

JÓVENES NO CUALIFICADOS Y ACCESO AL MERCADO DE TRABAJO ¿ES EFICAZ EL CONTRATO DE FORMACIÓN Y APRENDIZAJE?

YOUTH PEOPLE WITHOUT QUALIFICATIONS AND ACCESS TO LABOUR MARKET. IS THE CONTRACT FOR TRAINING AND APPRENTICESHIP EFFECTIVE?

Patricia Nieto Rojas

Universidad Carlos III de Madrid - Spain

patricia.nieto@uc3m.es

Resumen

En España, el desempleo de los jóvenes no cualificados es uno de los más altos de la Unión Europea y, lo más preocupante, la tasa de abandono escolar prematuro se concentra en este colectivo, aun habiendo descendido esta tasa varios puntos porcentuales en la última década, situándose en el año 2018 en un 17.9 %. Desde hace varios años, se pretende revertir esta situación mediante modificaciones legales que tratan de potenciar un mayor uso del contrato para la formación y aprendizaje si bien este objetivo no ha sido todavía conseguido. El presente artículo se centra en evaluar la eficacia de estas reformas y concluye con algunas propuestas para reducir el desempleo de los jóvenes no cualificados.

Palabras clave: Empleo juvenil; Formación dual; Reformas; Contrato formación y aprendizaje

Abstract

Youth unemployment in Spain remains very high and the early school leaving rate is one of the highest in the EU. In 2018, this rate stood at 17.9%. In recent years, the government is implementing labor and educational reforms in order to raise the labor-market relevance of vocational education institutions. This article focuses on evaluating the effectiveness of these reforms, especially in relation to the training and learning contract, and it concludes with some proposals for regulatory reform to reduce unemployment youth.

Keywords: Youth unemployment; Dual Formation; Reforms; Contract for training and apprenticeship

Sumario

1. La reducción del desempleo como finalidad principal de las reformas en las modalidades contractuales formativas	66
2. La vulnerabilidad social de los jóvenes no cualificados como efecto derivado de la cronificación en el desempleo	67
2.1. La respuesta comunitaria: el impulso a los sistemas de garantía juvenil	67
2.2. El contrato para la formación y aprendizaje como respuesta jurídica al desempleo juvenil	69
3. A modo de conclusión	73
Referencias	73

Referencia normalizada

Nieto Rojas, Patricia (2019): "Jóvenes no cualificados y acceso al mercado de trabajo ¿Es eficaz el contrato de formación y aprendizaje?". *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, 6, 65-74. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/aiet.84>

1. La reducción del desempleo como finalidad principal de las reformas en las modalidades contractuales formativas¹

Aunque el empleo juvenil es una variable altamente dependiente de la situación global de la economía y del mercado de trabajo, uno de los aspectos distintivos y definitorios de la mayor fragilidad del colectivo juvenil ante el empleo, aun con todas las diferencias entre Estados Miembros, es la precariedad estructural asociada, por un lado, a la mayor incidencia de la temporalidad y, por otro lado, al menor poder adquisitivo como consecuencia del menor salario percibido por el trabajo desempeñado. En la Unión Europea, el colectivo juvenil presenta un conjunto de características laborales diferenciales que le sitúa en una posición de clara desventaja que se traduce en mayores tasas de paro, mayores tasas de temporalidad y menores salarios. La mayor vulnerabilidad de los jóvenes en su acceso al mercado de trabajo se observa en todos los Estados Miembros, siendo especialmente alarmante la situación de los jóvenes menores de 24 años que no han culminado la escolarización obligatoria, puesto que esta condi-

ción les sitúa en una posición de claro deterioro no solo respecto al conjunto de la población sino también en relación con las cohortes de jóvenes-adultos, aquellos que tienen entre 25 y 29 años.

