor (o discriminación positiva, en la no muy afortunada expresión actualmente en boga) que permita compensar las dificultades derivadas de su propia peculiaridad[490].

En aplicación de los mandatos constitucionales, y a la vista de las dificultades añadidas a que se enfrenta este colectivo, en tanto sus circunstancias personales pueden colisionar con el núcleo duro de las obligaciones del trabajador en un contrato común[491], la Ley 13/1982, de 7 de abril[492], regula la integración social de los minusválidos, siendo "finalidad primordial de la política de empleo de trabajadores minusválidos, su integración en el sistema ordinario de trabajo o, en su defecto, su incorporación al sistema productivo mediante la fórmula especial de trabajo protegido" (art. 37). En relación con la lucha contra la discriminación y en pro de la igualdad real y efectiva de todas las personas, tiene especial relevancia la aprobación, en la sede de la Organización de las Naciones Unidas el día 13 de diciembre de 2006, de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, siendo éstos, entre otros, los derechos civiles y políticos, la accesibilidad, la participación y la inclusión, el derecho a la educación, la salud, el trabajo y el empleo, y la protección social. En efecto, recientemente, y con el fin de incorporar a la legislación interna dicha Convención, se ha promulgado la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pasando así a considerar a las personas con

---

[486] OCDE: *OECD Employment Outlook: Towards more and better jobs*, 2003.
[487] RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "Centros especiales de empleo y cuota de reserva para trabajadores con minusvalía", *RL*, núm. 5, 2000, pág. 1 y ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: "La regulación especial del trabajo de los minusválidos (I y II)", *RL*, T. I, 1987, pág. 218.
[488] GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, Valencia (Tirant lo blanch), 2000, pág. 9 y CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: "Informe sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad y propuestas para su reactivación", en *Informe* de 1995.
[489] SEMPERE NAVARRO, A.V.: "El trabajo de los minusválidos: problemas de su regulación", *TS*, núm. 91, 1998, pág. 56.
[490] STSJ País Vasco 13 octubre 1998 (AS 1998, 7279) y 18 abril 2000 (AS 2000, 3288).
[491] ESTEBAN LEGARRETA, R.: *Contrato de trabajo y discapacidad,* Madrid (Ibidem), 1999, págs. 83-84.
[492] Esta legislación está inspirada en "la declaración de derechos del deficiente mental, aprobada por las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1971, y en la declaración de derechos de los minusválidos, aprobada por la Resolución 3447 de dicha Organización, de 9 de diciembre de 1975" (art. 2 Ley 13/1982).

discapacidad plenamente como sujetos titulares de derechos y no como meros objetos de tratamiento y protección social.

Además, se ha elaborado una Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012 para establecer el marco general de las políticas a desarrollar en orden a dotar de coherencia y racionalidad las políticas de empleo dirigidas a las personas con discapacidad y lograr un empleo de calidad.

En el ámbito laboral, la especial "fórmula" apuntada parece justificar el dictado de una norma reguladora de la prestación laboral de los discapacitados bajo determinadas condiciones, sin que ello pueda tacharse de discriminatorio[493], en tanto es precisamente "la cualidad de las personas" y la "sede donde se realiza el trabajo" el elemento que determina la necesidad de un régimen jurídico diverso al común[494].

El RD 1368/1985, de 17 de julio, fue el encargado de regular esta relación especial, teniendo en consideración que "la discapacidad del trabajador no altera la esencia del contrato, pero sí provoca que el trabajo por él desarrollado ofrezca unas características distintas de las del trabajador no discapacitado, que pueden condicionar el tratamiento específico que debe darse a instituciones laborales que, de no darse aquéllas, no podrían, en ningún caso, mantenerse"[495].

De ceñir el estudio al territorio autonómico, en Castilla y León hay 152.037 personas con discapacidad, lo que supone un 6% de la población total.

Distribución de la población con discapacidad de Castilla y León según edad y sexo.

	Datos a 31-12-2007			**Datos a 31-12-2008**			**Datos a 31-12-2009**		
	SEXO			**SEXO**			**SEXO**		
	Mujer	**Varón**	**Total**	**Mujer**	**Varón**	**Total**	**Mujer**	**Varón**	**Total**
De 0 a 4 años	260	385	645	284	395	679	274	382	656
De 5 a 9 años	418	688	1.106	418	721	1.139	436	772	1.208
De 10 a 14 años	567	774	1.341	568	769	1.337	582	803	1.385
De 15 a 19 años	712	992	1.704	715	1.001	1.716	712	1.015	1.727
De 20 a 24 años	989	1.525	2.514	944	1.465	2.409	939	1.424	2.363
De 25 a 29 años	1.601	2.261	3.862	1.497	2.172	3.669	1.394	2.131	3.525
De 30 a 34 años	2.225	3.247	5.472	2.247	3.114	5.361	2.241	3.042	5.283
De 35 a 39 años	2.881	4.401	7.282	2.779	4.319	7.098	2.834	4.249	7.083

Fuente: Junta de Castilla y León. Servicios Sociales

En el ámbito de sus competencial y a la vista de la importancia de las cifras, En efecto, a través del Decreto 57/2005, de 14 de julio, por el que se aprueban los planes de regionales sectoriales de atención y protección a la infancia, de atención a las personas mayores, de atención a las personas con discapacidad, y de acciones para la inclusión social, se pretende garantizar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en su acceso al empleo, así como en el mantenimiento en el puesto de trabajo y la mejora del empleo, incidiendo en medidas referidas a la propia persona con discapacidad y su capacitación laboral y medidas dirigidas al sistema relacionadas con la responsabilidad y sensibilización

[493] ESTEBAN LEGARRETA, R.: "La relación laboral especial de los minusválidos", *TS*, núm. 91, 1998, pág. 42.

[494] STCo 56/1988, de 24 de marzo (RTC 1988, 56). La jurisprudencia ha venido a admitir que no son discriminatorias las "medidas protectoras de aquellas categorías de trabajadores que están sometidos a condiciones especialmente desventajosas para su acceso al trabajo o permanencia en él", porque tienden a eliminar situaciones de discriminación existentes, y en ello encuentra justificación la especial normativa laboral que establece el régimen jurídico de los Centros Especiales de Empleo y los beneficios a que estas empresas pueden acogerse como compensación a las obligaciones que se le imponen en la contratación de este tipo de trabajadores en quienes concurren evidentes dificultades para encontrar empleo si se trata de competir en condiciones de igualdad con quienes no son minusválidos", STCo 128/1987, de 16 julio (RTC 1987, 128).

[495] SÁNCHEZ-CERVERA SENRA, J.M. y SÁNCHEZ-CERVERA VALDÉS, J.M.: *Los trabajadores discapacitados*, Valencia (CISS Praxis), 2000, pág. 137.

social.

Para ello, se plantea como objetivo proporcionar a las personas con discapacidad con especiales dificultades, oportunidades de empleo en los Centros Especiales de Empleo, garantizando las medidas que posibiliten su mayor integración laboral y social. En pos de tal meta, propone las siguientes actuaciones:

1.- Garantizar que en todos los Centros Especiales de Empleo se desarrollen medidas de ajuste personal y social por medio de programas individualizados.

2.- Continuar con las líneas de ayudas dirigidas a facilitar la viabilidad de los Centros Especiales de Empleo como empresas, promoviendo el cumplimiento de unos criterios mínimos de calidad.

3.- Favorecer el tránsito de los trabajadores con discapacidad de los Centros Especiales a la empresa ordinaria, aplicando en su caso las medidas de compensación necesarias para solventar la posible pérdida de productividad.

4.- Potenciar la creación de redes de Centros Especiales de Empleo que faciliten la comercialización y distribución de sus productos y servicios.

5.- Favorecer la sinergia entre los Centros Especiales de Empleo y las organizaciones que realizan apoyo en el puesto de trabajo, de manera que se facilite la transición de los trabajadores de los Centros Especiales de Empleo a la empresa ordinaria.

6.- Promover que el contrato de bajo rendimiento no sea la fórmula habitual de contratación de las personas con discapacidad, mediante el estricto cumplimiento de la normativa que lo regula.

7.- Promover la creación de Centros Especiales de Empleo de carácter público, o con participación pública.

Llegado este punto, conviene analizar minuciosamente cada una de las peculiaridades previstas en la relación laboral especial acogida en el seno de estas empresas de economía social, así como las remisiones efectuadas a la normativa común, consiguiendo, de este modo, saber la adecuación real entre los ambiciosos objetivos y el resultado obtenido, en particular, de la integración laboral de los jóvenes discapacitados y cuáles podrían ser mejoradas para cumplir tal labor.

4.1.- Sujetos de la relación laboral

Para calificar una prestación de servicios como especial al amparo del RD 1368/1985, ésta debe reunir --acumuladamente-- dos condicionantes: empleado con cierta discapacidad y centro especial, pues carece de este carácter la relación laboral de quien no tiene el correspondiente grado de minusvalía aun desarrollada en los centros especiales, así como la llevada a cabo por trabajadores discapacitados contratados con empresas sin la pertinente calificación[496].

4.1.1.- Trabajadores discapacitados

Comenzando el análisis por el sujeto beneficiario de la actividad de los centros, conviene advertir cómo no toda persona con discapacidad va a poder firmar un contrato al amparo de esta normativa especial; antes bien, es preciso tener reconocida una discapacidad en grado igual o superior al 33 % y, como consecuencia de ello, una disminución de su capacidad de trabajo al menos igual o superior a dicho porcentaje, comparándola con la desarrollada por

[496] CRUZ VILLALÓN, J.; RODRÍGUEZ-RAMOS VELASCO, P. y GÓMEZ GORDILLO, R.: *Estatuto de los Trabajadores. Comentado*, Madrid (Tecnos), 2003, pág. 60.

una persona con similar cualificación profesional (art. 2.1 RD 1368/1985) y respondiendo siempre a criterios estrictamente objetivos, de tipo funcional[497].

Previamente, el porcentaje ha de ser declarado de conformidad con el procedimiento previsto en el RD 1971/1999, de 23 de diciembre[498], correspondiendo a los órganos de las Comunidades Autónomas, en este caso Castilla y León, ante la Gerencia territorial competente de Servicios Sociales, con el formulario correspondiente[499].

La finalidad pretendida consiste en permitir acceder a esta relación únicamente a quienes, debido a sus características personales, no puedan acceder a un puesto de trabajo en el mercado ordinario, y sí, en atención a su capacidad residual[500], a un centro de empleo[501]. En cambio, en caso de carecer incluso de esa capacidad mínima, estaría situado extramuros ya de la relación laboral especial, pero podría acceder a un centro ocupacional[502].

4.1.2.- Centros Especiales de Empleo

La contraparte de la prestación de servicios va a ser el centro especial de empleo --con carácter público o privado--, regulado en el RD 2273/1985, distinto de los centros ocupacionales regulados por el RD 2274/1985, de 4 de diciembre, en tanto únicamente asumen la terapia formativa y el "ajuste" social y personal[503] y del empresario, individual o colectivo, de la relación laboral común.

Su creación exigirá su calificación e inscripción en el registro de centros que la Administración central, o en su caso, las autonómicas, han creado dentro de su ámbito de competencias[504] y cumplir una serie de requisitos[505]: tales como acreditación de la personalidad del titular; justificar mediante el oportuno estudio económico las posibilidades de viabilidad y subsistencia del centro, en orden al cumplimiento de sus fines; estar constituida su plantilla por trabajadores discapacitados; y, por último, contratar al personal técnico y de apoyo que la actividad del centro precise (art. 7 RD 2273/1985).

En cuanto a la existencia de este tipo especial de empresas de economía social, Castilla y León cuenta con un total de 170 centros especiales que proporcionan trabajo a 3.870 trabajadores discapacitados[506]; de media, entonces, cada centro emplea a 22,76 trabajadores en tal situación.

---

[497] STSJ Navarra 30 marzo 1993 (AS 1993, 1279).
[498] Este Reglamento tiene por objeto la regulación del reconocimiento del grado de minusvalía, el establecimiento de los nuevos baremos aplicables, la determinación de los órganos competentes para realizar el citado reconocimiento y el procedimiento a seguir. La importancia de esta disposición es indudable y representa un intento importante de ordenar y unificar las competencias y facultades, hasta ahora dispersas en un entramado normativo, y actualizando los criterios técnicos de evaluación, SÁNCHEZ-CERVERA SENRA, J.M. y SÁNCHEZ-CERVERA VALDÉS, J.M.: *Los trabajadores discapacitados*, cit., pág. 144.
[499] http://www.jcyl.es/web/jcyl/Familia/es/Plantilla100/1207833844843/_/_/_.
[500] STSJ Castilla y León/Valladolid 21 febrero 1995 (AS 1995, 632).
[501] GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., pág. 37. Critica esta autora aquellos pronunciamientos judiciales que relegan la ocupación en estos centros únicamente a los trabajadores con minusvalía congénita, como sucede en la STSJ País Vasco 26 abril 1994 (AS 1994, 1427).
[502] IGARTUA MIRÓ, Mª.T.: *Visión panorámica de las relaciones laborales de carácter especial*, Murcia (Laborum), 2003, pág. 130.
[503] STCT 2 diciembre 1986 (Ar. 1986, 12870) y FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y AGRA VIFORCOS, B.: "Capítulo 2. La incorporación del trabajador a la empresa y su formalización. 2.1. Concepto de trabajador", en AA.VV.: *Factbook. Relaciones laborales*, Elcano (Aranzadi-Thompson), 2001, pág. 129.
[504] Estos centros pueden recibir compensaciones económicas destinadas a equilibrar su presupuesto por parte de las Administraciones, cuando carezcan de ánimo de lucro, sean declarados de utilidad pública e imprescindibilidad, y la función social de los mismos justifique la necesidad de ser financiados con medios complementarios (art. 11 RD 2273/1985, desarrollado el convenio en el Capítulo VII).
[505] Siguiendo en la exposición a ÁLVAREZ CUESTA, H.: "La relación laboral especial de los discapacitados en los centros especiales de empleo", *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo, Mercado de trabajo, economía y sociedad*, núm. 5, 2004, págs. 613 y ss. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.; TASCÓN LÓPEZ, R.; ÁLVAREZ CUESTA, H. y QUIRÓS HIDALGO, J.G.: *Los minusválidos en el mercado laboral: incentivos a su contratación y régimen jurídico de su prestación de servicios*, León (Universidad), 2004, págs. 93 y ss.
[506] Datos proporcionados por el Registro de Centros Especiales de Empleo de la Junta de Castilla y León.

Provincia	Centros especiales de empleo	Número de trabajadores discapacitados
Ávila	7	105
Burgos	23	582
León	62	1052
Palencia	12	403
Salamanca	17	288
Segovia	8	150
Soria	4	53
Valladolid	31	1145
Zamora	6	92

La plantilla de los Centros Especiales estará constituida por el mayor número de trabajadores discapacitados que permita la naturaleza del proceso productivo y, en todo caso, por el 70% de la misma. El personal restante es aquél dedicado a la prestación de servicios de ajuste personal y social, tales como rehabilitación, terapéuticos, de integración social, culturales y deportivos que procuren al trabajador una mayor rehabilitación personal y una mejor adaptación de su relación social (art. 42.2 Ley 13/1982).

El objetivo principal de estos centros consiste en organizar y realizar un trabajo productivo, participando regularmente en las operaciones del mercado, y proporcionando tanto un empleo remunerado, como la prestación de servicios de ajuste personal y social que requieran sus trabajadores (art. 1.1 RD 2273/1985). Ahora bien, la norma carece de definición alguna sobre tales servicios y el modo de gestionarlos (autónoma o concertadamente). Desde luego, y en favor de los trabajadores que los precisan, parece más adecuado la elaboración de programas y planes con un contenido formativo y educativo tanto profesional como personal, siendo prestados por el propio centro de empleo directa y personalmente o mediante concierto con entidades oficiales[507].

En Castilla y León cabe destacar, entre los 170 existentes, los siguientes centros especiales de empleo[508]:

-- En Ávila, PRENSAVILA, S.L., dedicado a artes gráficas.

-- En Burgos, MIRA LO QUE TE DIGO, S.L.U.

-- En León, GESTION Y GRABACION, S.L., dedicado a artes gráficas; LA ERGÁSTULA; LAVANDERIA INDUSTRIAL FLISA LEON, S.L.; NATURFENIX, S.L. dedicado a jardinería y viveros y VIVEROS ASPRONA BIERZO.

-- En Palencia, CEE SAN CEBRIAN dedicado a la lavandería.

-- En Salamanca, ARTE MANUAL, S.L. y VELMUR TEXTIL, S.L.

-- En Segovia, HORNO SEGOVIA, S.L.

-- En Valladolid, CEE GRUPO LINCE dedicado a la limpieza de locales y ENCUADERNACIONES SAN CRISTOBAL, S.A.

-- En Zamora, ZASER 98, S.L. dedicado a la limpieza.

4.2.- Los equipos multiprofesionales

Estos equipos multiprofesionales juegan un importante papel en esta relación especial, conformando un vínculo laboral singularmente intervenido, en cierto modo publificado y con

[507] GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., págs. 51-52.
[508] Contenidos en http://www.isencial.com/cee-castilla-leon.html.

menor autonomía individual y colectiva que uno ordinario[509]. Con carácter general, su intervención está prevista en todos y cada uno de los momentos, desde el origen hasta el término de la relación, en los cuales el centro especial ejercite alguno de sus poderes[510]. Así, y sobretodo, serán los encargados de vigilar la salud y seguridad de los trabajadores discapacitados, como una manifestación más del derecho a la protección frente a los riesgos laborales, más específica en este caso en atención a los sujetos en presencia, y llevada a cabo a través de la emisión de informes preceptivos[511].

4.3.- Contenido de la relación laboral

Los derechos y obligaciones presentes en esta relación laboral especial son los propios del vínculo común, si bien con determinadas particularidades atadas a la "naturaleza de las cosas"[512]. También el objeto de este contrato especial consiste en la contraprestación entre un trabajo y un salario, pero adecuándose al fin primordial de buscar la integración laboral del discapacitado en el mercado ordinario de trabajo[513]. Por tanto, conviene examinar aquellas peculiaridades que aparecen a lo largo de la regulación y su virtualidad para lograr el fin perseguido por el legislador:

4.3.1.- Acceso al empleo

Para acceder a un empleo en un centro especial, los discapacitados que cumplan las condiciones especificadas deberán inscribirse en las correspondientes oficinas de empleo, las cuales clasificarán a los demandantes protegidos en razón a su tipo y grado de minusvalía y al grado de capacidad de trabajo que les hubieran reconocido los equipos multiprofesionales (art. 4.1 RD 1368/1985).

De igual modo, y frente a una libertad empresarial *quasi* absoluta en la contratación, los centros especiales están obligados a seguir un *iter* procedimental determinado, en aras a incentivar una política de colocación respetuosa con la igualdad de oportunidades[514] a la hora de incorporar a un trabajador más a su plantilla[515]. Así, los titulares de los centros deberán proporcionar a la oficina correspondiente una relación de los puestos a cubrir por discapacitados y una descripción de las características técnicas y circunstancias personales y/o profesionales que deban reunir; recibidas las ofertas, aquélla recabará de los equipos multiprofesionales informe sobre cuantas personas inscritas como demandantes de empleo (conforme al procedimiento descrito) se adecúen a las características de la oferta, es decir, "efectuando la selección nominativa"[516] y facilitando posteriormente los nombres de quienes estén en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo de que se trate (art. 4.2 RD 1368/1985).

A la vista queda cómo este procedimiento resulta más estricto que el común, en su búsqueda para incentivar una política de colocación respetuosa con el principio de igualdad de oportunidades[517], pues el empresario podrá no contratar a las personas designadas por la Oficina de empleo, mas nunca tendrá la facultad de formalizar un vínculo laboral con aquéllos no seleccionados previamente[518].

---

[509] SEMPERE NAVARRO, A.V.: "El trabajo de los minusválidos: problemas de su regulación", cit., pág. 69 y "El trabajo de los minusválidos tras el RD 427/1999, de 12 de marzo", *AS*, T. V, 1999, pág. 56.
[510] GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., pág. 132.
[511] Aun cuando sea, en ocasiones, "simple letra impresa", TUSET DEL PINO, P.: *La contratación de trabajadores minusválidos*, cit., págs. 157 y 165.
[512] VILLA GIL, L.E. (de la): "La regulación del empleo de los minusválidos en España. Esquema para un estudio", *TS*, núm. 55, 1995, pág. 13.
[513] ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: "La regulación especial del trabajo de los minusválidos (I y II)", cit., pág. 236.
[514] TUSET DEL PINO, P.: *La contratación de trabajadores minusválidos*, cit., pág. 156.
[515] ÁLVAREZ CUESTA, H.: "La relación laboral especial de los discapacitados en los centros especiales de empleo", cit., págs. 616 y ss. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.; TASCÓN LÓPEZ, R.; ÁLVAREZ CUESTA, H. y QUIRÓS HIDALGO, J.G.: *Los minusválidos en el mercado laboral: incentivos a su contratación y régimen jurídico de su prestación de servicios*, cit., págs. 94 y ss.
[516] CRUZ VILLALÓN, J.; RODRÍGUEZ-RAMOS VELASCO, P. y GÓMEZ GORDILLO, R.: *Estatuto de los Trabajadores. Comentado*, cit., pág. 60.
[517] TUSET DEL PINO, P.: *La contratación de trabajadores minusválidos*, cit., pág. 156.
[518] ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: "La regulación especial del trabajo de los minusválidos (I y II)", cit., pág. 237.

Una vez elegida la persona adecuada por el empresario, deberán realizar el contrato por escrito en el modelo establecido y presentarlo para su registro en la Oficina de Empleo en el plazo de los diez días siguientes a su celebración, con la finalidad de remitir una copia al equipo multiprofesional correspondiente (art. 5 RD 1368/1985), como sucede en otras relaciones examinadas como la mantenida con las empresas de inserción.

4.3.2.- Modalidades contractuales

Respecto a la variada panoplia contractual presente en el ET, aparece reflejada en esta relación laboral especial[519], si bien con algunos matices[520]:

1.- En cuanto al contrato a domicilio hace, se levanta su destierro[521] a través del RD 427/1999, si bien sujeto a un mero informe "favorable" del equipo multiprofesional que condicione la efectiva prestación de servicios, sin ningún tipo de función de supervisión y vigilancia[522]. La única excepción radica en aquellos trabajadores con discapacidad psíquica, quienes no podrán prestar servicios bajo esta modalidad.

En el contrato se harán constar expresamente las adaptaciones técnicas que resulten necesarias para la realización de la actividad laboral, aun cuando "más bien hay que pedir que las mismas se lleven efectivamente a la práctica y no que se manifiesten"; y los servicios de ajuste personal y social que el centro especial de empleo pone a disposición del trabajador discapacitado contratado a domicilio, respecto a los cuales también sería mejor exigir "que se pongan realmente en juego y no sólo que se hagan constar"[523] (art. 7.3.c RD 1368/1985). El incumplimiento de los citados requisitos conduciría a calificar como fraudulento el contrato e, incluso, el carácter especial de la relación bajo tal modalidad[524].

2.- En fin, las sempiternas diferencias contenidas en el contrato para la formación han desaparecido tras las últimas reformas laborales. Así, procede señalar cómo únicamente permanece la exclusión para este colectivo del límite de edad, siendo dicha norma, "de derecho necesario, que no puede ser sustituida por otra de tipo convencional, pues supone un evidente beneficio para un colectivo desfavorecido como son los minusválidos a quien de esta forma se facilita el acceso, no sólo al mundo laboral, sino también a su formación profesional"[525] y la necesidad de evaluar los contenidos formativos por el equipo multiprofesional[526].

En cambio, han sido eliminadas la ampliación de la duración del contrato hasta el límite máximo de cuatro años, cuando, debido al grado de minusvalía y demás circunstancias personales y profesionales del trabajador, éste no hubiese alcanzado el nivel mínimo de conocimientos requeridos para desempeñar el puesto de trabajo y la ausencia de enseñanza teórica cuando la minusvalía psíquica no le permitiera realizarla, susceptibles, ambas disposiciones, de numerosos fraudes.

---

[519] Rigen las reglas comunes respecto a la duración del contrato [STSJ Madrid 2 febrero 2001 (Jur. 134091)], y a los tipos del mismo: eventuales [STSJ Murcia 27 noviembre 2000 (AS 2000, 3713)] o por obra o servicio [STSJ Madrid 8 noviembre 2000 (AS 2001, 617)].

[520] En su desarrollo, ÁLVAREZ CUESTA, H.: "La relación laboral especial de los discapacitados en los centros especiales de empleo", cit., págs. 618 y ss. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.; TASCÓN LÓPEZ, R.; ÁLVAREZ CUESTA, H. y QUIRÓS HIDALGO, J.G.: *Los minusválidos en el mercado laboral: incentivos a su contratación y régimen jurídico de su prestación de servicios*, cit., págs. 100 y ss.

[521] Defendida la prohibición en su momento dada la "naturaleza y las características de esta relación laboral", [CAMPS RUIZ, L.M.: "La relación laboral especial de los trabajadores minusválidos con los centros especiales de empleo", en AA.VV.: *Comentarios a las Leyes laborales. El Estatuto de los Trabajadores* (BORRAJO DACRUZ, E., Dir.), T. II, Madrid (Edersa), 1987, pág. 293].

[522] GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., pág. 66.

[523] SEMPERE NAVARRO, A.V.: "El trabajo de los minusválidos tras el RD 427/1999, de 12 de marzo", cit., pág. 58.

[524] TUSET DEL PINO, P.: *La contratación de trabajadores minusválidos*, cit., pág. 163.

[525] STSJ Castilla y León/Valladolid 1 junio 1998 (AS 1998, 3415).

[526] TUSET DEL PINO, P.: *La contratación de trabajadores minusválidos*, cit., pág. 161.

4.3.3.- Período de prueba

En tanto no contradiga lo previsto en el RD 1368/1985, procede aplicar a esta prestación las normas que regulan la relación laboral común, entre ellas, el pacto de prueba[527]. Ésta parece la mejor solución, habida cuenta impedir la fijación voluntaria de un período de prueba en este mercado protegido incidiría aún más en la preferencia de los centros de empleo por los candidatos con discapacidades más leves[528] frente a la inserción laboral de quienes padezcan una mayor.

En cambio, también el Reglamento contempla la posibilidad de acordar un período de adaptación con una finalidad distinta a la probatoria: adaptación profesional y la formación[529]. Esta previsión intenta facilitar el empleo a los trabajadores que, por su disminución física o sensorial, "es previsible que tengan una mayor dificultad para ser empleados, y sería contradictorio con la finalidad de la norma establecer un período de prueba de una duración mayor que para un trabajador sin dicha disminución y aunque también es cierto que debe darse al empresario la oportunidad de comprobar que el trabajador está realmente capacitado para cumplir con su trabajo es por ello que se prevé la posibilidad de que pueda establecerse un período de adaptación..., de modo que de fijarse así ello significa... que el contrato podrá darse por resuelto a instancias de cualquiera de las partes sin justificación alguna"[530].

Su duración nunca podrá ser superior a 6 meses, pudiendo ser disminuida por convenio colectivo[531]; siendo deseable que la negociación colectiva tienda a fijar los criterios para el establecimiento del período, intentando responder más a un derecho del empleado que a una disponibilidad del empresario[532].

En todo caso, la necesidad de que el trabajador minusválido pase por un período de adaptación al trabajo y sus condiciones serán determinadas por el equipo multiprofesional[533]. En consecuencia, "si no existe dictamen de aquél, que determine la necesidad y conveniencia de dicho período, no hay justificación para su establecimiento y consiguientemente debe acudirse al régimen general del período de prueba, pues la inexistencia del informe supone que el trabajador, aun presentando minusvalía, ésta no le limita de forma especial para el puesto de trabajo que va a ocupar y por ello carece de justificación imponer unas condiciones especiales"[534].

Sin embargo, conviene analizar la utilización de este pacto laboral en cada caso, pues su fácil empleo conduce a los propósitos contrarios, esto es, la extinción no indemnizada del contrato[535]:

En primer lugar, tiene interés valorar la finalización *ante tempus* del contrato por no superar este período, en tanto para poder juzgar la aptitud es necesario que el empleador deje

---

[527] SSTSJ Cataluña 26 julio 1994 (AS 1994, 3079), Castilla y León/Valladolid 11 febrero 1997 (AS 1997, 909), Cataluña 24 febrero 2000 (AS 2000, 1227) y Comunidad Valenciana 26 enero 2001 (AS 2001, 1686).
[528] ESTEBAN LEGARRETA, R.: "La relación laboral especial de los minusválidos", cit., pág. 51.
[529] IGARTUA MIRÓ, Mª.T.: *Visión panorámica de las relaciones laborales de carácter especial*, cit., pág. 135.
[530] STSJ Asturias 9 marzo 2001 (AS 2001, 333).
[531] FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y AGRA VIFORCOS, B.: "Capítulo 2. La incorporación del trabajador a la empresa y su formalización. 2.1. Concepto de trabajador", cit., pág. 130. *Contra*, SSTSJ Madrid 24 abril 1991 (AS 1991, 2655) y Comunidad Valenciana 11 marzo 1997 (AS 1997, 1128). Se supone que el convenio del sector al que pertenezca la actividad desarrollada por el Centro, IGARTUA MIRÓ, Mª.T.: *Visión panorámica de las relaciones laborales de carácter especial*, cit., pág. 135.
[532] TUSET DEL PINO, P.: *La contratación de trabajadores minusválidos*, cit., pág. 167 y STSJ Comunidad Valenciana 23 noviembre 2000 (AS 1010/2001).
[533] SSTS 24 diciembre 2001 (RJ 2002, 2078) y 24 enero 2002 (RJ 2002, 5302) ó SSTSJ Castilla-La Mancha 3 julio 2002 (AS 2003, 783); Comunidad Valenciana 22 febrero 2001 (AS 2001, 3007), Andalucía/Sevilla 4 abril 2001 (AS 2001, 2929) y Aragón 24 julio 2001 (AS 2001, 2666).
[534] STSJ Asturias 9 marzo 2001 (AS 2001, 333).
[535] ÁLVAREZ CUESTA, H.: "La relación laboral especial de los discapacitados en los centros especiales de empleo", cit., págs. 620 y ss.

transcurrir el tiempo necesario a los efectos de facilitar la adaptación y la formación del trabajador para su puesto[536].

En segundo término, los períodos de adaptación amplios dentro de contratos temporales de escasa duración pueden llegar a extremos de coincidencia total o parcial entre la duración del contrato con la del período de prueba, y desnaturalizar con ello la esencia experimental que tiene[537].

Por último, y para acabar con los posibles fraudes, el legislador debería haber impuesto al empresario la obligación de proporcionar otra ocupación adecuada a las características personales del discapacitado en caso de no superar este período en el puesto para el que fue inicialmente contratado[538].

4.3.4.- Remuneración

Respecto a la contraprestación a que tienen derecho por los servicios prestados, ésta se someterá a las condiciones reguladas en el ET. Sin embargo, la duda aparece en relación a la cuantía salarial a percibir, si referida a la fijada en el convenio sectorial de la actividad que realizan[539] o bien una distinta e inferior.

La más importante de ellas consiste en la posibilidad de celebrar el contrato "a bajo rendimiento", (*rectius*, estipulación acordada entre las partes que modaliza el contrato), entendiendo como tal aquél en el cual el trabajador discapacitado, aun prestando sus servicios durante una jornada de trabajo ordinario, lo hace con un rendimiento inferior al normal en un 25 %, disminuyendo su salario hasta en ese porcentaje (no siendo menor el salario final al mínimo interprofesional)[540].

Este bajo rendimiento habrá de producirse durante el transcurso del contrato nunca *a priori*, al resultar imprescindible que su constatación se realice en función del trabajo llevado a cabo[541]. En consecuencia, no siempre va a establecerse una adaptación del salario ajustada al rendimiento real del empleado, bien porque sea inferior al 25%, bien porque su adecuación sea menor que el mínimo interprofesional. En tales ocasiones, la "excesiva" onerosidad no quedaría cubierta, pudiendo incidir en la no contratación de personas con alto porcentaje de discapacidad, aun cuando cabe afirmar cómo las altas subvenciones existentes superan con creces el desajuste señalado.

En todo caso, la norma somete la posibilidad de dicho pacto a una triple condición: causal, en tanto que la disminución del rendimiento ha de ser debida a las circunstancias personales del trabajador, esto es, su discapacidad; formal, sea constatada tal circunstancia por los equipos multiprofesionales[542] (a su vez, éstos acreditarán la recuperación del rendimiento normal y consecuentemente, el cobro del salario sin disminución[543]); y cuantitativa, la disminución de rendimiento se cifre en el 25% del considerado normal[544].

---

[536] ESTEBAN LEGARRETA, R.: "La relación laboral especial de los minusválidos", cit., pág. 50 y CAMPS RUIZ, L.M.: "La relación laboral especial de los trabajadores minusválidos con los centros especiales de empleo", cit., pág. 295..
[537] STS 5 diciembre 1988 (RJ 1988, 9558).
[538] GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., págs. 97-99.
[539] Con tal opinión, STSJ Madrid 10 enero 2002 (AS 2002, 949).
[540] ÁLVAREZ CUESTA, H.: "La relación laboral especial de los discapacitados en los centros especiales de empleo", cit., págs. 621 y ss.
[541] TUSET DEL PINO, P.: *La contratación de trabajadores minusválidos*, cit., pág. 168. La finalidad de tal pacto es, ciertamente, reequilibradora y compensadora del interés empresarial y fue largamente demandada por el sector de discapacitados mentales como imprescindible para poder compatibilizar la garantía al puesto de trabajo con el mantenimiento económico de los centros de empleo, permitiendo así su incorporación a la Seguridad Social como trabajadores activos y no como meros beneficiarios, SÁNCHEZ-CERVERA SENRA, J.M. y SÁNCHEZ-CERVERA VALDÉS, J.M.: *Los trabajadores discapacitados*, cit., pág. 155.
[542] ESTEBAN LEGARRETA, R.: *Contrato de trabajo y discapacidad,* cit., pág. 357.
[543] TUSET DEL PINO, P.: *La contratación de trabajadores minusválidos*, cit., pág. 168.
[544] GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., págs. 106 y 115.

4.3.5.- *Jornada*

La distribución de la jornada puede ser realizada de forma flexible[545], aun cuando no hubiera estado de más pedir informe al equipo multiprofesional sobre la influencia de una prestación laboral diaria que rebasara las ocho horas de trabajo efectivo en las circunstancias personales[546].

Sin embargo, permanece la prohibición de realizar horas extraordinarias, salvo las necesarias para prevenir o reparar siniestros y otros daños extraordinarios. Esta imposibilidad ha acarreado críticas tachándola de "paternalista", al menospreciar la capacidad laboral de estos empleados, convirtiéndose en un lastre a la hora de acceder al mercado ordinario[547]. Tal ataque olvida cómo la preparación para la inserción pasa también por impedir que el desarrollo del trabajo implique un deterioro o agravación de la discapacidad, y ello, por ejemplo, a través de esta medida[548].

Por último, el art. 13 introduce un permiso laboral para asistir a tratamientos de rehabilitación[549]: "el trabajador, previo aviso y justificación, podrá ausentarse del trabajo para asistir a tratamientos de rehabilitación médico-funcionales y para participar en acciones de orientación, formación y readaptación profesional, con derecho a remuneración siempre que tales ausencias no excedan de diez días en un semestre". Frente a su causa última, es decir, conceder al operario ciertas ventajas para reforzar su bagaje profesional[550] y adquirir así su máximo nivel de desarrollo personal y su integración[551], la escasa duración de este permiso redunda en perjuicio del discapacitado que precise de estas acciones.

Cierto parece que la empresa no estaría obligada a soportar las cargas de un trabajador que requiriere mayor aporte de formación o rehabilitación; sin embargo, la finalidad de estos centros, es decir, asegurar la prestación de servicios de ajuste personal y social, hace pensar en extender la responsabilidad al centro en cuanto atañe a estas cuestiones, asumiendo así la responsabilidad y los costes de dichos permisos[552].

4.3.6.- *Vicisitudes de la prestación de servicios*

La remisión a la legislación general en caso de suspensión del contrato olvida como, cuando aquélla tenga origen en una incapacidad, precisa de respuestas adecuadas, a la vista de las lagunas existentes. Este supuesto requiere medidas específicas y dirigidas a la inserción laboral de estos empleados, en especial, orientadas al cambio de puesto. De otro modo, seguiría manteniéndose el absurdo: quienes hayan visto extinguido su contrato común por causa de una incapacidad permanente podrán ser empleados en un centro especial; en cambio, cuantos ya prestaran servicios en él y se les diagnosticara una, podrían ver extinguida su relación, al no preverse para ellos una medida de favorecimiento de la ocupación cual sería en concreto imponer al centro la obligación de recolocarlos en otro puesto adecuado a su capacidad residual[553].

