LAS MEDIDAS DE ESTÍMULO A LA CREACIÓN DE EMPLEO JUVENIL CONTENIDAS EN LA LEY 11/2013 DE 26 DE JULIO, DE MEDIDAS DE APOYO AL EMPRENDEDOR Y DE ESTÍMULO DEL CRECIMIENTO Y DE LA CREACIÓN DE EMPLEO: PUNTOS CRÍTICOS

ESTHER GUERRERO VIZUETE

Profesora Asociada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad Rovira i Virgili

Palabras Clave: Empleo juvenil, políticas de empleo, ley 11/2013

EXTRACTO

Los altos índice de desempleo juvenil han llevado al legislador a adoptar medidas dirigidas a incentivar la contratación de este colectivo, tradicionalmente considerado como prioritario en el ámbito de las políticas de empleo. En este sentido, la Ley 11/2013 de 26 de julio pretende corregir la baja empleabilidad de los jóvenes con incentivos dirigidos a proporcionarles formación y/o experiencia laboral.

Estamos en presencia del último capítulo de una serie de modificaciones legislativas, que se han ido sucediendo desde el inicio de la crisis, en las que la activación de la economía y el fomento del empleo han derivado en la adopción de una serie de medidas que, bajo el auspicio de la flexibilización, retornan a la temporalidad de épocas pasadas.

Este trabajo aborda las medidas implementadas por la norma en orden a favorecer la contratación de los trabajadores jóvenes, analizando algunas de las carencias de las que adolece.

Key Words: Youth employment, employment policies, law 11/2013

ABSTRACT

The high rate of youth unemployment have led the legislator to adopt measures aimed at encouraging the hiring of this group, traditionally considered as a priority in the field of employment policies. In this sense, the 112013 law of 26 July intended to correct low employability of young people with incentives to provide them training I work experience.

We are in the presence of the latest chapter in a series of legislative amendments, which have been going on since the beginning of the crisis, in which the activation of the economy and the promotion of employment have resulted in the adoption of a series of measures that, under the auspices of the relaxation, return to the temporality of past eras.

This paper deals with the measures implemented by the standard in order to promote the recruitment of young workers, analyzing some of the shortcomings that suffers.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LOS ESTÍMULOS A LA CONTRATACIÓN DE JÓVENES DESEMPLEADOS CONTENIDOS EN LA LEY 11/2013, DE 26 DE JULIO
   2.1. Modalidades de contratación previstas por la Ley 11/2013: aspectos individualizadores
   2.1.1. Contrato a tiempo parcial con vinculación formativa
   2.1.2. Contrato indefinido a favor de un joven menor de 30 años
   2.1.3. Primer empleo joven
   2.1.4. Contratos en prácticas
3. PUNTOS CRÍTICOS DE LAS MEDIDAS DE ESTÍMULO A LA CREACIÓN DE EMPLEO JUVENIL CONTENIDAS EN LA LEY 11/2013, DE 26 DE JULIO

1. INTRODUCCIÓN

Constituyendo el desempleo el problema más grave de la economía española[1], la adopción de medidas que estimulen el crecimiento de la tasa de empleo deviene en una necesidad imperativa. La rigidez de nuestro mercado de trabajo ha actuado como catalizador de un continuado proceso de destrucción del empleo, cuya reestructuración ha de ser afrontada, en opinión del legislador, con medidas flexibilizadoras impuestas unilateralmente bajo el paradigma de la necesaria competitividad y productividad. Estamos ante unas carencias arrastradas a través de los distintos ciclos económicos que han convertido nuestro modelo de relaciones laborales en un sistema extremadamente sensible a los cambios socio-económicos y cuya consecuencia más inmediata se ha traducido en una elevada tasa de desocupación.

Reiteradamente, el reformador ha dejado constancia de esta realidad y su necesidad de cambio a la hora de justificar el contenido de las medidas adoptadas a través de las diferentes reformas llevadas a cabo, con un mayor o menor alcance, en los últimos tiempos. Como denominador común de todas ellas figura la recuperación del empleo, la cual se erige en idea fuerza aunando objetivos, entre otras, en la ley 35/2010, la Ley 3/2012, el Real Decreto-Ley 4/2013 de 22 de febrero[2] y ahora en la Ley 11/2013 de 26 de julio, de medidas de apoyo

[1] Para el 77,30% de la población el paro es el principal problema que existe actualmente en España. Barómetro del CIS correspondiente a septiembre de 2013, disponible en www.cis.es. En este sentido, los datos del paro correspondientes al segundo trimestre de 2013 arrojan una cifra que se sitúa alrededor de los 5.977.500 parados, lo cual representa el 26,26% de la población activa. (www.ine.es).

[2] Este singular mecanismo de producción normativa se justifica en la urgente necesidad de mejorar la eficacia de nuestro mercado de trabajo, fomentando la creación de empresas y favoreciendo la empleabilidad y la contratación de trabajadores; unas necesidades que, en opinión del gobierno, no se compadecen bien con un procedimiento legislativo pausado como correspondería a las situaciones a las que pretende dar respuesta.

al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Esta nueva norma, como ella misma se encarga de revelar, tiene como finalidad iniciar una "segunda generación de reformas estructurales necesarias para volver a crecer y crear empleo"[3]. Este objetivo referido al incremento del nivel de empleo va especialmente encaminado a un colectivo que está sufriendo intensamente los efectos de esta crisis económica: los jóvenes[4]. Los datos del segundo trimestre de 2013 indican que más del 56% de los menores de veinticinco años están desempleados. Ciertamente, ellos son los grandes damnificados de esta situación ya que la inestabilidad económica está limitando exponencialmente sus posibilidades de incorporación y reinserción en el mundo laboral. Sin embargo, esta situación coyuntural no es la única desencadenante del desempleo juvenil. A ella ha de añadirse otra, llamémosla estructural, cuyo origen se encuentra en las deficiencias tanto del sistema educativo como del mercado de trabajo[5]. La atracción del empleo juvenil en la etapa de crecimiento económico hacia empleos de baja cualificación provocó el abandono escolar temprano de muchos jóvenes. A resultas de ello, en la situación actual de crisis económica nos encontramos con un importante colectivo de jóvenes que debido a su escasa cualificación tienen importantes dificultades para integrarse en el mercado de trabajo. Es por ello que la necesidad de luchar contra el desempleo juvenil y favorecer su empleabilidad es vista como una necesidad que ha de ser cubierta sin demora, pues la dificultad de integración en el mercado de trabajo de los jóvenes puede provocar "el denominado "efecto desánimo" ya que la destrucción de empleo y el aumento del tiempo de permanencia en el paro provocan una caída progresiva de la intensidad de búsqueda de trabajo de los jóvenes desempleados, lo que incrementa su propensión a transitar del desempleo a la inactividad"[6].

La intensa penetración de la crisis económica entre el colectivo de jóvenes menores de treinta años ha provocado una especial atención por parte de la Unión Europea, posteriormente trasladada a los estados miembros y en particular a España, siendo varios los instrumentos que se han ido sucediendo con el objetivo de implementar medidas dirigidas a aumentar la tasa de empleo

[3] Exposición de motivos. Apartado I.

[4] Por jóvenes debemos entender, según preconiza Naciones Unidas, aquellas personas entre 15 y 24 años, aunque nuestra normativa actual extiende sus efectos a todas aquellas que sean menores de 30 años. "Jóvenes que ni estudian ni trabajan: aprendiendo a conocerlos", Cuadernos Cauces núm. 22, 2013, pág. 31 (formato electrónico). Disponible en www.ces.es.

[5] Entre las deficiencias del sistema educativo se encuentran el abandono escolar temprano y la polarización de la educación. Entre las deficiencias del mercado de trabajo, la segmentación laboral y la ineficacia de las políticas activas de empleo. "Desempleo juvenil en España: causas y soluciones", 2011, Informe del BBVA. Disponible en www.serviciodeestudios.bbva.com

[6] "Jóvenes que ni estudian ni trabajan: aprendiendo a conocerlos", ob. cit. p. 29.

juvenil. Sin ánimo de ser exhaustivos, la Estrategia Europa 2020, en el marco de una estrategia de crecimiento para el periodo 2010-2020, sitúa entre sus objetivos la mejora del empleo y de la educación mediante el desarrollo de una economía inteligente, sostenible e integradora. En concreto, su consecución respecto del colectivo de jóvenes trata de ser realizado a partir de una serie de iniciativas que ponen el énfasis en la mejora de la educación y de las posibilidades de empleo. Sirva como ejemplo la iniciativa Juventud en Movimiento (2010) dirigida a aumentar la tasa de empleo juvenil mediante una mejor conexión entre la educación y la formación dispensadas a los jóvenes y sus necesidades reales[7]; la Iniciativa de Oportunidades para la juventud (2011), integrada en la anterior, en la que se diseña un conjunto de medidas para el periodo 2012-2013 destinadas a facilitar el retorno a la formación de quienes abandonan o carecen de estudios así como ayudar a los titulados universitarios a conseguir una experiencia laboral; o la Iniciativa de Empleo Juvenil también conocida como Garantía Juvenil (2012) dirigida a ofrecer a los jóvenes experiencias laborales, formación o cursos de reciclaje en el plazo máximo de cuatro meses desde la pérdida del empleo o la terminación de los estudios . Esta última está dirigida a aquellos países de la UE, entre ellos España, donde la tasa de paro entre los jóvenes es superior al veinticinco por ciento. Se prevé que esta medida aumente la calidad de las prácticas realizadas por los jóvenes en sus aspectos de contenido y protección social así como la movilidad en el empleo dentro de la UE. Conectada a esta medida, la Comisión Europea está elaborando un marco de calidad de las prácticas para evitar que se utilicen como fuente de mano de obra barata, que no proporcionen un aprendizaje adecuado o que deriven en un círculo vicioso de precariedad en el empleo.

A nivel nacional, la atención prioritaria que requieren los jóvenes en el contexto de las políticas activas de empleo ha tenido respuesta a través de instrumentos de distinto alcance. La Estrategia Española de Empleo (2011) se configura como el marco normativo de coordinación y ejecución de las políticas activas en nuestro país fijando unos objetivos coherentes con la Estrategia Europa 2020 y con los compromisos asumidos por nuestro país en los respectivos Planes Anuales de Reformas. En este sentido contiene medidas dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo, la promoción profe-

[7] Entre las medidas especificas que se contienen en esta iniciativa destacan las dirigidas a promover por un lado la movilidad en el empleo a través del programa "Tu primer trabajo EURES" y el "Monitor de ofertas de empleo" destinado a identificar puestos de trabajo disponibles asociados a las competencias necesarias en toda Europa y, por otro, la realización de un trabajo por cuenta propia mediante el "Instrumento Europeo de Microfinanciación Progress" destinado a apoyar a jóvenes empresarios potenciales.

sional de las personas ocupadas, y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social. Posteriormente, y con la finalidad de favorecer la inserción laboral de los jóvenes se diseña la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven (2013-2016), precedente del Real Decreto-Ley 4/2012 de 22 de febrero posteriormente subsumido en la Ley 11/2013 de 26 de julio, objeto del presente trabajo.