La tasa de empleo de quienes habían completado la enseñanza superior (enseñanza superior de ciclo corto, licenciatura o equivalente, máster o equivalente y doctorado o equivalente) fue en el año 2014 del 83,4 %, muy superior a la tasa (del 52,6 %) de quienes solo alcanzaron el nivel de la enseñanza primaria o el primer ciclo de la secundaria, concentrándose los mayores descensos de las tasas de empleo desde el inicio de la crisis financiera y económica (comparando 2008 con 2014) en quienes solo habían completado la enseñanza primaria o el primer ciclo de secundaria. Es más, los jóvenes que abandonan prematuramente los estudios quedan al margen del mercado laboral e incluso cuando tienen trabajo, ganan menos, suelen tener empleos más precarios, participan menos en el aprendizaje permanente, y, por tanto, se reciclan menos profesionalmente. Por lo expuesto, es evidente que el desempleo juvenil se configura como uno de los problemas más acuciantes de la UE. Ya durante el discurso sobre el Estado de la Unión de 2016, el expresidente de la Comisión Europea, Juncker, anunció su intención de intensificar los esfuerzos en apoyo de la juventud, afirmando que «no puedo aceptar ni aceptaré que Europa sea y siga siendo el continente del desempleo juvenil. No puedo aceptar ni aceptaré que la generación del milenio, o «generación Y», se convierta en la primera generación en 70 años

¹ Este trabajo forma parte del Proyecto Nacional de Investigación de I+D+I (RTI2018-094547-B-C21) "Cambio tecnológico y transformación en las fuentes laborales: ley y convenio colectivo ante la disrupción digital" dirigido por el profesor Mercader Uguina.

que sea más pobre que sus padres. [...] Seguiremos desarrollando la Garantía Juvenil en toda Europa, mejorando la capacitación de los europeos y llegando a los jóvenes y a las regiones que más lo necesitan»². Como veremos, la Iniciativa de Empleo Juvenil es la principal herramienta comunitaria para ayudar a financiar medidas y programas puestos en marcha por los países de la UE para llevar a cabo los planes de la Garantía Juvenil, como formación y asistencia para ayudar a los jóvenes a encontrar su primer empleo, junto con incentivos para los empleadores (ofreciendo un especial apoyo a determinadas regiones que tienen una tasa de desempleo juvenil superior al 25 %, porcentaje que se supera en la práctica totalidad del territorio español).

De este modo, aunque la responsabilidad de las políticas de educación superior y los sistemas de formación recaen en los Estados miembros, el papel de la Unión Europea también es muy relevante, toda vez que tendrá que coordinar la capacidad de los países y apoyar sus esfuerzos a través de la cooperación política y los instrumentos de financiación, como el programa Erasmus+ o los fondos de la UE, para la consecución de este propósito.

2. La vulnerabilidad social de los jóvenes no cualificados como efecto derivado de la cronificación en el desempleo

Uno de los elementos sobre los que existe un acuerdo internacional es la relación existente entre educación y pobreza. Por solo enunciar un dato: en España tener estudios universitarios protege hasta cuatro veces más de la pobreza y la exclusión social que contar únicamente con estudios primarios y, sin embargo, la reducción del fracaso escolar es un objetivo difícil de conseguir con la reiterada desaparición de recursos en el sector educativo. Desde esta convicción, compartida en esta contribución (Foessa; Cáritas España 2015, 85), se ha seguido trabajando con el objetivo

de reducir el número de jóvenes que abandonan prematuramente la escuela pues, como ya hemos referido, el coste de no hacerlo es elevadísimo, toda vez que dejará a este colectivo unas cicatrices permanentes, perpetuando su vulnerabilidad lo que tendrá como efecto derivado “una juventud hipotecada con graves consecuencias para las tendencias demográficas de la Unión” (González Díaz 2015, 219).