4.3.7.- *Extinción del contrato*

Los supuestos de extinción de la relación laboral especial son iguales a los de la normativa común, permitiendo, "de forma sorprendente"[554], la provocada voluntariamente por el

---

[545] IGARTUA MIRÓ, Mª.T.: *Visión panorámica de las relaciones laborales de carácter especial*, cit., pág. 139.
[546] SEMPERE NAVARRO, A.V.: "El trabajo de los minusválidos tras el RD 427/1999, de 12 de marzo", cit., pág. 59.
[547] ESTEBAN LEGARRETA, R.: *Contrato de trabajo y discapacidad,* cit., págs. 284 y 380.
[548] ÁLVAREZ CUESTA, H.: "La relación laboral especial de los discapacitados en los centros especiales de empleo", cit., págs. 623 y ss.
[549] GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., pág. 103.
[550] ESTEBAN LEGARRETA, R.: "La relación laboral especial de los minusválidos", cit., pág. 52.
[551] TUSET DEL PINO, P.: *La contratación de trabajadores minusválidos*, cit., pág. 170.
[552] GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., pág. 103.
[553] GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., págs. 126-127.
[554] FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y AGRA VIFORCOS, B.: "Capítulo 2. La incorporación del trabajador a la empresa y su formalización. 2.1. Concepto de trabajador", cit., pág. 132.

trabajador discapacitado[555] y suscitando grandes críticas el fácil acceso a la extinción contractual dentro de una relación laboral protegida, no estableciendo un sistema de recolocación más exigente[556].

No obstante, incorpora ciertas diferencias al hilo de la incapacidad *ab initio* que padece el empleado[557]. Así, el legislador ha establecido determinadas peculiaridades al elenco común de extinciones y su procedimiento. Por tanto, cuando el centro pretenda finalizar una relación amparándose en ciertas causas, deberá atender a las siguientes especialidades[558]:

1.- La ineptitud del trabajador, conocida o sobrevenida con posterioridad a su colocación efectiva en la empresa, precisa informe del equipo multiprofesional[559]. La existencia con anterioridad al período de adaptación o de prueba impide su alegación con posterioridad. La redacción legal elude el principio general que inspira a la norma: la adaptación de la persona y el puesto de trabajo, habida cuenta difícilmente va a poder actuar como causa de ineptitud sobrevenida, pues los equipos multiprofesionales se habrán encargado de velar por ello, la única opción sería una agravación de la minusvalía que redundara en una inadaptación[560]. De igual modo, debería haber previsto un mínimo deber de recolocación en otro puesto conveniente a sus circunstancias[561].

2.- La falta de adaptación del trabajador a las modificaciones técnicas operadas en su puesto de trabajo debe ser constatada por el equipo multiprofesional, siempre y cuando dichos cambios sean razonables y hayan transcurrido, como mínimo, tres meses desde que se introdujo la modificación. Asimismo, en un último intento para conservar la prestación de servicios, la empresa puede ofrecer un curso de reconversión o de perfeccionamiento profesional, quedando el contrato en suspenso por el tiempo necesario y hasta el máximo de tres meses, y siguiendo el trabajador percibiendo retribución. Sin embargo, al equipo multiprofesional le es "hurtado" el control sobre el contenido normativo de ese curso[562].

3.- Las faltas de asistencia que justifican un despido han sido incrementadas (art. 16 RD 1368/1985), pretendiendo favorecer a los discapacitados, dando por sentado su mayor índice de morbilidad, aun cuando dependerá de cada individuo[563]; de todas maneras, si el legislador hubiera pretendido incrementar sus condiciones beneficiosas, habría dispuesto el no cómputo de las ausencias causadas por su discapacidad[564].

4.- El despido por disminución del rendimiento deberá venir referido al desarrollado por aquéllos unidos a través de este contrato especial, no al prestado por trabajadores de semejante categoría vinculados mediante relación común[565]. Del mismo modo, el deber de diligencia se basa en patrones subjetivos frente a los objetivos del régimen común, es decir, al discapacitado le será exigible un nivel de rendimiento conforme a sus posibilidades reales[566]. Esta continuada valoración personalizada del rendimiento supone una gran

---

[555] STCT 7 abril 1987 (Ar. 1987, 7526). Posibilidad censurada por la doctrina, ESTEBAN LEGARRETA, R.: "La relación laboral especial de los minusválidos", cit., pág. 45.
[556] ESTEBAN LEGARRETA, R.: "La relación laboral especial de los minusválidos", cit., pág. 53.
[557] En opinión de quien más sabe, "parece conveniente compatibilizar el tenor literal del precepto con la oportuna modalización del régimen ordinario, no sólo para evitar efectos perversos..., sino también para adaptarlo... a las peculiaridades del empleado", FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y AGRA VIFORCOS, B.: "Capítulo 2. La incorporación del trabajador a la empresa y su formalización. 2.1. Concepto de trabajador", cit., pág. 132.
[558] Siguiendo la exposición realizada por ÁLVAREZ CUESTA, H.: "La relación laboral especial de los discapacitados en los centros especiales de empleo", cit., págs. 626 y ss.
[559] STSJ Comunidad Valenciana 16 diciembre 2010 (JUR 2011, 25557) y
[560] GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., págs. 128-129.
[561] ESTEBAN LEGARRETA, R.: *Contrato de trabajo y discapacidad,* cit., pág. 465.
[562] TUSET DEL PINO, P.: *La contratación de trabajadores minusválidos*, cit., pág. 172.
[563] Un ejemplo de su utilización, STSJ Andalucía/Sevilla 14 abril 2009 (JUR 2009, 258822).
[564] GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., pág. 135.
[565] ESTEBAN LEGARRETA, R.: "La relación laboral especial de los minusválidos", cit., pág. 55 y SSTSJ País Vasco 13 octubre 1998 (AS 1998, 7279) y 18 abril 2000 (AS 2000, 3288).
[566] ESTEBAN LEGARRETA, R.: "La relación laboral especial de los minusválidos", cit., pág. 50. "La capacidad del trabajador, sus condiciones personales, y en suma, el grado de discapacidad aparece como el referente último a la hora de determinar tanto el rendimiento, entendido éste como resultado cuantitativo y cualitativamente exigible al trabajador y determinable al inicio de la relación de trabajo, como la diligencia que puede aportar el trabajador en el desempeño de la prestación de servicios", GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., pág. 94.

dificultad para el empleador, por ello, el legislador ha exigido la intervención permanente de los equipos multiprofesionales[567].

Al final, la aplicación práctica de todo sistema diseñado a través de esta relación especial no resulta esperanzadora, habida cuenta frente a la intención inicial de constituir un paso intermedio para la incorporación al mercado laboral, al final, para muchos trabajadores empleados en los centros especiales, su ocupación no constituye una nueva etapa, antes bien, se perpetúa[568]. La simple comparación del número de contrataciones indefinidas en el año 2006 de personas con discapacidad en empresas ordinarias, más de 17.000, y el número actual de trabajadores con discapacidad contratados en centros especiales de empleo, unos 50.000, se desprende que, salvo excepciones, los trabajadores con discapacidad no utilizan los centros especiales de empleo como canal de transición al mercado ordinario[569].

Además, las empresas ordinarias subcontratan a los centros de empleo las tareas más repetitivas y monótonas, aquéllas que no son bien aceptadas por sus propias plantillas. De este modo, los trabajadores con vínculo especial acostumbran a realizar funciones nada formativas, las cuales comportan graves obstáculos para su posterior acceso al mercado ordinario. Buena muestra de la afirmación anterior, el gran número de sentencias recaídas sobre centros especiales de empleo dedicados, por ejemplo, a la limpieza[570]. Éstos se convierten en "ghettos" o reductos de trabajo marginales, quizá debido a la tibieza de las medidas adoptadas[571], en donde los discapacitados realizan trabajos que en nada difieren a la de un empleado en régimen común, siendo las tareas repetitivas y monótonas que no favorecen su integración social. En estos casos, el uso de la institución resulta fraudulento, al quebrar la finalidad de los centros de empleo[572].

4.3.8.- Los enclaves laborales

El legislador, ante los parcos resultados obtenidos por los centros especiales de empleo para integrar a las personas con discapacidad en el mundo laboral, ha creado la figura del enclave laboral, configurado como nueva medida alternativa al cumplimiento de la cuota por parte de las empresas[573].

Aparece definido como "el contrato entre una empresa del mercado ordinario de trabajo, llamada empresa colaboradora, y un centro especial de empleo para la realización de obras o servicios que guarden relación directa con la actividad normal de aquélla y para cuya realización un grupo de trabajadores con discapacidad del centro especial de empleo se desplaza temporalmente al centro de trabajo de la empresa colaboradora" (art. 1.2 RD 290/2004, de 20 de febrero). Sus objetivos son ambiciosos, y según el artículo 2 RD 290/2004 son los siguientes:

---

[567] ESTEBAN LEGARRETA, R.: *Contrato de trabajo y discapacidad,* cit., págs. 296-297 y, advirtiendo sobre las dificultades de un sistema subjetivo de valoración, BARREIRO GONZÁLEZ, G.: *Diligencia y negligencia en el cumplimiento. Estudio sobre la prestación del trabajo debida por el trabajador*, Madrid, 1981, pág. 159 y ALONSO OLEA, M.: *Derecho del Trabajo*, Madrid (Civitas), 1971, pág. 127.

[568] AZNAR LÓPEZ, M.; AZUA BERRA, P. y NIÑO RÁEZ, E.: *Integración social de los minusválidos. Comentarios a la Ley 13/82, de 7 de abril*, Madrid (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), 1982, pág. 151 y SEMPERE NAVARRO, A.V.: "El trabajo de los minusválidos: problemas de su regulación", cit., pág. 69 y "El trabajo de los minusválidos tras el RD 427/1999, de 12 de marzo", cit., pág. 56.

[569] Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012.

[570] SSTSJ Murcia 5 diciembre 2000 (AS 2001, 141), Cataluña 18 julio 2000 (AS 2000, 3455) y Madrid 18 noviembre 2010 (AS 2011, 199).

[571] ESTEBAN LEGARRETA, R.: *Contrato de trabajo y discapacidad,* cit., págs. 204 y 128.

[572] GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., pág. 53.

[573] "Las empresas que hayan quedado exentas del cumplimiento directo de la obligación de reserva de puestos de trabajo en favor de los trabajadores con discapacidad, según lo establecido en el artículo 38.1 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, y en el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero, por el que se establecen medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del dos por ciento en favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores, podrán optar por la aplicación de los enclaves laborales como medida alternativa de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1.4. a del citado Real Decreto", disposición adicional 2ª RD 290/2004.

-- Permitir a los trabajadores con discapacidad de un centro especial de empleo desarrollar su actividad laboral en una empresa del mercado ordinario de trabajo completando, en todo caso, su experiencia profesional mediante el desarrollo de los trabajos, tareas y funciones que se realicen en tal empresa, facilitando de esta manera sus posibilidades de acceso al mercado ordinario de trabajo;

-- Conseguir que la empresa del mercado ordinario de trabajo en la que se realiza el enclave laboral tenga un mejor conocimiento de las capacidades y aptitudes reales de los trabajadores con discapacidad, como paso previo a su eventual incorporación a la plantilla de la empresa;

-- Posibilitar el crecimiento de la actividad desarrollada por los centros especiales de empleo y, por tanto, la contratación por éstos de nuevos trabajadores con discapacidad, favoreciendo la creación de empleo estable para personas con discapacidad;

-- Por último, facilitar a las empresas el cumplimiento de la obligación de la cuota de reserva legal.

El enclave estará formado por trabajadores con discapacidad del centro especial de empleo, que serán seleccionados por éste, aun cuando el legislador establece un requisito: el 60%, como mínimo, de los trabajadores del enclave deberá presentar especiales dificultades para el acceso al mercado ordinario de trabajo, considerando incluidos en tal concepto jurídico indeterminado a las personas con parálisis cerebral, las personas con enfermedad mental o las personas con discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33%; a aquéllas con discapacidad física o sensorial, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65 por cien; y a las mujeres con discapacidad con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33% (art. 6 RD 490/2004).

La duración mínima del enclave será de tres meses y la máxima de tres años, y se podrá prorrogar por periodos no inferiores a tres meses hasta alcanzar la indicada como límite. Transcurridos los tres años de duración, el enclave sólo podrá prorrogarse si el centro especial de empleo acreditara que la empresa colaboradora u otra empresa del mercado ordinario de trabajo hubieran contratado con carácter indefinido a trabajadores con discapacidad del enclave, según la siguiente proporción:

a) Cuando se trate de enclaves que ocupen hasta 20 trabajadores, un trabajador, como mínimo;

b) Cuando se trate de enclaves que ocupen a un número superior de trabajadores, dos trabajadores, como mínimo.

Los trabajadores con discapacidad que presten servicios en el enclave mantendrán la relación laboral especial con el centro de empleo de referencia, conservando éste la facultad disciplinaria y los poderes de dirección y organización en el enclave en los términos examinados anteriormente sobre estos empleados y para llevar a cabo tales facultades, el centro especial contará en el enclave con encargados responsables del equipo de producción.

Una vez finalizado el contrato entre la empresa colaboradora y el centro especial de empleo, todos los trabajadores con discapacidad que hubieran prestado servicios en el enclave laboral seguirán manteniendo su relación laboral con aquél, salvo cuantos hubieran sido contratados para trabajar en el enclave bajo la modalidad de obra o servicio determinado. También pueden ser contratados por la empresa colaboradora, preferentemente con carácter indefinido, sin que pueda concertar pacto de prueba con estos operarios; en tal caso, el trabajador, al ingresar en la empresa colaboradora, pasará a la situación de excedencia voluntaria en el centro especial de empleo.

En Castilla y León, el Decreto 57/2005, de 14 de julio, por el que se aprueban los planes de regionales sectoriales de atención y protección a la infancia, de atención a las personas mayores, de atención a las personas con discapacidad, y de acciones para la inclusión social,

dentro de su objetivo de favorecer el tránsito de las personas con discapacidad desde el empleo en centros especiales de empleo, al empleo en empresas del mercado ordinario de trabajo, utiliza como medio estos enclaves laborales. Las actuaciones propuestas son las siguientes:

1.- Establecer fórmulas de financiación que posibiliten la viabilidad de los enclaves laborales, incentivando especialmente la transición de trabajadores del enclave hacia la empresa ordinaria.

2.- Dar a conocer los enclaves laborales, como fórmula intermedia entre el centro especial de empleo y la empresa ordinaria, favoreciendo la coordinación y cooperación con servicios de empleo con apoyo, para posibilitar la transición de trabajadores a la empresa ordinaria.

3.- Facilitar las relaciones entre los trabajadores del enclave laboral y los de la empresa ordinaria en la que trabajen, con el fin de favorecer su integración social y desarrollo personal.

4.- Promover que se realice la evaluación de riesgos laborales del puesto de trabajo en los enclaves, por parte de la empresa colaboradora, en coordinación con el centro especial de empleo.

4.4.- Medidas autonómicas de fomento de los centros especiales de empleo

A la luz de los resultados obtenidos hasta el momento, urge avanzar en la integración de los discapacitados, especialmente de los jóvenes. Por tal razón, dentro de la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012, su objetivo 3 pretende diseñar nuevas políticas activas de empleo mejor adaptadas a las necesidades de las personas con discapacidad y mejorar su gestión. Para ello contempla los siguientes puntos:

1.- En general, modernizar el acceso no presencial a los servicios prestados en las Oficinas de los Servicios Públicos de Empleo, promoviendo la utilización de las nuevas tecnologías. Por ejemplo, facilitando la realización de consultas y trámites online. En particular, promover la inscripción de las personas con discapacidad en los correspondientes Servicios Públicos de Empleo, difundiendo información sobre los requisitos exigidos y facilitando dicha inscripción a través de medios telemáticos en el portal del sistema nacional de empleo.

2.- Adecuar los Servicios Públicos de Empleo para potenciar el sistema de intermediación laboral, creando unidades especializadas de información, orientación e intermediación que, a través de una atención individualizada, clasificación de los demandantes y diseño de itinerarios personalizados, logren de manera eficaz el encuentro entre la oferta y la demanda de empleo, trabajando proactivamente con las empresas para elevar el grado de intermediación.

3.- Prestar atención singularizada a las personas con discapacidad en los distintos programas de políticas activas de empleo.

4.- Mejorar la coordinación entre los Servicios Sociales (órganos técnicos de valoración de la discapacidad) y los Servicios Públicos de Empleo, delimitando adecuadamente las responsabilidades y competencias de cada uno en los procesos de inserción mediante el establecimiento de protocolos.

5.- Coordinación de los Servicios Públicos de Empleo y de las organizaciones de personas con discapacidad, aunando la información de los primeros y de los servicios de intermediación especializada que han ido surgiendo.

6.- Reforzar las relaciones entre los Servicios Públicos de Empleo y los Servicios Sociales con los centros especiales de empleo registrados en su territorio para que puedan

colaborar para mejorar las capacidades, la formación y el empleo de las personas con discapacidad en todos los hitos dirigidos a su integración laboral: centros ocupacionales, centros especiales de empleo, tránsito al empleo ordinario, empleo ordinario, cumplimiento directo de la cuota, medidas alternativas.

7.- Facilitar información a los interlocutores sociales para que se haga un uso adecuado de los contratos para la formación, como vía apropiada para incorporar al mercado de trabajo a las personas con discapacidad sin experiencia laboral previa.

8.- Estudiar la posibilidad de regular incentivos económicos a favor de los trabajadores con discapacidad, financiados por la Administración Pública, en los supuestos de personas con discapacidad severa que incurren en gastos derivados de su discapacidad y de su participación en el mercado de trabajo.

Desde luego, varios de los puntos expuestos abordan competencias en manos de las Comunidades Autónomas, y por ello, en su territorio, Castilla y León ha de desarrollar las normas adecuadas. Así ha sucedido con la Orden FAM/971/2007, de 23 de mayo, que aprueba las bases para la concesión de subvenciones, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, dirigidas a entidades públicas y entidades privadas sin ánimo de lucro, con destino a la realización de itinerarios personalizados de inserción laboral dirigidos a personas con discapacidad. Al amparo de dicha orden serán subvencionables las acciones constitutivas de itinerarios personalizados de inserción laboral que incluyan medidas preparatorias para el acceso al empleo y de intermediación laboral.

Anualmente se convocan las siguientes líneas de subvenciones dirigidas a personas con discapacidad o a entidades que desarrollan su actividad con la finalidad de promover la autonomía, integración e igualdad de oportunidades de estas personas[574]:

-- Ayudas individuales destinadas a favorecer la autonomía personal.

-- Subvenciones dirigidas a entidades para financiar la realización de inversiones en Centros y sedes.

-- Subvenciones para colaborar en gastos de mantenimiento de plazas en centros, de promoción de la actividad asociativa y de la realización de programas y actividades en materia de Servicios Sociales.

-- Subvenciones dirigidas a la realización de itinerarios personalizados de inserción laboral.

-- Subvenciones dirigidas a la adquisición y/o adaptación de vehículos de transporte colectivo.

En el sector específico de los centros especiales de empleo y enclaves laborales, resulta menester destacar dos. En primer lugar, las Órdenes EYE/1371/2010, de 30 de septiembre, por la que se aprueban las Bases Reguladoras de las subvenciones destinadas a la contratación de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social, así como desempleados en general, en Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción y EYE/1402/2010, de 6 de octubre, por la que se convocan subvenciones destinadas a la contratación de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social, así como desempleados en general, en centros especiales de empleo y en empresas de inserción, conceden beneficios económicos para este tipo específico de empresas que contraten trabajadores discapacitados en un determinado período y con una duración mínima de la relación laboral de seis meses. La cuantía de la subvención consistirá en una cantidad a tanto alzado por cada contratación realizada por contrato a tiempo completo.

[574] http://www.jcyl.es/web/jcyl/Familia/es/Plantilla100/1207835135391/_/_/_.

En segundo, la Orden EYE/1775/2010, de 22 de diciembre, por la que se convocan subvenciones para el año 2011, dirigidas a fomentar la contratación indefinida de trabajadores con discapacidad, adaptación de sus puestos de trabajo o dotación de medios de protección personal y al tránsito del empleo protegido de los enclaves laborales al mercado ordinario de trabajo prevé, para las empresas colaboradoras, que incorporen a trabajadores procedentes de las enclaves laborales y siempre que se cumplan los requisitos establecidos, una ayuda por contrato celebrado a jornada completa.

Sin embargo, ninguna de ellas contempla de manera específica a los jóvenes como colectivo a proteger y potenciar su inclusión laboral en centros protegidos o en el mercado ordinario.

5.- Fundaciones

Ocupando un lugar destacado dentro del tercer sector, las fundaciones han experimentado un espectacular desarrollo en la última década y en el avance observado no cabe desdeñar el decidido empuje llevado a cabo desde instancias europeas. Así, el Parlamento Europeo, en su Resolución sobre las fundaciones en Europa señala, en este sentido, que merecen apoyo especial las fundaciones que participen en la creación y desarrollo de respuestas e iniciativas, adaptadas a las necesidades sociológicas de la sociedad contemporánea, particularmente, las que luchan por la defensa de la democracia, el fomento de la solidaridad, el bienestar de los ciudadanos, la profundización de los derechos humanos, la defensa del medio ambiente, la financiación de la cultura, las ciencias y prácticas médicas y la investigación.

También el Tribunal Constitucional ha apuntado que una de las notas características del Estado social de Derecho es que los intereses generales se definen a través de una interacción entre el Estado y los agentes sociales, y que esta interpenetración entre lo público y lo privado trasciende también al campo de lo organizativo, en donde, como es fácil entender, las fundaciones desempeñan un papel de primera magnitud[575].

Desde su reconocimiento para fines de interés general, con arreglo a la Ley por el art. 34 CE ("se reconoce el derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la Ley") hasta el impulso definitivo proporcionado por la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, han surgido un sinfín de iniciativas en este campo.

Por su parte, y de conformidad con la distribución de competencias realizada por el art. 149 CE, reserva al Estado el establecimiento de las condiciones básicas del derecho de fundación reconocido en el art. 34 CE, y en la regulación de los aspectos civiles, procesales y mercantiles de las mismas, así como las cuestiones referidas a la Hacienda Pública.

En el ámbito regional, el art. 32.1.27 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, incluye entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma las referidas a las fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En su desarrollo, esta Comunidad aprobó la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León.

El desarrollo de estas empresas de economía social ha resultado imparable, y buena muestra son cuantas aparecen incluidas en el Consejo Autónomo de Fundaciones de Castilla y León[576].

---

[575] STCo 18/1984, de 7 de febrero (RTC 1984, 18).

[576] Fundación Aldaba; Ana Mata Manzanedo; Argimiro Gómez Martín; Asistencial y de Promoción Social Rural de León; Aspanias Burgos; Benéfica Fernández Peña; Benéfico Docente Mª Josefa García Paredes; Biotech; Cajacega; Caja Duero; Candeal; Centro Astorgano Leonés de Solidaridad Proyecto Hombre; Centro de Supercomputación de Castilla y León; Centro de Solidaridad-Zamora; Centro Etnográfico Joaquín Díaz; Centro Regional de Calidad y Acreditación Sanitaria de Castilla y León; CexC; Científica Caja Rural de Soria - Soriactiva; Ciudad de la Energía; Clínica San Francisco de León; Colegios Universitarios de Salamanca; Conrado Blanco; Cristóbal Gabarrón; D. Pedro Monedero Asilo Santa Eugenia; Apoyo Tecnológico a la Transformación Industrial y para la Competitividad Empresarial (ATTICO); Investigación del Cáncer de la Universidad de Salamanca; de la Lengua Española; Doctor Moraza; Domingo Martínez; Don Quijote (Madrid); Fabre; General de la Universidad de Burgos; General de la Universidad de León y de la Empresa (FGULEM); General de la Universidad de Salamanca; General de la Universidad de Valladolid; Goicoechea e Isasi; Grupo

El art. 2 Ley 50/2002 define las fundaciones como "las organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general" (art. 2 Ley 50/2002).

Estas entidades, de acuerdo con el literal legal, tienen que tener como finalidad el interés general ("como pueden ser, entre otros, los de defensa de los derechos humanos, de las víctimas del terrorismo y actos violentos, asistencia social e inclusión social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, laborales, de fortalecimiento institucional, de cooperación para el desarrollo, de promoción del voluntariado, de promoción de la acción social, de defensa del medio ambiente, y de fomento de la economía social, de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales o culturales, de promoción de los valores constitucionales y defensa de los principios democráticos, de fomento de la tolerancia, de desarrollo de la sociedad de la información, o de investigación científica y desarrollo tecnológico" --art. 3 Ley 50/2002--) y "sus actividades han de beneficiar a colectivos genéricos de personas. Tendrán esta consideración las colectividades de trabajadores de una o varias empresas y sus familiares" (art. 3 Ley de Castilla y León 13/2002 y art. 3 Ley 50/2002).

Precisamente en la persecución de sus fines, las fundaciones desarrollan un trascendental papel en el resto de sectores analizados en este Capítulo: fomento de la cultura y del patrimonio histórico, cuidado y protección del medioambiente, lucha contra la exclusión social, difusión del deporte y de modos de vida saludables, etc. Por ello, a la hora de abordar los distintos yacimientos de empleo, no cabe olvidar la misión y actuación de éstas y, en particular, de cuantas están vinculadas a las Universidades, pues de modo más directo coadyuvarán al empleo de sus principales destinatarios, los jóvenes.

En cuanto a su nacimiento, pueden ser creadas por personas físicas y jurídicas, sean éstas públicas o privadas[577]. Las primeras requerirán de capacidad para disponer gratuitamente, *inter vivos* o *mortis causa*, de los bienes y derechos en que consista la dotación. Las privadas de índole asociativa requerirán el acuerdo expreso del órgano competente para disponer gratuitamente de sus bienes, con arreglo a sus Estatutos o a la legislación que les resulte aplicable y las de índole institucional deberán contar con el acuerdo de su órgano rector (art. 8 Ley 50/2002).

En toda fundación deberá existir, con la denominación de Patronato, un órgano de gobierno y representación de la misma cuya composición vendrá determinada por los Estatutos (arts. 10 Ley de Castilla y León 13/2002 y 14 Ley 50/2002).

Además, las fundaciones en Castilla y León habrán de inscribirse en el Registro creado al efecto por el Decreto 63/2005, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de Castilla y León.

Una vez creadas de conformidad con los preceptos legales de aplicación, las fundaciones gozan de personalidad jurídica propia y podrán desarrollar actividades económicas cuyo objeto esté relacionado con los fines fundacionales o sean complementarias o accesorias de las mismas, con sometimiento a las normas reguladoras de la defensa de la competencia. Además, podrán intervenir en cualesquiera actividades económicas a través de su

---

Norte; Grupo Siro; Hispano Portuguesa Rei Afonso Henriques; Centro de Supercomputación de Castilla y León; Hullera Vasco-Leonesa; INGENOVE. Iniciativas para la Creación de Nuevo Empleo; Instituto de Estudios de Ciencias de la Salud de Castilla y León; Intras; Laboral Sonsoles Ballvé Lantero; Lesmes; Lex Nova; María Josefa Recio; Memoria D. Samuel Solorzano; Miguel de Cervantes; Monteleón; Museo de la Ciencia de Valladolid; Museo de las Ferias; Nacional; Nido-Mariano Rodríguez; Pájaro Azul; para el Desarrollo Rural Macario Asenjo Ponce; para el Estudio de los Dinosaurios en Castilla y León; para la Tutela y Terapia Ocupacional de Enfermos Mentales; Patio Herreriano de Arte Contemporáneo Español de Valladolid; Patrimonio Histórico de Castilla y León; Pedro Navalpotro; Rafael de Unamuno; Renault España; Salamanca Ciudad de Cultura; Salamanca Ciudad de Saberes; Santa María La Real-Centro de Estudios del Románico; Schola; Servicios Sociales.com; Sierra-Pambley; Silos; Tormes EB; Tutelar Castellano Leonesa de Deficientes Mentales; Universidades de Castilla y León; Vicente y García Corselas; Villa de Pedraza.

[577] Sobre el procedimiento, BLANCO RUIZ, J.F.: "Consideraciones teórico-prácticas en torno a la génesis de una fundación benéfico-asistencial: qué es y cómo se constituye una fundación de este carácter", *Cuadernos de acción social*, núm. 4, 1987, págs. 160-165.

participación en sociedades (art. 24 Ley 50/2002). La utilización de los adjetivos "relacionadas", "accesorias" o "complementarias" dejan un considerable margen a la libertad de decisión acerca de las actividades a desarrollar por la fundación y permite que la persona jurídica fundacional tenga un amplísimo poder para decidir cómo alcanzar los fines para los que fue creada[578].

En este sentido, la realización de actividades mercantiles independientes de los fines fundacionales solo podrá efectuarse a través de sociedades mercantiles no personalistas y previa autorización del Protectorado. No obstante, si mediante herencia, donación o legado pasa a formar parte del patrimonio de una fundación un negocio empresarial en funcionamiento que no esté constituido como sociedad mercantil, podrá continuar la Fundación con la explotación directa del mismo durante el tiempo imprescindible para efectuar su transformación, dando cuenta del proceso de transformación al Protectorado (art. 22.2 Ley 13/2002).

A estos efectos se considerará actividad mercantil independiente de los fines fundacionales, la participación mayoritaria en sociedades mercantiles no personalistas cuyo objeto no coincida con los fines fundacionales. Se entenderá por participación mayoritaria aquella que represente más del 50 % del capital social o de los derechos de voto, computándose a estos efectos tanto las participaciones mayoritarias que se adquieran en un solo acto, como las adquisiciones sucesivas de participaciones minoritarias, cuya acumulación dé lugar a que la Fundación ostente una participación mayoritaria en la sociedad de que se trate (art. 22.3 Ley 13/2002).

A *sensu* contrario, la participación en sociedades de corte personalista en la que, a falta de patrimonio social responde de las deudas sociales el patrimonio de los socios está vedada a una fundación. La razón no es otra que evitar la vinculación directa del patrimonio fundacional en relación con las deudas generadas por una actividad que puede no tener nada que ver con el objeto de la misma[579].

En todo caso, las actuaciones de las fundaciones deben estar dirigidas al cumplimiento de sus fines, objetivo al que está vinculado su patrimonio, y al que deberán destinarse efectivamente las rentas y recursos obtenidos. Para ello, habrán de gestionarse teniendo en cuenta los siguientes principios: destinar efectivamente el patrimonio y sus rentas, de acuerdo con la Ley y los Estatutos de la fundación, a sus fines fundacionales; dar información suficiente de sus fines y actividades para que sean conocidos por sus eventuales beneficiarios y demás interesados y actuar con criterios de imparcialidad y no discriminación en la determinación de sus beneficiarios (arts. 21 Ley 13/2002 y 23 Ley 50/2002).

La norma impone que se destine al menos el 70% de los resultados de las explotaciones económicas que se desarrollen y de los ingresos que se obtengan por cualquier otro concepto, a la realización de los fines fundacionales, deducidos los gastos realizados para la obtención de tales resultados o ingresos, debiendo destinar el resto a incrementar bien la dotación o bien las reservas según acuerdo del Patronato (arts. 27 Ley 50/2002)[580], otorgando un plazo de 3 años para su cumplimiento en el ámbito autonómico (art. 25 Ley 13/2002).

5.1.- Fundaciones laborales

Dentro de un conjunto heterogéneo de fundaciones, es preciso detener la atención en un concreto tipo, las laborales[581]. En España constituían una fórmula para resolver inquietudes

[578] MERCADER UGUINA, J.R. *et alii*: *Fundaciones laborales. Herramienta para canalizar la responsabilidad social empresarial*, Valencia (Tirant lo blanch), 2010, pág. 98.
[579] MERCADER UGUINA, J.R. *et alii*: *Fundaciones laborales. Herramienta para canalizar la responsabilidad social empresarial*, cit., pág. 113.
[580] Sobre su régimen económico, VATTIER FUENZALIDA, C.: "Concepto, constitución y dotación de la Fundación", en AA.VV.: *Estudios en homenaje a la profesora Teresa Puente*, Valencia (Universidad), 1996, págs. 121-132.
[581] DE LOJENDIO OSBORNE, I.M.: "Clases de fundación: aportaciones sociales", en AA.VV.: *Derecho Mercantil*, Madrid (Marcial Pons), 2003, págs. 246-263.

sociolaborales de los empresarios en los siglos XIX y XX, de manera que ellos las dotaban y gestionaban, con un espíritu netamente paternalista y sin corresponsabilidad significativa de los trabajadores[582].

En la actualidad, entre las actividades que llevan a cabo algunas fundaciones laborales, en conexión con la responsabilidad social de las empresas, está la mejora o fomento de la empleabilidad. Para ello realizan actuaciones como el *outplacement*, la intermediación en el empleo, la formación para el trabajo, o el fomento de la inserción laboral. Como subespecie, están dirigidas a beneficiar a un colectivo específico y no genérico: los trabajadores de una concreta empresa y sus familiares.

La creación de estas fundaciones en virtud de pacto o concierto entre las empresas y sus trabajadores es el modo en que históricamente han sido creadas este tipo de instituciones, pero pueden surgir también de un acto unilateral del empresario o de terceras personas.

Dentro del complejo entramado que constituyen hoy en día la los distintos programas de empleo y los distintos sistemas de intermediación laboral puestos en marcha, las fundaciones laborales ostentan un papel destacado mediante el desarrollo de espacios de colaboración con las entidades ya existentes[583].

Por ejemplo, las fundaciones de ámbito estatal que tengan entre sus fines estatutarios la formación y/o la recualificación de personas ocupadas y desempleadas podrán solicitar las subvenciones previstas en la Resolución de 6 de octubre de 2011, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2011, de subvenciones públicas para la ejecución de un programa específico de ámbito estatal de cualificación y mejora de la empleabilidad de jóvenes menores de treinta años.

Las razones del éxito de estas organizaciones en dichas funciones responde, por un lado, a un conocimiento preciso del sector en el que presta dicho servicio, lo que favorece la correcta ejecución de las iniciativas y, de otro, a un compromiso con el desarrollo de la responsabilidad social por parte de las fundaciones[584].

5.2.- Beneficios fiscales

A la hora de analizar el impulso proporcionado por los poderes públicos a estas entidades -- cabe incluir en este punto cuantas medidas han sido ya examinadas e incorporan entre sus sujetos destinatarios a las fundaciones--, resulta necesario destacar las importantes exenciones fiscales concedidas por la Ley 49/2002 de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. Esta norma considera entidades sin fines lucrativos a:

-- Las fundaciones.

-- Las asociaciones declaradas de utilidad pública.

-- Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo.

-- Las delegaciones de fundaciones extranjeras inscritas en el Registro de Fundaciones.

---

[582] MERCADER UGUINA, J.R. *et alii*: *Fundaciones laborales. Herramienta para canalizar la responsabilidad social empresarial*, cit., pág. 50.
[583] Como mera muestra, los llevados a cabo por la Fundación San Prudencio o por la Fundación Laboral de la Construcción del Principado de Asturias.
[584] MERCADER UGUINA, J.R. *et alii*: *Fundaciones laborales. Herramienta para canalizar la responsabilidad social empresarial*, cit., págs. 150 y ss.

-- Las federaciones deportivas españolas, las federaciones deportivas territoriales de ámbito autonómico integradas en aquéllas, el Comité Olímpico Español y el Comité Paralímpico Español.

Estas organizaciones, para acceder a los beneficios fiscales previstos en la norma, han de cumplir los siguientes requisitos (art. 3):

1.- Han de perseguir fines de interés general, como pueden ser, entre otros, los de defensa de los derechos humanos, de las víctimas del terrorismo y actos violentos, los de asistencia social e inclusión social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, laborales, de fortalecimiento institucional, de cooperación para el desarrollo, de promoción del voluntariado, de promoción de la acción social, de defensa del medio ambiente, de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, económicas o culturales, de promoción de los valores constitucionales y defensa de los principios democráticos, de fomento de la tolerancia, de fomento de la economía social, de desarrollo de la sociedad de la información, o de investigación científica y desarrollo tecnológico.

Entre ellas, y por cuanto aquí importa, destacan aquéllas cuyo fin esté conectado con la inserción laboral o con la lucha contra la exclusión, pero sin desdeñar al resto que pueden constituir, en la persecución de sus objetivos, excelentes canteras de puestos de trabajo, como así sucede.