El fin que preside la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven (en adelante EEEJ) es favorecer la inserción de los jóvenes en el ámbito laboral y mejorar su situación en el mercado de trabajo. Con tal fin, aborda tanto los problemas estructurales del desempleo juvenil como los de índole coyuntural como consecuencia de la actual situación económica. Sus ejes de actuación se centran en la incentivación de la contratación y de la iniciativa empresarial entre los jóvenes, la adecuación de la formación y la educación a la realidad laboral y la reducción de la tasa de abandono escolar temprano. Para su puesta en práctica contempla la realización de cien medidas destinadas a favorecer la inserción laboral de los jóvenes tanto por cuenta propia como ajena, de las cuales quince se configuran como medidas de alto impacto a corto plazo (medidas de choque) y las restantes ochenta y cinco son de impacto a medio y largo plazo. A través de las primeras se persigue estimular la contratación y el emprendimiento joven, la mejora de la educación y la formación y la intermediación en el mercado de trabajo. Las segundas se dirigen a hacer frente a los problemas estructurales[8] que inciden en el empleo joven, especialmente el relacionado con la falta de una adecuada transición entre la escuela y el trabajo mediante una estrecha conexión entre la formación recibida y las necesidades reales del mercado laboral. Hay que acoger favorablemente la previsión de este último tipo de medidas aún cuando en el momento actual tendrán una escasa visibilidad al requerir un mayor tiempo de implementación, pues "no considerar el criterio del largo plazo en las estrategias y políticas de creación de empleo implica un alto riesgo de impulsar la generación de burbujas de empleo"[9]. Por otra parte, no debe olvidarse que la finalidad del sistema educativo en su conjunto no se centra únicamente en la mejora de aquella conexión, aún siendo la misma relevante, sino que, al tiempo, presenta una indispensable

[8] La Estrategia identifica como debilidades estructurales del empleo juvenil la alta tasa de abandono escolar, la marcada polarización del mercado de trabajo, el escaso peso relativo de la Formación Profesional de grado medio, la escasa empleabilidad de los jóvenes especialmente en lo relativo en al conocimiento de idiomas extranjeros, la alta temporalidad, la contratación parcial no deseada, el difícil acceso al mercado laboral de los grupos en riesgo de exclusión social y por último, la necesidad de mejorar los niveles de autoempleo e iniciativa empresarial entre los jóvenes.

[9] De la Torre García, C. y García Lombardía, P.: "Mercado laboral sostenible 2020 y responsabilidad social", La Ley, Madrid, 2010, pág. 28.

vertiente cívica, dirigida a " La preparación para el ejercicio de la ciudadanía y para la participación activa en la vida económica, social y cultural, con actitud crítica y responsable…" (art. 1.K Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo, de Educación).

En el marco de las medidas de alto impacto o de choque destacan las relativas a estimular la contratación de trabajadores jóvenes por parte de empresarios y trabajadores autónomos. Se prevén en concreto cuatro tipos de medidas dirigidas a este fin: vinculación formativa, micropyme y autónomo, contrato de primer empleo joven y contrato en prácticas. Todos estos estímulos se han visto posteriormente reflejados en la Ley 11/2013 de 26 de julio, cuyo contenido analizamos a continuación.

2. LOS ESTÍMULOS A LA CONTRATACIÓN DE JÓVENES DESEMPLEADOS CONTENIDOS EN LA LEY 11/2013, DE 26 DE JULIO

En este contexto socio-económico han sido varias las propuestas adoptadas para incentivar el empleo de este colectivo. Tras la Ley 3/2012 de 6 de julio, de reforma del mercado laboral, la Ley 11/2013 constituye el último capítulo de una serie de modificaciones legislativas que se han ido sucediendo desde el inicio de la crisis en las que la activación de la economía y el fomento del empleo han derivado en la adopción de una serie de medidas que, bajo el auspicio de la flexibilización, bien pueden ser calificadas de sobrerregulación del mercado de trabajo. La norma contiene dentro de su capítulo III del Título I un elenco de modalidades contractuales que tienen como finalidad incentivar especialmente la contratación de los trabajadores menores de treinta años que, teniendo o no formación académica o profesional, carecen de experiencia laboral. Junto a ellas, también se recogen medidas dirigidas a fomentar el autoempleo entre los jóvenes (capítulo I) , si bien en el presente trabajo centraremos nuestro análisis únicamente en los instrumentos dirigidos a favorecer la contratación por cuenta ajena de los mismos, al objeto de enfatizar la precariedad con que el legislador envuelve dichas "medidas de choque" según la terminología utilizada por la EEEJ.

Estamos ante un conjunto de medidas que se hallan vinculadas en su vigencia a la tasa de desempleo, de tal forma que dichas modalidades no podrán ser utilizadas cuando la misma descienda del quince por ciento[10]. Sin embargo,

[10] Una limitación ya establecida por la Ley 3/2012 respecto del contrato indefinido de apoyo a los emprendedores y reiterada ahora en conexión con estas medidas tendentes a favorecer la contratación de jóvenes desempleados.

pese a esta limitación cuantitativa, la complejidad de la situación que trata de corregir elimina todo atisbo de temporalidad, dado el prolongado uso (y abuso, mucho nos tememos) que de las mismas se podrá realizar, atribuyéndoles una longevidad más extensa de la que a simple vista pudiera hacernos pensar.

Los estímulos a la contratación recogidos en la Ley 11/2013 tienen unos titulares y unos destinatarios muy definidos: los primeros, son los trabajadores autónomos y las empresas (distinguiéndose según los casos entre microempresa, pequeña empresa o empresa en general[11]); los segundos, son los jóvenes menores de treinta años. El interés de la norma por incidir sobre estos sujetos es reiterativo. Ya se hacía referencia a ellos en la Ley 3/2012 de reforma del mercado laboral la cual contemplaba medidas dirigidas "a favorecer especialmente a quienes están sufriendo con mayor intensidad las consecuencias negativas de la crisis económica: los jóvenes y la PYMES" [12]. Ahora se hace hincapié en la importancia cualitativa y cuantitativa de las PYMES y de los trabajadores autónomos, los cuales constituyen uno de los principales motores para dinamizar la economía española, dada su capacidad de generar empleo así como en el grave problema estructural que constituye el desempleo juvenil[13].

Estas circunstancias empujan de nuevo al legislador a adoptar medidas que impulsen la contratación, y de ahí los estímulos que con este fin se recogen en la Ley 11/2013 de 26 de julio. El análisis de los mismos se realizará partiendo, en primer término, de los elementos que delimitan y especifican cada figura para posteriormente estudiar de forma conjunta los aspectos cuya regulación es coincidente. Sobre esta base podremos plantear una visión crítica de su contenido.

2.1 Modalidades de contratación previstas por la Ley 11/2013: aspectos individualizadores

El primer aspecto que debemos destacar de cada uno de los estímulos a la contratación de jóvenes contenidos en el capítulo III es que van dirigidas a un tipo de empleador muy amplio: trabajadores autónomos y empresas cualquiera que sea su tamaño, a excepción del contrato indefinido de joven desempleado menor de treinta años que se dirige específicamente a las microempresas.

[11] La recomendación 2003/361/CE de la Comisión de 6 de mayo de 2003 sobre definición de microempresa, pequeñas y medianas empresas señala que microempresa es aquella que da ocupación a menos de 10 trabajadores; pequeña empresa es aquella que tiene en plantilla a menos de 50 trabajadores y mediana empresa es aquella que da empleo a menos de 250 trabajadores.

[12] Exposición de motivos ley 3/2012 de 6 de julio, apartado III.

[13] Exposición de motivos Ley 11/2013 de 26 de julio. Apartado I y II.

Estas medidas podrán ser aplicadas por los trabajadores autónomos que contraten como trabajador por cuenta ajena a los hijos menores de treinta años convivientes o no con él[14]. No estamos, por tanto, ante un conjunto de medidas superpuestas que recaen sobre un colectivo tradicionalmente priorizado en las políticas activas sino más bien ante un conjunto ordenado de modalidades contractuales dirigidas a facilitar formación y/o experiencia laboral y a favorecer la contratación laboral de jóvenes menores de treinta años por parte de las empresas. De esta forma, en nuestro ordenamiento actualmente se incentiva, por un lado, la contratación de jóvenes con formación académica o profesional acreditada a través del contrato de trabajo en prácticas recogido en el artículo 11.1 ET, a través de las prácticas no laborales reguladas en el Real Decreto 1543/2011 de 31 de octubre y del contrato en prácticas previsto en la Ley 11/2013 de 26 de julio. Por otro lado, se estimula la contratación de jóvenes sin hacer referencia expresa a la titulación profesional al objeto de facilitarles una experiencia laboral. A este colectivo es al que se dirige en mayor medida la Ley 11/2013 a través del contrato a tiempo parcial con vinculación formativa, del contrato indefinido realizado por microempresa o trabajador autónomo y del contrato de primer empleo joven. A estas modalidades deben incorporarse el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores, introducido por el art. 4 Ley 3/2012 de 6 de julio, que también incluye entre sus destinatarios a los jóvenes menores de treinta años.

Variedad, por tanto, de instrumentos dirigidos a facilitar la inserción laboral de los jóvenes. Otra cosa será que dichas medidas contribuyan a proporcionar un empleo estable y de calidad pues, como tendremos ocasionar de señalar, la precariedad[15] que subyace en las mismas difícilmente permitirá alcanzar estos objetivos. Es esta una realidad de previsible acaecimiento como ya sucediera en épocas precedentes y como en su momento fue puesto de manifiesto por la doctrina. En este sentido, Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer señalaba cómo "modalidades de contratación que trataban de facilitar la inserción profesional de jóvenes, han sido utilizadas como instrumento preferente de flexibilización de la gestión de personal. No se han corregido así las dificultades de inserción profesional de los jóvenes pues las medidas previstas para favorecer su inserción profesional a la vez han sido un obstáculo real para

[14] Art. 6.1.b de la Ley 43/2006 de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, norma supletoria aplicable en todo lo no previsto en la ley 11/2013.