Probablemente, el dato más llamativo es la juvenilización de la pobreza en las últimas décadas, con un claro empeoramiento de los jóvenes emancipados. Los problemas de desempleo juvenil, las dificultades para la entrada en el mercado de trabajo con un salario digno y el deterioro de la relación entre los precios de la vivienda y los salarios iniciales de los jóvenes han dado forma a situaciones de mucho mayor riesgo que en la media de la población (Foessa: Cáritas España 2019, 232). Sentado lo anterior, es evidente que el colectivo de jóvenes es altamente heterogéneo, dado que existe un amplio contingente que, en función de su origen social y familiar, tiene mayores resistencias frente a las situaciones de crisis; son aquellos grupos que van a poder acceder a mejores niveles formativos y de empleo, y que incluso contarán con redes familiares y sociales que les permitirán un mejor posicionamiento en el mercado laboral.

Otro grupo muy numeroso de jóvenes está sufriendo la crisis de forma muy explícita, aunque cuente con un respaldo familiar, pero no tanto como el primer grupo, y un tercer grupo lo conformarían los jóvenes en situación de vulnerabilidad con independencia de la crisis; son aquellos que provienen de situaciones de pobreza o de exclusión social, y que van a reproducir las situaciones de desigualdad. Accedían a trabajos no cualificados y ahora tienen que competir, en situación de desventaja, con aquellos jóvenes formados que no encuentran empleos acordes con su nivel de estudios (Andrés Cabello y Ponce de León 2016, 11).

2.1. La respuesta comunitaria: el impulso a los sistemas de garantía juvenil

En el seno de la UE, el compromiso dirigido a la reducción del desempleo juvenil se vio material-

² COM (2016) 646 final. La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años.

zado en el Pacto Europeo para la Juventud³ mediante el cual todos los Estados se comprometieron a aumentar las tasas de empleo juvenil y a reducir el abandono escolar, cifrando dicho objetivo para el año 2020 en que la tasa de abandono se situase en un 10 % y que, al menos, un 85 % de los jóvenes de 22 años hubiesen cursado la educación secundaria superior completa.

La propia Comisión Europea⁴ es consciente de que “hace falta un mayor esfuerzo para ayudar a los jóvenes que están más alejados del mercado laboral, es decir, los ninis que siempre han resultado más difíciles de alcanzar (incluso antes de la crisis) y que menos se han beneficiado de las mejoras realizadas hasta la fecha”; este es el caso, en concreto, de los que se encuentran en situación de pobreza, exclusión social, discapacidad y discriminación, incluidos los que pertenecen a una minoría étnica o de origen migrante, solicitantes de asilo o refugiados, puesto que para estos jóvenes la falta de inserción laboral se convierte en un problema estructural, toda vez que la desventaja inicial derivada del abandono escolar prematuro se ve ampliada a lo largo del ciclo vital. Sin embargo, la actuación comunitaria ha optado por entender a los jóvenes como un bloque compacto sin tener en cuenta o, al menos, sin evidenciar las mayores dificultades que tienen los jóvenes que provienen de entornos socioeconómicos más desfavorecidos. A mayor abundamiento, aunque la Recomendación de 22 de abril de 2013 exigía a los estados miembros que implantasen sistemas de garantía juvenil una correcta “identificación de todos los ninis, en particular aquellos que no buscasen un empleo activamente (es decir, los ninis inactivos)”, esta evaluación no se ha efectuado correctamente o, al menos, esta es la conclusión alcanzada por el Tribunal de Cuentas Europeo tras el análisis de su implantación en siete estados miembros (Tribunal de Cuentas Europeo 2017, 25).

³ Comunicación de la Comisión de 30 de mayo de 2005 relativa a las políticas europeas en el ámbito de la juventud; responder a las expectativas de los jóvenes en Europa - Aplicación del Pacto europeo para la juventud y promoción de la ciudadanía activa [COM (2005) 206 final - no publicada en el Diario Oficial].

⁴ COM (2016) 646 final. La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años.