2.- Destinen a la realización de dichos fines al menos el 70 % de las siguientes rentas e ingresos:

-- Las rentas de las explotaciones económicas que desarrollen.

-- Las rentas derivadas de la transmisión de bienes o derechos de su titularidad.

-- Los ingresos que obtengan por cualquier otro concepto, deducidos los gastos realizados para la obtención de tales ingresos

3.- La actividad realizada no ha de consistir en el desarrollo de explotaciones económicas ajenas a su objeto o finalidad estatutaria. Se entenderá cumplido este requisito si el importe neto de la cifra de negocios del ejercicio correspondiente al conjunto de las explotaciones económicas no exentas ajenas a su objeto o finalidad estatutaria no excede del 40% de los ingresos totales de la entidad, siempre que el desarrollo de estas explotaciones económicas no vulnere las normas reguladoras de defensa de la competencia en relación con empresas que realicen la misma actividad.

4.- Los fundadores, asociados, patronos, representantes estatutarios, miembros de los órganos de gobierno y los cónyuges o parientes hasta el cuarto grado inclusive de cualquiera de ellos no sean los destinatarios principales de las actividades que se realicen por las entidades, ni se beneficien de condiciones especiales para utilizar sus servicios.

5.- Los cargos de patrono, representante estatutario y miembro del órgano de gobierno sean gratuitos.

6.- En caso de disolución, su patrimonio se ha de destinar en su totalidad a alguna de las entidades consideradas como entidades beneficiarias del mecenazgo o a entidades públicas de naturaleza no fundacional que persigan fines de interés general.

En fin, la labor desempeñada por las fundaciones en su sector o rama de actividad cada vez resulta más necesaria para el conjunto de la sociedad y también a surgen de modo continuo nuevas entidades necesitadas de personal de estructura[585], por ello constituyen un instrumento de empleo esencial.

[585] Durante los primeros diez meses de 2011 se han inscrito 110 fundaciones según la base de datos del BOE.

II.- El Voluntariado en Castilla y León

El valor del voluntariado como productor de bienestar hace que se le incluya como una de las variables necesarias para medir el progreso económico y social; además, genera capital económico.
Pero no sólo eso, parece que los jóvenes están viendo el voluntariado no sólo como una actividad solidaria y útil para la sociedad, sino también rentable en términos laborales, pues muchos de ellos aprovechan su voluntariado para aprender, a modo de prácticas no remuneradas, el desarrollo de una determinada actividad o como paso previo para ser contratados en la entidad como trabajadores. De hecho, cada vez más aparece como un apartado del currículo la participación en actividades solidarias como muestra de experiencia en determinadas labores y la posesión de determinadas aptitudes[586].

Tal y como determina la Comisión Europea para el Año Internacional del Voluntariado, "todas las formas de actividad voluntaria, tanto formal como informal; se realiza desde el deseo, elección y motivación individual de cada persona y se lleva a cabo sin prestación económica alguna. La actividad voluntaria beneficia al individuo, así como a sociedades y comunidades en su conjunto. También se considera un medio de las personas y asociaciones para atender las necesidades humanas, sociales y medioambientales. Y habitualmente, se lleva a cabo apoyando organizaciones sin ánimo de lucro o en iniciativas basadas en una comunidad. Las actividades voluntarias no sustituyen las oportunidades profesionales de un empleo remunerado, pero añade un valor considerable a la sociedad"[587].

Desde instancias europeas se propone como líneas de acción en este campo las siguientes[588]:

-- Alentar el desarrollo de las actividades de voluntariado juvenil, con el fin de aumentar el conocimiento de las oportunidades existentes, ampliar su alcance y mejorar su calidad y para mejorar las existentes recomienda seguir desarrollando las diferentes categorías de actividades y, en particular, ampliando su gama de posibilidades; seguir apoyando las actividades que interesan particularmente a los jóvenes y a las organizaciones de la sociedad civil activas en el compromiso voluntario de los jóvenes y, en fin seguir reforzando los servicios de voluntariado cuando ya existan y estimulando, cuando sea necesario, la creación de otros nuevos.

-- Facilitar a los jóvenes la realización de actividades de voluntariado eliminando los actuales obstáculos.

-- Promover actividades de voluntariado para reforzar la solidaridad de los jóvenes y su compromiso como ciudadanos.

-- Reconocer las actividades de voluntariado de los jóvenes a fin de destacar la valía de sus aptitudes personales y su compromiso en favor de la sociedad, así como la función de las actividades de voluntariado de facilitar la transición entre la educación y el trabajo y la vida adulta.

Esta última recomendación resulta de gran interés al vincular el voluntariado con la actividad profesional presente o futura de los jóvenes. Para lograrlo, aconseja desarrollar, si fuera necesario, la expedición de certificados de las competencias adquiridas en actividades de voluntariado e implicar a los representantes pertinentes de las organizaciones de voluntariado y otras organizaciones juveniles, a los interlocutores sociales, instituciones de

[586] Por ejemplo, la red de contactos profesionales Linkedin anunciaba una nueva categoría de experiencias Volunteering and Causes en el currículo de cada miembro, http://investors.linkedin.com/releasedetail.cfm?ReleaseID=603720.
[587] Decisión del Consejo: Council decision of 27 November 2009 on the European Year of Voluntary Activities Promoting Active Citizenship (2011) (2010/37/EC).
[588] Proyecto de Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre el cumplimiento de los objetivos comunes para las actividades de voluntariado juvenil de 31 de octubre de 2007 y Recomendación del Consejo de 20 de noviembre de 2008 sobre la movilidad de los jóvenes voluntarios en la Unión Europea.

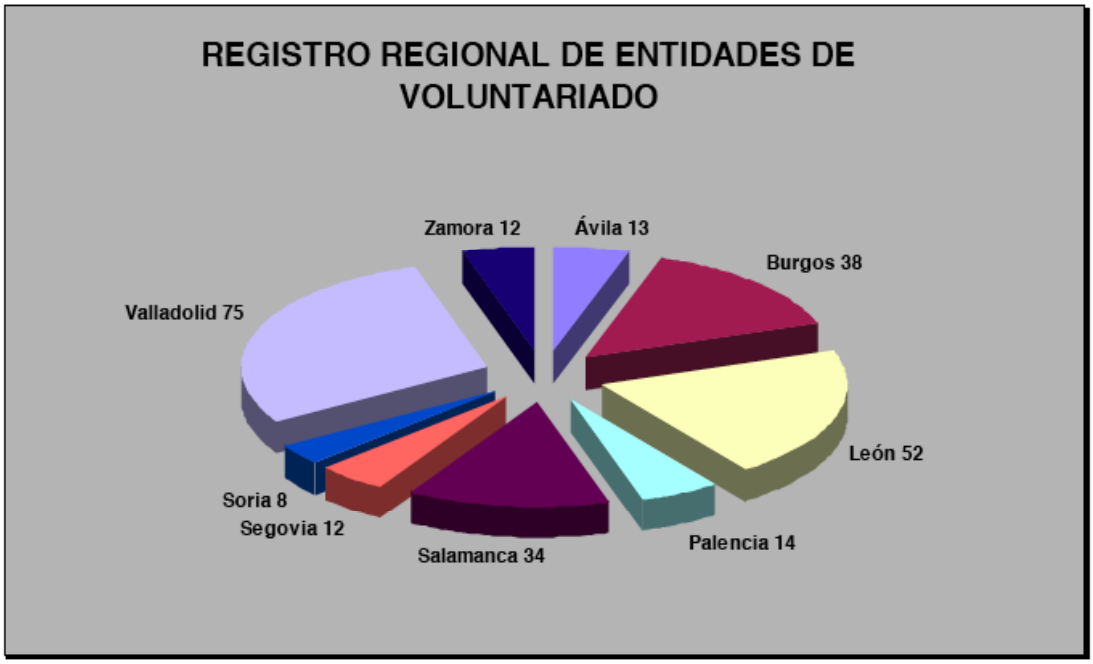
enseñanza y autoridades nacionales, para que los faciliten; y animar a las empresas a apoyar las actividades de voluntariado en el marco de sus programas de responsabilidad social de la empresa, entre otros modos, mediante el reconocimiento de las aptitudes y competencias adquiridas a través de las actividades de voluntariado para facilitar a los jóvenes una incorporación fluida en el mercado laboral.

En España en 1999, el número de voluntarios se situaba en 1.073.282 personas. En términos de tiempo completo equivalente, esta cifra representa 445.663 empleos a jornada completa [589]. En el año 2005, se estima que la población española que desarrolla acciones voluntarias se ha elevado a un total de 4.170.043 personas (sin diferenciar por horas invertidas), de las cuales 873.171 personas. Se calcula que el 63,1% son mujeres y el 36,9% son hombres[590].

Pese a las importantes cifras, España ocupa uno de los últimos lugares entre los Estados Miembros en función del porcentaje de población que realiza actividades de voluntariado, con un 18%, aproximadamente la mitad de la media de la Unión que se sitúa en el 34% del total de ciudadano[591].

La participación de los jóvenes en estas actividades cada vez es más frecuente, si bien enmarcada en actividades de ocio y tiempo libre, cercano al asociacionismo juvenil y, en un porcentaje mayor, en actuaciones de acción social e integración de acuerdo con la Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014.

El 44,0% de los jóvenes de Castilla y León pertenece o ha pertenecido a alguna asociación, entidad deportiva, grupo, ONG o partido político[592] y, de conformidad con el Registro Regional de Voluntariado, existe un número nada desdeñable de dichas entidades, en concreto 287 inscritas que acogen a personal voluntario, bien de forma puntual o con carácter permanente[593].



[589] AA.VV.: *Diagnóstico de situación del voluntariado en España*, 2005-2009.
[590] OBSERVATORIO DEL VOLUNTARIADO DE LA PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO DE ESPAÑA: *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, Madrid, 2010.
[591] Datos contenidos en la Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014.
[592] Situación económica y social de la juventud en Castilla y León en el año 2009.
[593] Datos obtenidos en septiembre de 2011.

Fuente: Memoria de Voluntariado 2009 de la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León.

A esta pujanza contribuye la percepción social de que se trata de una de las fórmulas más idóneas para paliar la crisis del Estado del Bienestar y suplir sus ineficiencias y esta creciente visibilidad e importancia del trabajo voluntario ha determinado que se hagan más evidentes sus implicaciones en el mercado de trabajo.

Desde la Comunidad Autónoma se reconoce el voluntariado de los jóvenes como "la expresión de la participación activa de los jóvenes en la vida social desde la solidaridad, el compromiso y la diversidad" y la Administración autonómica se compromete a fomentar la participación de los jóvenes en estas actividades (art. 55 Ley 11/2002, de Juventud). Por ejemplo, a través del Programa Jóvenes Solidarios de Castilla y León 2011[594].

Estas organizaciones defienden como finalidad promover la defensa y respeto de los derechos e intereses de las personas; contribuir a la igualdad en el ejercicio de dichos derechos y a la eliminación de cualquier tipo de discriminación, violencia, exclusión o marginación que la obstaculicen; favorecer la mejora de la calidad de vida, en todos los órdenes, de individuos y grupos; fomentar los valores éticos, sociales y culturales que contribuyan a la construcción de una sociedad más solidaria, justa y participativa; impulsar los procesos comunitarios y el fortalecimiento de las redes sociales (art. 4 Ley 8/2006); y tiene, como principios rectores, los siguientes: la libertad como opción personal de compromiso social; la solidaridad con otras personas o grupos mediante acciones en favor de los demás o de intereses sociales colectivos; la participación altruista y responsable de los ciudadanos en actividades de interés general, como principio democrático de intervención directa y activa en las necesidades y responsabilidades de la comunidad; el respeto a la dignidad y a las ideas, creencias y costumbres de cuantas personas participen en la acción voluntaria o la reciban como destinatarios; la gratuidad del servicio que presta, excluyéndose la búsqueda o aprovechamiento de beneficio material alguno; la colaboración y complementariedad entre la acción voluntaria y la actividad obligada de las administraciones públicas; el favorecimiento en lo posible de la realización de las actividades de voluntariado desde la proximidad a los destinatarios, a sus necesidades y a su entorno mediante el fomento de la asunción y desarrollo por las entidades locales de competencias en esta materia; la sensibilización social sobre la acción voluntaria y la promoción, fomento y reconocimiento de ésta; la libertad de acción y la independencia de las entidades de voluntariado y de los voluntarios; el compromiso de quienes intervienen en la acción voluntaria para asegurar su mantenimiento en el tiempo acordado, la calidad de los servicios y actuaciones, y la evaluación de resultados; y, en general, todos aquellos principios que inspiran la convivencia en una sociedad democrática, justa, solidaria, comprometida, participativa, tolerante y plural (art. 5 Ley 8/2006).

En efecto, la Ley de Castilla y León 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, a lo largo de su articulado prevé el apoyo al voluntariado como una de las funciones desarrolladas por dichos servicios (art. 6) y el fomento de su colaboración (art. 27).

Cabe distinguir, una vez formuladas las bases en las que se asienta, dos tipos o clases de voluntariado: por un lado, aquél general, regulado por la norma estatal y las autonómicas y dedicado a actividades "las asistenciales, de servicios sociales, cívicas, educativas, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente, de defensa de la economía o de la investigación, de desarrollo de la vida asociativa, de promoción del voluntariado, o cualesquiera otras de naturaleza análoga" (art. 4 Ley 6/1996); por otro, los especiales, cuya singularidad jurídica les aboca a contar con una norma de desarrollo específica.

[594] Más información en http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1248367026092/_/1284160783094/Comunicacion?plantillaObligatoria=PlantillaContenidoNoticiaHome.

A este último grupo pertenecen el voluntariado docente (Orden de 11 de octubre de 1994); el cultural (Orden de 9 de octubre de 1995; el de protección civil; el de cooperación al desarrollo (Ley 23/1998 y Ley 9/2006 en Castilla y León); medioambiental (Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y RD 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de Parques Nacionales, posteriormente Plan de Acción del Voluntariado del Organismo Autónomo de Parques Nacionales) y deportivo.

Entre todos, el voluntariado civil goza de gran tradición y autonomía debido a las especiales circunstancias en las que se desarrolla, su grado de visibilidad externa y la incidencia de la normativa sectorial con el consiguiente protagonismo de las Comunidades Autónomas (de hecho, el legislador impone a las diferentes Administraciones Públicas las actuaciones preventivas en materia de Protección Civil, de promoción y apoyo a la vinculación voluntaria y desinteresada de los ciudadanos, a través de organizaciones que se orientarán principalmente a la prevención de situaciones de emergencia que puedan afectarles en el hogar familiar, edificios para uso residencial y privado, manzanas, barrios y distritos urbanos, así como el control de dichas situaciones, con carácter previo a la actuación de los servicios de Protección Civil o en colaboración con los mismos --art. 14 Ley 2/1985, sobre Protección Civil--; en este sentido, el art. 48 Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana, denomina voluntarios de protección civil a "aquellas personas que, libre y desinteresadamente, participan de manera organizada y conforme a la normativa de aplicación en las materias de esta Ley. Su actividad se orienta principalmente a la prevención y colaboración con los servicios de asistencia en la organización y desarrollo de las actividades de protección civil") y los referidos a cultura, deporte y medioambiente se abordarán en los apartados específicos a ellos conferidos.

1.- Regulación estatal y autonómica

A tenor de sus fines y de los principios rectores expuestos, el voluntariado supone una expresión de la solidaridad desde la libertad y el altruismo.

Por ello, la participación voluntaria guiada por estos objetivos se reconoce expresamente a los ciudadanos y a los grupos en que éstos se integran en el art. 9.2 CE, y la que, en razón del mismo artículo, están obligados a promover, impulsar y proteger los poderes públicos.

Las Administraciones Públicas han cumplido el mandato constitucional y han elaborado sendas normas en el ámbito de sus competencias. Por un lado, el Estado aprobó la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, destinada a "promover y facilitar la participación solidaria de los ciudadanos en actuaciones de voluntariado, en el seno de organizaciones sin ánimo de lucro públicas o privadas.. que participen en programas de ámbito estatal o supraautonómico, así como a las correspondientes organizaciones en cuanto desarrollen dichos programas; también… a los voluntarios y organizaciones que participen en programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal" (arts. 1 y 2).

Por otro, Castilla y León, en su afán de "promover, fomentar y ordenar la participación solidaria de los ciudadanos en las actividades organizadas de voluntariado, y regular las relaciones que, con respecto a dichas actividades, puedan establecerse entre los voluntarios, las entidades de voluntariado, los destinatarios de la acción voluntaria y las administraciones públicas de Castilla y León" elaboró la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León (art. 1). Esta norma es de aplicación a las actividades de voluntariado realizadas en el territorio de la Comunidad de Castilla y León o que impliquen desarrollo o participación en programas o proyectos concretos de interés general en el ámbito de competencias de esta Comunidad, con independencia de la titularidad de las entidades que en su caso las lleven a cabo y del lugar donde radique su sede o domicilio social (art. 2).

La norma estatal define el voluntariado (art. 3) como el conjunto de actividades de interés general[595], "desarrolladas por personas físicas, siempre que las mismas no se realicen en virtud de una relación laboral, funcionarial, mercantil o cualquier otra retribuida y reúna los siguientes requisitos: que tengan carácter altruista y solidario; que su realización sea libre, sin que tengan su causa en una obligación personal o deber jurídico: que se lleven a cabo sin contraprestación económica, sin perjuicio del derecho al reembolso de los gastos que el desempeño de la actividad voluntaria ocasione; y que se desarrollen a través de organizaciones privadas o públicas y con arreglo a programas o proyectos concretos", siempre que no se trate de actuaciones voluntarias aisladas, esporádicas o prestadas al margen de organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro, ejecutadas por razones familiares, de amistad o buena vecindad y nunca retribuidas.

Por su parte, la norma autonómica entiende por voluntariado la participación social organizada de personas físicas en el desarrollo de actividades de interés general a través de las entidades de voluntariado siempre y cuando reúna determinadas condiciones, similares a las previstas para el ámbito estatal pero adaptadas al territorio y con especial incidencia en la ausencia de retribución ("que tenga un carácter solidario, altruista y responsable; se lleve a cabo de forma voluntaria y libre, sin que traiga causa de una obligación personal o de un deber jurídico; se ejecute fuera del ámbito de una relación laboral, profesional, funcionarial, mercantil o de cualquier otro tipo de relación retribuida; se efectúe desinteresadamente, sin ningún tipo de contraprestación económica, sin perjuicio, en su caso, de los incentivos que legalmente puedan establecerse, con el único objeto de facilitar el desarrollo de la actividad voluntaria, y del reembolso de los gastos que esta actividad realizada pudiera ocasionar; y se lleve a efecto en función de programas o proyectos concretos, ya sean éstos promovidos por las administraciones públicas de Castilla y León o por cualesquiera otras de las entidades de voluntariado reguladas").

En fin, esta actividad no podrá, en ningún caso, sustituir a las prestaciones a que estén obligadas las Administraciones Públicas u otras entidades, al trabajo remunerado o a la prestación de servicios profesionales retribuidos. Sin embargo, en las páginas siguientes se examinarán las interrelaciones entre el trabajo y la actividad de voluntariado, pese a la inicial separación legal.

2.- Las entidades de voluntariado

Estas entidades aglutinan a un gran número de personas que trabajan de manera libre y altruista y se rigen por principios y valores basados en la solidaridad y la justicia social, velando por los intereses de las personas, trabajando en la cobertura de las necesidades que detectan en la sociedad y destinando sus posibles excedentes económicos a favorecer el objetivo de sus actividades.

Estas características, junto a su independencia del Estado y de los organismos públicos, las convierten en un poderoso foco de atracción de personas que desean realizar algún tipo de contribución voluntaria a la sociedad[596]. Tal ha llegado a ser su importancia que han alcanzado la categoría de Tercer Sector, diferenciándose del Estado y de la empresa privada.

De acuerdo con la norma autonómica, tienen la consideración de entidades de voluntariado, las entidades, públicas o privadas, sin ánimo de lucro, legalmente constituidas y dotadas de personalidad jurídica propia, que desarrollen, de manera organizada y estable, en las condiciones establecidas por la Ley 8/2006 y a través de la participación de voluntarios, programas o proyectos en relación con las actividades de interés general (art. 13).

---

[595] "Se entiende por actividades de interés general, a efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las asistenciales, de servicios sociales, cívicas, educativas, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente, de defensa de la economía o de la investigación, de desarrollo de la vida asociativa, de promoción del voluntariado, o cualesquiera otras de naturaleza análoga" (art. 4 Ley 6/1996).
[596] AA.VV.: *Diagnóstico de situación del voluntariado en España*, 2005-2009, pág. 13.

En Castilla y León, la acción voluntaria podrá llevarse a cabo mediante alguna de las siguientes actividades:

-- Las de detección, conocimiento y evaluación de las necesidades sociales existentes o previsibles.

-- Las de promoción y defensa de derechos individuales y colectivos.

-- Las de información y sensibilización social en torno a las necesidades y derechos mencionados en las letras anteriores, y sobre las medidas y actuaciones precisas para asegurar su cobertura y ejercicio.

-- Las de divulgación y educación sobre valores de solidaridad, respeto, tolerancia y cooperación.

-- Las de fomento de la iniciativa social y el asociacionismo para canalizar la participación ciudadana solidaria.

-- Las de intervención directa o de colaboración, complementarias a la acción de las diferentes instancias y profesionales respectivamente competentes, en la prevención y resolución de problemas o en la satisfacción de necesidades en las diferentes áreas de actividad de interés general.

-- Cualesquiera otras que, sirvan a la consecución de las finalidades del voluntariado (art. 7).

En todo caso, para ser oficialmente reconocidas, poder recibir subvenciones y ayudas de las Administraciones Públicas de Castilla y León y suscribir convenios con éstas, las entidades de voluntariado que desarrollen sus actividades en esta Comunidad habrán de estar inscritas en el Registro Regional de Entidades de Voluntariado de Castilla y León, que es único, público y gratuito, y asumirá las funciones de calificación, inscripción y certificación[597], el cual está regulado por el Decreto 8/2009, de 23 de enero.

La norma autonómica enumera una serie de derechos[598] y deberes que atañen a estas entidades. Por cuanto aquí importa, merecen destacarse cuantos de aquéllos se refieren a la relación con sus voluntarios: así, la entidad puede seleccionarlos atendiendo a la naturaleza y características de las actividades a realizar y también suspender su colaboración cuando infrinjan su compromiso o acordar la pérdida de tal condición en los casos previstos por la norma.

Respecto a las obligaciones de la entidad con su personal voluntario (art. 17) han de resaltarse las siguientes:

-- Han de elaborar y aprobar las condiciones específicas de admisión y pérdida de la condición de los voluntarios y los derechos y deberes de éstos, los mecanismos para su participación en la entidad y los principios que han de regir las relaciones entre ésta y aquéllos;

---

[597] Los trámites requeridos en http://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181055331/111/1232943939315/Tramite?plantillaObligatoria=PlantillaContenidoTramiteEReducida.

[598] Estas entidades tienen derecho a (art. 16): obtener el respeto y el reconocimiento de la sociedad por la labor que realizan; elaborar sus normas de funcionamiento interno en relación con la actividad de voluntariado que desarrollen. Dichas normas deberán adaptarse a lo dispuesto en la presente Ley; seleccionar a los voluntarios atendiendo a la naturaleza y características de las actividades a realizar y de acuerdo con las normas a que hace referencia la letra anterior; solicitar y obtener de las administraciones públicas la información, orientación, asesoramiento y apoyo necesarios para el adecuado desarrollo de su actividad de voluntariado; suspender la colaboración de las personas voluntarias que infrinjan su compromiso de colaboración o acordar la pérdida de su condición de voluntarios en los casos previstos en el artículo 24 de la presente Ley; y los demás reconocidos en la presente Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.

-- Cumplir los compromisos adquiridos con las personas voluntarias en el acuerdo de incorporación a sus programas o proyectos;

-- Facilitarles el ejercicio de los derechos;

-- Cubrir los gastos derivados de la prestación del servicio y dotar a las personas voluntarias de los medios adecuados para el cumplimiento de sus cometidos;

-- Informar, orientar, formar y asesorar adecuadamente a las personas voluntarias que colaboren con la entidad para conseguir la mayor eficacia en su actividad;

-- Garantizar las debidas condiciones de seguridad e higiene en la realización de las actividades, instruyendo al efecto a las personas voluntarias;

-- Facilitar la participación de las personas voluntarias en la elaboración, ejecución y evaluación de los programas y actividades en que intervengan;

-- Facilitar a los voluntarios documentación que les acredite e identifique para el desarrollo de su actividad;

-- Llevar un libro de registro interno de altas, bajas y otras incidencias en que se encuentren los voluntarios, expresivo de los programas o proyectos en los que colaboren y de la naturaleza de las actividades desarrolladas;

-- Suscribir una póliza de seguros que cubra a las personas voluntarias de los riesgos de accidente o enfermedad derivados del desarrollo de la actividad voluntaria, así como a terceros por los daños y perjuicios causados por los voluntarios en el ejercicio de dicha actividad;

-- En fin, expedir, a solicitud del voluntario, un certificado que acredite la colaboración prestada, en el que constarán, además de los datos de identificación de éste y de la entidad, la fecha, duración y naturaleza de las actividades en las que haya participado.

Como es lógico, queda extramuros la obligación de retribuir a sus voluntarios por la actividad desarrollada, pero algunas de las obligaciones expuestas (informar y formar, proteger, acreditar) son (o deben ser) idénticas a las que las entidades como empresarias, mientras que otras (suscribir una póliza, promover su participación) parecen similares, pero no iguales en ningún caso, al ámbito laboral.

3.- Derechos y deberes de los voluntarios

La tremenda importancia que ha cobrado el fenómeno del voluntariado ha hecho necesario, cada vez más, determinar los derechos y deberes de quienes optan por esta forma de acción social y en su análisis cabe observar una cercanía cada vez mayor con aquéllos contenidos en el ET para los trabajadores.

En Castilla y León se considera voluntario la persona física que, en virtud de su decisión personal libre y altruista, participe en cualquier actividad de voluntariado a través de una entidad de voluntariado y en las condiciones establecidas en la Ley 8/2006. No existe límite de edad, aun cuando para los menores no emancipados es precisa previa autorización expresa y escrita de sus representantes legales y con respeto en todo caso a la voluntad u opinión que aquellos puedan expresar conforme a su edad y madurez (art. 11.2).

En justa correspondencia con las obligaciones de las entidades, el art. 12 enumera los derechos que asisten a los voluntarios en Castilla y León:

-- Ser orientados e informados, tanto inicial como permanentemente, sobre las actividades de voluntariado en que puedan participar, sobre la adecuación de las mismas a

sus aptitudes y condiciones, y sobre los fines, estructura, organización y funcionamiento de las entidades en las que se integren.

-- Los voluntarios que participen en actividades de cooperación al desarrollo (analizadas en el último epígrafe) deberán ser informados, además, sobre las condiciones especiales en que haya de llevarse a cabo su actuación, sobre la legislación del país en el que deba desarrollarse y sobre los derechos y deberes que puedan corresponderles en virtud de lo que dispongan los acuerdos internacionales suscritos por España.

-- Recibir de la entidad en la que se integren la formación, el asesoramiento y apoyo técnico, así como los medios materiales que requiera el ejercicio de las actividades y cometidos que se les asignen. Como es lógico, este derecho del voluntario (y correspondiente deber de la Entidad) persigue la calidad y continua mejora de la acción[599].

-- Ser tratados sin ningún tipo de discriminación, respetando su libertad, dignidad, intimidad y creencias.

-- Participar activamente en la entidad en la que se integren, colaborando en la elaboración, diseño, ejecución y evaluación de los programas en los que participen.

-- Acordar libremente con la entidad en la que se integren el contenido y condiciones de su actividad voluntaria, el ámbito de actuación, la definición de los cometidos, el tiempo de dedicación, el lugar de desempeño y las responsabilidades a asumir, así como los cambios que en relación con dichos aspectos puedan posteriormente justificarse, sin que en ningún caso puedan ser asignados a la ejecución de tareas ajenas a los fines y naturaleza de los programas o proyectos en que participen.

-- Desempeñar sus cometidos sin interferencias que excedan de la colaboración comprometida.

-- Desarrollar la actividad voluntaria en las condiciones de seguridad y salud que su naturaleza y características reclamen. La aplicación de la legislación en materia preventiva no ofrece dudas pese al silencio de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales[600].

-- Disponer de la acreditación identificativa de su condición de voluntario.

-- Ser asegurados contra los riesgos de accidente y enfermedad, así como por daños y perjuicios causados a terceros, derivados directamente de su actividad voluntaria.

-- Ser reembolsados o compensados, salvo renuncia, por los gastos realizados en el desempeño de sus actividades como voluntarios en los términos previamente acordados con la entidad en la que se integren.

-- Obtener certificación de la actividad voluntaria desarrollada, en la que se expresen, al menos, su naturaleza y las fechas en que haya tenido lugar.

-- Renunciar libremente, previo aviso, a su condición de voluntarios.

-- Recibir el respeto y el reconocimiento por su contribución social, y acceder a los incentivos y apoyos que la normativa pueda prever para facilitar el desarrollo de la actividad voluntaria.

-- Cualesquiera otros reconocidos en la presente Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.

---

[599] BENLLOCH SANZ, P.: "La actividad del voluntariado", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V. y CARDENAL CARRO, M., Dirs.): *Las relaciones laborales especiales y contratos con particularidades*, Cizur Menor (Thomson-Aranzadi), 2011, pág. 1692.

[600] GARCÍA NINET, I.: "Régimen jurídico del voluntario", *Revista General de la. Seguridad Social*, núm. 18, 1983, pág. 147.

Esta actividad no retribuida tiene como principal característica la completa libertad que tiene el voluntario para fijar su horario, actividades, lugar de realización de las mismas, etc., pudiendo incluso desistir (con previo aviso cuya determinación estará en el documento que suscribe al vincularse).

En todo caso, los voluntarios están obligados a:

-- Cumplir los compromisos adquiridos con la entidad en la que se integren, respetando los fines y la normativa de ésta.

-- Realizar su actividad voluntaria de conformidad con las normas y colaborar con la entidad en la que participen y con el resto de voluntarios en la consecución de la mayor eficacia y calidad.

-- Seguir las instrucciones que, adecuadas a los fines de las actividades y cometidos asignados, les sean impartidas para su desempeño, someterse a la supervisión de los responsables del programa y observar las medidas de seguridad e higiene que se adopten.

-- Guardar la debida confidencialidad sobre la información recibida y conocida en el desarrollo de su actividad voluntaria.

-- Rechazar cualquier contraprestación material que pudieran recibir por la actividad voluntaria desarrollada.

-- Respetar los derechos de los destinatarios de su actividad voluntaria y de los demás voluntarios con los que colaboren.

-- Actuar de forma diligente, coordinada, responsable y solidaria en el desarrollo de la actividad voluntaria.

-- Participar en las actividades formativas que se entiendan necesarias para un desempeño adecuado de las concretas actividades y cometidos asignados.

-- Utilizar debidamente la acreditación identificativa y los distintivos de la entidad en la que se integren, y devolverlos a ésta cuando finalicen su actividad.

-- Cuidar y hacer buen uso de los recursos materiales que ponga a su disposición la entidad.

-- Notificar a la entidad la renuncia con la antelación previamente acordada, procurando evitar perjuicios para la actividad en la que participen.

De nuevo, varios de estos deberes suponen un reflejo de las notas laborales de subordinación y dependencia de los voluntarios respecto de la entidad, como el cumplimiento de las órdenes e instrucciones dadas, en especial las referidas a la prevención de riesgos, el deber de confidencialidad que pesa sobre ellos, la obligación de preavisar, la exigencia de diligencia, otros, tratan de descartar su calificación como trabajadores.

Junto con la satisfacción por la tarea que llevan a cabo, las obligaciones impuestas constituyen un excelente aprendizaje para un posterior desempeño de un empleo, sobre todo para cuantos no se han incorporado al mercado de trabajo.

4.- Experiencia en el voluntariado y proyección en el empleo

Además del aprendizaje sobre las condiciones presentes en la mayor parte de ocupaciones, el trabajo del voluntario y su proyección en el empleo aparecen interconectados en varios aspectos:

1.- Cada vez el mundo empresarial está más implicado en las actividades de voluntariado, siquiera a través de la incipiente Responsabilidad Social Corporativa[601]. La colaboración entre empresas y organizaciones sin ánimo de lucro se instrumenta mediante aportaciones económicas (mecenazgo o patrocinio) y a través del voluntariado corporativo.

Este último consiste en el conjunto de actividades promovidas y facilitadas a través de sistemas y mecanismos que la empresa pone a disposición de sus trabajadores u otras personas cercanas a la organización para que éstos donen o entreguen voluntariamente tiempo, habilidades u otro tipo de ayuda a organizaciones sin ánimo de lucro[602]. Las manifestaciones son múltiples:

-- Bancos de tiempo o permisos especiales.

-- *Matched living* o contribución compartida.

-- Trabajo *pro bono*.

-- *Outdoor* solidario.

-- Apoyo a iniciativas.

Estas interconexiones suponen un campo de conocimiento óptimo tanto para el empresario de los voluntarios que prestan servicios como de éstos de la organización y métodos de trabajo de aquélla.

2.- Asimismo y como ya ha sido puesto de manifiesto, cada vez más aparece como un apartado del currículo la participación en actividades solidarias como muestra de experiencia en determinadas labores y la posesión de determinadas aptitudes[603].

3.- El voluntariado puede constituir un puente directo hacia el acceso a un trabajo remunerado, a modo de promoción en el seno de la propia entidad sin ánimo de lucro o en una empresa a ella vinculada[604].

En este sentido, en el ámbito de la protección civil, las disposiciones adicionales 3ª y 4ª Ley 1/1996, de 3 de abril, de Emergencias en el País Vasco prevén como "podrá considerarse como mérito en la contratación temporal de personal laboral para la ejecución de campañas de temporada de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento la pertenencia a organizaciones de voluntarios de protección civil" y también "para acceder al ingreso en los Cuerpos de la Policía del País Vasco y en los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento".

4.- La propia normativa laboral de mejora de la ocupabilidad de quien, habiendo perdido su puesto de trabajo, pretende recuperarlo, prevé la participación en actividades de voluntariado.

Así, la disposición adicional 1ª Ley 45/2002 introdujo, entre las acciones de los Programas de renta activa de inserción, la incorporación a acciones de voluntariado reguladas por la correspondiente norma estatal o por las autonómicas.

5.- Supone un aprendizaje no formal, especialmente útil para determinados colectivos en riesgo de exclusión en el sentido ya mencionado, pues los incorpora a una actividad regulada, sujeta a fines sociales y satisfactoria para el desarrollo personal.

---

[601] TASCÓN LÓPEZ, R.: *Aspectos jurídico-laborales de la responsabilidad social corporativa*, Madrid (CEF), 2008.
[602] Según el Programa de Promoción del Voluntariado Corporativo de la Fundación de la Solidaridad y el Voluntariado de la Comunidad Valenciana "Empresa Solidaria".
[603] Por ejemplo, la red de contactos profesionales Linkedin anunciaba una nueva categoría de experiencias Volunteering and Causes en el currículo de cada miembro, http://investors.linkedin.com/releasedetail.cfm?ReleaseID=603720.
[604] SJ, núm. 4, Sevilla 2 febrero 2004 (AS 2004, 10).

6.- En el campo de la empleabilidad, estas organizaciones están desempeñando un papel muy activo mediante la facilitación de ayuda técnica, equipamiento y créditos en orden a desarrollar iniciativas empresariales del tipo que sea[605]. Su actuación aparece además complementada con los convenios realizados con los servicios públicos de empleo para su colaboración en la inserción de colectivos en riesgo de exclusión social.

7.- En otras ocasiones, la relación entre voluntariado y mercado laboral se muestra más difusa en apariencia y con mayor calado en la práctica. Se trata del trabajo en "negro" de cuantos aparecen calificados como "voluntarios" y son verdaderos trabajadores por cuenta ajena.

La norma estatal y la autonómica que regulan este fenómeno hacen especial hincapié en la diferenciación entre ambos, trazando fronteras nítidas para evitar el desvío fraudulento de mano de obra hacia esta prestación. Por ello, ponen un especial énfasis en la gratuidad de la prestación y consiguiente ausencia de contraprestación, pero ello no impide el reembolso de los gastos directos o indirectos que haya realizado el voluntario en tal labor, como los de transporte, dietas, o de representación.