[15] Monereo Pérez indica que el concepto de precariedad laboral es ambiguo, estando relacionado con la inestabilidad e inseguridad en el empleo, la situación de mayor vulnerabilidad de los trabajadores en la empresa y la deficitaria protección social y de Seguridad Social. Monereo Pérez, J.L.: "La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral", Bomarzo, Albacete, 2011, pág. 103 y ss.

lograr una inserción "normal" en el mercado de trabajo"[16]. A ello debemos añadir que estamos ante medidas que tratan de impulsar el empleo juvenil recurriendo de nuevo exclusivamente a estímulos de carácter económico, a pesar de que la reforma laboral de 2012 se propuso racionalizarlos debido a que su práctica generalización había limitado su eficiencia.

2.1.1. Contrato a tiempo parcial con vinculación formativa

Identificado como deficiencia estructural de nuestro mercado laboral el desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo por nivel educativo que dificulta la transición al empleo de los jóvenes[17], el primer instrumento que se vislumbra para corregir esta realidad se centra en combinar el trabajo a tiempo parcial con la obtención de formación por parte del trabajador.

Este contrato podrá ser formalizado por pequeñas, medianas y grandes empresas así como por trabajadores autónomos con jóvenes desempleados menores de treinta años, que carezcan de experiencia profesional o ésta sea inferior a tres meses, o bien procedan de otro sector de actividad en los términos que se determinen reglamentariamente o bien estén inscritos como desempleados ininterrumpidamente en la oficina de empleo durante doce meses dentro de los dieciocho anteriores a la contratación o, por último, que carezcan de título oficial de enseñanza obligatoria, de título de formación profesional o de certificado de profesionalidad[18] . Estos requerimientos se configuran en la norma con un carácter alternativo (…deberán cumplir "alguno" de los siguientes requisitos), por lo que bastará la concurrencia de uno sólo para entrar en el ámbito subjetivo de este contrato. No se otorga un tratamiento prioritario, por tanto, al trabajador desempleado a pesar que en el artículo 9.1 se especifica que este contrato se podrá celebrar "con jóvenes desempleados menores de treinta años…" . Asimismo, la exigencia de proceder de otro sector de actividad encuentra su fundamento, en nuestra opinión, en el deseo de facilitar la reconversión profesional de los trabajadores, impulsando el desplazamiento desde ámbitos de actividad infrademandados hacia nuevos horizontes laborales[19]. El

[16] Rodríguez –Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel: "Empleo juvenil y política de empleo", Relaciones laborales núm. 12, 1998, pág. 6.

[17] Desempleo juvenil en España: causas y soluciones. Informe BBVA, ob. cit. pág. 15.

[18] Este último requisito no constaba en el art. 9.2 del RD-Ley 4/2013 de 22 de febrero, siendo introducido en la tramitación parlamentaria de la Ley por el grupo parlamentario vasco (enmienda número 79) al entender que la falta de los títulos oficiales indispensables para acceder al mercado de trabajo aconsejaba la inclusión de este requisito (BOCG. Congreso de los Diputados de 29 de mayo de 2013).

[19] De la Torre y García Lombardía señalan que durante la crisis económica "el empleo destruido es un empleo precario, mal remunerado y poco cualificado y por ende escasamente

ámbito subjetivo de aplicación de esta medida es extensible también a los jóvenes menores de treinta y cinco años que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al treinta y tres por ciento siempre que cumplan alguno de los requisitos anteriormente señalados (Disposición Adicional 9ª Ley 11/2013)

En esta modalidad contractual se hace preciso que el trabajador compatibilice el empleo con la formación si bien se da por cumplida esta exigencia cuando se acredite haberla cursado en los seis meses previos a la celebración del contrato. Hemos de advertir que el elemento más relevante de este contrato a tiempo parcial con vinculación formativa es precisamente la debilidad de la formación requerida, pues ésta no tiene "que estar vinculada específicamente al puesto de trabajo objeto del contrato" (art. 9.3). De esta forma cualquier formación acreditable oficial o promovida por los servicios públicos de empleo, incluyéndose la formación en idiomas o tecnologías de la información y la comunicación de una duración mínima de noventa horas en computo anual, guarde relación o no con el puesto de trabajo a desempeñar a tiempo parcial, servirá de presupuesto para la obtención de los incentivos económicos previstos por las empresas y trabajadores autónomos.

Escaso valor se otorga así a la necesaria cualificación profesional, a lo cual ha de unirse el silencio total hacia la conexión que debería existir entre el puesto de trabajo ofertado por la empresa y la formación poseída por el demandante de empleo. Esta vinculación específica entre la formación y el puesto de trabajo objeto de contrato ya fue reclamada por diversos grupos parlamentarios durante la tramitación del proyecto de ley.[20] Circunstancia ésta que no viene mas que a reiterar una carencia tradicional de nuestro sistema de relaciones laborales y que no va a ser solucionada por este contrato con vinculación formativa, pues tal y como se desprende de la letra de la Ley, la formación a recibir no tiene por qué guardar relación con el trabajo que se desempeñará a tiempo parcial[21].

productivo, por lo que su reposición abre retos de mayor envergadura para desbloquear los cuellos de botella de sectores en declive que deben deja paso a sectores emergentes con yacimientos para nuevos empleos", en " Mercado laboral sostenible 2020 y responsabilidad social", ob. cit. pág. 42.

[20] El grupo parlamentario socialista en su enmienda núm. 222 consideró que el contrato a tiempo parcial con vinculación formativa aumentaría la precarización de los contratos para la formación y el aprendizaje. Asimismo, al desaparecer la vinculación de la actividad con la formación, se exonera al empresario de la responsabilidad de facilitarla, gratificándosele además con una reducción de la cuota empresarial que puede alcanzar hasta 24 mensualidades. (BOCG. Congreso de los Diputados de 29 de mayo de 2013).

[21] Uno de los objetivos estructurales del Plan Anual de Política Económica 2013 (BOE 10 septiembre 2013), contenido en el Eje 2 es promover un mejor ajuste de la formación a las necesidades del mercado de trabajo.

El contrato de trabajo será a tiempo parcial, bien de duración indefinida o de duración determinada, con una jornada laboral que no podrá sobrepasar el cincuenta por ciento de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable conforme a la conceptuación del mismo que se contiene en el artículo 12.1 ET. Se requiere asimismo la formalización escrita en el modelo oficial que establezca el Servicio Público de Empleo Estatal. En el caso de que el contrato se concierte con una duración determinada será de aplicación lo dispuesto en el artículo 15 ET. En este caso, finalizada la obra o servicio objeto del contrato ¿es posible celebrar un nuevo contrato a tiempo parcial con vinculación formativa con otro trabajador menor de treinta años? Entendemos que la respuesta ha de ser afirmativa pues no existe determinación en este artículo que establezca exclusión alguna al respecto y en consecuencia impida celebrar un nuevo contrato bonificado tras la extinción del anterior.

El cumplimiento de estos requisitos permitirá a la empresa o trabajador autónomo contratante obtener una reducción[22] de la cuota empresarial por contingencias comunes en un porcentaje que oscila entre el setenta y cinco o el cien por cien según la plantilla de que disponga la empresa. La duración del incentivo es de doce meses aunque se podrá ampliar por espacio de otros doce meses más si el trabajador continua compatibilizando el empleo con la formación o la ha cursado en los seis meses previos a la finalización del periodo inicial.

Censurable es también que se excluya la utilización de este contrato únicamente en los supuestos de decisiones extintivas improcedentes realizadas en los seis meses anteriores a la celebración del contrato. Se permite así que empresas que han llevado a cabo amortizaciones de contratos de trabajo puedan recurrir a este tipo de incentivo, con lo que se inducirá directamente al efecto sustitución de trabajadores. A esto hay que añadir que no será de aplicación a estas empresas la exclusión contenida en el artículo 6.2 de la Ley 43/2006 (art. 9.8 Ley 11/2013) por lo que "las empresas que hayan extinguido o extingan por despido reconocido o declarado improcedente o por despido colectivo contratos bonificados quedarán excluidas por un periodo de 12 meses de las bonificaciones establecidas en este programa". Además la limitación queda referida a la cobertura de aquellos puestos de trabajo referidos al mismo grupo profesional que los afectados por la extinción y para el mismo centro de trabajo (art. 9.5 Ley 11/2013).

[22] En el debate parlamentario se propuso la sustitución de la reducción por una bonificación para que el gasto fuese sufragado por el Estado y no por la Tesorería General de la Seguridad Social, al entenderse que es lógico que si es una política del gobierno para crear empleo se financie por los Presupuestos Generales del Estado y no por la Seguridad Social.(BOCG. Congreso de los Diputados de 29 de mayo de 2013).

En cuanto regla de mayor efectividad en el ámbito cuantitativo del empleo la obtención de los beneficios inherentes a este contrato se conecta con la obligación empresarial de mantener el nivel de empleo alcanzado a resultas del mismo durante el periodo equivalente a su duración con un máximo de doce meses desde su celebración. El incumplimiento de esta obligación se sanciona con el reintegro de los incentivos indebidamente disfrutados.

Esta modalidad de contratación, en nuestra opinión, va encaminada a producir un doble efecto en el mercado de trabajo: respecto del trabajador persigue incentivar, aunque sea de forma indirecta, la realización de cursos de formación (¿de cualquier contenido?) bajo el auspicio de una futura contratación, así como elevar el nivel de cualificación profesional de los desempleados, pero sin garantizar el necesario vinculo entre la misma y las funciones a desempeñar en el puesto de trabajo objeto de contrato; y, respecto del empresario, no es más que otro incentivo a la celebración de contratos a tiempo parcial con el aliciente económico de una menor cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes. Además, estamos ante una modalidad contractual que presenta puntos de conexión con otros contratos ya existentes, pues si es posible su formalización cuando el trabajador ha recibido formación en los seis meses anteriores ¿el contrato a celebrar no sería el de prácticas?. O cuando el trabajador menor de treinta años carezca de titulo oficial de enseñanza obligatoria, de formación profesional o de certificado de profesionalidad y se celebre este contrato alternando formación y trabajo ¿no estamos en el ámbito del contrato para la formación y el aprendizaje? Nos encontramos, en nuestra opinión, ante una medida reiterativa que persigue facilitar la inserción laboral precarizando las condiciones laborales del trabajador, el cual no tiene la garantía de recibir una práctica profesional acorde a la formación realizada, y con el acicate del menor coste económico para el empleador.

En esta línea de extender la formación a un mayor número de jóvenes, aún cuando su calidad sea cuestionable, el legislador ha permitido la intervención de las empresas de trabajo temporal en un ámbito de actuación que hasta ahora tenían vedado: el contrato para la formación y el aprendizaje. Con este fin, la Disposición Final 5ª de la Ley 11/2013 modifica el Real Decreto 1529/2012 de 8 de noviembre introduciendo un nuevo artículo 6 bis por el que las ETT podrán celebrar contratos para la formación y el aprendizaje con los trabajadores contratados para ser puestos a disposición de las empresas usuarias de conformidad con lo previsto en el artículo 11.2 ET. La celebración de este tipo de contratos por parte de las ETT supone, en nuestra opinión, una desnaturalización de la propia actividad de estas empresas. Su sector de actividad se centra, fundamentalmente, en la satisfacción de necesidades temporales de mano de obra de las empresas, instrumentalizada a través del contrato de puesta a disposición. Por su parte, el contrato para la formación y el aprendizaje se

dirige a cualificar profesionalmente a quienes carecen de las competencias profesionales necesarias para desempeñar una determinada profesión u oficio. Estamos, por tanto, ante una extraordinaria ampliación del ámbito de actuación de las ETT, respecto de un contrato que hasta ahora había permanecido extramuros de dicho ámbito al prevalecer su causa formativa frente a su duración determinada.

El artículo 11.2 ET señala que "el contrato para la formación y el aprendizaje tendrá por objeto la cualificación profesional de los trabajadores en régimen de alternancia de actividad laboral retribuida en una empresa con actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo". Por tanto, siendo esencial al contrato la alternancia de formación y trabajo, la redacción del artículo 6 bis (RD 1529/2012) identifica, en lo supuestos de cesión del trabajadores, quién es el responsable de dispensar la formación: será la ETT quien venga a obligada a desarrollar la actividad formativa, pudiendo ser impartida en la propia empresa siempre que la misma disponga de instalaciones adecuadas y personal con formación técnica y didáctica adecuada a los efectos de la acreditación de la competencia o cualificación profesional. En todo caso, la empresa deberá estar autorizada para ofertar la formación dirigida a la obtención de certificados de profesionalidad, para lo cual deberá reunir los requisitos establecidos en la normativa de aplicación, así como las condiciones que puedan determinar las Administraciones educativas y laborales en el ámbito de sus competencias. Estos requisitos se contienen en el artículo 18.4 RD 1529/2012.

Es cuestionable no tanto que las ETT puedan asumir el desarrollo de la actividad formativa con sus propios medios como la calidad de la formación teórica que puedan dispensar.

Correspondiendo a la ETT la obligación de supervisar la actividad formativa, el desarrollo de la actividad laboral se atribuye a la empresa usuaria. El artículo 20.1 RD 1529/2012, de nueva redacción tras la Disposición Final 5ª Ley 11/2013, señala que en el contrato de puesta a disposición entre la empresa de trabajo temporal y la empresa usuaria se designará a la persona de la empresa usuaria que se encargará de tutelar el desarrollo de la actividad laboral del trabajador y que actuará como interlocutora con la ETT a estos efectos, debiendo asumir esta última el resto de obligaciones relativas a las tutorías vinculadas al contrato y al acuerdo para la actividad formativa que se suscribirá con el centro de formación y que se anexará al contrato para la formación y el aprendizaje.

En nuestra opinión, la intermediación de la ETT en los contratos para la formación y el aprendizaje responde mas bien al deseo de facilitar a las empresas mano de obra joven y a un reducido coste, liberándolas además de las obligaciones inherentes a la formación teórica del trabajador. De ahí que, como

indica López Gandía, el contrato de formación no funcione como mecanismo de integración laboral en las empresas privadas, pues el empresario no tiene siempre la intención de formar para utilizar posteriormente esa fuerza de trabajo en beneficio de la empresa[23].

2.1.2. Contrato indefinido a favor de un joven menor de 30 años

Podrán utilizar esta modalidad las microempresas (es decir, aquellas cuya plantilla sea inferior a nueve trabajadores) y los trabajadores autónomos para la contratación a tiempo completo o parcial, de un joven desempleado menor de treinta años o menor de treinta y cinco si es discapacitado[24]. No se requiere en este contrato ni una inscripción temporal previa como demandante de empleo, ni la carencia o insuficiencia de experiencia laboral. El único requisito es ser menor de treinta o de treinta y cinco años y estar desempleado. En este supuesto el empleador obtendrá una reducción del cien por cien de la cuota empresarial a la Seguridad social por contingencias comunes durante el primer año de contrato.

Junto a la exigencia de poseer una determinada dimensión se requiere, para poder utilizar este tipo de contrato, que la empresa o trabajador autónomo contrate *ex novo*, es decir que el trabajador no haya estado previamente vinculado bajo cualquier modalidad contractual y que el empleador en los seis meses anteriores no haya adoptado decisiones extintivas improcedentes. Se excluyen pues, al igual que en el contrato anterior, las amortizaciones de puestos de trabajo, corriéndose el mismo riesgo de incentivar con ello la sustitución de trabajadores. Queda también excluida la aplicación del art. 6.2 de la Ley 43/2006 anteriormente citado, por lo que las extinciones contractuales objetivas o calificadas de improcedentes no inhabilitan a la empresa para la obtención de incentivos económicos a la contratación. Y al igual que en la medida anterior, la limitación respecto de las extinciones improcedentes queda ceñida a las referidas a aquellos puestos de trabajo del mismo grupo profesional y para el mismo centro o centros de trabajo.

Los beneficios de este contrato están limitados a una sola vez para cada empresa o trabajador autónomo (art. 10.3). A diferencia del contrato a tiempo parcial con vinculación formativa en el que no existe limitación en la norma

[23] López Gandía, J.: "Los contratos formativos y a tiempo parcial tras la reforma laboral de 2012", en *Políticas de austeridad y crisis en las relaciones laborales: la reforma del 2012*, Baylos Grau (Coordinador), Bomarzo, Albacete, 2012, pág. 135.

[24] En el debate parlamentario se propuso asimismo introducir una discriminación positiva para favorecer la contratación de las mujeres menores de 35 años bajo esta modalidad, si bien finalmente no fue incluida. (BOCG. Congreso de los Diputados de 29 de mayo de 2013).

para su utilización, en el contrato indefinido a favor de un joven menor de treinta años su celebración es posible una sola vez (art. 10. 1.d), sin perjuicio de que pueda celebrarse un nuevo contrato indefinido cuando el anterior quedó extinguido por resolución durante el periodo de prueba. En este caso, la reducción a disfrutar por el empresario o trabajador autónomo será por el tiempo que restase sin superar, en conjunto, el máximo de doce meses. Asimismo el artículo 10.5 abre la posibilidad de una segunda contratación bajo esta modalidad cuando el contrato incentivado se extinguiese por causas objetivas o despido disciplinario declarados procedentes, o por una causa no imputable al empresario. Acaecidas cualquiera de estas circunstancias, podrá celebrarse por la empresa o trabajador autónomo una segunda contratación bajo esta modalidad "si bien el periodo total de bonificación no podrá exceder, en conjunto, de doce meses".

Prevé el artículo 10 una serie de supuestos en los que los beneficios aparejados a esta modalidad de contratación no serán de aplicación. Su utilización es incompatible con el contrato de apoyo a los emprendedores, con el contrato de trabajo de trabajadores fijos discontinuos y cuando se trate de contratos indefinidos incluidos en el artículo 2 de la Ley 43/2006 de 29 de diciembre.

Al igual que en el contrato anterior se requiere para consolidar la reducción de la cuota empresarial, que la empresa mantenga en el empleo al trabajador contratado al menos dieciocho meses desde la fecha de inicio de la relación laboral salvo que el contrato se extinga por causa no imputable al empresario o por resolución durante el periodo de prueba. Aunque la contratación que se incentiva es indefinida estos dos elementos contenidos en la norma juegan a favor de una más que probable contratación temporal: por un lado, la obligación empresarial de mantener en el empleo al trabajador contratado se establece en "al menos dieciocho meses desde la fecha de inicio de la relación laboral"; por otro, la obligación empresarial de mantener el nivel de empleo alcanzado con el contrato "durante, al menos, un año desde la celebración del contrato". En caso de incumplimiento de estas obligaciones deberá procederse al reintegro de los incentivos.

La norma establece, asimismo, que no se considera incumplida la obligación de mantenimiento del empleo cuando la extinción del contrato sea debida, a entre otras causas, a la expiración del tiempo convenido o a la realización de la obra o servicio objeto de contrato. Debemos entender que ambas causas son un *lapsus* del legislador pues, el contrato cuya celebración está incentivando es de duración indefinida. De ahí que las mismas no tengan operatividad en esta modalidad contractual en favor de un menor de treinta años.

Al igual que en el contrato a tiempo parcial con vinculación formativa, el contrato indefinido a favor de un joven realizado por microempresas o trabajadores autónomos es reiterativo en relación a otras modalidades contractuales ya

existentes en nuestro ordenamiento. Estamos ante un estímulo a la contratación que pretende incentivar la contratación de trabajadores por quienes ya tienen a su disposición el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores (art. 4 Ley 3/2012 de 6 de julio)[25]. Recordemos que este contrato se dirige a Pymes y trabajadores autónomos para que contraten por tiempo indefinido y a jornada completa a trabajadores menores de treinta años. Además de posibles incentivos fiscales dependiendo de la situación en la que se encuentre el trabajador contratado, la empresa disfrutará de una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad compatible con otras ayudas públicas previstas para la misma finalidad. Las peculiaridades de este tipo de contrato, significadamente su amplio periodo de prueba, y el plazo de tres años de bonificación juegan en detrimento de la utilización del contrato indefinido a favor de un joven menor de treinta años establecido en la Ley 11/2013 (cuyo incentivo se limita a 1 año). Falto de nuevas armas, el legislador pretende impulsar la contratación de este colectivo recurriendo, de nuevo, a los típicos instrumentos de fomento del empleo, los incentivos económicos, y a la superposición de modalidades contractuales.

2.1.3. Primer empleo joven

El contrato de primer empleo joven recogido en el artículo 12 (Ley 11/2013) se dirige específicamente a combatir uno de las grandes problemas de los jóvenes: la falta de experiencia laboral. No obstante, estamos ante una medida de estímulo a la contratación de jóvenes desempleados que fue objeto de un amplio debate parlamentario[26].

[25] Sobre el contenido de este contrato véase Pérez Rey, J.: "El contrato de apoyo a los emprendedores: una nueva vuelta de tuerca a la precariedad como fórmula de fomento del empleo", Revista de Derecho Social núm. 57, 2012; Moreno Gené, J.: "La (in)constitucionalidad del periodo de prueba del contrato de apoyo a emprendedores", Comunicación presentada a las XXIV Jornadas Catalanas de Derecho Social, 2013, disponible en iuslabor.org.