Así, la Ley 8/2006 primero define el concepto de voluntario, como ya se ha puesto de manifiesto, y a continuación excluye expresamente de su ámbito de aplicación las actividades que sean realizadas de forma espontánea, las que atiendan a razones familiares, de amistad o de buena vecindad, las consideradas como prácticas, aprendizaje o experiencia profesional, las que sean prestadas al margen de las entidades de voluntariado reguladas, las actividades promovidas por cualquier entidad para la consecución de beneficio económico o intereses propios, así como las que constituyan ejercicio de funciones directivas o gerenciales en las entidades de voluntariado, salvo cuando quienes las lleven a cabo conserven la condición de voluntarios y las desarrollen en tal concepto sin percibir remuneración o contraprestación por ello (art. 3).

Una vez delimitado, incorpora mecanismos para evitar su consideración laboral, como el mandato de rechazar contraprestación causal por el desarrollo de su trabajo (la norma autonómica añade "material") y sin importar quién fuere el pagador. No obstante, la Ley 8/2006 no realiza apreciación alguna sobre la posibilidad que tienen las entidades de voluntariado para contratar, a su vez, a personal laboral, como sí hacen otras normas, aun cuando con un carácter indeterminado: "siempre que se trate de garantizar el funcionamiento estable de las entidades de voluntariado, éstas podrán tener a su servicio personal retribuido" (art. 8.2 Ley 7/1998, de 6 de mayo, de Voluntariado de La Rioja) o "el personal remunerado realizará las actividades estrictamente necesarias para el funcionamiento estable de la entidad" (art. 4 Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid).

Sin embargo, contemplando indirectamente la contratación de trabajadores, veda la posibilidad de desempeñar cualquier actividad sujeta a retribución económica por la misma entidad de voluntariado en la que se integre como voluntario y cuya naturaleza, contenido u objeto pueda tener relación con los propios de la actividad altruista. En todo caso, permite aunar la condición de voluntario con la de socio o miembro de la entidad (art. 20 Ley 8/2006).

Pero, pese a los esfuerzos, los límites se muestran difusos, "al estar el voluntario sometido a los poderes de dirección y disciplinario de la entidad sin ánimo de lucro; de que más que probablemente el voluntario no escape al conjunto de responsabilidades civiles y de cualquier otro tipo que atañen al trabajador; de que, en muchas ocasiones, el voluntario realice las mismas funciones que los trabajadores asalariados de la entidad; de que, incluso, pueda recibir puntualmente retribución por su trabajo"[606].

---

[605] THUY, P.; HANSEN, E. y PRICE, D.: *El servicio público de empleo en un mercado de trabajo cambiante. Papel, funciones y recursos del servicio público de empleo*, Madrid (MTAS), 2001, pág. 125.
[606] SJ, núm. 4, Sevilla 2 febrero 2004 (AS 2004, 10).

Por todo lo antedicho, los pronunciamientos judiciales no han acogido la retribución o la ausencia de la misma como único guía, prefieren acudir al cuadro mostrado por todas las notas de laboralidad. Así, "puede afirmarse que es el propio legislador el que no está plenamente convencido de que la ausencia de retribución sea por sí sola suficiente para dotar de autonomía al actuar voluntario y deslindarlo nítidamente del trabajo remunerado prototípico. El diseño plurimotivacional del voluntariado institucionalizado por el que se ha optado provoca que resulte excepcional que voluntario renuncie a aquellas percepciones a que tiene derecho. Dicho de otro modo, el sujeto voluntario no siempre tendrá una motivación altruista pura, sino que probablemente buscará otras finalidades con su integración en la Entidad de voluntariado que resultan totalmente compatibles con una prestación no totalmente gratuita de sus servicios. La eficacia del elemento retributivo pierde así parte de su virtualidad como elemento diferenciador, lo que conduce a la necesidad de examinar con especial cautela cada supuesto y las concretas circunstancias en que se produce"[607].

Pero sin desdeñar el criterio económico, en tanto "no es el modo de realización de sus funciones por parte de los voluntarios en relación con un horario, jornada o sometimiento a las órdenes y directrices de la asociación o entidad con la que colaboran, lo que permitirá en todos los casos distinguir esta situación jurídica de una relación laboral, sino que en muchas ocasiones habrá de estarse únicamente al elemento subjetivo y finalista que lleva al ciudadano a realizar estas tareas para llegar a la correcta calificación jurídica de las mismas. Es por ello que la existencia o no de una contraprestación económica constituye el criterio fundamental para distinguir ambas situaciones, teniendo en cuenta el problema que plantea el que también los voluntarios pueden recibir una compensación económica por los gastos realizados para desempeñar su actividad y tienen derecho a reclamar el reembolso de los mismos; lo que en ciertos casos generará enormes dudas para determinar hasta que punto esta eventual retribución únicamente tiene como finalidad compensar los gastos, o realmente supone una contraprestación a modo de salario por el trabajo realizado… [En el caso concreto,] tal remuneración neutraliza la supuesta motivación altruista en la prestación de servicios, pues es de entidad y cuantía más que suficiente para valorarla como una auténtica retribución de carácter salarial, teniendo en cuenta que retribuye una jornada a tiempo parcial y su importe es bastante para considerar que no constituye una mera compensación económica por los gastos que se irrogasen [al hipotético voluntario]"[608].

La apreciación conjunta de las notas de laboralidad determinará la aplicación a esta prestación de servicios de la legislación de Derecho del Trabajo y, en particular, el procedimiento establecido para la lucha contra el trabajo clandestino ya examinado.

En cambio, de no concurrir, la actividad desempeñada coincide con el revestimiento formal y como tal, repercutirá laboralmente en el voluntario en los términos ya explicados.

5.- Cooperación al desarrollo

Compartiendo principios y finalidades, la labor desempeñada por el cooperante internacional resulta un elemento estratégico a la hora de avanzar hacia una cooperación de calidad, pero también constituye un campo idóneo para el empleo juvenil por las propias condiciones en las que se desarrolla la prestación de servicios.

Entendida la cooperación al desarrollo como el conjunto de actuaciones, iniciativas, capacidades y recursos que la comunidad internacional pone al servicio de los países y pueblos más desfavorecidos con el fin de contribuir a la erradicación de la pobreza en todas sus manifestaciones y de las causas que la generan, al reparto justo de los beneficios del crecimiento económico, al progreso humano, económico y social, y a la defensa y pleno disfrute de los derechos fundamentales de las personas, la Comunidad Autónoma de Castilla

[607] STSJ Castilla-La Mancha 12 julio 2007 (AS 2007, 2989).
[608] STSJ Cataluña 21 diciembre 2010 (AS 2011, 1318).

y León ha elaborado su propia norma reguladora a través de la Ley 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al Desarrollo.

Dicha Ley se aplica a las actuaciones de cooperación al desarrollo que promueva o realice la Administración de la Comunidad, directamente o en colaboración con otras instituciones o entidades, públicas o privadas, dentro o fuera del territorio de Castilla y León y a todas las relaciones de coordinación y colaboración que se lleven a cabo entre la Administración de la Comunidad y la Administración General del Estado, así como con las Entidades Locales de Castilla y León y demás agentes en materia de cooperación (art. 2).

Sea cual sea la modalidad en la que se articule la cooperación al desarrollo (enumeradas en el art. 11 Ley 9/2006), participarán sujetos con una adecuada formación o titulación académica oficial, una probada experiencia profesional a quienes se les encomiende la ejecución sobre el terreno de un determinado instrumento de cooperación internacional para el desarrollo o de ayuda humanitaria en cualquiera de sus fases, a realizar en un país o territorio beneficiario de la política de ayuda al desarrollo con una relación jurídica con una persona o entidad promotora de la cooperación para el desarrollo o la acción humanitaria, en los términos previstos en la Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional, esto es, cooperantes (art. 31 Ley 9/2006).

En cualquier caso, se desarrolle en el marco estatal o autonómico, la prestación de servicios de los cooperantes está regulada por el RD 519/2006, de 28 de abril, por el que se establece el Estatuto de los cooperantes (art. 31 Ley 9/2006). De acuerdo con el art. 2, "son cooperantes aquellas personas físicas que participen en la ejecución, sobre el terreno, de un determinado instrumento de cooperación internacional para el desarrollo o de ayuda humanitaria en cualquiera de sus fases, a realizar en un país o territorio beneficiario de la política de ayuda al desarrollo, parte de la acción exterior del Estado de acuerdo con el art. 3 Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y que tengan una relación jurídica con una persona o entidad promotora de la cooperación para el desarrollo o la acción humanitaria".

Los cooperantes estarán ligados con la persona o entidad promotora de la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria, por una relación laboral o por una funcionarial o de personal al servicio de las Administraciones Públicas, salvo que tenga la naturaleza de arrendamiento de servicios civil o mercantil, o de becarios (art. 3.3 RD 519/2006).

En el primero de los casos, además de la realización del contrato de trabajo por escrito, la norma obliga a firmar un acuerdo complementario para la realización de su prestación que especifique las condiciones especiales de ésta en el país de destino y se incorpora como contenido del contrato. En todo caso, tendrá el siguiente contenido mínimo (art. 5):

-- Determinación del país o territorio beneficiario de ayuda al desarrollo, donde deba el cooperante desempeñar su labor, con indicación del Estado y del municipio o Comunidad en que se ubique el establecimiento o centro de trabajo al que el cooperante se adscribirá en el país de destino.

-- Descripción del proyecto o programa a cuya colaboración se destina al cooperante.

-- Fecha de inicio de la prestación de servicios y fecha estimada de finalización. En el supuesto de que la fecha de terminación pudiera estar sujeta a cualquier contingencia no prevista en el programa o proyecto, el acuerdo especificará que la finalización le será comunicada con una antelación mínima de un mes.

-- Relación de las específicas precauciones médicas, y especialmente de vacunación, que debe adoptar el cooperante, antes, durante y después de la ejecución de su prestación, en función del lugar de destino. Se indicará asimismo una relación de los servicios hospitalarios y de asistencia médica más próximos al lugar de destino.

-- Régimen de horarios, vacaciones, viajes al exterior y permisos aplicables, así como el procedimiento a seguir para su aplicación.

-- Normas de seguridad básicas en el país de destino y recursos a utilizar en aquellos supuestos en los que la seguridad del cooperante o de la tareas a realizar resulten afectadas.

-- Información de las formalidades administrativas a cumplimentar en el Estado de destino para la residencia y trabajo en él, con expresión de los documentos que la entidad promotora de la ayuda al desarrollo facilitará al cooperante antes de su partida.

-- Concreción de las retribuciones salariales y extrasalariales que correspondan. Detalle de todas las percepciones, en metálico o en especie, que procedan, como compensación, dietas, ayudas, indemnizaciones o suplidos por gastos o por cualquier otro concepto derivado de la ejecución de su prestación.

-- Transcripción de los derechos y obligaciones de los cooperantes.

-- La moneda en la que se pagarán las retribuciones y demás percepciones económicas del cooperante. Igualmente, se indicará su contravalor en euros, valor que se tomará como referencia para la actualización de las percepciones salariales.

-- Información sobre las condiciones del seguro, incluidas las de repatriación del cooperante.

Los derechos de los cooperantes (que han de figurar como contenido del citado acuerdo) aparecen también especificados (art. 10)[609]:

a) Recibir una formación adecuada para el desempeño de su labor, antes de su partida a un país beneficiario de ayuda al desarrollo.

b) Obtener información sobre la jornada a cumplir y los medios de seguridad en el país extranjero.

c) Lograr completo reembolso de determinados gastos que especifica el Reglamento.

d) Percibir una retribución complementaria para afrontar los gastos fijos de residencia en el país de destino, y los gastos de escolarización de sus hijos en el país de destino.

e) Tener una previsión social específica, cuando el cooperante no tuviera suficientemente cubiertos alguno de los riesgos que relaciona a través del Régimen de la Seguridad Social que le sea de aplicación.

f) Acceder a la inmediata atención de sus problemas por los servicios diplomáticos españoles en el Estado de destino, en especial de las Oficinas Técnicas de Cooperación, en cuanto al desarrollo adecuado de su actividad laboral y, de no haberlos, por los más próximos, así como de los servicios diplomáticos de los Estados miembros de la Unión Europea en los términos establecidos en los Tratados de la Unión.

g) En fin, tener derecho a que el tiempo que hayan actuado como cooperantes les sea computado, como mérito a valorar, en las convocatorias de plazas en el sector público

[609] También sus deberes: "observar una conducta adecuada en el país o territorio de destino, respetando las leyes y usos locales y las resoluciones de las autoridades competentes, siempre que no vulneren la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966, ni tampoco cualquier Tratado internacional en materia de derechos fundamentales en el que sea parte el Estado de destino; notificar su llegada y, en el plazo máximo de dos meses, inscribirse en el Consulado del Reino de España más cercano a su lugar de destino, así como comunicar su partida a su regreso y notificar su llegada y presentarse ante la Oficina Técnica de Cooperación, a través, en su caso, de la organización promotora, al objeto de informar de la labor y tareas asignadas, así como de establecer la forma y mecanismos de contacto que quepa mantener durante su estancia" (art. 11 RD 519/2006).

que guarden relación con la cooperación internacional, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable y con las bases de cada convocatoria[610].

En este sentido, y dentro de los derechos especificados con el fin de facilitar la reincorporación al mercado laboral de los cooperantes y el cómputo del trabajo realizado, una vez finalizada su misión, la persona o entidad promotora de la cooperación para el desarrollo o la acción humanitaria emitirá un certificado fehaciente de la duración de los servicios prestados en la actividad de cooperación al desarrollo, así como del puesto o de los puestos de trabajo desempeñados y las principales tareas realizadas en cada uno de ellos por el cooperante, que deberá ser refrendado por la Agencia Española de Cooperación Internacional en el plazo máximo de 40 días o por el órgano y procedimiento que, en su caso, determine cada Comunidad Autónoma para el acceso a los puestos de trabajo de su Administración (art. 9).

Merced a este último apunte, el cooperante no sólo incorporará la actividad realizada a su vida profesional, sino también servirá como estímulo para optar a una plaza en una Administración Pública en los términos analizados.

Sin embargo, las normas analizadas no hacen referencia al voluntariado internacional al servicio de la cooperación al desarrollo. De hecho, es una modalidad ignorada y poco reconocida en España, a pesar de tener una larga trayectoria vinculada a la tradición misionera y a los inicios de la solidaridad con algunos países. as personas que optan por dedicar un año o más de sus vidas al servicio de la cooperación al desarrollo --enviadas bajo un acuerdo que vincula a organizaciones con organizaciones en los países del Sur-- están de facto en uno de los ángulos muertos de la cooperación española. No se sabe cuántos son porque no hay ningún registro y se encuentran en una situación de precariedad respecto a su cobertura social: no cuentan con ninguna prestación, ni cobertura sanitaria, ni respaldo o apoyo en su formación ni a su regreso. Tampoco existe un marco institucional que regule y fortalezca a las organizaciones de voluntariado; por ello, es necesario fortalecer este marco tal y como se ha realizado en Francia, Alemania, Gran Bretaña o Italia[611].

III.- Las prestaciones de servicios vinculadas a la dependencia en Castilla y León

La situación en una Comunidad Autónoma como la de Castilla y León, dada su dispersión demográfica y las altísimas tasas de envejecimiento, al que se suma la cada vez más baja de nacimientos, coloca a este territorio ante un abismo económico y social. Según datos de 1999, antes de la entrada en vigor de la Ley, el número de personas residentes en domicilios familiares con discapacidad severa y total para realizar alguna de las actividades básicas de la vida diaria en 53.722 en Castilla y León; a ellas habría que sumar cuantas tienen necesidad de ayuda para salir del hogar o realizar tareas domésticas y/o quienes tienen alguna discapacidad moderada en áreas de autocuidado, movilidad, alimentación y funcionamiento mental básico; en esta Comunidad Autónoma suman 110.041, por tanto, en 1999 había un total de 163.763 personas[612].

Precisamente, el concepto de dependencia, masivamente utilizado a partir de la promulgación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, busca dar una respuesta jurídica a este problema moderno: hay personas que no pueden valerse por sí mismas (lo cual siempre ha sucedido) pero los modos tradicionales de atenderlas (en la propia casa, las mujeres) están en crisis (por la incorporación de la mujer al trabajo, por la extensión de las

[610] DE NIEVES NIETO, N.: *La relación laboral de cooperación internacional*, Cizur Menor (Thomson-Civitas), 2008, pág. 123.
[611] Voluntarios españoles fuera de la ley, blog de Público de 5 de diciembre de 2011: el-abandono-de-los-voluntarios-espanoles.html.
[612] JIMÉNEZ LARA, A.: Las personas con dependencia en Castilla y León, http://www.jcyl.es/web/jcyl/Familia/es/Plantilla100/1273563740601/_/_/_.

ideas igualitaristas), justo en un momento en que aumenta el número (en términos absolutos y relativos) de quienes precisan de esa ayuda (envejecimiento, supervivencia de los enfermos, etc.).

Esta norma constituye el marco normativo a partir del cual se levanta la estructura del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia, como cuarto pilar del Estado de Bienestar, tras el Sistema Nacional de Salud, el sistema educativo y el sistema de pensiones, que fueron desarrollados en la década de los 80. De hecho, la atención a la persona en situación de dependencia constituye uno de los principales retos de la política social de los países desarrollados y no es otro que atender las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situaciones de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria y poder ejercer plenamente sus derechos como ciudadanos[613].

La Ley 39/2006 define la dependencia a estos efectos como el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad y ligadas a la falta de o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de atención de otras personas o de ayudas importantes para realizar las actividades básicas de la vida diaria o de otros apoyos para su autonomía personal (art. 2.2)[614].

Castilla y León es una de las Comunidades Autónomas con más posibilidades de desarrollo del Sistema de Dependencia dadas sus características demográficas antes apuntadas y los datos corroboran esta afirmación. En abril de 2010, las solicitudes eran 69.433, cifra que representa el 2,71% de la población de la Comunidad Autónoma, y que supera la media nacional. A 1 de octubre de 2011, las solicitudes registradas suman un total de 88.256, y en índices porcentuales casi se ha doblado, un 5,65% de la población[615].

El legislador ha diseñado una protección articulada en tres niveles (art. 7):

1º.- El nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del sistema, según el grado y nivel de dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia.

2º.- El nivel acordado por la Administración General del Estado y cada Comunidad Autónoma en el convenio de colaboración correspondiente que fije los objetivos, medios y recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones del sistema de modo que se vea incrementado el nivel mínimo de protección previa determinación de los criterios de intensidad de la protección de cada servicio y la compatibilidad entre ellos.

En Castilla y León se ha aprobado la Resolución de 10 de febrero de 2011, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad de Castilla y León, para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado para el ejercicio 2010.

3º.- El nivel de protección que pueda establecer cada Comunidad Autónoma. A la sazón, Castilla y León ha aprobado la Orden FAM/763/2011, de 6 de junio, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en

[613] SEMPERE NAVARRO, A.V.: "Antecedentes y estructura de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de dependencia", *Aranzadi Social*, núm. 17, 2006 (BIB 2006\1829).
[614] Por su parte, la Ley 5/2003, sobre atención y protección de las personas mayores de Castilla y León en su art. 42 proporciona una definición de la dependencia limitada a las personas mayores. El citado precepto entiende por dependencia "la situación en la que se encuentra una persona mayor que, por disminución o pérdida de autonomía física, psíquica o sensorial, precisa ayuda y/o asistencia importante para las actividades de la vida diaria y/o protección o supervisión de sus intereses" .
[615] Datos proporcionados por el Portal de la Dependencia del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/documentacion/estadisticas/datos_estadisticos_saad/index.htm.

Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales.

No procede en este momento ahondar en el carácter de la prestación por dependencia[616], ni en el tortuoso y complejo *iter* para su reconocimiento[617], sólo examinar las nuevas posibilidades de empleo de los jóvenes merced a la articulación del Sistema Nacional de Dependencia.

Para ello, conviene definir legalmente los requisitos exigidos para ser titular de los derechos contenidos en la Ley 39/2006 y las distintas situaciones en los que cabe protección. En cuanto a los primeros:

-- Ser español. En relación con el requisito de nacionalidad (española), hay que considerar que, en línea de principio, no puede establecerse diferencia alguna entre los nacionales españoles y los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea. El Derecho originario actuará como norma de aplicación general, prohibiendo toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito del Tratado. En cuanto a los extranjeros extracomunitarios, el art. 5.2 Ley 39/2006 establece que se regirán por lo establecido en la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en los tratados internacionales y en los convenios que se establezcan con el país de origen.

-- Encontrarse en alguno de los grados de dependencia legalmente establecidos.

-- Ser mayor de tres años, los menores de tal edad serán objeto de prestaciones de acuerdo con un plan integral específico de atención.

-- Residir en el territorio español de forma continua durante los cinco años anteriores a la fecha de presentación de solicitud de la correspondiente prestación.

Respecto a los segundos, los grados en los cuales se califica la situación de dependencia son tres:

a) Dependencia de primer grado o moderada. Precisa ayuda para llevar a cabo varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.

b) Dependencia de segundo grado o dependencia severa. Requiere ayuda para llevar cabo varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.

c) Dependencia de tercer grado o gran dependencia. La persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita del apoyo indispensable y continuo de otra persona o tienen necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.

Los criterios objetivos para la valoración del grado de autonomía de las personas, vienen determinados por el RD 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia, en orden a la capacidad para realizar las tareas básicas de la vida diaria, así como la necesidad de apoyo y supervisión a este respecto para personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental. Dicha valoración tiene en cuenta los informes existentes relativos a la salud de la persona y el entorno en que se desenvuelve.

---

[616] Al respecto, SUÁREZ CORUJO, B.: "Dependencia y Estado autonómico: el encaje competencial del proyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia", *RL*, núm. 14, 2006, págs. 68 y ss.

[617] Por todos, TOSCANI GIMÉNEZ, D.: "Algunas observaciones críticas sobre el largo y tortuoso camino para el reconocimiento de la situación de dependencia", *AS,* núm. 14, 2009 (BIB 2009\1796).

Las acciones de atención a la dependencia consisten, bien en la prestación de un servicio, o bien de ayuda económica: aquéllos tienen carácter prioritario y se ofertan mediante centros públicos o privados concertados debidamente acreditados con el objetivo confesado de lograr una mayor calidad en la atención y cuidado de las personas dependientes con cargo a profesionales, prevenir los abusos, lograr mayor productividad en términos de creación de empleo y liberar a muchas mujeres de esta "carga" en orden a facilitar su (re)incorporación al mercado de trabajo[618].

Ambos tipos de prestaciones creadas suponen un impulso al empleo desde tres puntos de vista. Por un lado, crea empleo especializado de atención a la dependencia. Por otro, proporciona prestaciones a cuidadores no profesionales y; en fin, promueve la inclusión de personas situadas extramuros del mercado laboral por sus circunstancias familiares. Por estos motivos, la dependencia está considerada como un nicho de empleo cada vez con mayores perspectivas de desarrollo.

El catálogo de servicios comprende los siguientes servicios de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia (arts. 21 y ss.):

a.- Servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal. Los primeros tienen por finalidad prevenir la aparición o agravamiento de enfermedades, discapacidades y sus secuelas mediante el desarrollo de actuaciones y programas de carácter preventivo y de rehabilitación dirigidos a personas mayores o discapacitadas y a quienes se vean afectados por procesos de hospitalización complejos.

b.- Servicios de teleasistencia, los cuales facilitan la asistencia a los beneficiarios mediante el uso de tecnologías de la comunicación e información como respuesta a situaciones de emergencia, inseguridad, soledad y aislamiento; puede aplicarse como servicio independiente o complementario de otros servicios.

c.- Servicios de ayuda a domicilio, que constituyen el conjunto de actuaciones en el domicilio de las personas en situación de dependencia con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria, para atención de las necesidades del hogar (limpieza, lavado, cocina y otros) y servicio de cuidados personales de carácter habitual.

d.- Servicios de centro de día y de noche que ofrecen una atención integral a las personas en situación de dependencia con cuatro clases de centros: centros de día para mayores, centros de día para menores de sesenta y cinco años, centros de día de atención especializada y centros de noche. Estos servicios ofrecen una atención integral durante el periodo diurno o nocturno a las personas en situación de dependencia, con el objetivo de mejorar o mantener el mejor nivel posible de autonomía personal y apoyar a las familias o cuidadores. En particular, cubre, desde un enfoque biopsicosocial, las necesidades de asesoramiento, prevención, rehabilitación, orientación para la promoción de la autonomía, habilitación o atención asistencial y personal.

e.- Servicios de atención residencial que ofrecen servicios continuados de carácter personal y sanitario y están formados por dos tipos de dependencias: residencias de personas mayores en situación de dependencia y centros de atención a personas en situación de dependencia por diversos tipos de discapacidad.

Como mecanismo subsidiario, la Ley reconoce tres clases de prestaciones económicas:

-- Cuando no sea posible la atención mediante alguno de estos servicios se otorga una prestación económica, de carácter periódico y personal, destinada a cubrir los gastos del

[618] CAVAS MARTÍNEZ, F.: "Prestaciones del sistema", en AA.VV. (MONTOYA MELGAR, A., Dir.): *La protección de las personas dependientes. Comentario a la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Madrid (Thomson-Civitas), 2007, pág. 154.

servicio previsto en el Programa individual de atención que sea prestado por una entidad o centro acreditado para la atención a la dependencia.

-- De modo excepcional podrá reconocerse una prestación económica para cuidados familiares cuando el beneficiario sea atendido por su entorno familiar (para ello deberán establecerse condiciones objetivas de acceso a la mismas). En este caso, el sujeto receptor de la prestación va a ser el dependiente, pues de este modo se evita añadir un nuevo factor dependencia --el económico-- a la física que ya vincula a la persona dependiente con su cuidador, y se compadece mejor con el respeto a la dignidad de aquél[619].

El fundamento último para su otorgamiento puede estribar en la dependencia emocional respecto del cuidador familiar, inexigibilidad de cuidados que requieran particulares habilidades o, por cuanto aquí más interesa, falta de preparación del cuidador familiar que dificulte su inserción laboral[620].

-- En fin, la Ley reconoce la prestación económica de asistencia personal dirigida a personas con dependencia de tercer grado o gran dependencia dirigida a fomentar la contratación de una asistencia personal, durante un número de horas que facilite al beneficiario el acceso a la educación y al trabajo así como a una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básica de la vida diaria. La norma no se pronuncia sobre las condiciones de esta contratación, por lo que *a priori* cabe su vinculación directa en régimen laboral o el arrendamiento de servicios a persona física o jurídica.

En todo caso, y sea cual sea la forma que adopte, supone un importante yacimiento de empleo tanto la ocupación, como ya se ha dicho, en centros de asistencia a dependientes, pero también para aquellas familias que asuman el cuidado de esa persona, o bien mediante la contratación de un auxiliar profesional para el cuidado del dependiente.

La Estrategia Española de Empleo 2012-2014 considera la dependencia como actividad económica emergente y con expectativas de crecimiento de empleo. Además, dentro del Plan estratégico del sistema de acción social de Castilla y León y los planes regionales sectoriales de atención a las personas mayores, de atención y protección a la infancia, de atención a las personas mayores, de atención a las personas con discapacidad y de acciones para la inclusión social, se prevé ampliar la oferta del servicio de estancias diurnas en los centros de titularidad de la Junta de Castilla y León, a los fines de semana, potenciar la creación de estancias nocturnas de carácter público y, en fin, promover servicios de estancias temporales flexibles que se adapten a las variadas necesidades de las familias con personas con discapacidad y la creación de servicios complementarios, en los centros de día: comedor, transporte y programas de madrugadores, que permitan la compatibilización con los horarios laborales.

Por supuesto, todas estas medidas de promoción y mejora de la asistencia a familias con personas dependientes supone una considerable inversión en mano de obra especializada, y constituye, por tanto, una vía de acceso al empleo para jóvenes que cuenten ya con ella o deseen formarse en la misma a través de los mecanismos jurídicos previstos para ello y analizados en puntos precedentes de esta investigación.

Quizá la previsión más destacable a estos efectos haya consistido en otorgar visibilidad y reconocimiento al trabajo de un gran número de personas que se han sacrificado durante años sin reconocimiento ni contraprestación alguna y permanecido al margen del mercado de trabajo.

En este sentido, el RD 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia define a los cuidadores no profesionales de una persona en situación de dependencia, como aquellos que sean

[619] CAVAS MARTÍNEZ, F.: "Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia", *AS*, núm. 13, 2006 (BIB 2006\1354).
[620] CAVAS MARTÍNEZ, F.: "Prestaciones del sistema", cit., pág. 154.

designados como tales en el Programa Individual de Atención y cumplan los requisitos establecidos en el art. 12 RD 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

El precepto anterior reenvía la regulación a las Comunidades Autónomas y desde la propia Comunidad, a través de la Orden FAM/763/2011, de 6 de junio, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales, se exige que la persona cuidadora no profesional reúna los requisitos siguientes (art. 16):

1.- Tener cumplidos los 18 años en el momento de la solicitud.

2.- Tener residencia legal en España.

3.- Ser cónyuge de la persona dependiente o tener relación de parentesco hasta el tercer grado por consanguinidad, afinidad o adopción. Se entienden como relaciones asimiladas la de las parejas de hecho, tutores y personas designadas, administrativa o judicialmente, con funciones de acogimiento. Como excepción, para las personas con grados II y III de dependencia, la Administración podrá permitir la existencia de cuidados no profesionales por parte de una persona sin relación de parentesco, y siempre que en la unidad de convivencia no exista un familiar que reúna condiciones para ser cuidador no profesional, aunque el domicilio no se encuentre en un entorno rural.

4.- Contar con tiempo de dedicación suficiente para garantizar diariamente que la persona beneficiaria está atendida en aquellas situaciones en las que necesita ayuda para realizar las actividades básicas de la vida diaria.

5.- Tener la capacidad física y psíquica suficiente para desarrollar adecuadamente por sí misma las funciones del cuidado y apoyo.

6.- No ser cuidador, a efectos de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar, de más de dos personas dependientes.

7.- La prestación de cuidados en el domicilio precisa de unas condiciones mínimas de habitabilidad de la vivienda, entre las que se valorará la accesibilidad suficiente que permita el ejercicio de las funciones de cuidado personal (art. 18).

La persona cuidadora ha de tener disponibilidad para prestar el cuidado y atención de forma adecuada y continuada durante un periodo mínimo de 1 año, excepto que por circunstancias sobrevenidas e imprevisibles no pueda completar este período.

Junto a las anteriores, el art. 12.4 exige, por cuanto aquí importa, para los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia a las que se haya reconocido el grado I, dependencia moderada, que la persona beneficiaria esté siendo atendida mediante cuidados en el entorno familiar, con carácter previo a la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y que no fuere posible el reconocimiento de un servicio debido a la inexistencia de recursos públicos o privados acreditados.

Estos cuidadores están incluidos obligatoriamente en el campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social y en situación asimilada al alta, mediante la suscripción de un convenio especial, salvo que siga realizando o inicie una actividad profesional por la que deba quedar incluido en el sistema de la Seguridad Social; se encuentre percibiendo la prestación de desempleo, tenga la condición de pensionista de jubilación o de incapacidad permanente o, de tratarse de pensionista de viudedad o en favor de familiares, cuando tenga 65 o más años; o bien esté disfrutando de los periodos de excedencia laboral en razón de

cuidado de familiares que tengan la consideración de periodos de cotización efectiva (art. 2 RD 615/2007).

La situación de asimilación al alta será a efectos de las prestaciones de jubilación y de incapacidad permanente y muerte y supervivencia, derivadas de accidente, cualquiera que sea su carácter, o de enfermedad, con independencia de su naturaleza (art. 3 RD 615/2007).

En fin, en el Capítulo IV de dicha Orden FAM/763/2011, se dispone la orientación, información y formación de los cuidadores en el entorno familiar, esta última en sus dos modalidades de presencial y a distancia.

En Castilla y León, según los últimos datos, 23.548 personas tienen concedida la prestación económica para cuidados familiares, lo que supone 23.548 personas que cotizan a la Seguridad Social y están prestando unos servicios retribuidos en ese ámbito susceptibles más tarde de ser considerados experiencia profesional en dicho campo; y 41 reciben la prestación de asistencia personal (la segunda Comunidad que más prestaciones de este tipo ha concedido)[621].

De hecho, han suscrito el convenio especial en Castilla y León 10.333, a los que se suman 53 cuidadores que lo han hecho de forma voluntaria (en total en España la cifra es de 170.291); por franja de edad, y sin poder desagregar más los datos, menores de 50 años en todo el territorio nacional son 75.041[622].

IV.- Los nuevos yacimientos de empleo vinculados al deporte, al ocio, la cultura y el medioambiente

Las profundas transformaciones sociales que las sociedades viven en este fin de siglo tienen (o pueden tener) una notable repercusión en el sistema productivo. De algunas de esas transformaciones (demográficas, como el envejecimiento de la población; sociales, como la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral, la transformación de las estructuras familiares y del gasto de las mismas o la creciente urbanización de la población; tecnológicas, como el desarrollo de las nuevas tecnologías o de los medios audiovisuales; o culturales, como las nuevas demandas de ocio y cultura ligadas a la mejora del nivel educativo y al mayor desarrollo económico) se derivan nuevas (o modalidades relativamente nuevas de las) necesidades humanas, sean individuales o colectivas.

Estas nuevas necesidades siguen, en buena medida, insatisfechas. A esto hay que añadir que, desde la toma de conciencia de determinados problemas (por ejemplo, de la insostenibilidad de un desarrollo que afecta negativamente a las condiciones medioambientales, del deterioro de los espacios urbanos, sean viviendas o espacios públicos, y los problemas de marginación y exclusión social que de ello se deriva), se plantean también demandas sociales relevantes[623].

Estas transformaciones sociales ofrecen oportunidades de crecimiento y empleo, a condición de dar un giro al modelo de desarrollo: satisfacer las necesidades nacidas de las convulsiones de la vida social, de la vida familiar, de la civilización urbana y de los nuevos modos de consumo; preservar nuestros espacios rurales; mejorar el medio ambiente y la calidad de nuestro capital natural"[624].

De hecho, la Unión Europea, además de elaborar un análisis de la situación económica, propone una serie de pistas para entrar en el próximo milenio afrontando el problema del desempleo. Entre las prioridades que señala el Libro Blanco se encuentran las siguientes:

---

[621] Datos proporcionados por el Portal de Dependencia del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad a 1 de octubre de 2011.
[622] Datos proporcionados por el Imserso a 29 de septiembre de 2011.
[623] CACHÓN RODRÍGUEZ, L.: "La formación y los nuevos yacimientos de empleo en España", *Reis*, núms. 77-78, 1997, pág. 121.
[624] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Libro Blanco del Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, cit.

apostar por la educación y la formación a lo largo de toda la vida; aumentar la flexibilidad externa e interna; confiar más en la descentralización y la iniciativa; reducir el coste relativo del trabajo poco cualificado; renovar profundamente las políticas de empleo; y, finalmente, ir al encuentro de las nuevas necesidades[625].

La Comisión ha enumerado (y analizado) 17 ámbitos de estos nuevos yacimientos de empleo[626]:

a) Los servicios de la vida diaria:
1. Los servicios a domicilio.
2. El cuidado de los niños.
3. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.
4. La ayuda a los jóvenes en dificultad y la inserción.

b) Los servicios de mejora del marco de vida:
5. La mejora de la vivienda.
6. La seguridad.
7. Los transportes colectivos locales.
8. La revalorización de los espacios públicos urbanos.
9. Los comercios de proximidad.

c) Los servicios culturales y de ocio:
10. El turismo.
11. El sector audiovisual.
12. La valorización del patrimonio cultural.
13. El desarrollo cultural local.

d) Los servicios de medio ambiente:
14. La gestión de los residuos.
15. La gestión del agua.
16. La protección y el mantenimiento de las zonas naturales.
17. La normativa, el control de la contaminación y las instalaciones correspondientes.

A nivel estatal y de acuerdo con la Resolución de 6 de octubre de 2011, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2011, de subvenciones públicas para la ejecución de un programa específico de ámbito estatal de cualificación y mejora de la empleabilidad de jóvenes menores de treinta años, entre los ámbitos sectoriales con mejores perspectivas de empleo aparece la gestión de instalaciones deportivas, recogida y tratamiento de aguas residuales, asistencia en establecimientos residenciales para personas con discapacidad intelectual, enfermedad mental y drogodependencia, asistencia en establecimientos residenciales para personas con discapacidad física, actividades de servicios sociales sin alojamiento para personas con discapacidad, producción de energía eléctrica de origen eólico, producción de energía eléctrica de otros tipos, hostelería y agencias de viajes, recogida de residuos no peligrosos, recogida de residuos peligrosos, tratamiento y eliminación de residuos no peligrosos y peligrosos, actividades de descontaminación y otros servicios de gestión de residuos, recuperación de residuos y materias primas secundarias, comercio al por mayor de chatarra y productos de desecho, separación y clasificación de materiales, valorización de materiales ya clasificados, reforma juvenil y protección de menores, oras actividades de asistencia en establecimientos residenciales y servicios sociales sin alojamiento, acción e intervención social, actividades de servicios sociales sin alojamiento para personas mayores y servicios de atención a personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal.