[26] Durante la tramitación de esta norma, el grupo parlamentario Izquierda Plural (enmienda nº 32) pidió la supresión de este artículo al considerar que "su redacción descausaliza la contratación eventual y crea una nueva modalidad contractual precaria. Esta modalidad puede producir el efecto contrario que persigue: la sustitución de empleo estable por empleo a tiempo parcial precario, mal remunerado y subvencionado". Por su parte, el grupo parlamentario mixto (enmienda nº 15) proponía la configuración de este contrato con una vigencia indefinida, fijando una indemnización reducida a percibir por el trabajador hasta el sexto año, a partir del cual el importe a percibir sería el mismo que el de cualquier otro trabajo. Justificaba el grupo parlamentario mixto su propuesta en que no es posible resolver el desempleo de nuestros jóvenes mediante contratos altamente precarios, siendo más razonable atajar el desempleo juvenil mediante medidas agresivas de inserción, con contratos indefinidos mediante la ponderación de la indemnización prevista, pero que no den lugar a una finalización concreta que coarta finalmente la libertad de las partes para continuar con la contratación. En este sentido se ponderan las indemnizaciones previstas con el fin de permitir dicha inserción. El grupo parlamentario socialista

Se incentiva la contratación por parte de las empresas, cualquiera que sea su tamaño, y por parte de los trabajadores autónomos. Sus destinatarios son, de nuevo, los jóvenes menores de treinta años que no tengan experiencia laboral o ésta sea inferior a tres meses. El contrato de primer empleo joven queda sometido a las siguientes especialidades:

Este contrato se vincula al contrato eventual regulado en el artículo 15.1.b ET, a cuya normativa se sujeta.

La causa del contrato es la adquisición de una primera experiencia profesional. Se desplaza así la tradicional consideración de la necesidad temporal de mano de obra como causa justificadora del contrato eventual. De este modo, las circunstancias del mercado, la acumulación de tareas o el exceso de pedidos actuarán en un segundo plano de relevancia quedando desplazados prioritariamente por un causa distinta: la simple obtención de experiencia profesional. La contratación temporal requiere de una correspondencia entre la duración del contrato y la naturaleza de los trabajos. Sin embargo, el legislador al admitir esta modalidad de contratación, está reconociendo la adquisición de experiencia profesional como causa de la temporalidad de un contrato, por lo que está llevando a cabo una desnaturalización de la propia contratación temporal.

la duración mínima será de tres meses y máxima de seis, ampliable a doce meses por la negociación colectiva sectorial estatal o sectorial de ámbito inferior. En el caso de que el contrato se hubiera concertado por una duración inferior a la máxima legal o convencionalmente establecida, podrá prorrogarse mediante acuerdo de las partes, por una única vez, sin que la duración total del contrato pueda exceder de dicha duración máxima.

El contrato podrá celebrarse a jornada completa o a tiempo parcial. En este supuesto la jornada ha de ser superior al setenta y cinco por ciento de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable. A diferencia del contrato a tiempo parcial con vinculación formativa en el que la jornada se fija por referencia a un tope máximo (no puede ser superior al cincuenta por ciento), en el contrato de primer empleo joven el límite de la jornada a tiempo parcial se define por referencia a un tope mínimo (ha de ser superior al setenta y cinco por ciento de la jornada) referida en ambos casos a un trabajador a tiempo completo comparable.

La norma guarda silencio respecto al requisito de la posesión de una formación o conocimientos previamente adquiridos por el trabajador para acceder a

(enmienda nº 226) solicitó su supresión al considerar que el art. 12 lo que en realidad estaba introduciendo es una nueva modalidad de contratación temporal motivada exclusivamente por la edad de la persona contratada. Lo consideraba un contrato precario que además, rompe con el principio de causalidad que rige en las modalidades de contratación temporal. (BOCG. Congreso de los Diputados de 29 de mayo de 2013).

su primera experiencia laboral. Siendo una debilidad estructural del colectivo juvenil la escasa cualificación profesional de los mismos, no estaría de más que cada medida de estímulo a la contratación que se diseñe incida especialmente bien en la necesidad de compatibilizar formación y trabajo si no se dispone de cualificación profesional o ésta es insuficiente, bien en la tenencia acreditable de una formación previamente adquirida y que actúe como delimitadora de los conocimientos prácticos que se van a asumir a través de la experiencia profesional.

Con esta modalidad contractual se pretende facilitar una experiencia laboral a jóvenes de muy corta duración (tres, seis o doce meses). Y además como ya sucediera en las anteriores modalidades analizadas, la norma no hace referencia a la necesidad de vincular el puesto de trabajo ofertado a la titulación o formación del candidato, por lo que nuevamente se aboca a estos jóvenes a la precariedad y a la infracontratación profesional. La falta de exigencia en la norma de esta conexión puesto de trabajo- perfil profesional del trabajador trae consigo que la experiencia profesional que este contrato va a proporcionar pueda no ser acorde con la cualificación profesional del trabajador. Tampoco se hace referencia en la norma a si la carencia de experiencia profesional ha de referirse a cualquier actividad o específicamente a aquella en la que se oferta el puesto de trabajo. Este es un elemento, de gran importancia por cuanto son muchos los jóvenes que han prestado servicios de corta duración en empresas adquiriendo un conocimiento del mercado de trabajo pero sin que, en puridad, pueda ser calificada como de experiencia laboral. ¿Quedan excluidos de este estímulo a la contratación? En nuestra opinión, el termino de experiencia laboral debería referirse a la relacionada con el nivel de estudios cursados o la formación recibida, de tal forma que los trabajos realizados para empresas en régimen de subempleo no excluirán al joven menor de treinta años del ámbito del contrato de primer empleo joven. En cualquier caso, de la letra de la norma se desprende que el contrato se dirige a proporcionar una primera experiencia laboral, sea cual sea el ámbito de actividad en el que se obtenga y sin referencia expresa a la necesaria adecuación entre esa experiencia y la formación del trabajador. En definitiva, estamos ante un instrumento más para perpetuar el círculo vicioso del subempleo[27]. No hubiera estado de más haber introducido un nuevo apartado en el que se requiriese que la experiencia profesional a adquirir fuese acorde a la titulación del trabajador y la obligación empresarial de certificar el contenido de la experiencia profesional adquirida por el trabajador.

[27] El informe "Desempleo juvenil en España: causas y soluciones" señala que el subempleo en España no es un problema puntual sino que ha estado presente durante las dos últimas décadas. El porcentaje de universitarios empleados en ocupaciones que requieren una titulación menor ha sido superior al 30% desde comienzos de la década de los 90, el más elevado de la UE 27. Ob cit, pág. 8.

La calidad de la experiencia laboral que deberían obtener los jóvenes queda asimismo en entredicho al configurar la norma la duración del contrato de primer empleo: mínimo tres meses y máximo de seis, salvo ampliación de su duración por la negociación colectiva, en cuyo caso podría alcanzar los doce meses. Se evidencia así que el legislador, más que implantar una medida que proporcione una cualificada experiencia profesional a los jóvenes, lo que pretende es un reparto del escaso empleo existente. Sólo así es posible justificar que el legislador llame experiencia laboral a una prestación de servicios desarrollada durante tres o seis meses.

Al igual que se prevé en las medidas anteriores, la utilización de este contrato está supeditada a que la empresa no haya adoptado decisiones extintivas calificadas de improcedentes en los seis meses anteriores a su celebración a contar desde el 24 de febrero de 2013. La limitación queda referida a las extinciones producidas para la cobertura de aquellos puestos de trabajo del mismo grupo profesional y para el mismo centro o centros de trabajo. Queda abierta, pues, la vía para la celebración de este contrato con la finalidad de cubrir puestos de trabajo correspondientes a distinto grupo profesional y en otro centro de trabajo de la empresa.

Novedad importante introducida en la tramitación parlamentaria de la ley 11/2013 es la contenida en su Disposición Adicional 5ª, en cuya virtud podrán celebrarse contratos de puesta a disposición entre una empresa de trabajo temporal y una empresa usuaria en los mismos supuestos y bajo las mismas condiciones y requisitos en que la empresa usuaria podría celebrar un contrato de trabajo de primer empleo. Acorde con esta posibilidad, el artículo 12.3 aclara que es la empresa usuaria la que viene obligada a no realizar extinciones contractuales declaradas improcedentes en los seis meses anteriores a la celebración del contrato de primer empleo. Si tenemos en cuenta la naturaleza temporal de la actividad desarrollada por las ETT y la corta duración de este tipo de contrato eventual parece evidente que el efecto que producirá este contrato de primer empleo joven será más bien el de crear burbujas de empleo, que al desaparecer nos dejará a un cierto grupo de jóvenes, más o menos numeroso, que han obtenido una experiencia laboral exigua en el tiempo y de dudoso contenido en relación a una formación cuyos parámetros delimitadores están ausentes en la norma.

No prevé el legislador un incentivo económico para estimular la utilización de este contrato por parte de los empleadores. Se debe, quizá, a su propia configuración: contrato temporal y a tiempo parcial por lo que el ahorro de costes ya va implícito en el propio contrato. Nos sitúa así el legislador, de nuevo, ante una precariedad laboral contra la que formalmente quiere luchar. Por último, lo que norma sí incentiva es la transformación de estos contratos temporales en indefinidos otorgando una bonificación de la cuota empresarial a la Seguridad

Social de 500 euros/año durante tres años ”siempre que la jornada pactada sea al menos del cincuenta por cien de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable”. Si el contrato se hubiera celebrado con una mujer, la bonificación por transformación será de superior cuantía (770€/año). La aplicación de estos beneficios se supedita en todo caso al mantenimiento del nivel de empleo alcanzado con la transformación durante un periodo de al menos doce meses. En el caso trabajadores contratados para el primer empleo joven y puestos a disposición de una empresa usuaria, si se procede a la transformación del contrato temporal en indefinido, la empresa usuaria será la destinataria de la bonificación señalada anteriormente. Para ello se requiere que tras la celebración del contrato de puesta a disposición, y sin solución de continuidad, concierten con dichos trabajadores un contrato por tiempo indefinido siempre que hubiera transcurrido un plazo mínimo de tres meses desde la celebración del contrato. En este supuesto la empresa usuaria es quien debe cumplir la obligación de mantenimiento del nivel de empleo alcanzado con la transformación durante, al menos, un periodo de doce meses. El incumplimiento de esta obligación conllevará el reintegro de los incentivos indebidamente obtenidos

2.1.4. Contratos en prácticas

Este contrato supone una excepción al contrato en prácticas recogido en el artículo 11.1 ET, pues permite la celebración de un contrato de esta naturaleza con quienes siendo menores de treinta años hace más de cinco que han terminado sus estudios. Se trata así de facilitar la inserción laboral de aquel colectivo de trabajadores que, habiendo cursado estudios, tiene problemas de empleabilidad. A diferencia de la regulación contenida en el ET[28], la norma, de nuevo, no vincula la celebración del contrato a la obtención de una práctica profesional adecuada al nivel de estudios cursados; ni se remite para su regulación al contenido del artículo 11.1 ET, como sí hace respecto del contrato eventual en el contrato para el primer empleo joven. Nada más añade el legislador sobre su contenido. La desregulación es importante porque plantea la duda acerca de si estamos ante una excepción al contrato en prácticas del artículo 11.1 ET únicamente referida al requisito de la edad y al momento de terminación de los estudios, aplicándose su normativa en todos los demás aspectos o estamos ante una nueva modalidad contractual destinada a un colectivo concreto de trabajadores (los menores de treinta años que hayan terminado hace cinco o más años sus estudios) y cuya formalización requiere del “modelo de contrato que se esta-

[28] El art. 11.1. d) establece que “el puesto de trabajo deberá permitir la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios o de formación cursados”.

blezca por el Servicio Público de Empleo Estatal" (art. 13.3). En nuestra opinión, se excepciona el régimen del contrato de trabajo en prácticas únicamente en lo relativo al requisito de la edad del trabajador y de la fecha de finalización de sus estudios, siéndole aplicable la regulación del artículo 11.1 ET en todo lo demás, salvo en el aspecto relativo a los incentivos económicos adscritos a esta contratación. Por tanto, no puede afirmarse, en rigor, que se trate de una nueva modalidad contractual, debiendo encuadrarse en el ámbito del contrato en prácticas, adscrito a las "relaciones laborales comunes con ciertas peculiaridades" susceptibles, a su vez, de modificación y que, en todo caso, configuran "contratos de trabajo de especialidad limitada"[29].

Inicialmente el Real Decreto-Ley 4/2013 de 22 de febrero denominó a esta medida "Incentivos a los contratos en prácticas para el primer empleo" dando a entender que su finalidad era la obtención de una experiencia profesional por aquellos jóvenes menores de treinta años que hubieran terminado sus estudios con cinco o más de antelación. Posteriormente, la Ley 11/2013 de 26 de julio ha recogido esta medida si bien haciendo referencia únicamente a "Incentivos a los contratos en prácticas". A raíz de este cambio terminológico cabe preguntarse ¿Puede un trabajador menor de treinta años ser contratado bajo esta modalidad contractual después de haber sido empleado a través de un contrato de primer empleo joven? La norma no prohíbe esta posibilidad porque ambas persiguen la misma la finalidad, de ahí que no puedan sucederse ambas contrataciones. Si consideramos que el contrato en prácticas se dirige a facilitar al trabajador una experiencia profesional que le sirva para completar su formación, desde esta perspectiva ambas medidas serían incompatibles respecto del mismo sujeto destinatario. Asimismo, el régimen aplicable a este contrato, como hemos señalado anteriormente, es el descrito en el artículo 11.1 ET, por lo que si se celebra este contrato para la adquisición de una practica profesional que ya posee el trabajador se desnaturalizaría el propio contrato en prácticas, estando en presencia de un fraude contractual.

Al igual que sucede en el contrato en prácticas regulado en el ET, el incentivo a su utilización recae sobre una reducción del cincuenta por ciento de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes durante toda la vigencia del contrato. Una vigencia que, dada la propia naturaleza del contrato, es de carácter temporal, con lo que de nuevo se está volviendo a fórmulas que comprometen la estabilidad en el empleo de los jóvenes y contribuyen a precarizar sus condiciones laborales. Pues, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11.1.e) ET la retribución será la fijada en convenio colectivo

[29] Martínez Abascal, V.A y Herrero Martín, J.B: "Curso de Derecho del Trabajo", Tecnos, Madrid, 2013, 2ª ed. Pág. 336.

para los trabajadores en prácticas, sin que en su defecto pueda ser inferior al sesenta o al setenta y cinco por ciento durante el primer y segundo año de vigencia del contrato, del salario fijado en convenio para un trabajador que desempeñe el mismo o equivalente puesto de trabajo. Estamos por tanto ante una medida de estímulo a la contratación juvenil altamente beneficiosa para el empleador en términos de costes económicos pues incide de nuevo sobre la temporalidad y sobre unos salarios bajos, al tiempo que amplía el círculo de sujetos empleables.

No bastando la contratación *ex novo* de menores de treinta años con estudios cursados, el legislador en el artículo 13.2 (Ley 11/2013), segundo párrafo, permite la transformación de las prácticas no laborales en un contrato de trabajo en practicas, en cuyo caso la prolongación de la temporalidad del trabajador es incentivada con una reducción del setenta y cinco por ciento de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes. Las prácticas no laborales se regulan en el RD 1543/2011 de 31 de octubre y tienen por objeto mejorar la empleabilidad de los jóvenes con formación académica o profesional menores de veinticinco años con ninguna o muy escasa experiencia laboral. Su objetivo prioritario, no es otro por tanto, que procurar un acercamiento de las personas jóvenes con cualificación pero sin experiencia profesional al mundo laboral En ningún caso suponen la existencia de una relación laboral entre la empresa y el joven trabajador, pudiendo ser contratado a la finalización o durante el desarrollo de las mismas bajo cualquier modalidad de contratación de acuerdo con la normativa laboral vigente (art. 5.1 RD 1543/2011). Es censurable la continuidad prevista en el artículo 13.2 de la Ley 11/2013 entre prácticas no laborales y contrato en prácticas, pues ambos contratos tienen por objeto proporcionar al joven una experiencia profesional. El carácter no laboral de las prácticas efectuadas no debería desvirtuar la finalidad perseguida con las mismas, que en ambos casos es sustancialmente idéntica, evitando que al abrigo de la necesaria adquisición de la experiencia profesional se permita extender en el tiempo la precariedad laboral de sujetos que disponen de formación académica o profesional acreditada mediante el transito por contratos bonificados con un reducido coste salarial[30]. De este modo, al combinar ambos contratos la duración de la prestación de servicios del joven menor de treinta años en la misma empresa, podría comprender hasta dos años y nueve meses, ya que no se prevé limitación temporal alguna en la ley 11/2013. No opera en este supuesto la prohibición contenida en el artículo 11.1.c ET por el cual "ningún

[30] Las prácticas no laborales se retribuyen con una beca de apoyo cuya cuantía será, como mínimo del ochenta por ciento del IPREM mensual vigente en cada momento (para 2013, 426 €). Posteriormente el contrato en prácticas se retribuirá con el sesenta o setenta y cinco por ciento del salario previsto en convenio para un trabajador comparable.

trabajador podrá estar contratado en prácticas en la misma o distinta empresa por tiempo superior a dos años en virtud de la misma titulación o certificado de profesionalidad".

En este sentido cabe señalar que la Disposición Final 2ª de la Ley 11/2013 ha suprimido la prohibición de celebrar un contrato en prácticas en base a un certificado de profesionalidad obtenido como consecuencia de un contrato para la formación celebrado anteriormente con la misma empresa. Con ello se perseguía evitar la reiteración en la adquisición de experiencia laboral, pues el trabajador la obtenía "doblemente"; primero en base al contrato de formación y posteriormente en base al contrato en prácticas. Esta supresión incita a que, sobre la premisa de la necesaria experiencia laboral, un joven menor de treinta años pueda ser objeto de un encadenamiento de contratos formativos que le lleve a estar vinculado con este carácter a la empresa por un plazo de cinco años. De ahí que debamos considerar que, a raíz de estas modificaciones, la extensión de la temporalidad pasa a ser el denominador común de estos contratos dirigidos a proporcionar experiencia profesional a jóvenes cualificados.

No exige la norma a la empresa beneficiaria que no haya adoptado extinciones contractuales calificadas de improcedentes en los seis meses anteriores a la celebración de estos contratos. Ello es consecuencia de que es plenamente a aplicable a este contrato las exclusiones previstas en el artículo 6 de la Ley 43/2006, por lo que, a diferencia de lo señalado en algunas de las medidas anteriores, las empresas que hayan extinguido por despido reconocido o declarado improcedente o por despido colectivo contratos bonificados quedarán excluidas durante doce meses de las bonificaciones establecidas.

3. PUNTOS CRÍTICOS DE LAS MEDIDAS DE ESTÍMULO A LA CREACIÓN DE EMPLEO CONTENIDAS EN LA LEY 11/2013, DE 26 DE JULIO

Como indicamos anteriormente, la Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013-2016 sitúa entre sus prioridades favorecer la inserción de los jóvenes en el ámbito laboral y mejorar su situación dentro del mercado de trabajo. Entre sus objetivos se persigue aumentar la calidad y la estabilidad del empleo joven. Como hemos señalado con anterioridad, en esta senda se enmarca la Ley 11/2013, la cual, con la finalidad de mejorar la empleabilidad de los trabajadores menores de treinta años, contiene una serie de contratos dirigidos a proporcionarles formación y/o experiencia laboral. Sin embargo, estos incentivos adolecen en su origen de unas deficiencias que deben ser analizadas.