A estos ámbitos se podrían añadir otros campos donde, respondiendo a la misma lógica de las “nuevas necesidades”, se está generando una dinámica favorable a la creación de

[625] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Libro Blanco del Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Bruselas (Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas), 1993.
[626] COMISIÓN EUROPEA: *Iniciativas locales de desarrollo y empleo. Encuesta en la Unión Europea*, Bruselas-Luxemburgo (Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas), 1995.

empleo, como la agricultura ecológica y la industria agroalimentaria de carácter artesanal (fenómeno cada vez más presente en una Comunidad, como Castilla y León con gran tradición y enorme potencial en el ámbito agroalimentario), la restauración, las energías alternativas o el movimiento de las Organizaciones No Gubernamentales, por citar sólo algunos ejemplos[627].

Cuatro son las actuaciones (analizadas a continuación) demandadas por la Comisión para responder a las nuevas inquietudes y a la par, lograr un avance en el número de empleos[628]:

1.- Crear un marco favorable a las iniciativas de desarrollo y de empleo: sobre todo descentralización, cambio en las mentalidades administrativas y creación de nuevos agentes locales;

2.- Introducir instrumentos financieros adecuados para el desarrollo local: cheques de servicios, fondos de inversión locales, etc.;

3.- Estructurar profesionalmente estos ámbitos, mejorando la formación y los títulos para consolidar los nuevos oficios; y

4.- Adaptar el marco jurídico.

De acuerdo con la última de estas medidas, el art. 24 Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, determina fomentar, dentro de las políticas activas de empleo, el autoempleo y la iniciativa emprendedora, especialmente en el marco de la economía sostenible y de los nuevos yacimientos de empleo, incluyendo la atención y el acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial.

Pero no cabe dejar en manos de los poderes públicos el desarrollo de nuevas cciones o el diseño de mejores respuestas frente al paro juvenil. En este punto, como en tantos otros, el diálogo tripartito (con organizaciones sindicales y empresariales) puede contribuir a la formulación de políticas orientadas a industrias y sectores específicos que brindan muchas posibilidades para el empleo de los jóvenes[629].

Entre todos los yacimientos de empleo enumerados, y dejando al margen algunos ya analizados, resulta necesario parar la atención en las vinculadas con el ocio, el deporte, la cultura y el medioambiente al centrar la investigación en la Comunidad Autónoma de Castilla y León y a la vista de sus características geográficas, demográficas y sociales.

1.- El ocio y tiempo libre: monitores y animadores

Las actividades de tiempo libre juveniles aparecen definidas en la Ley 11/2002, de Juventud de Castilla y León como "aquéllas centradas en aspectos lúdicos, recreativos o formativos que se realicen en el ámbito de la educación no formal, cuyos destinatarios sean los jóvenes" (art. 35).

A continuación, el art. 37 de la misma norma explicita los requisitos para desarrollarlas, y entre ellos destaca "contar con personal titulado con el adecuado grado y nivel, en proporción al número de participantes en la actividad, además de con los medios materiales precisos para llevarla a cabo".

La formación necesaria para desempeñarla aparece regulada en la Orden FAM/1693/2004, de 26 de octubre, por la que se desarrolla el Título I, De la formación juvenil, del Decreto 117/2003, de 9 de octubre, por el que se regulan las líneas de promoción juvenil en Castilla

[627] CACHÓN RODRÍGUEZ, L.: "La formación y los nuevos yacimientos de empleo en España", cit., pág. 122.
[628] COMISIÓN EUROPEA: *Iniciativas locales de desarrollo y empleo. Encuesta en la Unión Europea*, Bruselas-Luxemburgo, 1995.
[629] Resolución de la OIT sobre empleo de los jóvenes, de 15 de junio de 2005.

y León y en la Resolución, de 14 de marzo de 2007 del Director General de Juventud, por la que se aprueban aquellas materias en las que se puede acreditar la condición de experto en actividades de tiempo libre en Castilla y León, modificada por la Resolución de 14 de mayo de 2007, de la Dirección General de Juventud.

Si a la necesidad de personal especializado se unen las acciones previstas en el III Plan General de Juventud de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 20/2010, de 20 de mayo, el cual determina las líneas estratégicas seguir en este campo, así como las áreas y proyectos de intervención concretos (tales como, en una lista no exhaustiva, actividades de integración dirigidas a jóvenes con menos oportunidades, ampliación en el ámbito de las actividades de tiempo libre para menores de edad, intercambios de actividades de tiempo libre entre Comunidades Autónomas, actividades multiaventura y medioambientales, realización de rutas culturales por Castilla y León, realización de actividades de tiempo libre, etc.), el resultado es un nicho de empleo juvenil --dadas las características de los participantes-- aún sin explorar.

2.- La explotación de la cultura como yacimiento de empleo especialmente para jóvenes

Castilla y León cuenta con uno de los territorios más ricos en patrimonio histórico y artístico (no en vano tiene ocho bienes considerados patrimonio mundial), con una red de museos estatales, autonómicos, locales o privados que suman un total de 344 y han sido visitados en el año 2010 por 727.395 personas[630]. Todo ello supone un potencial turístico aún por desarrollar, al que se une el turismo rural, gastronómico, activo y natural, y un depósito oculto de crecimiento económico y social vinculado a su conservación y difusión conforme establece la Ley 12/2002, del Patrimonio Cultural de Castilla y León.

En este sentido y específicamente, la cultura constituye un yacimiento de empleo para los jóvenes de esta Comunidad desde dos puntos de vista y así lo ha considerado la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, en tanto considera el turismo sostenible y las empresas culturales como actividades económicas emergentes y con expectativas de crecimiento de empleo.

Por un lado, el fomento de la cultura desencadena un turismo de calidad, el cual demanda servicios de hostelería y restauración en la que los jóvenes hallan sus primeros trabajos o una salida profesional en puestos especializados.

De otro, la cultura y las artes, por ejemplo la música, las artes escénicas, el cine y las artesanías, atraen a jóvenes de todos los sectores de la sociedad que desean trabajar en entornos propicios para la creatividad. Los poderes públicos han procurado desarrollar este sector mediante políticas dinámicas tales como la asignación directa de recursos, el establecimiento de instituciones y organismos, y la inclusión de las artes y la cultura en los programas de enseñanza. Sin embargo, el potencial de empleo del sector de la cultura sólo puede materializarse efectivamente si las medidas de apoyo a las artes se combinan con otras que refuercen su contribución económica y su potencial para generar empleo. Tales medidas incluyen el otorgamiento de espacios para que los artistas den a conocer sus obras y servicios, el asesoramiento y la capacitación empresarial, la mejora de las oportunidades de acceso a los mercados, y el apoyo o la desgravación fiscal para fomentar el desarrollo de la infraestructura necesaria no sólo para producir sino también para comercializar y distribuir más ampliamente los bienes y servicios culturales[631].

Castilla y León ha abordado la cuestión, en primer lugar, involucrando a los jóvenes en el conocimiento de la misma. Así, las Administraciones establecerán para los jóvenes la gratuidad en las visitas públicas a los bienes culturales y museos de su titularidad,

[630] Fuente: Junta de Castilla y León, Consejería de Cultura y Turismo, D. G. de Promoción e Instituciones Culturales.
[631] OIT: *El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente*, Ginebra (OIT), 2005.

potenciando las acciones encaminadas al fomento de una cultura participativa y al alcance de la Juventud (art. 34 Ley 11/2002, de Juventud de Castilla y León).

En un segundo momento, intenta promover el uso por parte de los jóvenes de salas de exposiciones, casas de cultura u otros equipamientos análogos de carácter social destinados al fomento, promoción y difusión de la actividad cultural o artística, encomendando dicha tarea a la Junta de Castilla y León, las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes (art. 34 Ley 11/2002, de Juventud de Castilla y León).

Como último paso, y con mayor incidencia en el fomento de la creación artística y cultural castellano y leonesa por parte de los jóvenes, se promoverá la realización de actividades que sirvan de divulgación a la obra de jóvenes artistas dentro y fuera de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; la colaboración de entidades privadas en actividades de desarrollo cultural dirigidas a jóvenes; acciones de ayuda económica a jóvenes artistas; o las actividades formativas de jóvenes artistas.

También, estrechamente vinculado al trabajo en este ámbito aparece la actividad voluntaria en este campo a modo de puente hacia un trabajo remunerado. Por ello, la Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014 considera como eje de actuación prioritario, el impulso del voluntariado cultural, mediante la adopción de programas de voluntariado en museos y otros centros culturales.

El III Plan General de Juventud de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 20/2010, de 20 de mayo, determina las líneas estratégicas seguir en este campo, así como las áreas y proyectos de intervención concretos. Así, en el programa de promoción artística y cultural destacan las actividades de impulso de nuevos yacimientos de empleo para jóvenes artistas, bolsas de ayuda jóvenes realizadores, guionistas y dibujantes, directores y dramaturgos, realización de estudios no reglados y acciones de impulso de una red de arte joven, junto con la convocatoria de certámenes vinculados a la expresión artística y campañas de promoción y difusión.

Alcanzado el objetivo, el trabajo de los artistas se desarrolla, bien como autónomos o bien dentro de una relación laboral de carácter especial ya analizadas ambas posibilidades en varios apartados de esta investigación.

3.- Los deportistas profesionales y amateurs en la Comunidad Autónoma

El fomento del deporte está vinculado con la salud, el desarrollo de la igualdad, la solidaridad, la mejora cultural, la integración de todos los ciudadanos, la protección o el respeto al medio natural. Pero además de las anteriores, supone un indudable nicho de empleo para los jóvenes y no sólo porque cuantos lo practican de forma profesional, si bien con oscilaciones entre una u otra disciplina, merecen tal calificativo, sino también por el gran desarrollo y prosperidad que ha vivido en los últimos años.

En este sentido, el sector del deporte contribuye a abordar el problema que supone el empleo juvenil, no sólo porque genera oportunidades de empleo, sino porque frecuentemente proporciona capacitación en aptitudes esenciales tales como autodisciplina, trabajo en equipo, y liderazgo y abre oportunidades para promover la integración social de los jóvenes marginados. Por ejemplo, se calcula que en el Reino Unido el valor añadido de las actividades deportivas representa el 1,7 por ciento del PIB, y el volumen de negocios de las actividades vinculadas al deporte es comparable al de las industrias del automóvil y la alimentación[632].

En Castilla y León, el art. 17 Ley 11/2002, de Juventud, ordena a Administración de la Comunidad Autónoma ejecutar acciones encaminadas a favorecer hábitos de vida saludables,

[632] OIT: El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente, Ginebra (OIT), 2005.

prestando especial atención al deporte destinado a los jóvenes como instrumento educativo y contributivo al mantenimiento y mejora de la salud. Para ello, la Consejería competente ha de realizar programas y servicios dirigidos a potenciar y fomentar la educación física y el deporte entre los jóvenes de Castilla y León y potenciar líneas de ayuda y subvenciones en programas y servicios deportivos cuyos destinatarios sean específicamente los jóvenes. El III Plan General de Juventud de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 20/2010, de 20 de mayo, determina las líneas estratégicas seguir en este campo, así como las áreas y proyectos de intervención concretos.

La Ley 2/2003, de 28 de marzo, del Deporte de Castilla y León, define como deportista a "toda persona que practique alguna actividad deportiva en cualquiera de sus modalidades aun cuando no participe en competiciones o no forme parte de una asociación deportiva" (art. 64) y a continuación diferencia dos clases: profesionales y aficionados (art. 65). En cuanto a los primeros, necesariamente deberán estar federados, con la licencia otorgada por la correspondiente Federación Deportiva de Castilla y León y sólo ellos podrán participar en las ligas profesionales; respecto a los segundos, podrán o no estar federados, pero no es ésta la única diferencia.

A la hora de abordar la actividad deportiva como salida profesional es preciso comenzar, precisamente, por distinguir las características de aquélla que no tiene tal calificación, el deporte amateur, de aquella prestación de servicios consistente en la práctica de un deporte; por último, es menester analizar las medidas de fomento de empleo previstas para cuantos deportistas sean calificados como de alto nivel.

3.1.- Jóvenes amateurs

Los jóvenes en Castilla y León, al igual que en todos los territorios, y de forma mayoritaria, practican uno o varios deportes, pero no de manera profesional, sino como aficionados. De hecho, un 60% de jóvenes en este territorio lo practica de forma habitual y entre los jóvenes que manifiestan realizar algún deporte o ejercicio físico, el 31,0% lo hace diariamente y el 44,5% más de una vez a la semana[633].

Estas actividades deportivas constituyen, como ya se ha apuntado, "factor fundamental de la formación y del desarrollo integral de la personalidad" (art. 1 Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte), pero también pueden ser instrumentos idóneos para la mejora de la empleabilidad de los jóvenes, bien como salida profesional el deporte mismo o bien como forma de enriquecer su curriculum con vistas a una futura contratación.

Además, y desde otro punto de vista, más vinculado a la solidaridad y a la acción social, y a modo de puente hacia un trabajo remunerado, la Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014 considera como eje de actuación prioritario, la promoción del voluntariado en el ámbito deportivo, en especial, del voluntariado paralímpico.

Pero es preciso distinguir --como ya ha sido puesto de manifiesto-- la realización de un deporte de forma lúdica y la prestación de servicios disfrazada bajo tales ropajes, poniéndolo en relación, este último caso, con el trabajo informal o encubierto como una de sus manifestaciones.

La jurisprudencia define a los aficionados[634] (amateurs) como quienes "desarrollan la actividad deportiva sólo por afición o por utilidad física, es decir, sin afán de lucro o compensación aun cuando estén encuadrados en un club y sometidos a la disciplina del mismo"[635], sin importar la calificación jurídica otorgada por las partes[636], la calificación hecha

[633] Situación económica y social de la juventud en Castilla y León en el año 2009.
[634] DE LA VILLA GIL, L.E.: "Los deportistas y el Derecho del Trabajo", en AA.VV.: *Estudios en homenaje del Prof. López-Rodó*, Santiago de Compostela (Universidad), 1972, pág. 516.
[635] STS 2 abril 2009 (RJ 2009, 1848).
[636] STSJ Madrid 19 mayo 2011 (AS 2011, 1662).

por la Federación o el hecho de que la reglamentación federativa considere aficionados a los jugadores de tercera división[637].

Una de las notas determinantes para su diferenciación es la existencia de una retribución por la prestación de servicios deportiva, aun cuando no sea necesario que la práctica del deporte sea el medio fundamental de vida del profesional. De nuevo los Tribunales han establecido diferencias, en ocasiones sutiles, entre compensación por gastos, que calificaría al deportista como aficionado, o pago por servicios prestados, que lo haría como profesional, en orden a evitar la presencia del llamado "amateurismo marrón"[638], producto de la manipulación contractual, lo que impone fijar criterios orientativos en orden a deslindar el deporte compensado del propiamente retribuido[639]:

-- La calificación que otorguen las partes a las cantidades percibidas (compensatorio o retributiva) no determina la naturaleza jurídica de las mismas[640].

-- La periodicidad y uniformidad en el devengo de dichas cantidades pueden ser indicio de su naturaleza retributiva, frente a la irregularidad y variabilidad que son propias de las compensaciones de gastos.

-- Su cuantía no es determinante, incluso aunque no sobrepase el salario mínimo profesional[641].

-- Sólo tienen naturaleza compensatoria las cantidades que no excedan de los gastos reales que el deportista tiene que soportar por la práctica de la actividad deportiva y recae sobre el club o la entidad deportiva la carga de la prueba de esta circunstancia[642].

-- Pese a su exigencia por la Comunidad Autónoma para concurrir a competiciones deportivas profesionales, la inexistencia de licencia federativa no obsta a su calificación como deportista profesional[643]. No obstante, la calificación federativa, a su vez, actúa como indicio o dato indicativo[644].

Pero no sólo esa nota, el resto de elementos consustanciales al contrato de trabajo sirven para separar ambos conceptos, como la dependencia y la ajenidad, que exige valorar todas las circunstancias concurrentes, esto es, el horario, la jornada, la sumisión a la disciplina del club, la proporcionalidad de la remuneración recibida con los gastos que se compensan o indemnizan, si existe una vinculación mutua o si hay que presuponer el derecho de desistimiento de las partes, si hay permanencia y habitualidad en la práctica del deporte, si la actividad deportiva es la actividad principal del deportista o si por ejercer otra actividad profesional hay que presuponer que la práctica del deporte es una actividad, en fin, si el club que contrata tiene ánimo de lucro y obtiene provecho económico de la contratación del deportista[645].

También se hallan extramuros de la relación laboral especial las relaciones entre los deportistas profesionales y las Federaciones Nacionales o Regionales, cuando aquéllos se integren en equipos, representaciones o selecciones organizadas por ellas (art. 1.6 RD

---

[637] SSTSJ Aragón 24 mayo 1995 (AS 1995, 2011), Castilla-La Mancha 18 abril 1996 (AS 1996, 1381) y Madrid, 22 octubre 2007 (AS 2008, 31).
[638] Al respecto, FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. "Amateurismo marrón. (Los profesionales del deporte encubiertos)", *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 19, 2007, págs. 25 y ss. y FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.: "Una vez más sobre las difíciles, y no resueltas fronteras entre el profesional del deporte y el falso amateur", Revista Jurídica del Deporte, núm. 15, 2005, págs. 269 y ss.
[639] STS 2 abril 2009 (RJ 2009, 1848).
[640] STSJ Madrid 19 mayo 2011 (AS 2011, 1662).
[641] STS 2 abril 2009 (RJ 2009, 1848).
[642] SSTSJ Andalucía/Granada 15 octubre 2002 (AS 2002, 3836) o País Vasco 20 febrero 2007 (AS 2007, 1774).
[643] CARDENAL CARRO, M.: "Una propuesta sobre el concepto de deportista profesional. (Nota extrapolable al ámbito de aplicación de otras relaciones laborales especiales)", *RMTIN*, núm. 83, 2009, pág. 128.
[644] STSJ Castilla-La Mancha 18 abril 1996 (AS 1996, 1381). Sobre el particular FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: "La delimitación entre deportista aficionado y profesional. Importancia sustancial y procesal de la calificación. Incumplimiento de precontrato y aplicabilidad de su cláusula penal", *Poder Judicial*, núm. 25, 1992.
[645] STSJ Navarra 5 enero 2007 (AS 2007, 1643).

1006/1985). De nuevo, esta actividad voluntaria y no remunerada supone un decisivo avance en el ámbito deportivo, no cabe duda, pero también puede contribuir al inicio de una carrera profesional vinculada a algún aspecto del deporte practicado.

3.2.- Deportistas profesionales

Cuantos jóvenes prestan servicios retribuidos en el ámbito del deporte, están sometidos a las previsiones contenidas en el RD 1006/1985, de 26 de junio, por el que se regula la relación especial de trabajo de los deportistas profesionales. En todos los aspectos que no estén regulados por él se estará a lo establecido por el Estatuto de los Trabajadores, en cuanto no sean incompatibles con la naturaleza especial de esta relación laboral (art. 21 RD 1006/1985).

Son deportistas profesionales quienes se dedican a la práctica del deporte por cuenta y dentro del ámbito de organización y dirección de un club o de una entidad deportiva, con carácter regular y a cambio de una retribución (art. 1.1 RD 1006/1985). Dejando al margen la posibilidad de que su trabajo asalariado se contrate por entidades o firmas comerciales o empresas encargadas de la organización de espectáculos deportivos, la figura del empleador recae, en el supuesto más extendido, sobre un club o entidad deportiva, que deberá necesariamente revestir la forma jurídica de sociedad anónima deportiva, cuando participe en competiciones deportivas oficiales de carácter profesional y ámbito estatal, en los términos y en los casos establecidos en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

Quedan, además, incluidas en el ámbito de aplicación del RD sobre deportistas profesionales (art. 1.3 RD 1006/1985):

-- Las relaciones que se establezcan con carácter regular entre deportistas profesionales y empresas cuyo objeto social consista en la organización de espectáculos deportivos.

-- La contratación de deportistas profesionales por empresas o firmas comerciales para el desarrollo de las actividades antes indicadas.

-- Los entrenadores y técnicos[646].

-- Más dudosa la inclusión de los preparadores físicos[647] o fisioterapeutas[648].

-- El denominado “ojeador deportivo”, cuya actividad consiste en presenciar partidos de fútbol de otros equipos de distinta categoría para analizar e informar sobre la potencialidad de jugadores para la entidad deportiva de la que recibe directrices está excluido[649], salvo que también sea ayudante de entrenador[650].

Los deportistas profesionales tiene reconocidos los siguientes derechos dentro de su prestación laboral:

-- A la ocupación efectiva, no pudiendo ser excluidos de los entrenamientos y demás actividades instrumentales o preparatorias, salvo en caso de sanción o lesión (art. 7.4 RD 1006/1985)[651]. Pero el club o el entrenador sí puede prescindir de los servicios del jugador cuando se trate de celebrar partidos ante el público, precisamente para mantener la forma adecuada para cuando deba participar con el equipo[652].

---

[646] SSTS 14 febrero y 28 mayo 1990 (RJ 1990, 1087 y 4506) y 5 diciembre 1997 (RJ 1997, 9306) y STSJ Madrid 22 octubre 2010 (AS 2010, 2671).
[647] STSJ Aragón 21 mayo 1997 (AS 1997, 1560).
[648] Negándola, STSJ Andalucía/Granada 22 diciembre 2010 (AS 2011, 1322).
[649] STSJ Madrid 30 septiembre 2009 (AS 2009, 2874).
[650] STSJ Murcia 5 diciembre 2005 (JUR 2006, 28078).
[651] STS 28 abril 2010 (RJ 2010, 2514).
[652] SSTSJ Galicia 9 junio 1997 (AS 1997, 1870) y País Vasco 3 febrero 1998 (AS 1998, 874).

Ahora bien, cuando se impide al jugador a acceder a un requisito jurídico habilitador para el ejercicio de su profesión (como no tramitar su licencia federativa), privándole de toda expectativa para ejercer su actividad profesional, se vulnera su derecho a la ocupación efectiva con menoscabo de su formación, dignidad y futuro profesional[653].

-- A la retribución pactada en convenio o en contrato. Tendrán la consideración de salario todas las percepciones recibidas del club o entidad deportiva, en metálico o en especie, como retribución por la prestación de servicios profesionales (art. 8 RD 1006/1985), incluida la prima de contratación o fichaje[654].

De hecho, las cantidades por explotación de la imagen[655], tendrán naturaleza salarial según haya sido dispuesto en dichos instrumentos jurídicos (art. 8.2 RD 1006/1985) y por ello tienen derecho a participar en los beneficios derivados de la explotación comercial de su imagen, según lo dispuesto en convenio o contrato, salvo en el supuesto de contratación por empresas o firmas comerciales (art. 7.3 RD 1006/1985).

-- En cuanto al descanso, y dada la peculiar actividad, el semanal no coincidirá con los días en que debe realizarse la prestación del deporte ante el público; si el día y medio de descanso no pudiera disfrutarse ininterrumpidamente por exigencias deportivas, la parte no disfrutada se trasladará a otro día de la semana y podrá computarse como equivalente a 36 horas cuando existan compromisos de inmediatas actuaciones deportivas (art. 10.1 RD 1006/1985). Respecto a las fiestas incluidas en el calendario oficial también podrán trasladarse a otro día de la semana por exigencias deportivas (art. 10.2 RD 1006/1985).

En contrapartida, los deportistas profesionales, en le marco de su actividad, tienen que cumplir las siguientes obligaciones: realizar la actividad deportiva en las fechas señaladas (art. 7.1 RD 1006/1985) y aplicar la diligencia específica que corresponda a sus personales condiciones físicas y técnicas, de acuerdo con las reglas del juego y las instrucciones de los representantes del club o entidad deportiva (art. 7.1 RD 1006/1985).

Dentro de las peculiaridades que contiene esta relación laboral especial, destacan aquéllas que confieren a las entidades deportivas la posibilidad de ceder temporalmente a un deportistas y determinadas causas de extinción del contrato del deportista profesional[656].

En el primer caso, y de conformidad con el art. 11.1 y 3 RD 1006/1985, los clubes o entidades deportivas podrán ceder temporalmente a otros los servicios de un deportista profesional, con el consentimiento expreso de éste. En el acuerdo de cesión se indicará su duración, dentro siempre del tiempo que reste de vigencia del contrato. El club o entidad cesionario quedará subrogado en los derechos y obligaciones del cedente, respondiendo ambos solidariamente del cumplimiento de las obligaciones laborales y de Seguridad Social. De hecho, el deportista tiene derecho a exigir el consentimiento del club cuando éste no haya utilizado sus servicios a lo largo de toda una temporada para la competición oficial ante el público.

De llegar a acuerdo, el deportista tiene derecho, como mínimo al 15 por 100 bruto de la cantidad estipulada entre los dos clubes o entidades cuando la cesión se realice a cambio de una contraprestación económica; de consistir en cesión recíproca, cada uno tendrá derecho frente al club de procedencia, como mínimo, a una cantidad equivalente a una mensualidad de sus retribuciones periódicas, más la doceava parte de los complementos de calidad y cantidad de trabajo recibidos durante el último año (art. 11.4 RD 1006/1985).

El segundo grupo de supuestos aparece integrado por:

---

[653] STS 28 abril 2010 (RJ 2010, 2514).
[654] STS 17 noviembre 2004 (RJ 2005, 17).
[655] STS 20 abril 2009 (RJ 2009, 3113).
[656] Un estudio exhaustivo en ROQUETA BUJ, R.: *Los deportistas profesionales. Régimen jurídico laboral y de Seguridad Social*, Valencia (Tirant lo blanch), 2011.

-- La cesión definitiva a otro club o entidad deportiva, es decir, su traspaso[657]. De nuevo se exige el acuerdo entre las partes y el deportista tiene derecho a una indemnización mínima del 15% bruto de la cantidad estipulada.

-- La lesión o muerte provocadas por el ejercicio del deporte. De igual modo, el deportista o sus beneficiarios tendrán derecho a percibir una indemnización de al menos seis mensualidades.

-- El deportista conserva el derecho a extinguir el contrato sin causa y con el oportuno preaviso, pero en este caso ha de indemnizar al club en la cuantía previamente pactada[658] o, en su defecto, la que fije la jurisdicción laboral en función de las circunstancias de orden deportivo, perjuicio que haya causado a la entidad, motivos de ruptura y demás elementos que el juzgador considere estimables.

En el caso de que el deportista en el plazo de un año desde la fecha de extinción contratase sus servicios con otro club o entidad deportiva, éstos serán responsables subsidiarios del pago de la indemnización (art. 16.1 RD 1006/1985).

-- Cuando el contrato con el deportista finalice por expiración del tiempo convenido y tras su extinción, éste realice un nuevo contrato con otro club o entidad, el club contratante debe abonar una compensación por preparación o formación al club del que proceda el deportista, si estuviera pactada en el convenio colectivo (art. 14 RD 1006/1985).

Con todo, esta salida profesional ha de ser necesariamente temporal en la gran mayoría de los supuestos, temporal en dos aspectos: en el primero, porque el contrato que realice el deportista ha de tener siempre tal carácter, bien por un determinado tiempo o para realizar un determinado número de actividades deportivas, pudiendo establecer prórrogas, mediante acuerdo, al término del plazo originariamente pactado (art. 6 RD 1006/1985); en el segundo, merced a los rasgos físicos necesarios para practicar un deporte de alta competición, que hace considerar en la tercera edad a jóvenes en la veintena.

Por las razones apuntadas, y pese a considerar el deporte como salida profesional, es preciso poner en relación la actividad practicada con la formación profesional examinada en otro apartado del estudio, con el fin de utilizar dicha experiencia para obtener un certificado profesional que le permita desempeñar un empleo relacionado el resto de su vida laboral.

3.3.- Deportistas de alto nivel

Como categoría propia, ciertos deportistas merecen la calificación como "de alto nivel" de acuerdo con el art. 2 RD 971/2007, de 13 de julio, sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento, y en el ámbito de Castilla y León de conformidad con el art. 34 Decreto 51/2005, de 30 de junio, sobre la actividad deportiva y la Orden CYT/483/2010, de 5 de abril, por la que se establecen los requisitos y condiciones objetivas de naturaleza técnico-deportiva requeridos para la inclusión en los diferentes grupos de deportistas de alto nivel de la Comunidad de Castilla y León y se regula la presentación de la solicitud.

En Castilla y León, se consideran deportistas de alto nivel (art. 34 Decreto 51/2005):

-- Quienes hayan nacido en la Comunidad de Castilla y León u ostenten la condición de castellano y leonés con, al menos, un año de antelación a ser propuesto como deportista de alto nivel.

---

[657] Un análisis en profundidad de las distintas variantes en FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y ÁLVAREZ CUESTA, H.: "Traspasos", en AA.VV.: *Los deportistas profesionales: estudio de su régimen jurídico laboral y de Seguridad Social*, Granada (Comares), 2010, págs. 413 y ss.

[658] La eficacia de las cláusulas de rescisión sólo quiebra cuando se acredite un ejercicio abusivo o antisocial del derecho, por ejemplo, fuere desorbitada, frustrando las posibilidades de promoción económica y profesional del deportista, SSTSJ Galicia 22 marzo 1999 (AS 1999, 447) y Asturias 12 diciembre 1997 (AS 1997, 4084) o STS 4 noviembre 1999 (RJ 2000, 2028).

-- Tengan licencia deportiva en vigor expedida de forma exclusiva por la federación deportiva de Castilla y León correspondiente.

-- Residan a efectos fiscales en España.

-- Obtengan una determinada clasificación en competiciones o pruebas deportivas de ámbito estatal o de carácter internacional o estar incluido en las relaciones oficiales de clasificación aprobadas por las federaciones deportivas españolas o internacionales, de acuerdo con los baremos generales o específicos que aprobará la Consejería competente en materia de deportes y;

-- No se encuentren sancionados definitivamente por dopaje o por algunas de las infracciones previstas en la Ley 2/2003, de 28 de marzo, del Deporte de Castilla y León.

Para ellos, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han establecido ayudas y becas así como otros beneficios fiscales y laborales. A la sazón, la Comunidad de Castilla y León apoyará y promoverá el deporte de alto nivel en su ámbito (art. 36 Ley 2/2003); y para ello, sin perjuicio de los beneficios que les sean aplicables de acuerdo con la legislación del Estado, los deportistas de alto nivel en Castilla y León tienen derecho a (art. 37 Ley 2/2003):

-- La concesión de ayudas económicas.

-- Su inclusión en los programas de perfeccionamiento técnico y en los programas deportivos de alto nivel.

-- La consideración de esa calificación como mérito evaluable para el acceso a puestos de trabajo de las Administraciones Públicas relacionados con la actividad deportiva.

En su desarrollo, en primer lugar, los deportistas castellanos y leoneses de alto nivel no profesionales serán beneficiarios de las becas y ayudas económicas especificas que, anualmente, sean convocadas por la Consejería competente en materia deportiva. En la convocatoria anual de las ayudas se establecerán los plazos, requisitos y procedimiento para su solicitud y concesión (art. 40 Decreto 51/2005).

En segundo término, y aun cuando su estudio ya ha sido realizado, cabe dejar constancia como, haber sido reconocido como deportista castellano y leonés de alto nivel, cualquiera que fuera el año en que aquél se produjera, se podrá considerar mérito evaluable en las convocatorias de plazas y en la provisión de puestos de trabajo relacionados con materia deportiva que efectúe la Administración de la Comunidad de Castilla y León, siempre que esté prevista la valoración de méritos específicos. Asimismo, podrá ser igualmente mérito evaluable para la provisión de puestos de trabajo en aquellas plazas que tengan como área funcional el deporte (art. 41 Decreto 51/2005).

4.- El desarrollo del mundo rural y la protección del medioambiente en Castilla y León como yacimientos de empleo para jóvenes

La población de Castilla y León, en el año 2001, representaba solamente el 6 por ciento de la española y su densidad era de 26,47 habitantes/km2, frente a los 79,6 habitantes/km2 de España, lo que supone una densidad media de un tercio con relación a la media nacional. Los datos demográficos muestran, además, otra preocupante realidad: la baja densidad de población que se registra en las zonas rurales es significativamente inferior a la media de la Comunidad Autónoma (12,08 habitantes/km2 frente a los 26,47 del total regional). Si al dato anterior se une la necesidad, según los últimos estudios, de una población superior a 20 habitantes/km2 para mantener el tejido económico y social de las zonas rurales y que el 62 por ciento de los municipios de Castilla y León tiene una densidad de población inferior a 10 habitantes/km2, y un 22 por ciento entre 10 y 20, se puede comprobar la precaria situación demográfica por la que atraviesan muchos de sus municipios. Precisamente esta baja

densidad constituye una de sus principales debilidades y condiciona, en gran medida, las posibilidades de desarrollo del medio rural de Castilla y León[659].

Ante tal situación, y de acuerdo con las directrices contenidas en el Libro Blanco de la agricultura, varias son las posibilidades en presencia para devolver al mundo rural al lugar de preeminencia como sector de riqueza, que le corresponde, y todas ellas tienen en común (y precisan) un cambio de mentalidad en los jóvenes, capaz de hacer recobrar el prestigio social y cultural de la agricultura, relegado a un segundo plano por el proceso de ajuste y reestructuración sufrido en las últimas décadas: protección del medio ambiente, desarrollo del mundo rural bajo nuevas coordenadas e innovación productiva.

Dicho cambio de perspectiva pasa por incentivar este tipo de economía desde la escuela y a lo largo de todo el ciclo educativo, incluida la formación profesional y la Universidad, a modo de contenido trasversal semejante al fomento del autoempleo y el emprendimiento, pues no de otro modo puede el mundo rural volver a tener el prestigio perdido como generador de empleo de calidad y riqueza. Los temas a abordar no pueden ser otros que los a continuación desarrollados: protección del medio ambiente, desarrollo agrario e innovación en el medio rural. Si bien algunos forman parte ya del diseño curricular en varias etapas formativas, resulta conveniente su puesta en relación y servicio al objetivo apuntado.

4.1.- Protección del medio ambiente como sector emergente

La protección del medio ambiente unida a un desarrollo rural sostenible propiciado por la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, trae consigo la delimitación de un yacimiento de empleo, muchas veces minusvalorado, para los jóvenes en una Comunidad Autónoma, como es Castilla y León, que cuenta con una gran superficie protegida o considerada como Espacio Natural.

Desde luego, Castilla y León cuenta con un Parque Nacional (Picos de Europa); dos Parques Regionales (Picos de Europa y Sierra de Gredos); doce Parques Naturales (Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión, Lago de Sanabria y Alrededores, Cañón del Río Lobos, Hoces del Río Duratón, Arribes del Duero, Fuentes Carrionas y Fuente Cobre, Las Batuecas, Hoces del Río Riaza, Montes Obarenes y San Zadornil, Hoces del Alto Ebro y Rudrón, Parque Natural Sierra de Guadarrama y Parque Natural de Lagunas Glaciares de Neila); cinco Reservas Naturales (Acebal de Garagüeta, Valle de Iruelas, Sabinar de Calatañazor, Riberas de Castronuño y Lagunas de Villafáfila); seis Monumentos Naturales (Monte Santiago, Ojo Guareña, Lago de La Baña, Lago de Truchillas, Las Médulas y La Fuentona Ojo de Mar; dieciséis Espacios Naturales (Alto Sil, Pinar de Hoyocasero, Sierras de la Paramera y Serrota, La Yecla y Sabinares de Arlanza, Sierra de La Demanda, Sierra de Ancares, Hoces de Vegacervera, Covalagua, Las Tuerces, Candelario, El Rebollar, Las Quilamas, Hayedo de Riofrío de Riaza, Sierra de Urbión, Sierra de la Culebra y Valle de San Emiliano); un Sitio Paleontológico (Sitio paleontológico de Cerro Pelado); una Zona Húmeda (La Nava y Campos de Palencia) y otros Lugares Naturales de Interés (Reserva regional de caza de Mampodre, Reserva regional de caza de Riaño y Sierra de la Encina de la Lastra). La gestión, mantenimiento, fomento y desarrollo de esas zonas presentan un indudable ámbito de ocupación para jóvenes cualificados, al igual que su potencialidad como destinos turísticos vinculados a la sostenibilidad y al cuidado del medio ambiente.

La Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, en su art. 42 proyecta ayudas técnicas, económicas y financieras en las zonas de influencia socioeconómica de los Espacios Naturales Protegidos (entendiendo por tal la superficie abarcada por los términos municipales que tienen todo o parte de su territorio incluido en el espacio natural protegido o en su zona periférica de protección --art. 41--) de acuerdo con las finalidades siguientes:

[659] MIRANDA ESCOLAR, B. y RICO GONZÁLEZ, M.: "La agricultura de Castilla y León: situación actual y retos de futuro", en AA.VV.: *El futuro de la agricultura en Castilla y León*, León (Caja España), 2008, págs. 31 y ss.

-- Crear infraestructuras y lograr unos niveles de servicios y equipamientos adecuados.

-- Mejorar las actividades tradicionales y fomentar otras compatibles con el mantenimiento de los valores ambientales.

-- Fomentar la integración de los habitantes en las actividades generadas por la protección y gestión del espacio natural.

-- Rehabilitar la vivienda rural y conservar el patrimonio arquitectónico.

-- Estimular las iniciativas culturales, científicas, pedagógicas y recreativas.

-- Compensar suficientemente las limitaciones establecidas y posibilitar el desarrollo socioeconómico de la población afectada.

También el art. 20 Ley 11/2002, de Juventud de Castilla y León apuesta por la sensibilización y formación de los jóvenes en este ámbito "para lograr un uso sostenible de los recursos naturales, el mantenimiento y mejora de la calidad de vida y la necesaria solidaridad intergeneracional". Por ello, la Consejería competente apuesta por el desarrollo de actividades destinadas a jóvenes, que permitan el conocimiento y valoración del patrimonio natural como seña de identidad de esta Comunidad y fuente de relación de la población con su entorno y que contribuyan a lograr un uso sostenible de los recursos naturales y del paisaje a través de la participación consciente de los jóvenes en la gestión del medio.

Estrechamente vinculado al trabajo en este ámbito aparece la actividad voluntaria en este campo a modo de puente hacia un trabajo remunerado. Por ello, la Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014 considera como eje de actuación prioritario el fomento de la participación de personas voluntarias en programas ambientales, a través de la elaboración y aplicación de planes de voluntariado en espacios protegidos y ámbitos afines, dando especial importancia a la formación y sensibilización de las personas voluntarias acerca de la conservación del medio ambiente.

En resumen, la protección de los espacios naturales en Castilla y León puede ser un motor de empleo y desarrollo y como muestra de las acciones que se han de llevar a cabo, la Fundación Patrimonio Natural de la Junta de Castilla y León y la Fundación Biodiversidad han firmado un convenio para el desarrollo del proyecto "Sostenibilidad y empleo en los espacios naturales", cuyo objetivo principal es promover la integración de los principios de desarrollo sostenible en las actividades empresariales existentes en los espacios naturales, a través de la formación y sensibilización de empresarios y trabajadores, del intercambio de buenas prácticas y de la prestación de un asesoramiento medioambiental.

Pero es necesario realizar un esfuerzo en un cambio completo del enfoque que hasta aora se está dando a la explotación de estos espacios, muchas veces relegados y poco conocidos. Por ello, conviene poner el acento en su utilización unida a su protección, sin que aquélla tenga que minorar ésta, antes al contrario, que los recursos de aquélla reviertan en ésta sin dañarla.

A la protección y cuidado de estos espacios cabe unir su uso como reclamo para un turismo de calidad, preocupado por el entorno, sostenible, en la denominación empleada por la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 para su promoción. Para ello es preciso tanto un impulso decidido a su difusión como turismo activo, natural, de descanso y en todas las épocas del año, como una inversión continuada en su cuidado y mantenimiento, no en vano el denominado turismo rural constituye sin duda un gran activo de esta Comunidad, aun cuando quede todavía un largo camino por recorrer para situar a esta Comunidad como un referente a nivel internacional.

4.2.- El sector agropecuario, en particular el ecológico, en Castilla y León y su explotación a través de empresas de economía social

Desde otro punto de vista, las especiales condiciones territoriales con que cuenta esta Comunidad[660], unida a su gran tradición agropecuaria, con gran parte de su territorio destinado al primer sector y con un gran volumen de población aún en núcleos rurales, la coloca en una posición inmejorable para apostar por la creación de empleo a través del fomento de las explotaciones agropecuarias iniciadas o continuadas por jóvenes, sea cual fuere la forma jurídica que elijan para ello (autónomos, cooperativas, sociedades agrarias, etc.), no en vano, uno de los objetivos de la norma *supra* citada estriba en "fomentar una actividad económica continuada y diversificada en el medio rural, manteniendo un sector agrícola, ganadero, forestal y derivado de la pesca e impulsando la creación y el mantenimiento del empleo y renta en otros sectores, preferentemente en las zonas rurales consideradas prioritarias".

El peso de la actividad agrícola en el Producto Interior Bruto de esta Comunidad es elevado, empero la situación de la que se parte dista de ser halagüeña. El empleo en este sector se caracteriza por el envejecimiento, más de 20 por ciento de trabajadores tiene más de 55 años y sólo un escaso 5 por ciento no supera los 25. En Castilla y León la Superficie Agraria Útil en áreas normales (no desfavorecidas) sólo supone el 3,4 por ciento de las hectáreas cultivadas. El resto está considerada como área desfavorecida[661]. En concreto, las zonas de montaña acaparan al 32,4 por ciento de los terrenos agrarios regionales (735 municipio[662]s), mientras que otras áreas desfavorecidas por diversos motivos como el despoblamiento (1.428 municipios) o las dificultades especiales (2 municipios) representan más del 60 por ciento[663].

No obstante, todavía hay margen para la esperanza, los estudios realizados para detectar las oportunidades de negocio que ofrece el mundo rural español han revelado que el 85% del territorio nacional, porcentaje equivalente a las zonas rurales, demanda empresas relacionadas con el sector agrario, el industrial y el de servicios. Así, se requiere la creación de granjas escuela; granjas de huevos ecológicos; producciones artesanales; explotaciones vinícolas; transformación de productos agropecuarios; redes de distribución, venta y envasado; rehabilitación de inmuebles; talleres artesanos; empresas de biomasa, y de instalación y mantenimiento[664].

El desarrollo del sector agrícola, así como de la industria y los servicios conexos, tiene importantes efectos sobre la pobreza y la generación de empleo[665]. En particular, los jóvenes, y especialmente las mujeres jóvenes, se beneficiarán del desarrollo y la mayor productividad de ese sector. Pero no solamente en el agropecuario, en tiempos en los que muchos jóvenes emigran en busca de empleo, las actividades no agrícolas pueden reducir el desempleo y el subempleo rural y aliviar las presiones asociadas con la migración de población rural hacia zonas urbanas, pues el desarrollo de este sector generará una demanda creciente de productos y servicios no agrícolas y, de esa forma, facilitará su sostenibilidad[666].

---

[660] De acuerdo con el Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León 2007-2013, la superficie agraria útil total de Castilla y León es de 5.424.600 ha, con una ligera disminución a lo largo de los años. Dentro de ésta, el 64,6 % es ocupada por cultivos herbáceos, el 34,2 % por pastos permanentes y el 1,2 % por cultivos permanentes.

[661] De acuerdo con la clasificación proporcionada por la Unión Europea, se consideran zonas desfavorecidas desde el punto de vista agrario: las zonas de montaña, caracterizadas por una limitación considerable de las posibilidades de utilizar la tierra y por un aumento apreciable de los costes necesarios para trabajarla; las zonas en que exista el riesgo de que se abandone el uso de la tierra y donde sea necesario conservar el espacio natural; otras zonas afectadas problemas específicos, donde el mantenimiento de la actividad agraria sea esencial a fin de conservar y mejorar el medio ambiente, mantener el espacio natural y preservar el pontencial turístico.

[662] Datos proporcionados por el Consejo de Agricultura Ecológica de Castilla y León.

[663] Datos proporcionados por MIRANDA ESCOLAR, B. y RICO GONZÁLEZ, M.: "La agricultura de Castilla y León: situación actual y retos de futuro", cit., págs. 31 y ss.

[664] Estudio realizado por Fundación Félix Rodríguez de la Fuente (FFRF), http://www.corresponsables.com/actualidad/el-85-del-territorio-espanol-demanda-negocios-sostenibles-relacionados-con-el-sector-agra.

[665] OIT: *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2004-2005: empleo, productividad y reducción de la pobreza,* Ginebra (OIT), 2005.

[666] OIT: *El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente*, Ginebra (OIT), 2005.

A nivel estatal, y desde hace relativamente poco tiempo, ha cobrado especial importancia este sector productivo. Para su protección y promoción se dictó la ya mencionada Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. Esta norma concilia el desarrollo del medio rural a través de su explotación económica con su sostenibilidad con el objetivo común de fomentar el empleo, entre otros colectivos, y sobre todo, el de los jóvenes.

A tal fin, en primer lugar, impulsa la creación y el mantenimiento del empleo en el medio rural, en especial para mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, y preferentemente en las zonas rurales prioritarias, y para ello propone distintos tipos de medidas (art. 22):

-- El apoyo a la creación de empresas, al autoempleo y al empleo en cooperativas, singularmente en los sectores de actividad económica relacionados con el uso de nuevas tecnologías y con prácticas innovadoras en materia medioambiental.

-- El mantenimiento de puestos de trabajo en sectores productivos especialmente significativos en el medio rural y la creación de empleos en sectores emergentes.

-- El fomento de políticas activas para reducir la temporalidad del empleo en el medio rural.

-- El diseño de actividades para informar y formar a los habitantes del medio rural sobre la potencialidad de uso de su Patrimonio Natural y Cultural, proponiendo iniciativas que faciliten su implicación en el turismo geológico, ecológico, minero y otros aprovechamientos culturales.

El principal instrumento de aplicación de la Ley 45/2007 es el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, el cual concreta las medidas de política rural, así como los procedimientos y los medios para llevarlas a cabo. Mediante el Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, se aprueba el primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible para el período 2010-2014, el cual establece el marco nacional de planificación, incluyendo la zonificación del territorio de cada Comunidad Autónoma. El Programa Nacional se establece para Castilla y León 39 zonas de aplicación de Programa en función de sus características de ruralidad, de las cuales son 28 zonas a revitalizar, 8 zonas rurales intermedias y 2 zonas periurbanas.

Por su parte, el Plan de Zona Rural se configura como el instrumento de planificación a escala de zona rural de las medidas y acciones contempladas de forma genérica en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, el cual debe ser elaborado y aprobado por la Comunidad Autónoma. En Castilla y León se ha llevado a cabo a través del Programa de Desarrollo Rural Sostenible de Castilla y León 2010-2014 donde figuran los ejes, actuaciones y presupuesto previsto para su desarrollo.

En segundo, ordena a las distintas Administraciones Públicas, según su competencia, promover el mantenimiento y la mejora de una actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con un desarrollo sostenible del medio rural, en particular en las zonas rurales prioritarias o calificadas como de agricultura de montaña, mediante (art. 16):

-- La prestación de una atención preferente a los profesionales de la agricultura, y de ellos prioritariamente a los que sean titulares de una explotación territorial. Esta preferencia se aplicará, en particular, en la asignación de derechos de producción o de pago único de la reserva nacional o derivados de otros fondos o normas comunitarias o nacionales, y en la percepción de incentivos para la reestructuración sectorial de la Política Agraria Común.

-- La aplicación de las medidas de los reglamentos comunitarios relativos a la ayuda al desarrollo rural, con carácter prioritario, a los profesionales de la agricultura titulares de explotaciones territoriales.

Entre los colectivos beneficiarios destaca, otorgándoles el mayor nivel de apoyo, las mujeres, los jóvenes agricultores, titulares o cotitulares de una explotación, los profesionales de la agricultura[667], personas físicas que obtengan al menos el 50 por ciento de su renta de actividades agrarias, y las cooperativas y sociedades agrarias de transformación de explotación comunitaria de la tierra o ganado. Por cuanto aquí interesa, resulta conveniente destacar a los jóvenes y a cuantos integren las cooperativas agrarias o sociedades de transformación agraria.

El mecanismo utilizado para unir el desarrollo propuesto con la sostenibilidad pretendida es el contrato territorial de zona rural. Este vínculo es el instrumento que establece el conjunto de compromisos a suscribir entre las Administraciones Públicas y los titulares de las explotaciones agrarias que orienten e incentiven su actividad en beneficio de un desarrollo sostenible del medio rural. Su suscripción será requisito necesario para beneficiarse de las prioridades expuestas, y sus determinaciones se ajustarán a las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural.

Por último, se prevé que los planes nacionales de fomento empresarial incluirán una atención diferenciada para las zonas rurales prioritarias y para las iniciativas emprendidas por mujeres o jóvenes, por trabajadores autónomos, por las unidades productivas formadas por pequeñas y medianas empresas o por cooperativas (art. 17.2).

En el ámbito concreto de Castilla y León, en virtud del art. 21 Ley 11/2002, de Juventud, esta Administración Pública se compromete a desarrollar medidas que favorezcan la permanencia de los jóvenes en núcleos rurales, prestando especial atención a la potenciación de jóvenes agricultores, ganaderos y silvicultores, así como los nuevos asentamientos de jóvenes en las zonas rurales.

En este sentido, apuesta por las siguientes medidas en favor de tal objetivo:

-- Potenciar la primera instalación de jóvenes en explotaciones agrarias.

-- Promover la integración de jóvenes en cooperativas agrarias u otro tipo de formas asociativas similares fomentando la creación de redes de jóvenes para el desarrollo rural.

-- Formar en materia agrícola, ganadera y forestal.

-- Establecer iniciativas vinculadas al turismo rural.

-- Establecer iniciativas de autoempleo en materias de artesanía, arquitectura tradicional y valores etnográficos.

-- Potenciar la vivienda rural entre los jóvenes.

El III Plan General de Juventud de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 20/2010, de 20 de mayo, determina las líneas estratégicas a seguir en este campo, así como las áreas y proyectos de intervención concretos. En el dedicado al medio rural destacan la realización de cursos de incorporación a la empresa agraria para poder acceder a la convocatoria de subvenciones a la instalación de jóvenes en la actividad agraria; la propia convocatoria de dichas subvenciones y el apoyo a las cooperativas agrarias para la contratación de nuevos técnicos.

Varias han sido las medidas articuladas por la Comunidad Autónoma para revalorizar este sector productivo y a la par rejuvenecerlo. Entre ellas, merecen destacarse las siguientes:

[667] Art. 16.3: "se entenderá por profesional de la agricultura la persona física titular de una explotación agrícola, ganadera o forestal que requiera un volumen de empleo de al menos media Unidad de Trabajo Agrario y que obtenga, al menos, el 25 % de su renta de actividades agrarias o complementarias".

-- Cese Anticipado de la Actividad, regulado por Orden AYG/562/2009, de 10 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones destinadas a fomentar la jubilación anticipada en la actividad agraria, cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), en aplicación del Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo, el cual tiene como uno de sus colectivos beneficiarios, la asunción como cesionario de la explotación por un joven agricultor entre 18 y 40 años.

-- Ayudas a la primera instalación de Jóvenes Agricultores: Orden AYG/759/2010, con similares requisitos de edad y permanencia en la explotación (5 años).

-- Ayudas a las Inversiones en Explotaciones Agrarias: Orden AYG/759/2010, de 17 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones destinadas a la mejora de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias y Orden AYG/695/2011, de 6 de mayo, por la que se convocan ayudas, cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), para la mejora de las estructuras de producción y modernización de las explotaciones agrarias en aplicación del Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo y ayudas financiadas por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, para la realización de otras inversiones en las explotaciones agrarias.

-- Ayudas para la utilización de servicios de asesoramiento por parte de agricultores y selvicultores: Orden AYG/1558/2010, de 27 de octubre, Por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a la creación o adecuación de las entidades que presten servicios de asesoramiento a las explotaciones agrarias y a la utilización de estos servicios por los agricultores.

Los distintos instrumentos puestos en práctica hacen especial hincapié en la formación de los jóvenes que pretendan trabajar en el mundo rural, bien como medida autónoma, bien incorporada dentro de otras, como requisito para su lucro. Sin embargo, parece necesario insistir en este punto, exigiendo que el contenido de la formación recibida esté vinculado a las necesidades constantes de la producción y de la gestión de las explotaciones agrarias, junto con su reciclaje periódico, sin que acabe convertido, como en tantas otras ocasiones, en un simple requisito formal, superado con la firma de asistencia.

Entre las variadas posibilidades abiertas para los jóvenes en el medio rural, destaca, como punto que aúna el desarrollo sostenible y explotación agropecuaria, la agricultura y ganadería ecológica. Este sistema de producción aporta importantes beneficios en términos económicos y de cohesión social y contribuye a la revitalización rural a través de un desarrollo sostenible. Además, el crecimiento del sector de la Agricultura Ecológica está ofreciendo nuevas oportunidades de empleo en ámbitos tales como la producción, la transformación y los servicios afines.

La agricultura ecológica es aquella que cumple los preceptos del Reglamento (CEE) núm. 2092/1991 del Consejo, de 24 de junio de 1991, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, el cual crea un marco armonizado de producción, etiquetado y control de los productos agrarios y alimenticios ecológicos con objeto de aumentar la confianza de los consumidores en esos productos y garantizar una competencia leal entre los productores. En esta Comunidad la misión de control está encomendada al Consejo Regulador de Agricultura Ecológica de Castilla y León (CAECyL).

El Reglamento europeo especifica en su anexo I los principios de producción ecológica, los principios de producción ecológica para los vegetales, los animales de granja (bovinos, porcinos, ovinos, caprinos, équidos y aves de corral), las abejas y todos sus productos derivados. Presenta los criterios para la gestión de determinados aspectos esenciales de la cría de dichos animales, en particular la elección de razas, alimentos y cuidados veterinarios según los principios de producción ecológica. El anexo II precisa las sustancias que pueden utilizarse como plaguicidas, fertilizantes o acondicionadores del suelo, alimentos y detergentes de animales, así como las posibles excepciones. Además, fija las condiciones para ampliar la lista de sustancias autorizadas.

Esta norma establece que los productos únicamente podrán llevar indicaciones sobre el método de producción ecológica cuando se hayan obtenido y controlado respetando las condiciones establecidas en él, a saber, que sólo contengan sustancias incluidas en los anexos, que no hayan sido sometidos a tratamientos que impliquen la utilización de radiaciones ionizantes y que hayan sido elaborados sin usar organismos modificados genéticamente (OMG) ni productos derivados de esos organismos, ya que estos no son compatibles con el método de producción ecológico.

Según los últimos datos publicados por el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, a finales de 2009 la Comunidad contaba con una superficie destinada a este tipo de cultivos de 22.154 hectáreas con un total de 440 operadores. Respecto al resultado obtenido, Castilla y León sólo supone un 1,38% del total de producción ecológica en España (ocupando el décimo puesto), mientras que la Comunidad andaluza representa el 54,8%.

Respecto a la ganadería ecológica, en 2006 había 34 explotaciones registradas, 19 dedicadas al sector vacuno, 9 a la apicultura, 3 al ovino y 3 al porcino. En cuanto al número de cabezas, destaca el sector porcino con cerca de 5.700 cabezas, le sigue la apicultura con 4.200 colmenas, el ovino con 2500 cabezas y por último el sector vacuno con 1.150 cabezas[668], en 2009 sólo había subido en 5 el número de explotaciones, hasta 39.

En consecuencia, Castilla y León conserva un amplio margen para el crecimiento en este tipo de producción, en tanto desde 2001 hasta 2009 solo ha aumentado en 6.100 hectáreas (respecto a las 15.984 hectáreas que tenía en 2001), mientas que Andalucía ha pasado de 107.379 hectáreas a 866.799. A estas posibilidades de crecimiento se unen las especiales características con que cuenta este territorio idóneas para este tipo de actividad: los sistemas de producción actuales están muy próximos al sistema ecológico; el tipo de agricultura de baja intensidad predominante resulta coherente con las estrategias de sostenibilidad; aprovecha las técnicas y sistemas agrarios extensivos tradicionales[669].

No sólo existe espacio para el crecimiento productivo, sino que, además, las expectativas de consumo, tanto interno como externo, no hacen sino aumentar. A la viabilidad económica se une también la ambiental, pues supone una mayor concienciación de los agricultores y un vehículo de educación para la conservación del medio ambiente.

Sin embargo, para su consolidación resulta preciso una mayor inversión por parte de las Administraciones Públicas competentes, no en vano constituye una fuente de riqueza añadida para el territorio, gestionada mediante un Plan autonómico para su desarrollo (a semejanza del que ya existe en otras Comunidades), inexistente en la actualidad que comporte un mayor apoyo económico y técnico para este tipo de agricultores y ganaderos en orden a hacer frente los mayores costes ocasionados por este método productivo, sobre todo en sus comienzos.

Sea cual sea el tipo de producción que deseen llevar a cabo, entre las vías de crecimiento y promoción del empleo juvenil en el ámbito rural, además de como autónomos (posibilidad ya examinada en el Capítulo precedente) merece parar la atención en dos posibilidades que gozan del respaldo de las Administraciones Públicas para llevar a cabo su actividad y facilitar la incorporación de nuevas generaciones al trabajo en el campo (no en vano aparece también su impulso en el Plan Regional de Empleo 2011): las sociedades agrarias de transformación y las cooperativas agrarias; además de apuntar, por último, una nueva vía de explotación agropecuaria que comienza a extenderse.

1.- Las sociedades agrarias de transformación (SAT), de acuerdo con el RD 1776/1981, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto que regula las sociedades agrarias de transformación, son sociedades civiles de finalidad económico-social en orden a la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas, ganaderos o

[668] Datos del Plan Integral Agrario para el Desarrollo Rural de Castilla y León 2007-2013.
[669] Plan Integral Agrario para el Desarrollo Rural de Castilla y León 2007-2013.

forestales, la realización de mejoras en el medio rural, promoción y desarrollo agrarios y la prestación de servicios comunes que sirvan a aquella finalidad (art. 1).

Para poder incorporarse como socio, las personas físicas habrán de ser titulares de explotación agraria o trabajador agrícola y como número mínimo de socios requerido por la norma han de ser, al menos, tres (art. 5 RD 1776/1981).

Por RD 1897/1996, de 2 de agosto, se han traspasado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de Sociedades Agrarias de Transformación, y por Decreto 201/1996, de 5 de septiembre se atribuyen a la Consejería de Agricultura y Ganadería las funciones y servicios traspasados. En ejercicio de dichas competencias, crea el Registro de estas Sociedades Agrarias en virtud de la Orden de 6 de noviembre de 1996, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se crea y regula el Registro de Sociedades Agrarias de Transformación de la Comunidad de Castilla y León.

No se agota con las sociedades agrarias de transformación las distintas modalidades que los jóvenes tienen para dedicarse al cultivo y explotación de los recursos naturales, merecen también lugar destacado las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra y/o el ganado y nuevas formas de gestión agraria[670].

2.- En cuanto a las cooperativas, y abordado ya el régimen del trabajo cooperativo que les es también de aplicación, cabe mencionar en este punto únicamente a aquellas cooperativas como un mecanismo más para la incorporación de jóvenes (y no tan jóvenes) al mundo rural.

Por un lado, las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra y/o del ganado, en tanto estas cooperativas "asocian a titulares de derechos de uso y aprovechamiento de tierras u otros bienes inmuebles o semovientes, susceptibles de explotación agropecuaria, que ceden dichos derechos a la cooperativa y que prestan o no su trabajo en la misma, asociando también a otras personas físicas que, sin ceder a la cooperativa derechos de disfrute sobre bienes, prestan su trabajo en la misma, para la explotación en común de los bienes cedidos por los socios y de los demás que posea la cooperativa por cualquier título" (art. 108 Ley 4/2002).

La norma prevé la incorporación como socios a estas cooperativas, a los efectos que aquí interesan, de las personas físicas y jurídicas titulares de derechos de uso y aprovechamiento de tierra u otros bienes inmuebles o semovientes susceptibles de explotación agropecuaria que cedan dichos derechos a la cooperativa, prestando o su trabajo en la misma y que, en consecuencia, tendrán simultáneamente la condición de socios cedentes del goce de bienes a la cooperativa y de socios trabajadores; y las personas físicas que, sin ceder a la cooperativa derechos de disfrute sobre bienes, presten su trabajo en la misma y que tendrán únicamente la condición de socios trabajadores (art. 109 Ley 4/2002).

Por otro, las cooperativas agrarias, entendiendo por tal "las que asocian a titulares de explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales y/o de acuicultura, que tienen como objeto la realización de todo tipo de actividades y operaciones encaminadas al mejor aprovechamiento de las explotaciones de sus socios, de sus elementos o componentes de la cooperativa y a la mejora de la población agraria y del desenvolvimiento del mundo rural, así como atender a cualquier otro fin o servicio que sea propio de la actividad agraria, ganadera, forestal, de acuicultura o estén directamente relacionados con ellas" --también podrán formar parte como socios de estas cooperativas, las sociedades agrarias de transformación, las comunidades de regantes, las comunidades de bienes y las sociedades mercantiles cuyo objeto social coincida con los anteriores--, ejercen las siguientes actividades (art. 113 Ley 4/2002):

---

[670] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO: *Programa de Trabajo de Doha, anexo A: Marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura*, Decisión adoptada por el Consejo General el 1.º de agosto de 2004.

-- Adquirir, elaborar, producir y fabricar por cualquier procedimiento, para la cooperativa o para las explotaciones de sus socios, animales, piensos, abonos, plantas, semillas, insecticidas, materiales, instrumentos, maquinaria, instalaciones y cualesquiera otros elementos necesarios o convenientes para la producción y comercialización agropecuaria.

-- Conservar, tipificar, manipular, transformar, transportar, distribuir y comercializar, incluso directamente al consumidor, los productos procedentes de las explotaciones de la cooperativa y de las de sus socios en su estado natural o previamente transformados.

-- Adquirir, parcelar, sanear y mejorar terrenos destinados a la agricultura, la ganadería o los bosques, así como la construcción y explotación de las obras e instalaciones necesarias a estos fines.

-- Realizar actividades de consumo y servicios para sus socios y demás miembros de su entorno social y fomentar aquellas actividades encaminadas a la promoción y mejora de la población agraria y el medio rural.

-- Cualesquiera otras actividades que sean necesarias o convenientes o que faciliten el mejoramiento económico, técnico, laboral o ecológico de la cooperativa o de las explotaciones de los socios.

Junto a las subvenciones y beneficios *supra* examinados comunes a las cooperativas, además, estas explotaciones agrarias asociativas tienen el carácter y tratamiento de prioritarias en relación con los beneficios y ayudas establecidas para la mejora y modernización de las explotaciones agrarias (arts. 5 y ss. Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias). Por ello, los titulares de explotaciones prioritarias, entre las cuales están las asociativas, tienen un trato preferente en los siguientes supuestos (art. 7):

-- En la adjudicación de superficies agrarias realizadas por las Administraciones Públicas.

-- En las contrataciones de seguros agrarios subvencionadas con fondos públicos.

-- En el acceso a las actividades formativas organizadas o financiadas por las Administraciones públicas para mejorar la cualificación profesional de los agricultores.

-- En la concesión de las ayudas establecidas para la mejora de las estructuras agrarias de producción, sin perjuicio de lo dispuesto por la normativa comunitaria. A estos efectos se podrán establecer criterios de modulación en función de la dedicación y la renta de los titulares, así como de la ubicación de las explotaciones.

-- En las ayudas incluidas en los programas de ordenación de producciones agrarias o de ámbito territorial específico, siempre que ello sea compatible con las finalidades de dichos programas.

-- En la asignación de las cuotas o derechos integrados en las reservas nacionales, constituidas en aplicación o desarrollo de la normativa reguladora de las correspondientes organizaciones comunes de mercado, siempre en concordancia con las condiciones establecidas, al efecto, en dichas normas.

Más aún, la norma les concede beneficios fiscales regulados en los arts. 8 y ss. de dicha norma; específicamente, los arts. 17 y ss. establecen la creación de ayudas para agricultores jóvenes que se instalen por primera vez en una explotación agraria prioritaria como titular, cotitular o socio de la misma; por último, les exime de los impuestos que graven la transmisión de propiedad o usufructo, así como del gravamen de Actos Jurídicos Documentados, las primeras copias de escrituras públicas que documenten la constitución, modificación o cancelación de préstamos hipotecarios sujetos al Impuesto sobre el Valor

Añadido, cuando los mismos se concedan a agricultores jóvenes o asalariados agrarios para facilitar su primera instalación de una explotación prioritaria.

En Castilla y León existen 910 cooperativas vinculadas a la explotación agrícola y/o pecuaria. Por provincias, Ávila cuenta con 70; Burgos con 142; León con 95; Palencia con 110; Salamanca con 213; Segovia, 46; Soria, 19; Valladolid con 99 y Zamora con 116.

En pos del cumplimiento de los objetivos marcados por las fuentes citadas, la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha creado tres líneas de ayudas a cooperativas agrarias[671]:

LINEA I: Ayudas para la constitución y el funcionamiento de entidades asociativas agrarias (2011).

LINEA II: Ayudas para la contratación de personal técnico.

LINEA III: Ayudas para fomentar el establecimiento de acuerdos comerciales entre entidades asociativas.

Entre ellas, destaca la ayuda para la contratación de personal técnico, en tanto que en este caso pueden resultar beneficiarias tanto cooperativas agrarias como sociedades agrarias de transformación y va destinada a la creación de un puesto de trabajo en el medio rural que suponga un aumento neto de plantilla, salvo que se trate de trabajadores desfavorecidos o discapacitados, siempre que el puesto vacante no lo sea como consecuencia de un despido. El contrato creado será a tiempo completo y se realizará por un período mínimo de tres años, o dos años cuando la entidad asociativa solicitante tenga la consideración de PYME.

Respecto a las segundas, poco a poco parece implantarse un modelo de agricultura y ganadería por el cual la industria suministra al agricultor o ganadero las semillas, crías de animales, piensos, fertilizantes,..., junto con la indicación del modo y manera de emplearlos y finaliza el intercambio con la entrega de los productos por parte del agricultor y/o ganadero. De acuerdo con este modelo, el titular de la explotación renuncia a una mayor autonomía e independencia en la gestión, a cambio de su aportación de trabajo y tierra[672].

No obstante las dudas que puede plantear esta nueva forma de producción y la colocación en un término difuso en cuanto a la autonomía, dependencia y riesgos, constituye una salida profesional para aquellos jóvenes que poseen explotaciones agropecuarias pero necesitados de una gran inversión de capital. A través de este sistema, y dependiendo del contrato civil o mercantil que concierten, minimizará sus pérdidas (aunque los beneficios sean menores también) y podrá continuar la actividad tradicional de su familia, en su caso, o retomarla.

4.3.- El desarrollo del mundo rural a través de la innovación tecnológica

El tercer vértice en el que cabe apoyar el desarrollo del mundo rural es la innovación tecnológica, tal y como aparece encomendada a las Comunidades Autónomas en la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, la promoción de medidas que favorezcan la contratación en actividades económicas emergentes y con expectativas de crecimiento de empleo, acompañada de acciones de información y asesoramiento sobre las características de las mismas y sus requerimientos profesionales y cita las relacionadas con las energías renovables, las nuevas tecnologías y las ecoindustrias. También la Comisión, en su Comunicación de 21 de diciembre de 2006: "El empleo en las zonas rurales: colmar el déficit de puestos de trabajo", ha recomendado que utilice toda la gama de instrumentos comunitarios, y en particular las acciones en materia de desarrollo rural, para conseguir los objetivos prioritarios de transferencia de conocimientos, modernización, innovación y calidad

671 https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181055331/_/1284171671882/Propuesta.

672 CAVAS MARTÍNEZ, F. y HIERRO HIERRO, F.J.: "El contrato de trabajo en la agricultura: particularidades y sistemas de explotación alternativos", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V. y CARDENAL CARRO, M., Dirs.): *Las relaciones laborales especiales y contratos con particularidades*, Cizur Menor (Thomson-Aranzadi), 2011, pág. 1423.

en la cadena alimentaria, y de creación de empleo y crecimiento. constituye uno de los ejes del Plan Integral Agrario para el Desarrollo Rural de Castilla y León 2007-2013.

En Castilla y León existe un bajo nivel técnico en cuanto al grado de tecnificación de las explotaciones agrícolas y ganaderas. Todo ello incide en un bajo rendimiento reproductivo, altos índices de mortalidad, deficiente utilización de los recursos de las explotaciones y fuerte estacionalidad en la oferta de productos que dificulta su comercialización, sobre todo en aquellos casos que se hallan integrados en alguna marca de calidad y que requieren una oferta constante a lo largo del año. Estas debilidades del sector agrícola y ganadero regional exigen mejorar la productividad de las explotaciones, mediante fórmulas compatibles con el bienestar animal y la conservación del medio ambiente, tanto en lo que se refiere a la calidad de los productos como a los sistemas de producción y a la formación técnica y al asesoramiento de los productores.

En particular, no hay que olvidar que la sanidad es uno de los factores que más influye en la productividad de los animales y que repercute en la salud pública, la calidad y la seguridad de los alimentos de origen animal. En este sentido, se hace necesario el control y vigilancia sanitaria de los animales para la detección de enfermedades transmisibles, así como para la prevención, tratamiento y erradicación de enfermedades. También deben continuarse los chequeos y controles sanitarios dirigidos a la vigilancia y prevención de las patologías del ganado porcino (peste porcina africana, peste porcina clásica, enfermedad vesicular porcina, aujesky,…), de encefalopatías espongiformes transmisibles (control analítico, detección de animales positivos y recogida de cadáveres), lengua azul, influenza aviar[673]… Para ello, es necesario aumentar los recursos disponibles en personal veterinario e invertir en formación e información a los ganaderos, pero sin sobrecargarles con mayores costes e inversión.

En pos de dicho objetivo (capaz de aunar innovación, empleo y sostenibilidad), la Estrategia para el Desarrollo Sostenible (2009-2014) prevé acciones para impulsar las acciones de I+D+i que contribuyan a la puesta en marcha o la obtención de procesos, tecnologías y productos limpios y a una economía poco intensa en emisiones de CO2; así como reforzar la información y la integración del desarrollo sostenible en las empresas como vía de mejora de la competitividad. Por cuanto aquí importa, se contemplan los siguientes programas que subvencionan la contratación de personal o el recurso a empresas externas:

-- Programa de I+D+i. Capital humano (2011) destinado a crear y/o consolidar departamentos estables de I+D en los centros de trabajo de las empresas de Castilla y León, integrando a científicos y técnicos en la plantilla de la empresa, suponiendo así la creación de nuevos puestos de trabajo en el Departamento de I+D+i y manteniéndolos al menos durante tres años[674].

-- Programa de I+D+i. (2011), destinado a apoyar la realización de proyectos de Investigación Industrial y/o Desarrollo Experimental, así como estudios de viabilidad técnica previos a dichos proyectos, por parte de empresas que desarrollen o vayan a desarrollar una actividad en la Comunidad de Castilla y León, con la finalidad de mejorar la competitividad de las mismas, mediante la creación de productos, procesos o servicios nuevos o sustancialmente mejorados y realizados principalmente en un centro de trabajo ubicado en Castilla y León[675].

-- Programa de I+D+i. Servicios técnicos para la innovación (2011), trata de fomentar la innovación en el ámbito tecnológico de las pequeñas y medianas empresas de Castilla y León mediante la adquisición de conocimientos y la creación de vínculos entre

[673] MIRANDA ESCOLAR, B. y RICO GONZÁLEZ, M.: "La agricultura de Castilla y León: situación actual y retos de futuro", cit., págs. 31 y ss.

[674] https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181055331/_/1284157587037/Propuesta.

[675] https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181055331/_/1284157507622/Propuesta.

éstas y los centros de investigación tecnológica y los proveedores de servicios en innovación y tecnología, con el fin de impulsar un cambio cultural y de sensibilización, hacia la innovación haciéndolas conscientes del valor añadido que supone incorporar conocimientos externos a sus propios procesos de innovación[676].

Asimismo, conviene ampliar las funciones desempeñadas por el Instituto de Tecnología Agraria de Castilla y León así como crear nuevos centros tecnológicos (además de los que existen: Estación Enológica de Castilla y León, Estación tecnológica de la leche, Centro de Pruebas de Porcino, Estación Tecnológica de la Carne y Centro de Investigación del Toro de Lidia) adecuados a los productos más relevantes de esta Comunidad con el objetivo de convertir la explotación agropecuaria de este territorio en una de las más avanzadas técnicamente en Europa, en la línea pretendida por la Estrategia Regional de Innovación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación de Castilla y León 2007-2013 (ERIDI).