En primer término, es necesario que la norma vincule en todos los casos la contratación a la formación poseída por el desempleado. El estímulo económico debería hacerse depender de una adecuada relación entre puesto de trabajo y cualificación profesional. Es de destacar que estos contratos dirigidos a proporcionar a los jóvenes la necesaria experiencia laboral no vinculan el puesto de trabajo ofertado con la formación del trabajador; es más, el contrato a tiempo parcial con vinculación formativa concretamente excluye que la formación laboral aportada por el trabajador esté "vinculada específicamente al puesto de trabajo objeto del contrato". La desconexión entre cualificación profesional y mercado de trabajo es un problema estructural que debe ser corregido[31]. Estas modalidades contractuales deberían supeditar el puesto de trabajo a la formación del trabajador, complementándola con el empleo a realizar en el caso del contrato a tiempo parcial con vinculación formativa, o constituyendo requisito *sine qua non* para la realización de la correspondiente práctica profesional en el supuesto del contrato de primer empleo joven o del contrato en prácticas. El legislador debería prestar especial atención al contenido de la formación y su necesaria relación con la práctica profesional. La calidad de las prácticas realizadas por los jóvenes es un tema al que se ha prestado poca atención hasta ahora y que preocupa especialmente a la Comisión Europea. De ahí que dicho órgano esté elaborando un marco de calidad para evitar que las prácticas se utilicen como fuente de mano de obra barata o gratuita, que no proporcionen un aprendizaje adecuado o que puedan llevar a un circulo vicioso de empleo precario. Se hace por tanto necesario invertir en medidas de calidad en el aprendizaje para la activación del mercado laboral juvenil. En nuestra opinión, deberían establecerse mecanismos que aseguren los estímulos a la contratación en relación a aquellas empresas/trabajadores autónomos que hagan un uso responsable de la fuerza de trabajo joven, comprometiéndose a vincular su oferta de trabajo a la formación requerida. Sólo implementando esta estrecha vinculación bonificación- empleo cualitativo en términos de formación podremos iniciar el camino hacia la dignificación del empleo juvenil. En este sentido dos son los elementos a considerar: por un lado, un mecanismo de control, consistente en una declaración responsable inserta como anexa al contrato de trabajo formalizado con el trabajador joven para cumplir con la necesaria conexión entre puesto de trabajo-tareas a desarrollar- formación del trabajador; por otro lado, un instrumento de visibilidad externa, consistente en

[31] "Es necesario tomar medidas que tiendan a garantizar a los trabajadores la entrada con buen pie en el mercado de trabajo…debiendo ser complementadas con otros esfuerzos para lograr una adecuación mejor entre las cualificaciones que adquieren los jóvenes en la escuela y las que se necesitan en el mercado de trabajo". Perspectivas de Empleo 2011. Informe OCDE, Ministerio de Trabajo y Emigración, pág. 11.

vincular el sello de la EEEJ con la responsabilidad social de las empresas. El sello indicaría no sólo que la empresa facilita el acceso al trabajo de los jóvenes como se prevé en la Ley, sino que el empleo que ofrece es un empleo que redunda en una experiencia profesional de calidad acorde a la formación profesional del joven.

En segundo lugar es necesario destacar que se excluye de la aplicación de estos beneficios únicamente a las empresas que en los seis meses anteriores a la celebración del contrato hubiesen adoptado decisiones extintivas improcedentes y para la cobertura de aquellos puestos de trabajo del mismo grupo profesional que los afectados por la extinción y para el mismo centro de trabajo. No prevé el legislador las extinciones producidas por despidos procedentes debido a razones económicas, técnicas, organizativas o de producción o despidos fundados en causas objetivas aún cuando se trate del mismo grupo profesional y en el mismo centro de trabajo. Obsérvese que las normas reguladoras del contrato a tiempo parcial con vinculación formativa, el contrato indefinido de un joven por microempresas y trabajadores autónomos y el contrato temporal de primer empleo joven declaran la no aplicación del artículo 6.2 de la Ley 43/2006 de 29 de diciembre, por lo que a *sensu contrario* las empresas que hayan extinguido por despido colectivo contratos bonificados no quedarán excluidas de las bonificaciones. Se permite, por tanto, que una empresa o trabajador autónomo tras un expediente de regulación de empleo extintivo pueda formalizar estos contratos con acceso a bonificación en la cuotas empresariales. Se abre así la puerta a un posible dumping generacional.

En tercer lugar la precariedad está presente directa o indirectamente en estas modalidades contractuales que la Ley 11/2013 trata de incentivar. El contrato de primer empleo joven y el contrato en prácticas son por definición contratos temporales así como el contrato a tiempo parcial con vinculación formativa el cual podrá celebrarse con una duración determinada. Respecto de la contratación por microempresas o trabajadores autónomos, se configura como indefinida a tiempo completo o parcial si bien los beneficios sociales quedan limitados a un periodo de dieciocho meses desde el inicio de la relación laboral. Tradicionalmente la temporalidad ha sido considerada la antítesis de la estabilidad referida a la obtención de un empleo a tiempo completo e indefinido[32],constituyéndose en un importante factor de precariedad laboral, la cual

[32]"Un empleo temporal es calificado como un empleo de baja calidad. De este modo surge, en un planteamiento bastante simplificador, una conexión directa entre calidad y estabilidad y se identifica la precariedad laboral o baja calidad del empleo con la temporalidad del mismo". Aguado Correa, R., Martín Navarro, J.L., y Rodríguez Ramos, A.: "Aproximaciones al concepto de calidad en el empleo y su medición", Temas Laborales núm. 98, 2009, pág. 78.

"comporta una situación de máxima inseguridad y vulnerabilidad de las personas"[33].

En definitiva, lo que la norma fomenta es el empleo parcial, temporal y en prácticas, siguiendo una dinámica en la que nuevamente se relega el derecho a la estabilidad en el empleo[34] de una parte importante de la población activa, los jóvenes, generando a su vez importantes efectos colaterales, pues tal y como señala Roqueta Buj, "la proliferación de trabajadores precarios ocasiona graves problemas en la financiación del sistema de la Seguridad Social, cuya lógica se basa en el empleo estable a tiempo completo de la mayoría de los trabajadores"[35].

La utilización intensiva de incentivos económicos para favorecer la contratación es un instrumento recurrente en el ámbito de las políticas de empleo. Aunque quizá, en nuestra opinión, el objetivo está desviado debiendo centrarse los esfuerzos económicos en la cualificación profesional del individuo, en potenciar su valor como elemento fundamental del proceso productivo[36], en lugar de dirigir los esfuerzos económicos hacia el recurso a determinados modalidades contractuales, pues ello puede acabar, como acertadamente señala García Quiñones, "distorsionando la propia finalidad del contrato, y … *(contribuyendo*) a configurar un modelo de contratación desordenado con la mirada puesta únicamente en el tratamiento que pueda dispensar el legislador sobre bonificaciones en cada momento puntual, a golpe de reforma legal"[37].

Los jóvenes representan la promesa de un cambio positivo en las sociedades. Sin embargo, no hay suficiente trabajo para ellos[38]. No hay mejor polí-

[33] Monereo Pérez, J.L.: "La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral", ob. cit. pág. 5.

[34] "El derecho a la estabilidad surge cuando existe una permanencia jurídicamente garantizada", Rivero Lamas, J. citando a Barassi en "Estabilidad en el empleo en el ordenamiento laboral español", Revista de Política Social núm. 70, 1966, pág. 199.

[35] Roqueta Buj, R.: "Modalidades de contratación: el contrato indefinido de apoyo para emprendedores", Relaciones Laborales núm. 23, diciembre, 2012.

[36] "La importancia de la educación y la formación como motor de empleabilidad es esencial para afianzar el aumento continuo y sostenible del capital humano y mejorar también la productividad teniendo en cuenta, especialmente, que las oportunidades y posibilidades de empleo de las personas depende de su cualificación profesional", De la Torre García, C. Y García Lombardía, P.: "Mercado laboral sostenible 2020 y responsabilidad social", ob. cit. pág. 93.

[37] "Por situar las cosas en sus justos términos, las bonificaciones de cuotas de las cuotas de la Seguridad Social no deberían abandonar su condición de factor instrumental para la promoción o el impulso de la contratación, más sin reivindicarse como referencia única o principal en la construcción de un determinado modelo de contratación". García Quiñones, J.C.: "Caracterización de las políticas de empleo" , AAVV, *"Comentarios a la Ley de Empleo"*, Valdés Dal-Ré y Sobrino González (Directores), La Ley, Madrid, 2012, pág. 426.

[38] "La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción", Resolución y conclusiones de la 101ª reunión de la Conferencia Internacional del trabajo. Junio 2012. Disponible en www.ilo.org.

tica activa que aquella que se destina a valorizar el capital humano existente en la empresa. La estimulación de la contratación juvenil a través de medidas económicas temporales no ha de ser el único camino para proporcionar estabilidad a un colectivo cada vez más formado y con menores perspectivas de promoción y acumulación de experiencia profesional. Se hace necesario, en nuestra opinión, un programa coordinado de medidas a largo plazo que ofrezcan empleos decentes para los jóvenes, desechando los impulsos legislativos que por su propia limitación temporal, son generadores de burbujas de empleo y de mano de obra precaria. En este proceso será de gran importancia implementar un sistema colocación que sepa conectar el mundo del "saber" y del "saber hacer"[39].

Las medidas de estímulo a la creación de empleo contenidas en la Ley 11/2013 no vuelven sino a fórmulas cuya eficacia reiteradamente ha sido cuestionada, incluso por el propio reformador de 2012, quien en un primer momento suprimió gran parte de las bonificaciones existentes en un intento de racionalizar su utilización debido a que su generalización había limitado gravemente su eficiencia[40]. Es por ello que debemos rechazar la repetida utilización de los estímulos económicos como mecanismo exclusivo o preferente para la creación de empleo. En su lugar debería optarse por dos instrumentos de aplicación simultánea: por un lado, se hace preciso un incremento del gasto público que favorezca la inversión productiva. El objetivo prioritario de reducción del déficit fiscal ha demostrado ser un importante obstáculo en el camino hacia la inversión y el crecimiento, pues como indica el Informe sobre el trabajo en el mundo 2012 y todos hemos constatado, la trampa de la austeridad no ha desembocado más que en un proceso de continuo deterioro del crecimiento económico y del empleo[41].

Se hace pues imperativo un cambio de rumbo, en el que se reactive la inversión pública y se destine parte del gasto social a políticas de empleo que

[39] "Oficinas de colocación ineficientes y servicios públicos para el empleo –públicos y privados- inadecuados, hacen más difícil la búsqueda de trabajo para los jóvenes". Tiraboschi, M.: "El desempleo juvenil en tiempos de crisis. ¿Una advertencia a Europa (continental) para refundar el derecho del trabajo?, Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social núm. 31, 2012, pág. 22-23.

[40] Así se indica en la exposición de motivos de la Ley 3/2012 de 6 de julio. Apartado III *in fine*

[41] "La austeridad, en efecto, ha producido un crecimiento económico más débil, incrementando la volatilidad y empeorando el balance financiero de los bancos ocasionando una mayor contracción del crédito. Menores inversiones y, en consecuencia, mayores pérdidas de empleos. Paradójicamente esto ha afectado de manera negativa a los presupuestos de los gobiernos y, por lo tanto, ha aumentado las exigencias de mayor austeridad". Véase al respecto capítulo 3 "Fiscal consolidation and employment growth", pág. 59 y ss. Informe sobre el trabajo en el mundo 2012: mejores empleo para una economía mejor, (World of work report 2012: better Jobs for a better economy) OIT, disponible en www.ilo.org.

fomenten la formación de calidad. Sólo impulsando un mercado laboral integrado por trabajadores competentes, profesionalmente hablando, podremos erradicar la inestabilidad laboral[42]. Desde esta perspectiva, reiteramos de nuevo nuestra firme oposición a medidas incentivadoras del empleo que hacen de la formación un mero requisito constitutivo para el acceso a un abaratamiento de la mano de obra a través de descuentos en las cotizaciones empresariales.