En cuanto a la actividad ganadera, en particular respecto a las especies de rumiantes, bovino y ovino, será necesaria una revisión de los sistemas de producción, adoptando aquellos que siendo económicamente viables y socialmente útiles y aceptados, se caractericen por un gran respeto al medio ambiente, con los mayores niveles de bienestar animal, utilizando, siempre que sea posible, razas autóctonas para contribuir así al mantenimiento de la biodiversidad, y como pieza clave, es necesario suministrar al consumidor una formación e información adecuadas, estudiando los nichos de mercado con demanda de productos de calidad, y/o diferenciados, que otros competidores no puedan ofrecer al mercado[677].

Asimismo, y de acuerdo con el Plan Integral Agrario de Desarrollo Rural 2007-2013, es necesario potenciar las Agrupaciones de Defensa Sanitaria como pilar de la sanidad animal; completar la Red de Laboratorios de Sanidad Animal y potenciar el resto, incorporando tecnología que mejore su eficiencia; conseguir la acreditación de todos los laboratorios de la Red; controlar el transporte de materias primas, animales y subproductos como base de la trazabilidad; implantar programas de vigilancia epidemiológica en fauna salvaje como apoyo al diagnóstico etiológico de las enfermedades; habilitar infraestructuras de manejo que faciliten la lucha contra determinadas enfermedades; e implantar Planes de Contingencia frente a enfermedades emergentes y reemergentes y un sistema de aseguramiento de la calidad mediante Planes de Control internos y auditorias externas.

En fin, se debe ahondar y proseguir en la inversión en I+D+i propuesta por el Plan Integral Agrario de Desarrollo Rural en Castilla y León 2007-2013 entre las que destaca la Planta de I+D+i en biocarburantes y bioproductos, la Planta Piloto para productos y procesos alimentarios innovadores; el Laboratorio de Microbiología y Marcadores Moleculares; el Centro Experimental de Acuicultura; el Centro innovador de tratamiento de residuos ganaderos y agroalimentarios y ampliación del centro de pruebas de porcino en ibérico; el Invernadero de alta tecnología y la subvención de proyectos de investigación en esta materia.

A modo de resumen, la protección del medio ambiente incluye también el fomento de la explotación agropecuaria sostenible y vinculada al territorio en el que se desarrolla. Además, la actividad agropecuaria no sólo contribuye a la construcción de una actividad respetuosa con su entorno, también constituye un yacimiento de empleo que aúna modernidad y tradición. Pero para ello, es preciso desarrollar nuevas actividades en el territorio tomando como base de crecimiento el sector agropecuario; potenciar una agricultura competitiva basada en la colaboración mediante las fórmulas de integración tendentes a reducir los costes de las explotaciones como las figuras ya examinadas; vincular la modernización de explotaciones a la transformación y comercialización de los productos que se obtengan en ellas; involucrar a los productores en el desarrollo de nuevos productos y/o productos de calidad; buscar nuevos productos basados en la calidad, la diferenciación local, así como la

---

676 https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181055331/_/1284157565630/Propuesta.

677 CIRIA, J.: "El futuro de la ganadería en Castilla y León", en AA.VV.: *El futuro de la agricultura en Castilla y León*, cit., pág. 100.

seguridad alimentaria en términos de control sanitario y trazabilidad, ampliando la gama hacia artículos saludables y ecológicos[678].

Pero el peso de los cambios no puede recaer completamente en los hombros, ya de por si cargados, de los agricultores y ganaderos. La Administración tiene que asumir --aún más-- la difícil tarea de promocionar comercialmente los productos de la región, mejorar la imagen de marca y los sistemas de comercialización, garantizando las condiciones de calidad y procedencia de los productos. Conseguir una mayor integración en los mercados exteriores, la asignatura pendiente de la industria alimentaria regional. En este sentido, la Administración Regional puede desempeñar un papel relevante facilitando la agrupación de exportadores con la finalidad de hacer más eficaz la comercialización fuera del mercado nacional[679].

En este sentido, la larga lista de ayudas y subvenciones, no exhaustiva, sin embargo, proporcionadas por las distintas Administraciones Públicas, cada una con sus requisitos, justificaciones y plazos, unidas a un aparato normativo de aplicación al sector agropecuario cada vez más intrincado y minucioso sobre una variada panoplia de aspectos, sin olvidar las ayudas de la PAC, y su futura reforma, hacen preciso asesoramiento externo continuado si desean cumplir la legislación u obtener algún beneficio administrativo. Ante tal situación, parece necesario (y urgente) que la Comunidad Autónoma proceda a simplificar el acceso a las variadas ayudas que otorga y elabore una guía sencilla para que los agricultores y ganaderos adapten sus explotaciones a las sucesivas reformas operadas a todos los niveles y mejoren el rendimiento global de las explotaciones y, al tiempo, continuar en la labor formativa y de asesoramiento que desempeña.

V.- El trabajo informal en Castilla y León

1.- Definición de trabajo informal o sumergido y su incidencia en la juventud de Castilla y León

Antes de analizar la importancia e influencia del trabajo sumergido, es preciso comenzar (dada su variada denominación: oculto, sumergido, negro o informal) por definirlo y para ello cabe acudir a los conceptos proporcionados por la OIT y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La OIT entiende por economía sumergida toda actividad profesional ejercida con fin lucrativo y de modo no ocasional, única o secundaria, que se lleva a cabo en el límite o al margen de las obligaciones jurídicas, reglamentarias o derivadas de un convenio[680]. Por su parte, la OCDE propone una definición similar, utilizando el término de trabajo oculto para referirse a trabajo "que a pesar de no ser ilegal en sí, no ha sido declarado ante una o más autoridades administrativas". El trabajo informal o sumergido supone el ocultamiento del negocio jurídico realizado a los ojos de las Administraciones Públicas competentes y con ello eluden la aplicación de la normas laborales y fiscales, sobre todo, aun cuando también de las penales y administrativas.

Existe un consenso generalizado sobre los efectos negativos de la economía sumergida y, en particular, del trabajo no declarado como elementos que distorsionan el mercado y dificultan el sistema de protección social y garantías de los trabajadores.

En primer lugar, los perjuicios del trabajo no declarado se proyectan sobre la disminución, cuando no eliminación, de las posibilidades de protección social de los propios trabajadores afectados y de sus condiciones de vida y de trabajo en un momento en el que precisamente pueden ser más vulnerables ante las contingencias diversas relacionadas con el ciclo económico. Es probablemente el caso de mayor precariedad, el que más parecidos tiene con

[678] MIRANDA ESCOLAR, B. y RICO GONZÁLEZ, M.: "La agricultura de Castilla y León: situación actual y retos de futuro", cit., págs. 31 y ss.
[679] MIRANDA ESCOLAR, B. y RICO GONZÁLEZ, M.: "La agricultura de Castilla y León: situación actual y retos de futuro", cit., págs. 31 y ss.
[680] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *El empleo en Europa*, Luxemburgo (Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas), 1990.

la ley de la selva. Las condiciones de trabajo en la economía sumergida no están sometidas a ningún control. Ni el salario, ni la jornada, ni las condiciones de exposición a riesgo, ni los ritmos, ni la duración de la relación tienen más reglas que las que la ley de la oferta y la demanda fijen.

En segundo, afecta a la competencia desleal que tales situaciones generan respecto de las empresas que actúan en el marco de la legalidad común, dificultando sus propias posibilidades de crecimiento dentro de dicho ámbito --de hecho, también lesiona las economías de otros países o regiones, que padecen la consecuencia de este *dumping* social--.

En tercer término, estos comportamientos y actitudes sociales dificultan la recuperación económica y los objetivos nacionales de reducción del déficit público, precisamente cuando se aumentan las necesidades del gasto en protección social[681].

En fin, el trabajo no declarado presenta una incidencia considerable en las finanzas públicas por las pérdidas que implica en términos de ingresos fiscales y de cotizaciones sociales y crea un círculo vicioso en la medida en que el Estado aumenta los impuestos para seguir garantizando los servicios públicos, favoreciendo de este modo al trabajo no declarado.

En resumen, el trabajo sumergido resiente la idea de alcanzar el pleno empleo, frena la calidad y la productividad del trabajo, rompe la financiación de la Seguridad Social y daña la cohesión social.

El trabajo "en negro" puede dividirse en dos grandes sectores: aquél que procede de actividades ilegales por su objeto, como el tráfico de drogas, armas o personas o prostitución, y el generado por actividades sin tacha alguna, pero ocultas. A lo largo de este estudio y en aras a la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo, resulta de mayor interés este último, pues su "legalización" comportará el aumento de puestos de trabajo y asegurará a sus ocupantes una carrera profesional.

La Unión Europea señala cuatro tipos básicos de trabajadores no declarados[682]:

1.- Activos pluriempleados cuya ocupación principal se desenvuelve en la economía oficial.

2.- Individuos oficialmente inactivos (amas de casa, jubilados o prejubilados, estudiantes).

3.- Parados, cuya propensión al trabajo negro depende de la cuantía del subsidio y del riesgo de perderlo, siendo la capacidad de resistencia a una oferta de empleo no declarado directamente proporcional a la cuantía del subsidio.

4.- Inmigrantes irregulares, que constituyen el tipo más vulnerable y son atraídos por la existencia de una bolsa significativa de empleos rechazados por la población autóctona.

La oferta de trabajo negro está constituida por cierta diversidad de tipos sociales. El pluriempleado puede buscar primordialmente ingresos adicionales, pero también aquellas compensaciones expresivas o profesionales que no le proporciona el empleo blanco, aunque esté bien pagado; otro tanto puede decirse del prejubilado, no necesariamente con problemas económicos pero sí con mucho tiempo disponible; habrá estudiantes que sólo buscarán dinero de bolsillo; otros, los recursos necesarios para poder seguir estudiando; la mujer que se autodefine como ama de casa puede tener tras de sí todo tipo de motivaciones expresivas o instrumentales; la que está al frente de una unidad familiar es posible que no tenga otra opción en el mercado de trabajo; el parado sin protección buscará un puente

[681] Exposición de motivos RD-Ley 5/2011.
[682] COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión sobre el Trabajo no Declarado*, Bruselas, 1998.

hacia el empleo blanco; y, en fin, el mundo del empleo blanco pero infrapagado y precario debe ser también un excelente vivero de aspirantes a un segundo empleo negro[683].

En cuanto a la franja de edad, la participación en la economía informal está dominada por hombres cualificados, entre 25 y 45 años de edad[684]. El arco de edad expuesto sobrepasa la consideración de joven tradicional, pero golpea de lleno aquélla ampliada, y en cualquier caso, aun cuando sean un porcentaje menor, los jóvenes en el empleo sumergido constituyen una carga de profundidad para el desarrollo social y económico de una región y de un Estado.

Tradicionalmente, las actividades no declaradas son moneda común en la construcción, la agricultura y los servicios domésticos. No obstante, el *boom* de los servicios transnacionales, la subcontratación y el teletrabajo complican sobremanera el panorama. Además, en los sectores sometidos a una gran presión competitiva internacional --como el segmento del textil, en el que compiten China y otras naciones asiáticas-- el trabajo no declarado se abre camino a gran velocidad[685].

En general, el índice de irregularidad está inversamente relacionado con el tamaño de la empresa: allí donde la pequeña empresa es más frecuente, los niveles de irregularidad son más elevados. También es significativa la distinción entre asalariados y autónomos: el índice de irregularidad de los asalariados es el 19% y el de los autónomos el 30,4%; y en cuanto a las características de los trabajadores, existe una mayor proporción de empleo juvenil, menor nivel educativo y cualificación profesional, mayor rotación en el empleo, menores ingresos y mayor presencia de ocupados marginales y de mujeres[686].

Por definición, resulta difícil determinar la importancia del trabajo no declarado, pero según estimaciones de la Comisión europea, la economía sumergida parece representar entre el 7 y el 16 % del producto interior bruto (PIB) de la Unión Europea, es decir, entre el 7 y el 19 % del volumen total de empleo declarado[687].

El alcance y la amplitud de este trabajo no declarado varían según las características institucionales de las economías de los Estados miembros, sobre todo según[688]:

-- La importancia de las cargas fiscales y sociales,

-- La magnitud de los gastos generales y la lentitud de los procedimientos administrativos,

-- La inadaptación de la legislación a las nuevas formas de trabajo,

-- Las estructuras industriales locales basadas en una multitud de pequeñas empresas,

-- La baja competitividad de empresas de sectores en declive con fuerte intensidad de mano de obra poco cualificada,

-- La aceptación cultural de la economía sumergida,

-- La existencia de oportunidades fáciles.

En España, todos los sectores de la economía española están afectados por esta lacra. Las ramas de actividad que se desvían sensiblemente por encima de la media son los servicios

[683] SANCHÍS, E.: "Trabajo no remunerado y trabajo negro en España", *Papers*, núm. 75, 2005, pág. 98.
[684] Informe de la Comisión de mayo de 2004 sobre el trabajo no declarado en una Unión ampliada titulado "Análisis del trabajo no declarado: estudio en profundidad de elementos concretos".
[685] VIDAL, S.: "La economía sumergida, un mal crónico", *Escritura Pública*, núm. 49, 2008, pág. 70
[686] SANCHÍS, E.: "Trabajo no remunerado y trabajo negro en España", cit., pág. 101.
[687] COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión sobre el Trabajo no Declarado*, Bruselas, 1998.
[688] COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión sobre el Trabajo no Declarado*, Bruselas, 1998.

domésticos (60,4%), la confección (42,9%), el calzado (37,8%), el cuero (32%), los servicios personales (34,5%) y la agricultura (30,9%).

2.- Consecuencias legales del trabajo informal

La economía sumergida debe ser perseguida por los poderes públicos a través de todos sus medios, sin escatimar esfuerzos de organización, lo que implica a corto plazo la colaboración entre todos los existentes, estatales, autonómicos, locales e institucionales, legislativos, administrativos y judiciales, recorriendo el camino que llevaría de las actuaciones aisladas o segregadas de esos poderes, a la colaboración entre los mismos.

Frente a estos comportamientos, la colaboración demandada queda patente en las políticas públicas de inspección, sanción y tutela de los derechos sociales y de las reglas de transparencia e igualdad en el mercado, las cuales vienen acometiendo diversas y continuas acciones en planes dirigidos al control y lucha contra la economía irregular y el empleo sumergido, de manera regular y permanente. En este sentido, conviene mencionar los sucesivos Planes anuales integrados de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; la constitución del Observatorio del Fraude para el análisis y corrección de las irregularidades en materia laboral y de Seguridad Social entre la Tesorería General de la Seguridad Social y la propia Inspección de Trabajo y Seguridad Social; el reciente Plan de Acción sobre empresas ficticias y altas fraudulentas adoptado por ambos organismos; y el Plan Integral de Prevención y Corrección del Fraude Fiscal, Laboral y a la Seguridad Social.

Junto a la Inspección de Trabajo, otros organismos pueden también contribuir al perfeccionamiento del sistema en la lucha contra el trabajo sumergido, entre ellos ocupa un lugar destacado el papel a desempeñar por los Consejos Económicos y Sociales, tanto el estatal como los autonómicos[689].

Dependiendo de la causa última del trabajo informal, la respuesta ha de ser diferente. En caso de trabajo sumergido debido a la ilegalidad de la prestación de servicios, la consecuencia necesaria ha de ser la nulidad del negocio: "declarada la nulidad de una obligación, los contratantes deben restituirse recíprocamente las cosas que hubiesen sido materia del contrato" (art. 1303 CCiv.), volviendo "al ser y estado que tenían con anterioridad al contrato"[690]. Pese a la máxima civilista y en virtud del principio tuitivo imperante en el Derecho Laboral, procederá en la generalidad de los casos el pago del salario debido a quien ejecutó la actividad anulada. Sin embargo, no cabrá solicitar retribución alguna cuando la prestación realizada fuera constitutiva de delito o falta, en tal caso "se observarán las reglas siguientes: cuando la culpa esté de parte de ambos contratantes, ninguno de ellos podrá repetir lo que hubiera dado a virtud del contrato, ni reclamar el cumplimiento de lo que el otro hubiese ofrecido" (art. 1306 CCiv.). El trabajador únicamente cobrará su sueldo si no participó en el ilícito penal ni tuvo ningún conocimiento al respecto.

Por ello, la lucha contra el trabajo sumergido del primer tipo (aquél oculto por la ilegalidad de su objeto) sólo va a ser llevado a cabo a través de acciones en la mayor parte de los casos penales, que lo eliminen de raíz y sin incorporarlo al ciclo productivo, claro está.

En cambio, la labor de aflorar el empleo irregular y dotarlo de un marco de legalidad recae -- como ya se ha expuesto-- en la Inspección de Trabajo a través de procedimientos sancionadores y liquidatorios, en colaboración con los organismos que integran la Seguridad Social[691].

---

[689] Por ejemplo, el Decreto 8/1989 de la Comunidad Valenciana, ya derogado, creó la Mesa de la Economía Sumergida.
[690] STSJ Aragón 8 mayo 2000 (AS 2000, 2237).
[691] La Memoria del año 2009 indica que su actuación permitió que aflorasen 61.817 empleos sumergidos, de los cuales 7.220 correspondían a población extranjera; a su vez el 60% de los casos pertenece al sector servicios, casi un 20% a la construcción y un 20% a agricultura e industria, SEMPERE NAVARRO, A.V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R.: *El empleo sumergido. Comentarios al RD-Ley 5/2011, de 29 de abril*, Valencia (Tirant lo blanch), 2011, pág. 33.

Sin embargo, uno de los principales retos que confrontan los inspectores del trabajo es que el empleo informal, por ejemplo, servicios domésticos, es casi siempre invisible a sus ojos. En una situación como esta puede ser de gran ayuda el nivel de consciencia del problema del trabajo forzoso en la comunidad y que lleve a denunciar o informar de la existencia de trabajo no declarado. El panorama se torna también complicado cuando se cambia de lugar de trabajo regularmente, por ejemplo, vendedores ambulantes, pequeños sitios móviles de construcción, o actividades agrícolas estacionales.

Frente a tal perspectiva, se necesitan nuevas formas integradas de pensar para abordar el reto de detectar el trabajo no declarado, especialmente en un mundo con formas de trabajo cambiantes y de tercerización de la producción y por ello es preciso combinar una variedad de enfoques integrados[692].

En España, la principal consecuencia legal del trabajo no declarado consiste en la imposición de una sanción al empresario tipificada en la LISOS. Sin embargo, la imposición de una sanción a los empleadores que utilizan trabajo no declarado es controvertido. A la luz de la experiencia europea, las sanciones aparentemente tienen una efectividad limitada. En algunos casos el tamaño de la multa no es suficientemente grande para desalentar a los empleadores. De hecho, algunos empresarios seguirán arriesgándose a emplear trabajadores no declarados siempre y cuando el costo de la sanción sea menor que la diferencia entre el costo de la mano de obra de trabajadores declarados y no declarados. Por otra parte, si la sanción impuesta es excesivamente alta, puede generar un efecto contraproducente ya que podría llevar la empresa a la quiebra, particularmente cuando se aplica a micro o pequeñas empresas. Como resultado, los trabajadores no declarados podrían convertirse en desempleados, lo cual no es beneficioso para el trabajador o la empresa. Consecuentemente, es de fundamental importancia que las sanciones se apliquen de manera proporcional con miras a la viabilidad y éxito en el largo plazo de la empresa y sus trabajadores[693].

En un intento de hacer aflorar el empleo sumergido por otra vía que no fuera punitiva, se promulga el RD-Ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas, a modo de última arma de lucha contra el empleo sumergido.

El RD-Ley se articula en dos momentos: en primer lugar propiciar una regulación sin sanción; y en un segundo momento, y como incentivo, endurecer las penas y sanciones de los empresarios irregulares pasado el período de gracia.

De este modo, esta norma establece un plazo durante el cual los empresarios pudieron voluntariamente regularizar la situación de los trabajadores que se encuentren ocupados por los mismos de manera irregular: “por no haber solicitado su afiliación inicial o alta en la Seguridad Social, podrán regularizar la situación de los mismos desde la entrada en vigor de este Real Decreto-ley y hasta el 31 de julio de 2011”, es decir, desde el 7 de mayo hasta el pasado 31 de julio de 2011 (art. 1). Quizá éste fue el momento para que aquellos empleadores con relaciones no sólo clandestinas sino también dudosas sobre su calificación como laboral, hubieran procedido a regular a dichos empleados para minimizar riesgos a escaso coste[694].

También, y aun cuando la norma no menciona en ningún momento a las Administraciones Públicas, parece posible que estos organismos, así como las empresas públicas y otros entes se hayan acogido a este proceso[695].

---

[692] OIT: *La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores*, Ginebra (OIT), 2010, págs. 4 y ss.
[693] OIT: *La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores*, cit., págs. 4 y ss.
[694] SEMPERE NAVARRO, A.V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R.: *El empleo sumergido. Comentarios al RD-Ley 5/2011, de 29 de abril*, cit., pág. 57.
[695] SEMPERE NAVARRO, A.V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R.: *El empleo sumergido. Comentarios al RD-Ley 5/2011, de 29 de abril*, cit., pág. 58.

No se trata en ningún caso de una amnistía, pues se limita a los supuestos en que la empresa voluntariamente se hubiera acogido al proceso de regularización y antes de que se hubiera iniciado una actuación inspectora o que se hayan presentado demandas o denuncias[696].

Estos empresarios acogidos al procedimiento de regularización han de haber formalizado un contrato de trabajo con el trabajador, pero pudieron elegir cualquier modalidad contractual indefinida o temporal o de duración determinada, incluidos los contratos formativos, siempre que reunieran los requisitos exigidos para su celebración, de acuerdo con la legislación laboral.

En todo caso, la norma establece un mínimo temporal. Cuando se trate de contratos de carácter temporal o de duración determinada su duración inicial prevista no podrá ser inferior a seis meses, desde la fecha de solicitud del alta en la Seguridad Social. Si la duración mínima ha de ser de seis meses --*conditio sine qua non* de la regularización-- quedarán proscritos todos los contratos temporales que hayan de tener una duración inferior, lo que supone inadmitir definitivamente la celebración de cualquier contrato de trabajo en el que ese periodo mínimo no pueda ser respetado[697].

La finalidad de esta previsión es doble: por un lado, proporcionar cierta estabilidad en el tiempo a la duración de estos contratos; por otro, evitar que las empresas obtengan con un coste mínimo las ventajas que proporciona el proceso de regularización[698].

En el contrato de trabajo "regulador" ha de hacer constar expresamente que el mismo se acoge al proceso de regularización establecido en este RD-Ley, sin perjuicio de la restante normativa laboral que resulte de aplicación en función de la modalidad de contratación utilizada (art. 4)[699]; de modo que, de no consignarse ese dato en el contrato escrito, o de formalizarse el contrato verbalmente, se impide el efecto liberatorio de la regularización, por inobservancia del régimen jurídico de la misma, aunque esa consecuencia legal no llevará consigo la invalidez del vínculo contractual constituido.

Como ya se ha adelantado, cuantos empleadores regularicen en plazo a sus trabajadores sumergidos no serán objeto de sanciones administrativas por el incumplimiento de las obligaciones en relación con la declaración y el reconocimiento de los derechos de los trabajadores afectados, así como en materia de Seguridad Social (encuadrándoles en el Régimen de Seguridad Social pertinente, incluido el de empleados del hogar, pero excluidos, sin duda, el de funcionarios públicos y el de estudiantes[700]), incluso pueden solicitar un aplazamiento de las deudas con la Seguridad Social en determinadas condiciones (art. 2). Aplazamiento que, en ningún caso, puede referirse a las cuotas correspondientes al trabajador (art. 104.2 LGSS), ni a las primas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Empero, no explicita el RD-Ley 5/11 si la deuda es o no retroactiva, es decir, si juega *ex nunc* --desde que se solicita la afiliación/alta del trabajador sumergido-- o si juega *ex tunc* --desde que se inició el trabajo irregular--, extendiéndose a todo el periodo no prescrito. De ser la primera, los empresarios se enfrentan hasta un máximo de cuatro años de cuotas impagadas (sin las multas y recargos, con todo); de ser la segunda, supone una amnistía para los incumplidores y una mejora inestimable frente a los empresarios "legales", a menos que se produjera la imposición de los recargos y moras por las cuotas impagadas de la Seguridad Social pero no de las sanciones por el incumplimiento.

---

[696] Nota informativa sobre las medidas para la regularización y el control del empleo sumergido.
[697] DE LA VILLA GIL, L.E.: "La economía sumergida y los arañazos superficiales a la realidad social a través de las medidas adoptadas por el gobierno. Breve comentario al Real Decreto-Ley 5/2011, de 29 de abril", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 26, 2011, pág. 10.
[698] SEMPERE NAVARRO, A.V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R.: *El empleo sumergido. Comentarios al RD-Ley 5/2011, de 29 de abril*, cit., pág. 66.
[699] Existe ya un modelo *ad hoc*, PE-225.
[700] DE LA VILLA GIL, L.E.: "La economía sumergida y los arañazos superficiales a la realidad social a través de las medidas adoptadas por el gobierno. Breve comentario al Real Decreto-Ley 5/2011, de 29 de abril", cit., pág. 8.

Estos vínculos regularizados también podrán acogerse a los beneficios ordinarios previstos para cualesquiera otros contratos siempre y cuando cumplan los requisitos exigidos en la correspondiente norma.

En fin, soslayar la normativa laboral, según dispone este RD-Ley, origina cuatro grupos de quebrantadores: en primer lugar, aquellos en los que la irregularidad ha sido ya descubierta (no será aplicable la exención "cuando ya se hubiere iniciado una actuación en la empresa en materia de Seguridad Social, que tenga por objeto o afecte a las situaciones de hecho referidas en dicho apartado o hubieren tenido entrada en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social denuncias, reclamaciones o escritos de cualquier naturaleza relacionados con tales situaciones en la misma empresa, o demandas ante la Jurisdicción Social --art. 3.2--); los empresarios que no reúnen los requisitos para acogerse a la regularización (disposición adicional 1ª.1, párrafo primero, inciso primero); los empresarios que incumplen el régimen jurídico de la regularización (disposición adicional 1ª.2); finalmente, cuantos extinguen los contratos de los trabajadores afectados en los seis meses siguientes (disposición adicional 1ª,1, párrafo primero, inciso segundo).

En cuanto a las irregularidades ya descubiertas, se aplicarán las sanciones previstas en la LISOS, pero el literal es impreciso e insatisfactorio, en cuanto que la actuación a que se refiere el primer inciso debe ser únicamente una inspección estatal, y no una actuación privada. A su vez, la equiparación de efectos de las actuaciones que tengan ese objeto definido y aquellas otras que "afecten" a dichas situaciones, aunque sea de refilón, es impropia. Finalmente, a lo que la ley debería atribuir importancia es a la veracidad de los contenidos de las reclamaciones o escritos, tras la oportuna comprobación administrativa, y no al mero hecho de formular cualquiera de ellos, abstracción hecha de su naturaleza, lo que irremisiblemente acarrea una situación de indefinición excesiva, cuando no de auténtica indefensión. En todo caso, debe prevalecer el dato cronológico del inicio de la "actuación administrativa" y no el de la entrada del escrito de denuncia o similar en el registro de las dependencias administrativas[701].

Respecto a quienes se hubieran acogido al proceso voluntario de regularización sin reunir los requisitos establecidos al respecto o los que, aún reuniéndolos, hubieren procedido a la extinción del contrato de trabajo de los trabajadores afectados por la regularización antes de seis meses (plazo que no corre desde el concierto, ni siquiera desde el registro público del vínculo contractual, sino desde la fecha de la solicitud de la afiliación/alta en el sistema de Seguridad Social, *ex* art. 4.1) salvo, claro está, las extinciones por despido disciplinario declarado como procedente, o por dimisión, muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez del trabajador, cualquiera que fuera la modalidad de contratación utilizada, perderán automáticamente el derecho a acogerse a los efectos descritos con efectos desde la fecha de la regularización[702].

Asimismo deberán reintegrar las ayudas, bonificaciones y, en general, los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo, obtenidos como consecuencia de esta contratación (disposición adicional 1ª).

En fin, los empresarios que incumplan el régimen jurídico de la regularización (cabría aludir aquí, a título de ejemplos, a la regularización intentada a partir del 1 de agosto de 2011, o a la solicitud de alta/afiliación para periodo menor del que finalmente resulte exigible, o a minoración de las bases a efectos de cotización que corresponda, o a la celebración de contrato de trabajo inadecuado en atención a su tipicidad/causalidad, o al no formalizado por escrito, etc.) deberán proceder al ingreso de las cuotas de Seguridad Social que procedan (y, sin duda, con los recargos e intereses de demora que correspondan de conformidad con la legislación de común aplicación, incluida la multa por las infracciones cometidas en cuanto a

[701] DE LA VILLA GIL, L.E.: "La economía sumergida y los arañazos superficiales a la realidad social a través de las medidas adoptadas por el gobierno. Breve comentario al Real Decreto-Ley 5/2011, de 29 de abril", cit., pág. 11.
[702] La norma guarda silencio en caso de jubilación o incapacidad del empresario persona física o del despido por causas objetivas o colectivo procedente, SEMPERE NAVARRO, A.V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R.: *El empleo sumergido. Comentarios al RD-Ley 5/2011, de 29 de abril*, cit., pág. 77.

la falta de afiliación/alta y descubiertos de cotización) y se les impondrá la sanción pertinente de acuerdo con la LISOS.

Pese a sus ambiciosos objetivos, esta norma ha sido calificada como "decepcionante por su generalidad, por su ambigüedad y por la ausencia de realismo, hasta el punto de que parece haber sido redactado sin convencimiento alguno de su posible eficacia, como un simple trámite para salvar la cara y anotar, si acaso, alguna estadística repentina favorable, sobre todo de carácter recaudatorio"[703].

La norma modifica la tipificación de las infracciones y eleva las sanciones a ellas aparejada. Por un lado, sustituye esta la redacción anteriormente vigente --introducida en el art. 22.2 por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre-- para establecer la equiparación infractora entre la falta de afiliación/alta y la solicitud de la misma a consecuencia de una actuación inspectora, distanciando al alza la cuantía de las sanciones respecto de otras correspondientes a faltas graves en el art. 40.1, e), 1º LISOS.

El apartado 11 al art. 22 LISOS califica como infracción grave "la solicitud de afiliación o alta de los trabajadores que ingresen a su servicio fuera del plazo establecido al efecto, cuando no mediare actuación inspectora, o su no transmisión por los obligados o acogidos a la utilización de sistemas de presentación por medios informáticos, electrónicos o telemáticos".

Este precepto añade al art. 22 LISOS el inciso de que no haya mediado ninguna actuación determinante de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, lo que, por ello mismo, ocasiona sanciones muy inferiores [art. 40.1, b) LISOS], a las correspondientes a las faltas graves con actuación inspectora. Al no haber aquí "descubrimiento" de la irregularidad a cargo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, no sólo son mucho más bajas las cuantías de las sanciones, sino que tampoco opera la durísima regla del art. 22.2 LISOS, que multiplica la infracción por el número de trabajadores afectados.

Por otro, la norma reforma la LISOS al incrementar la cuantía de las sanciones administrativas respecto de aquellos tipos infractores directamente asociados al trabajo no declarado, de conformidad con el art. 40.e) y f).

"Las infracciones señaladas en los artículos 22.2 y 23.1.a se sancionarán:

1.- La infracción grave del artículo 22.2 se sancionará con la multa siguiente: en su grado mínimo, de 3.126 a 6.250 euros; en su grado medio, de 6.251 a 8.000 euros y, en su grado máximo, de 8.001 a 10.000 euros.

2.- La infracción muy grave del artículo 23.1.a se sancionará con la multa siguiente: en su grado mínimo, de 10.001 a 25.000 euros; en su grado medio, de 25.001 a 100.005 euros y, en su grado máximo, de 100.006 a 187.515 euros.

f) Cuando la actuación inspectora de la que se derive la obstrucción fuera dirigida a la comprobación de la situación de alta de los trabajadores que presten servicios en una empresa y el incumplimiento de las obligaciones del empresario pudiera dar lugar a la comisión de las infracciones tipificadas en los artículos 22.2 y 23.1.a, las infracciones por obstrucción se sancionarán:

1.- Las calificadas como graves: en su grado mínimo, con multa de 3.126 a 6.250 euros; en su grado medio, de 6.251 a 8.000 euros y, en su grado máximo, de 8.001 a 10.000 euros.

2.- Las calificadas como muy graves: en su grado mínimo, con una multa de 10.001 a 25.000 euros; en su grado medio, de 25.001 a 100.005 euros y, en su grado máximo, de 100.006 a 187.515 euros".

[703] DE LA VILLA GIL, L.E.: "La economía sumergida y los arañazos superficiales a la realidad social a través de las medidas adoptadas por el gobierno. Breve comentario al Real Decreto-Ley 5/2011, de 29 de abril", cit., pág. 8.

Asimismo, en el marco de las sanciones accesorias a los empresarios en materia de empleo, ayudas de fomento del empleo, formación para el empleo y protección por desempleo, amplía el plazo de exclusión del acceso a los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo por un período máximo de dos años para los supuestos de infracciones muy graves por conductas relacionadas con el empleo sumergido. En el caso de las infracciones graves el plazo de exclusión será de un año ampliable a dos para el supuesto de reiteración de la conducta infractora.

El nuevo art. 46 LISOS reproduce el precepto ya existente en su apartado 1, aunque aumentando de uno a dos años el periodo de exclusión de acceso a los beneficios. A su lado, en su apartado 2 incorpora un nuevo precepto que extiende las sanciones accesorias al art. 22.2 LISOS, más allá por tanto del campo tradicional de los arts. 16 y 23 LISOS. Las nuevas sanciones tienen, además, la singularidad de regular un supuesto de reiteración infractora.

En fin, como sanción accesoria dentro de la propia pecuniaria, el art. 40.1 *in fine* LISOS prevé que las sanciones impuestas por las infracciones en esta materia calificadas como muy graves, una vez firmes, se harán públicas en la forma que se prevea reglamentariamente. A falta del desarrollo pertinente, cabe postular la aplicación analógica del procediendo contemplado en el RD 597/2007, de 4 de mayo, sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales[704].

La publicación se llevará a cabo en el Boletín Oficial correspondiente y en ella constarán (art. 3 RD 597/2007):

- Nombre o razón social de la empresa sancionada.
- Sector de actividad a que se dedica.
- Número de Documento Nacional de Identidad de las personas físicas o Código de Identificación Fiscal de las personas jurídicas.
- Domicilio social.
- Infracción cometida.
- Sanción económica impuesta, incluyendo la cuantía de la misma, así como las demás sanciones impuestas con carácter principal o accesorio, si las hubiera.
- Fecha de extensión del acta de infracción.
- Fecha en la que la sanción adquiere firmeza.

3.- Vías de incorporación del trabajo sumergido a la economía

Pero, una vez pasado el período de favor creado por el RD-Ley 5/2011, el mecanismo sigue siendo la sanción cuando se descubre por la Inspección o cunado los trabajadores pierden ese empleo y demandan ante la Jurisdicción social. En ambos casos, el daño a la economía y al trabajador ya está hecho, no supone prevenir, sino paliar y en ningún caso soluciona el problema.

Por ello, es preciso adoptar otros enfoque que propicien la transformación del trabajo no declarado en trabajo formal y más aún, en evitar desde el comienzo que las personas acepten un trabajo no declarado y no tanto en la disuasión punitiva[705].

A fin de abordar el tema del trabajo no declarado los gobiernos deben enfrentar un conjunto de desafíos. Para empezar, los gobiernos europeos necesitan adoptar políticas que no solo ofrezcan menos incentivos para que los empleadores utilicen trabajo no declarado, sino también para que el trabajador lo acepte. Es decir, es necesario un marco más amplio de

[704] Defendiendo tal aplicación, SEMPERE NAVARRO, A.V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R.: *El empleo sumergido. Comentarios al RD-Ley 5/2011, de 29 de abril*, cit., pág. 99.
[705] FUNDACIÓN EUROPEA PARA MEJORES CONDICIONES DE VIDA Y TRABAJO: *Medidas para abordar el trabajo no declarado en la Unión Europea*, 2008, en http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf.

políticas que, de tener éxito, debería aligerar los esfuerzos para detectar el trabajo no declarado y hacer cumplir la ley[706].