En segundo lugar, es precisa la delimitación de un mayor campo de aplicación de los beneficios fiscales, los cuales "ponen el foco sobre la figura del empresario, especialmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas, y el fomento de la actividad económica como elemento imprescindible para la creación y mantenimiento del empleo"[43]. Actualmente, salvo las medidas previstas tradicionalmente para el fomento de la contratación de personas con discapacidad, únicamente el contrato de apoyo a los emprendedores prevé un incentivo fiscal para favorecer la colocación de los jóvenes. Es ésta una vía que bien podría utilizarse para favorecer la contratación indefinida de aquellos sujetos que ya poseen la formación y experiencia necesaria, y por tanto, suponen una incorporación cualitativa a las empresas. De este modo, el menor coste fiscal soportado por las empresas se vería compensado por un incremento de cotizantes y una reducción del gasto en prestaciones sociales. El Estado participaría en el fomento del empleo estable y de calidad renunciando a una parte de su recaudación fiscal, favoreciendo a aquellas estructuras productivas que han apostado por excluir la precariedad de su política de contratación. Se crearía así una simbiosis en la que la empresa capitalista obtiene un mayor margen para la consecución de su fin natural, la maximización de su beneficio; el trabajador obtiene un empleo estable que le permite seguir formándose adquiriendo experiencia y por último el Estado consigue una importante de vía de inserción profesional de trabajadores, tanto jóvenes como de edad madura, ampliamente formados y experimentados evitando que medidas incentivadoras de carácter temporal, una vez concluida su vigencia, excluyan constantemente a estos colectivos del mercado de trabajo.

A la escasa atención que el legislador presta a la formación cualitativa del trabajador destinatario de algunas de las medidas contempladas en la Ley 11/2013, hemos de adicionar los cambios producidos en nuestro mercado de

[42] Como se indica en el mencionado informe, la inestabilidad laboral es, sobretodo, una tragedia humana para los trabajadores y sus familias; pero además supone un desperdicio de la capacidad productiva, ya que hay una tendencia a perder competencias como resultado de una rotación excesiva entre empleos y largos periodos de inactividad.

[43] Bajo García, I.: "Incentivos económicos y fiscales a la creación y mantenimiento del empleo", Actualidad Laboral núm. 19, 2012, pág. 16 del soporte informático. La autora señala que en los presupuestos generales de 2012 se aprecia una tendencia hacia el abandono de esta técnica como medida de fomento de determinados comportamientos socio-económicos.

trabajo con el fin de favorecer la flexibilidad interna y externa en el marco de las relaciones laborales[44]. Unos cambios que no han desembocado más que un modelo de competitividad empresarial de escasa diversificación productiva, de reducción de costes laborales y de instauración de una precariedad laboral en la que la calidad y la estabilidad del empleo se subyugan a la mercantilización del trabajo asalariado. Se está asistiendo, en palabras de Monereo Pérez, a una generalización de la inseguridad social, con las mutaciones del trabajo asalariado que el marco jurídico-institucional lejos de contrarrestar impulsa[45]. Y en este proceso reduccionista, se vuelve de nuevo al fomento de la contratación temporal como panacea de la lucha contra el desempleo. Se trata así, de incentivar la contratación laboral de los jóvenes aún a costa de favorecer la precariedad laboral[46]. Una finalidad, que como indica Martínez Abascal, viene a describir el gradual proceso de revisión material del principio de estabilidad en el empleo y su sustitución por el principio antitético: el de eventualización en el empleo[47]. Parece olvidar así el legislador que la misma medida décadas atrás desembocó en una segmentación del mercado de trabajo cuyos efectos han tratado de ser corregidos desde entonces.

La reiterada utilización de las mismas medidas para dar solución a idénticas necesidades plantea la imperativa exigencia de abordar dos cuestiones que sistemáticamente han ido relegándose por los sucesivos gobiernos: la evaluación anual de la eficiencia de los instrumentos utilizados y, a resultas de la misma, la reforma de las medidas de política de empleo. En relación a la primera de estas cuestiones, diversas normas han declarado la realización de evaluaciones anuales de las medidas implementadas sin que hasta la fecha haya

[44] En opinión de Aparicio Tovar la progresiva flexibilización ha funcionalizado los derechos de los trabajadores a las necesidades de adaptación de las empresas. "La continuidad de la política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral de 2010", VVAA, *Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de reforma laboral,* Baylos Grau (coordinador), Bomarzo, 2011, pág. 29.

[45] Señala el autor que "el objetivo real de las reformas laborales de las dos últimas décadas no ha sido solo la "modernización" del modelo español de relaciones laborales; su objetivo preferente ha sido la reducción de los costes del factor de trabajo, transfiriendo riesgos empresariales a la posición de los trabajadores…., la facilitación de los despidos…., y la mayor discrecionalidad en la utilización flexible de la mano de obra...". Monereo Pérez, J.L.: "La política de empleo como instrumento…", ob. cit. pág. 136.

[46] En el informe sobre el trabajo en el mundo 2012 se pone de manifiesto que España, después de Chipre, es el país en el que más ha crecido el empleo involuntario a tiempo parcial y el empleo involuntario temporal. Esto muestra claramente, en opinión del informe, que durante la crisis se creó empleo precario, cifrándolo en más del noventa por ciento. Ob. cit. pág. 8.

[47] Martínez Abascal, V.A.: "La contratación coyuntural en el ordenamiento laboral español como instrumento flexibilizador del mercado de trabajo", Actualidad Laboral, Tomo I, 1990.

sido elaborado ningún informe al respecto[48]. La finalidad de la evaluación de una medida de empleo, como señala Morales Ortega, es determinar "si la inversión pública es proporcional con el nivel previsto de integración laboral", una información que resulta esencial "en situaciones como la actual que demanda una ambiciosa y, al mismo tiempo, económica política de empleo"[49].

Este análisis de las medidas puestas en marcha y su eficacia en directa conexión con la calidad del empleo generado a resultas de las mismas, da paso a la siguiente cuestión que debe ser abordada por el legislador: la reforma de las medidas de política de empleo. Como señala Monereo Pérez, las políticas de empleo deben ser activas en el sentido de promover la inserción profesional a través de una contratación estable y de calidad evitándose así la precarización laboral[50]. Etapas precedentes ya han dejado constancia de los efectos perniciosos producidos por el tándem contratación temporal- estímulos económicos sobre la calidad y la estabilidad del empleo, además de indicar cómo los incentivos económicos a la contratación "no tienen un carácter decisivo en la decisión empresarial de contratar trabajo asalariado, limitándose al mucho más modesto acompañamiento de esa decisión, de forma que únicamente determinan la elección del tipo de contrato de trabajo, pero una vez que la decisión de contratar ya ha sido tomada"[51].

El informe de Evaluación sobre la política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad social elaborado en 2009 indicaba que la bonificación no era tenida en cuenta en el momento de contratar en casi 4 de cada 5 empresas encuestadas, siendo la adecuación del perfil profesional del trabajador al puesto de trabajo el elemento decisivo[52]. Se hace por ello necesario impulsar medidas

[48] La Disposición Adicional 15ª de la Ley 3/2012 de 6 de julio indica la presentación anual por parte del gobierno de una memoria en la que se incluirá los resultados de la políticas activas con el objetivo de garantizar la eficacia y la eficiencia del gasto. En la misma línea se situaba la disposición adicional 9ª de la Ley 35/2010 de 17 de septiembre, la cual disponía la presentación ante el Congreso de un Informe anual de evaluación y seguimiento económico de las bonificaciones a la contratación con el fin de conocer la efectividad de la medida a fin de ajustar las políticas activas a la realidad del mercado laboral.

[49] Morales Ortega, J.M.: "El régimen de incentivos a la contratación tras la Ley 35/2010 de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo", Temas Laborales núm. 107, 2010, pág. 376.

[50] Monereo Pérez, J. L.: "La política de empleo como instrumento para la lucha….", ob. cit, pág. 6.

[51] Martínez Abascal, V. A. citando a Santos Ortega y Poveda Rosa en "Derecho al trabajo y políticas de empleo", VVAA, *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005, pág. 1352.

[52] Informe elaborado por la Agencia Estatal de Evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios. Disponible en www.aeval.es. En este documento se pone de manifiesto que el 89% de las empresas encuestadas habría contratado a los trabajadores independientemente de la bonificación, revalorizándose el efecto "peso muerto" de las bonificaciones como instrumento de fomento de la contratación estable.

de política de empleo que, teniendo como sustrato la capacitación profesional del trabajador, prioricen la calidad del empleo a generar a resultas de contrataciones incentivadas. Empleo de calidad entendido como aquella "prestación de trabajo que se dé con un haz de derechos y deberes que preserven la dignidad de la persona que trabaja"[53]. Debería existir, por tanto, una estrecha conexión entre el puesto de trabajo ofertado y la cualificación profesional exigible para su desempeño. Un trabajador formado es un valor para el empleador. Desde los poderes públicos se ha de fomentar que la importancia de la competitividad de las empresas reside en buena medida en la cualificación de sus plantillas, más que en una exclusiva reducción de los costes productivos, complementada con una suerte de estímulos económicos y/o fiscales que favorezcan la opción empresarial por la estabilidad del trabajador en su empleo. Sólo así podremos poner límites a la precarización incentivada y a la excesiva rotación de la contratación laboral.

En definitiva, es perentorio un cambio de orientación en las políticas del empleo que articulen, como indica Martínez Abascal, "otras medidas que condicionen de forma más intensa la decisión empresarial de crear empleo"[54], sin pretender, como señalaba una de las enmiendas presentadas a la Ley 11/2013, resolver el desempleo juvenil sobre la base de contratos altamente precarios, que condenan a los jóvenes a deambular por las empresas mediante situaciones de alta precariedad laboral[55].

[53] Aparicio Tovar, J.: "La continuidad de una política de empleo flexibilizadora…", ob. cit. pág. 20.

[54] El autor propone la "instauración de reglas que condicionen con eficacia la libertad empresarial de creación de puestos de trabajo, preservando en todo caso la libertad empresarial de seleccionar al trabajador más capaz", en "Derecho al trabajo y políticas de empleo", ob. cit. pág. 1355.

[55] En este sentido consideraba más razonable atajar el desempleo de los jóvenes mediante medidas agresivas de inserción, proponiendo a este respecto contratos indefinidos con ponderación de la indemnización prevista, salvando así el establecimiento de modalidades contractuales que tienen una finalización concreta que coarta la libertad de las partes para continuar con la contratación. (Enmienda al art. 9 del grupo parlamentario mixto. DOCG. Congreso de los Diputados de 29 de mayo de 2013).