También la Resolución relativa al empleo de los jóvenes de la OIT en el año 2005, propone, entre las medidas para abordar la cuestión de las condiciones de trabajo de los jóvenes en la economía informal las siguientes: la formación para la gestión de pequeñas empresas, la promoción de la cooperación y la organización de las microempresas y las pequeñas empresas y el pleno cumplimiento de la protección social y laboral mediante mecanismos como los sistemas de Inspección del trabajo, los Tribunales laborales y las instituciones tripartitas efectivas que dispongan de recursos adecuados.

De hecho, es preciso introducir los cambios jurídicos necesarios (incluida la eliminación de los obstáculos que dificultan el acceso a los negocios) para que los jóvenes puedan pasar de la economía informal a la formal mediante incentivos, como la formación empresarial, el aumento del acceso al crédito y la simplificación de los sistemas de registro[707].

Desde la Unión Europea se aboga por "seguir reduciendo la fiscalidad sobre el trabajo y disminuir la carga administrativa que forma parte de la estrategia de crecimiento y de empleo de la Unión Europea"; por otro lado, "revisar en los Estados miembros las disposiciones transitorias lo antes posible". En tercer lugar, recomienda "facilitar los intercambios de buenas prácticas, una evaluación política más sistemática y una contabilización más adecuada del trabajo ilegal". Igualmente, dice que es necesario "investigar la viabilidad de una plataforma europea para la cooperación entre las inspecciones de trabajo y otros organismos de control" e integrar "las preocupaciones acerca del trabajo no declarado en los principios comunes de la flexiseguridad"[708].

En esta línea trazada por la UE y la OIT se ha producido el último impulso a la lucha contra el trabajo sumergido y precario en el ámbito del hogar familiar merced a la reforma realizada por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

Sus disposiciones adicionales 39ª y 40ª disponen la integración del Régimen Especial de Empleados de Hogar en el General a través de un sistema especial con efectos de 1 de enero de 2012.

Dentro del plazo de seis meses naturales, es decir, hasta el 30 de junio de 2012, los empleadores y las personas empleadas procedentes del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar que hayan quedado comprendidos dentro del Régimen General de la Seguridad Social deberán comunicar a la Tesorería General de la Seguridad Social el cumplimiento de las condiciones exigidas para su inclusión en el Sistema especial de Empleados de Hogar de este último Régimen.

Desde el día primero del mes siguiente a aquel en que se comunique el cumplimiento de tales condiciones, serán de plena aplicación las normas reguladoras de dicho Sistema Especial; hasta entonces, se seguirá aplicando el régimen jurídico correspondiente al Régimen Especial de Empleados de Hogar.

Transcurrido el plazo señalado sin que se haya comunicado el cumplimiento de las condiciones exigidas para la inclusión en el Sistema Especial para Empleados de Hogar, los empleados de hogar que presten sus servicios con carácter parcial o discontinuo a uno o más empleadores quedarán excluidos de dicho Sistema Especial, con la consiguiente baja en el Régimen General, con efectos de 1 de julio de 2012.

---

[706] OIT: *La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores*, cit., pág. 4.
[707] Resolución de la OIT sobre empleo de los jóvenes, de 15 de junio de 2005.
[708] COMISIÓN EUROPEA: *Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, 2006.

4.- El trabajo de los jóvenes extranjeros sin autorización de trabajo y de residencia

Siquiera un último apunte sobre la situación de los jóvenes extranjeros extracomunitarios que se encuentren sin la debida autorización de trabajo y de residencia y sin entrar a analizar los distintos procedimientos para obtener dichos documentos, la primera constatación es la grave indefensión en la que quedan, pues se unen dos grandes factores de trabajo sumergido: juventud e inmigración.

No cabe duda que conservan el derecho a la retribución por los servicios prestados[709], aun cuando el trabajo que realicen haya sido sumergido, de acuerdo con lo previsto en el art. 36.5 LO 4/2000: "la carencia de la autorización de residencia y trabajo, sin perjuicio de las responsabilidades del empresario a que dé lugar, incluidas las de Seguridad Social, no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero, ni será obstáculo para la obtención de las prestaciones derivadas de supuestos contemplados por los convenios internacionales de protección a los trabajadores u otras que pudieran corresponderle, siempre que sean compatibles con su situación", pero sin acceso a las prestaciones por desempleo.

En efecto, constituye despido improcedente el cese del trabajador por falta de renovación de los permisos de residencia y trabajo, puesto que el adecuado encaje legal del cese por esta causa, es la extinción del contrato por ineptitud sobrevenida del trabajador[710].

Sin embargo, y pese a la situación de exclusión social en la que se encuentran, carecen de la posibilidad de acceder a las medidas previstas a lo largo de este Capítulo. No pueden acceder a la renta garantizada regulada por la Ley 7/2010 en Castilla y León pues no pueden inscribirse como demandantes de empleo y por ambos motivos, no entran dentro del ámbito de actuación de las empresas de inserción; tampoco pueden ser socios de cooperativas, ni trabajadores en sociedades laborales, centros especiales de empleo o fundaciones, pues no tienen las preceptivas autorizaciones de trabajo por cuenta ajena o propia. En fin, tampoco están incluidos en los programas de fomento de empleo por el motivo antes apuntado.

En cambio, cuantos jóvenes extranjeros estén en alguno de los supuestos admitidos para su inscripción como demandantes de empleo regulados por la Orden TAS/3698/2006, de 22 de noviembre, que regula la inscripción de trabajadores extranjeros no comunitarios en los Servicios Públicos de Empleo y en las Agencias de Colocación (a saber, en un elenco no exhaustivo, cuenten con autorización de residencia temporal o acreditación de tutela, sean apátridas, cónyuges o hijos de extranjero residente en España con una autorización renovada, hayan nacido y sean residentes en España, sean hijo o nieto de español de origen o extranjeros nacionales de países con los que España tenga suscrito un acuerdo internacional en virtud del cual no se considere la situación nacional de empleo para la concesión del permiso de trabajo) podrán ser beneficiarios de las medidas de fomento de empleo ya analizadas frente a una oferta de trabajo o tramitar la preceptiva autorización para una prestación de servicios de forma autónoma y en ambos casos lucrar las subvenciones contempladas.

Como excepciones, y solamente los extranjeros entre dieciséis y dieciocho años, tutelados por la entidad de protección de menores competente, no necesitan autorización de trabajo, para aquellas actividades que, a propuesta de la mencionada entidad, mientras permanezcan en esa situación, favorezcan su integración social (art. 41.1.j LO 4/2000). Una vez alcanzada la mayoría de edad, de acuerdo con el art. 35 LO 4/2000 "las Comunidades Autónomas desarrollarán las políticas necesarias para posibilitar la inserción de los menores en el mercado laboral cuando alcancen la mayoría de edad".

Tampoco aquellos menores en edad laboral que cuenten con autorización de residencia por reagrupación familiar precisan de autorización de trabajo, pues cuando alcancen la edad

[709] STSJ Madrid 23 diciembre 2010 (AS 2011, 808).
[710] SSTSJ Castilla y León/Burgos 28 mayo 2009 (AS 2009, 2197) y País Vasco 5 octubre 2010 (AS 2011, 985).

laboral, la de residencia habilitará para trabajar sin necesidad de ningún otro trámite administrativo (art. 19.1 LO 4/2000).

VI.- Dificultades y propuestas para la inserción laboral de los jóvenes provenientes de centros de internamiento y de centros de alojamiento alternativos

En el elenco de colectivos incluidos en el difuso concepto de excluidos sociales con mayor dificultad para acceder al mercado de trabajo aparecen los menores en centros de internamiento.

Aun cuando los datos en Castilla y León invitan a la esperanza, en tanto sólo 116 personas estuvieron sujetas a un expediente de ejecución de internamiento en 2010 y en su conjunto, los expedientes de ejecución que implicaron la imposición de una condena sumaron un total de 1.508, lo que supuso una reducción en 2010 de un 21% en relación al año anterior, el número de sancionados mueve a la reflexión sobre sus posibilidades de futuro[711].

Qué duda cabe que se trata de jóvenes, pero no pueden competir en igualdad de condiciones que el resto. Por ello, las acciones que luchan por su inserción cabe agruparlas en tres: en primer lugar, apostar por su formación, cuyo ámbito y objeto ha sido ya examinado en el Capítulo pertinente; en segundo, y a semejanza de los penados en instituciones penitenciarias, coadyuvar en su reinserción a través del trabajo retribuido a mejorar su capacidad laboral con actividades en beneficio de la comunidad; y en tercero, facilitar el tránsito de la institución al mundo laboral a través de diversas medidas puestas en marcha por los poderes públicos.

Como segunda vía, los menores internados en centros de internamiento tienen derecho, según reconoce el art. 56.2.j LO 5/2000, a una formación laboral adecuada, a un trabajo remunerado, dentro de las disponibilidades de la entidad pública, y a las prestaciones sociales que pudieran corresponderles cuando alcancen la edad legalmente establecida. La prestación de servicios por cuenta ajena puede desarrollarse a través de dos vínculos distintos:

a) El menor puede tener un contrato de trabajo común cuando la relación laboral de los internos se desarrolle fuera de los centros y esté sometida a un sistema de contratación ordinaria con empresarios. Esta relación se regula por la legislación laboral común, sin perjuicio de la supervisión que en el desarrollo de estas contratos se pueda realizar por la entidad pública competente sobre su adecuación con el programa de ejecución de la medida (art. 53 RD 1774/2004).

b) El joven estará vinculado por una relación laboral especial según establece el art. 39 Ley 53/2002, de 30 de diciembre, el cual regula como relación laboral de carácter especial la de los menores sometidos a la ejecución de medidas de internamiento, incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, cuando el trabajo productivo se desarrolle dentro de los centros específicos para menores infractores.

En este caso, su empleador no es una empresa privada, sino la entidad pública correspondiente o la persona física o jurídica con la que tenga establecido el oportuno concierto, sin perjuicio, en este último caso, de la responsabilidad solidaria de la entidad pública respecto de los incumplimientos en materia salarial y de seguridad social.

En cualquiera de ambas modalidades, su actividad laboral, como menores que son, está sometida a las siguientes limitaciones --ya examinadas en el apartado correspondiente del estudio y a él cabe remitirse para su análisis--: no podrán realizar trabajos nocturnos, ni actividades o puestos de trabajo prohibidos a los menores; tampoco podrán realizar horas

[711] Memoria de la Fiscalía de 2010.

extraordinarias, ni una jornada de más de ocho horas diarias de trabajo efectivo, incluyendo, en su caso, el tiempo dedicado a la formación; por lo que se refiere a los descansos, si la jornada diaria excede de cuatro horas y media, tendrán derecho a un descanso no inferior a 30 minutos; el descanso semanal será como mínimo de dos días ininterrumpidos.

Las partes de la relación laboral de carácter especial de los menores internados, incluidos en el ámbito de aplicación de la LO 5/2000, y serán beneficiarios de las bonificaciones establecidas para la cotización a la Seguridad Social por los conceptos de recaudación conjunta respecto de los penados que realicen actividades laborales en instituciones penitenciarias (disposición adicional trigésima LGSS).

Al margen de la relación de trabajo productivo, el art. 20 del RD 1774/2004, regula las prestaciones que este colectivo puede hacer en beneficio de la comunidad, las cuales, aunque no serán retribuidas, podrán ser indemnizadas por la entidad a cuyo beneficio se realicen, la cual comprenderá, en su caso, los gastos de trasporte y la manutención.

Durante la realización de esta prestaciones el menor que tenga la edad legal requerida, tendrá derecho a la misma protección que la prevista en materia de Seguridad Social para los sometidas a la pena de trabajo en beneficio de la comunidad por la legislación penitenciaria y estará protegido por la normativa laboral en materia de prevención de riesgos laborales; cuando no alcance esa edad , el menor estará asegurado por los accidentes que pudiera padecer en el desempeño de la prestación que en ningún caso será inferior a la regulada por la normativa laboral en materia de prevención de riesgos laborales.

Por último, como tercera acción dirigida a la incorporación al mundo productivo y por ende, a la sociedad, procede destacar cuantas previsiones están destinadas a actuar de puente entre el internamiento y el trabajo productivo.

Una vez finalizado el proceso de internamiento, los jóvenes procedentes de este tipo de centros, se enfrentan a severas dificultades para acceder al mercado de trabajo. Por ello, han sido varias las medidas que tanto el legislador español como autonómico, ha previsto para soslayar o, cuanto menos, paliar esos obstáculos.

De acuerdo con el art. 115 Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León, la intervención desarrollada por la Comunidad Autónoma en el marco de la ejecución de las medidas impuestas por los Juzgados de Menores, de orientación primordialmente educativa, está dirigida a procurar el desarrollo integral y la inserción social y familiar del menor infractor, entendiéndose también por tal, en su caso, el mayor de dieciocho años al que aquéllas sean aplicadas de conformidad con lo previsto en la legislación vigente. De igual modo, puede desplegar actuaciones de seguimiento, al objeto de constatar la evolución del proceso de integración y prevenir, en su caso, futuras infracciones o situaciones de inadaptación o desajuste social. De conformidad con el precepto precedente, el art. 10 Decreto 63/2011, de 27 de octubre, por el que se regula la intervención administrativa y la organización y funcionamiento de los servicios y centros específicos destinados a menores infractores, las actuaciones de apoyo post-medida están orientadas a facilitar la inserción social, y en su caso laboral, del menor una vez finalizada la medida impuesta y favorecer una transición normalizada hacia la vida adulta[712].

Por ejemplo, el Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León prevé la incorporación de técnicos de inserción laboral que faciliten el desarrollo de actuaciones a la carta para la formación profesional y la incorporación al mercado laboral de los menores y jóvenes durante el cumplimiento de medidas judiciales. Por su parte, el art. 16 Ley 11/2002, de Juventud de Castilla y León ordena “desarrollar acciones de orientación educativa y socializadora para los jóvenes infractores a los que sea de aplicación la legislación reguladora de la responsabilidad penal de los menores”.

[712] Por ejemplo, en colaboración con la Fundación Diagrama a través del Programa de Lucha Contra la Discriminación la Comunidad lleva a cabo un programa de acceso al mercado laboral, de menores y jóvenes provenientes del sistema de protección y reforma a través de Itinerarios Individuales de Inserción que incluyen orientación, acompañamiento, capacitación, formación ocupacional, formación profesional y practicas formativas en empresas.

Han sido considerados, como ya se ha examinado, colectivo en riesgo de exclusión social y, como tal, susceptible de ser contratados como trabajadores de inserción en dichas empresas de acuerdo con el art. 2.1f) Ley 44/2007 y recibir las bonificaciones a ellos vinculadas. Además, al ser menores de 30 años, tienen abierto el acceso tanto a los contratos para la formación y a las medidas de fomento de empleo de jóvenes previstas para la generalidad del colectivo y analizadas en el Capítulo correspondiente.

VII.- Bibliografía

AA.VV.: *Comentarios a las Leyes laborales. El Estatuto de los Trabajadores* (BORRAJO DACRUZ, E., Dir.), T. II, Madrid (Edersa), 1987.

-- *Derecho y retraso mental. Hacia un estatuto jurídico de la persona con retraso mental* (SEOANE RODRÍGUEZ, J.A., Coord.), A Coruña (Paideia), 1999.

-- *Factbook. Relaciones laborales*, Elcano (Aranzadi-Thompson), 2001.

-- *Tratado práctico de Derecho del Trabajo y Seguridad Social* (MARTÍN VALVERDE, A. y GARCÍA MURCIA, J., Dir. y Coord.), Pamplona (Aranzadi), 2002.

--"Crecimiento Económico e Inclusión Social en Castilla y León", Documento técnico.

AA.VV. (MONZÓN, J.L., Coord.): *Informe para la elaboración de una Ley de fomento de la economía social*, 2009.

AA.VV.: Diagnóstico de situación del voluntariado en España, 2005-2009.

ÁLVAREZ CUESTA, H.: "La relación laboral especial de los discapacitados en los centros especiales de empleo", *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo, Mercado de trabajo, economía y sociedad*, núm. 5, 2004.

--"Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre", *Tribuna Social*, núm. 214, 2008.

--"Lagunas y puentes en la protección de las rentas de inserción autonómicas", en AA.VV.: *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado Estado de las Autonomías. XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Valencia (Tirant lo blanch), 2011.

ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: "La regulación especial del trabajo de los minusválidos (I y II)", *RL*, T. I, 1987.

ARGÜELLES BLANCO, A.R.: "Capítulo III. Trabajadores asalariados", en AA.VV.: *Tratado práctico de Derecho del Trabajo y Seguridad Social* (MARTÍN VALVERDE, A. y GARCÍA MURCIA, J., Dir. y Coord.), Pamplona (Aranzadi), 2002.

ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A.: "El concepto de exclusión en política social", Unidad de Políticas Comparadas CSIC, 2002.

AZNAR LÓPEZ, M.; AZUA BERRA, P. y NIÑO RÁEZ, E.: *Integración social de los minusválidos. Comentarios a la Ley 13/82, de 7 de abril*, Madrid (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), 1982.

BARREIRO GONZÁLEZ, G.: *Diligencia y negligencia en el cumplimiento. Estudio sobre la prestación del trabajo debida por el trabajador*, Madrid, 1981.

BAUDET-CAILLE, V.: *L'insertion par l'activité économique*, París (ASH Édition), 2001.

BENLLOCH SANZ, P.: *La actividad en régimen de voluntariado*, Cizur Menor (Thomson-Aranzadi), 2007.

--"La actividad del voluntariado", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V. y CARDENAL CARRO, M., Dirs.): *Las relaciones laborales especiales y contratos con particularidades*, Cizur Menor (Thomson-Aranzadi), 2011.

BLANCO RUIZ, J.F.: "Consideraciones teórico-prácticas en torno a la génesis de una fundación benéfico-asistencial: qué es y cómo se constituye una fundación de este carácter", *Cuadernos de acción social*, núm. 4, 1987.

BURGOS ROSADO, L.: "El autoempleo como fórmula de emancipación de los jóvenes. Especial referencia a las empresas de economía social", en AA.VV. (MORGADO PANADERO, P., Coord.): *Jóvenes y políticas públicas*, Madrid (La Ley), 2007.

CACHÓN RODRÍGUEZ, L.: "La formación y los nuevos yacimientos de empleo en España", *Reis*, núms. 77-78, 1997.

CÁMARA BOTÍA, A.: "Las empresas de inserción: aspectos laborales", Revista Española de Derecho del Trabajo, núm. 135, 2007.

CAMPS RUIZ, L.M.: "La relación laboral especial de los trabajadores minusválidos con los centros especiales de empleo", en AA.VV.: *Comentarios a las Leyes laborales. El Estatuto de los Trabajadores* (BORRAJO DACRUZ, E., Dir.), T. II, Madrid (Edersa), 1987.

CARDENAL CARRO, M.: "Una propuesta sobre el concepto de deportista profesional. (Nota extrapolable al ámbito de aplicación de otras relaciones laborales especiales)", *RMTIN*, núm. 83, 2009.

CARRIL VÁZQUEZ, X.M.: "Sobre el trabajo y la protección social de la persona con retraso mental", en AA.VV.: *Derecho y retraso mental. Hacia un estatuto jurídico de la persona con retraso mental* (SEOANE RODRÍGUEZ, J.A., Coord.), A Coruña (Paideia), 1999.
CAVAS MARTÍNEZ, F.: "Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia", *AS*, núm. 13, 2006 (BIB 2006\1354).
--"Prestaciones del sistema", en AA.VV. (MONTOYA MELGAR, A., Dir.): *La protección de las personas dependientes. Comentario a la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Madrid (Thomson-Civitas), 2007.
CAVAS MARTÍNEZ, F. y HIERRO HIERRO, F.J.: "El contrato de trabajo en la agricultura: particularidades y sistemas de explotación alternativos", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V. y CARDENAL CARRO, M., Dirs.): *Las relaciones laborales especiales y contratos con particularidades*, Cizur Menor (Thomson-Aranzadi), 2011.
CIRIA, J.: "El futuro de la ganadería en Castilla y León", en AA.VV.: *El futuro de la agricultura en Castilla y León*, León (Caja España), 2008.
COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *El empleo en Europa*, Luxemburgo (Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas), 1990.
-- *Libro Blanco del Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Bruselas (Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas), 1993.
COMISIÓN EUROPEA: *Iniciativas locales de desarrollo y empleo. Encuesta en la Unión Europea*, Bruselas-Luxemburgo, 1995.
COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión sobre el Trabajo no Declarado*, Bruselas, 1998.
COMISIÓN EUROPEA: *Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, 2006.
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: "Informe sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad y propuestas para su reactivación", en *Informe* de 1995.
-- *Dictamen 6/2007, sobre el Anteproyecto de Ley para la regulación del régimen de las empresas de inserción*, CES, Madrid, 2007.
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA PROVINCIA DE JAÉN: *Población en riesgo de exclusión social en la provincia de Jaén y las empresas de inserción como respuesta de integración socio-laboral*, Jaén, 2001.
COURBEINASSE, P.: *Emploi, insertion et formation professionnelle*, París (Le Moriteur), 2007.
CRUZ VILLALÓN, J.; RODRÍGUEZ-RAMOS VELASCO, P. y GÓMEZ GORDILLO, R.: *Estatuto de los Trabajadores. Comentado*, Madrid (Tecnos), 2003.
CUEVAS GALLEGOS, J.: *Las cooperativas de trabajo asociado: otra forma de creación de empleo*, Granada (Comares), 2011.
DE LOJENDIO OSBORNE, I.M.: "Clases de fundación: aportaciones sociales", en AA.VV.: *Derecho Mercantil*, Madrid (Marcial Pons), 2003.
DE NIEVES NIETO, N.: *Cooperativas de trabajo asociado: aspectos jurídico-laborales*, Madrid (Ces), 2005.
-- *La relación laboral de cooperación internacional*, Cizur Menor (Thomson-Civitas), 2008.
DÍAZ CASANOVA, M.: *El asociacionismo de los minusválidos, entre organización y movimiento social*, Madrid (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), 1985.
DE LA VILLA GIL, L.E.: "Los deportistas y el Derecho del Trabajo", en AA.VV.: *Estudios en homenaje del Prof. López-Rodó*, Santiago de Compostela (Universidad), 1972.
--"La regulación del empleo de los minusválidos en España. Esquema para un estudio", *TS*, núm. 55, 1995.
--"La economía sumergida y los arañazos superficiales a la realidad social a través de las medidas adoptadas por el gobierno. Breve comentario al Real Decreto-Ley 5/2011, de 29 de abril", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 26, 2011.
ESPÍN SÁEZ, M.: "El socio trabajador de sociedad laboral", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 4, 2003.
ESTEBAN LEGARRETA, R.: "La relación laboral especial de los minusválidos", *TS*, núm. 91, 1998.
-- *Contrato de trabajo y discapacidad*, Madrid (Ibidem), 1999.

ESTIVILL, J.: *Panorama de la lucha contra la exclusión social. Concepto y estrategias*, OIT, Ginebra, 2003.
FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: "La delimitación entre deportista aficionado y profesional. Importancia sustancial y procesal de la calificación. Incumplimiento de precontrato y aplicabilidad de su cláusula penal", *Poder Judicial*, núm. 25, 1992.
--"Amateurismo marrón. (Los profesionales del deporte encubiertos)", *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 19, 2007.
-- y AGRA VIFORCOS, B.: "Capítulo 2. La incorporación del trabajador a la empresa y su formalización. 2.1. Concepto de trabajador", en AA.VV.: *Factbook. Relaciones laborales*, Elcano (Aranzadi-Thompson), 2001.
-- y ÁLVAREZ CUESTA, H.: "Traspasos", en AA.VV.: *Los deportistas profesionales: estudio de su régimen jurídico laboral y de Seguridad Social*, Granada (Comares), 2010.
-- y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.: "Una vez más sobre las difíciles, y no resueltas fronteras entre el profesional del deporte y el falso amateur", *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 15, 2005.
FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.; TASCÓN LÓPEZ, R.; ÁLVAREZ CUESTA, H. y QUIRÓS HIDALGO, J.G.: *Los minusválidos en el mercado laboral: incentivos a su contratación y régimen jurídico de su prestación de servicios*, León (Universidad), 2004.
--"Implicaciones jurídicas del consumo de tabaco en el ámbito de las relaciones laborales: QUO VADIS?", Revista de Trabajo y Seguridad Social del Centro de Estudios Financieros, núm. 273, 2005.
FERNÁNDEZ VILLA, M.I. y GALLEGO, F.M.: *Balance social. Fundamentos e implementación*, Medellín (UPB), 1996.
FOLIA (Franco & Guilló)- Observatorio del Voluntariado PVE: Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España. Estudio y sistema de indicadores clave. Madrid: Plataforma del Voluntariado de España, 2010.
FUNDACIÓN EUROPEA PARA MEJORES CONDICIONES DE VIDA Y TRABAJO: *Medidas para abordar el trabajo no declarado en la Unión Europea*, 2008, en http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf.
GALA DURÁN, C.: "LA relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajan en los centros especiales de empleo", *TL*, núm. 55, 2000.
GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *Autoempleo y trabajo asociado: el trabajo en la economía social*, Córdoba (Universidad), 2002.
GARCÍA MURCIA, J.: "La integración laboral del minusválido: líneas maestras de nuestro ordenamiento", *TL*, núm. 7, 1986.
GARCÍA NINET, I.: "Régimen jurídico del voluntario", *Revista General de la. Seguridad Social*, núm. 18, 1983.
GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, Valencia (Tirant lo blanch), 2000.
GONZÁLEZ DEL REY, I.: "Fomento del empleo y protección por desempleo de los trabajadores de las empresas de economía social en las últimas reformas laborales", en AA.VV.: *Desempleo*, Madrid (MTAS), 2003.
-- *El trabajo asociado: cooperativas y otras sociedades de trabajo*, Cizur Menor (Thomson-Aranzadi), 2008.
GONZÁLEZ DEL REY, I. y RODRÍGUEZ CARDO, I.A.: "Socios de cooperativas", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V. y CARDENAL CARRO, M., Dirs.): *Las relaciones laborales especiales y contratos con particularidades*, Cizur Menor (Thomson-Aranzadi), 2011.
HIERRO HIERRO, J.: "Las relaciones laborales en las cooperativas de trabajo asociado", *AS*, núm. 20, 2003 (BIB 2004\84).
IGARTUA MIRÓ, Mª.T.: *Visión panorámica de las relaciones laborales de carácter especial*, Murcia (Laborum), 2003.
JIMÉNEZ LARA, A.: Las personas con dependencia en Castilla y León, http://www.jcyl.es/web/jcyl/Familia/es/Plantilla100/1273563740601/_/_/_..
LLUIS Y NAVAS, J.: *Derecho de cooperativas (Estudio de la legislación, la jurisprudencia, sus bases doctrinales, sus problemas prácticos y del Reglamento de 1971)*. T. I, Barcelona (Bosch), 1972.
LÓPEZ I MORA, F.: "Las sociedades laborales a reforma", en AA.VV.: *El empresario laboral. Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Camps Ruiz con motivo de su jubilación*, Valencia (Tirant lo blanch), 2010.

LUJÁN ALCARAZ, J.: "El socio trabajador de las cooperativas de trabajo asociado en la Ley 27/1999", *AS*, T. V, 1999 (BIB 1999\1538).
--"Empresas de inserción", *AS*, núm. 20, 2007.
MANTECA VALDELANDE, V.: "La Ley de Dependencia", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 728, 2007 (BIB 2007\472).
MARTÍN VALVERDE, A.: "La política de empleo: caracterización general y relaciones con el Derecho del Trabajo", *DL*, núm. 9, 1983.
MERCADER UGUINA, J.R. *et alii*: *Fundaciones laborales. Herramienta para canalizar la responsabilidad social empresarial*, Valencia (Tirant lo blanch), 2010.
MIRANDA ESCOLAR, B. y RICO GONZÁLEZ, M.: "La agricultura de Castilla y León: situación actual y retos de futuro", en AA.VV.: *El futuro de la agricultura en Castilla y León*, León (Caja España), 2008.
MONTOYA MELGAR, A.: "Sobre el socio-trabajador de la cooperativa de trabajo asociado", en AA.*VV.: Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del Profesor Bayón*, Madrid (Tecnos), 1980.
-- *et alii*: *Comentarios al Estatuto de los Trabajadores*, Aranzadi, Pamplona, 1997.
OCDE: *OECD Employement Outlook: Towards more and better jobs*, 2003.
OIT: *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2004-2005: empleo, productividad y reducción de la pobreza,* Ginebra (OIT), 2005.
-- *El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente*, Ginebra (OIT), 2005.
-- *La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores*, Ginebra (OIT), 2010.
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO: *Programa de Trabajo de Doha, anexo A: Marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura*, Decisión adoptada por el Consejo General el 1.º de agosto de 2004.
RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "Centros especiales de empleo y cuota de reserva para trabajadores con minusvalía", *RL*, núm. 5, 2000.
RODRÍGUEZ RAMOS, Mª.J.: "La embriaguez habitual o toxicomanía", en AA.VV. (GORELLI HERNÁNDEZ, J., Coord.): *El despido. Análisis y aplicación práctica*, Tecnos, Madrid, 2004.
ROJO GIMÉNEZ, C.: "Empresas de inserción en Castilla y León", CIRIEC-ESPAÑA, núm. 36, 2000.
ROJO TORRECILLA, E.: "Las políticas de empleo. Especial consideración de las medidas de apoyo a las empresas de trabajo asociado", en AA.VV.: *Sociedades cooperativas, régimen jurídico y gestión económica*, Madrid (Ibidem), 1999.
ROQUETA BUJ, R.: *Los deportistas profesionales. Régimen jurídico laboral y de Seguridad Social*, Valencia (Tirant lo blanch), 2011.
SÁNCHEZ-CERVERA SENRA, J.M. y SÁNCHEZ-CERVERA VALDÉS, J.M.: *Los trabajadores discapacitados*, Valencia (CISS Praxis), 2000.
SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: "Excluidos sociales: empleo y protección social", Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, núm. 59, 2005
SANCHÍS, E.: "Trabajo no remunerado y trabajo negro en España", *Papers*, núm. 75, 2005.
SEMPERE NAVARRO, A.V.: "El trabajo de los minusválidos: problemas de su regulación", *TS*, núm. 91, 1998.
--"El trabajo de los minusválidos tras el RD 427/1999, de 12 de marzo", *AS*, T. V, 1999.
--"Antecedentes y estructura de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre (RCL 2006, 2226), de dependencia", *Aranzadi Social*, núm. 17, 2006 (BIB 2006\1829).
--; CANO GALÁN, Y.; CHARRO BAENA, P. y SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C.: *Políticas sociolaborales*, Tecnos, Madrid, 2005.
-- y MARTÍN JIMÉNEZ, R.: *El empleo sumergido. Comentarios al RD-Ley 5/2011, de 29 de abril*, Valencia (Tirant lo blanch), 2011.
SUÁREZ CORUJO, B.: "Dependencia y Estado autonómico: el encaje competencial del proyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia", *RL*, núm. 14, 2006.
TASCÓN LÓPEZ, R.: *Aspectos jurídico-laborales de la responsabilidad social corporativa*, Madrid (CEF), 2008.
THUY, P.; HANSEN, E. y PRICE, D.: *El servicio público de empleo en un mercado de trabajo cambiante. Papel, funciones y recursos del servicio público de empleo*, Madrid (MTAS), 2001.

TOSCANI GIMÉNEZ, D.: “Algunas observaciones críticas sobre el largo y tortuoso camino para el reconocimiento de la situación de dependencia”, *AS,* núm. 14, 2009 (BIB 2009\1796).
TUSET DEL PINO, P.: *La contratación de trabajadores minusválidos*, Pamplona (Aranzadi), 2000.
VALDÉS DAL-RÉ, F.: “Servicios públicos de empleo, crisis económica y paro”, *RL*, T. II, 1993.
VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: “Regulación de las empresas de inserción: marco normativo y análisis económico”, Revista de Trabajo y Seguridad Social del Centro de Estudios Financieros, núm. 298, 2008.
-- *Empresa de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, Granada (Comares), 2008.
VATTIER FUENZALIDA, C.: “Concepto, constitución y dotación de la Fundación”, en AA.VV.: *Estudios en homenaje a la profesora Teresa Puente*, Valencia (Universidad), 1996.
VIDAL, S.: “La economía sumergida, un mal crónico”, *Escritura Pública*, núm. 49, 2008.
VIQUEIRA PÉREZ, C.: “Las especialidades de las relaciones de trabajo en inserción”, Revista General de Derecho, núm. 17, 2008.

Abreviaturas

ATA	Asociación de Trabajadores Autónomos
CC.OO	Sindicato Comisiones Obreras
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEPYME	Confederación española de pequeña mediana empresa
CCPL	Convenio Colectivo del personal de la Administración de la Comunidad de Castilla y León
DRETA	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
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público
ET	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
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
LBE	Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo
LBRL	Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 7 de abril
LCAP	Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
LE	Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo
LETA	Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto de Trabajo Autónomo
LETT	Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal
LFPCL	Ley 5/2005, de 24 de mayo de la función pública de Castilla y León.
LGSS	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
LISMI	Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos
LISOS	Real Decreto Legislativo 2/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del orden social
LJCA	Ley 28/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LJS	Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social
LMRFP	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública
LOE	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LOIEMH	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres
LOPD	Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal
LPL	Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral
LPRL	Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales
LRJAP	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
ORETA	Orden de 20 de septiembre de 1970. Normas para la aplicación y desarrollo del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por cuenta propia o autónomos.
PEE	Revista Papeles de Economía Española
RDS	Revista Derecho Social
RETA	Régimen Especial de Seguridad Social de Trabajadores Autónomos
RFDUCM	Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TFUE	Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TUE	Tratado de la Unión Europea;
UGT	Sindicato Unión General de Trabajadores

****

AA	Revista Actualidad Administrativa
AL	Revista Actualidad Laboral
AS	Revista Aranzadi Social
ATCo	Auto del Tribunal Constitucional
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC	Código Civil
CC.AA	Comunidad(es) Autónoma(s)
CE	Constitución Española
CES	Consejo Económico y Social
CESCYL	Consejo Económico y Social de Castilla y León
Cont-Admtivo	Contencioso-Administrativo
CP	Código Penal
DA	Revista Documentación Administrativa
DL	Documentación Laboral
ETT/s	Empresa/s de Trabajo Temporal
INEM	Instituto Nacional de Empleo
INSHT	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
ISM	Instituto Social de la Marina
JA	Revista Justicia Administrativa
JL	Revista Justicia Laboral
MAC	Método Abierto de Coordinación
MAP	Ministerio para las Administraciones Públicas
MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
NTP	Nota Técnica de Prevención
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OM	Orden Ministerial
PJ	Revista Poder Judicial
RAAP	Revista Andaluza de Administración Pública
RAP	Revista de Administración Pública
Red-EURES	European Employment Services
RD	Real Decreto
RD-Ley	Real Decreto-Ley
RDP	Revista de Derecho Público
RDS	Revista de Derecho Social
RDT	Revista de Derecho del Trabajo
REALA	Revista Española de Administración Local y Autonómica
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional
REDT	Revista Española de Derecho del Trabajo
REP	Revista de Estudios Políticos
RGD	Revista General de Derecho
RGAP	Revista Gallega de Administración Pública
RGDS	Revista Gallega de Derecho Social
RGLJ	Revista General de Legislación y Jurisprudencia
RIT	Revista Internacional del Trabajo
RL	Revista Relaciones Laborales
RMTAS	Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
RMTIn	Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración
RPS	Revista de Política Social
RSS	Revista de Seguridad Social
RTL	Revista Técnico Laboral
RTSS	Revista de Trabajo y Seguridad Social
RTSS(CEF)	Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública

RXG	Revista Xurídica Galega
SIPES	Servicios Integrados para el Empleo
SISPE	Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo
SNCFP	Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional
SNE	Sistema Nacional de Empleo
SPEE	Servicio Público de Empleo Estatal
STCo	Sentencia del Tribunal Constitucional
STCT	Sentencia del Tribunal Central de Trabajo
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TCo	Tribunal Constitucional
TCT	Tribunal Central de Trabajo
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TRADE	Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente
TS	Revista Tribuna Social
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia

****

AA.VV.	Autores Varios
Ar.	Aranzadi (Repertorio de Jurisprudencia)
art./s	artículo/s
cit.	citado
D	Decreto
ed.	edición
et alii	y otros
JUR/RJ	Jurisprudencia *WestLaw*
LO	Ley Orgánica
O	Orden
pág./s	página/s
RD	Real Decreto
s/a	sin año
ss.	siguientes
T.	Tomo
TOL	Jurisprudencia *Tirant on Line*
Vol.	Volumen