Por ello, y aun admitiendo lo bienintencionado del sistema europeo de Garantía Juvenil, las dificultades de éxito a la hora de atender adecuadamente a este colectivo son enormes, y que estas dificultades fueran superadas sería el mejor indicador de la eficacia de las medidas adoptadas⁵.

La aplicación de sistemas de Garantía Juvenil para este colectivo requiere, a la luz de lo expuesto, reformas estructurales de los sistemas de formación, búsqueda de empleo y educación; es más, la inacción o la ralentización en el diseño de estas políticas públicas no solo abocaría a los mismos a la exclusión social, sino que perpetuaría su desprotección (Morales Ortega 2014, 70).

En toda Europa, las carencias formativas tienen un impacto negativo cuantificable sobre las oportunidades de empleo de los trabajadores, habida cuenta que las personas con menor nivel de competencias básicas están expuestas a casi el doble de probabilidades de quedar desempleadas con la pérdida económica y social que implica, especialmente para aquellos que no han acabado la escolarización obligatoria. Los jóvenes que abandonan prematuramente los estudios quedan al margen del mercado laboral e incluso cuando tienen trabajo, ganan menos, suelen tener empleos más precarios, participan menos en el aprendizaje permanente, y, por tanto, se reciclan menos profesionalmente, de ahí la pertinencia de actuaciones coordinadas desde el ámbito educativo y desde los servicios públicos de empleo, pues solo esta cooperación mejorará la integración social y laboral de estos jóvenes, ciertamente los más alejados del mercado de trabajo, pero también del entorno educativo (Pizzi 2016, 120).

Esta misma conclusión es trasladable al mercado de trabajo español, pues siendo cierto que la crisis económica generó un escenario negativo para el conjunto de los jóvenes, la misma ha perpetuado la desprotección de los que ya estaban en situación de vulnerabilidad antes de esta.

Esta desprotección implica:

⁵ Véase la reflexión en clave nacional, pero cuyas conclusiones cabe elevar al análisis comunitario, del profesor Escudero Rodríguez (pp. 54-56) en la investigación “Jóvenes y empleo. Una mirada desde el Derecho, la Sociología y la Economía” (Escudero Rodríguez 2016b).

Un rotundo fracaso en términos políticos (incapacidad de los partidos gobernantes para reducir las insoportables tasas de paro juvenil), humanos (mayores o menores problemas de autoestima, frustración y desesperanza de los jóvenes y de sus familias a la vista del derroche de energías y del cúmulo de expectativas truncadas, marcado retraso en los procesos de emancipación...), sociales (no integración plena en la sociedad, rechazo a los valores dominantes, incluidos los propios de la cultura democrática, riesgos de exclusión, tendencia a la emigración inducida...) y económicos (dispendio de medios y recursos dedicados a la formación, a la protección del desempleo y coste del subempleo...). (Escudero Rodríguez 2016a, 886).

Los jóvenes en situación de exclusión no solo sufren problemas con relación al mercado de trabajo, sino también en otros campos de su vida, como la vivienda, la familia, la salud, etc. Para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza son necesarias medidas de apoyo que permitan corregir la desventaja que supone partir de un contexto educativo y socioeconómico desfavorable⁶.

2.2. El contrato para la formación y aprendizaje como respuesta jurídica al desempleo juvenil

Como es de sobra conocido, entre las primeras medidas de inserción laboral orientadas específicamente para los jóvenes se encuentran las modalidades formativas dirigidas a este su colectivo y también es sabido que, desde su génesis, las reformas más incisivas se han concentrado en el contrato para la formación y el aprendizaje (Gómez Millán Herencia 2013, 123). Ahora bien, la actuación del legislador en la materia no parece tener un modelo claro de referencia, sino que más bien parece que actúa movido por urgencias más o menos conjunturales.

En relación con el contrato para la formación y aprendizaje, la reforma operada por la Ley 3/2012

debilitó notablemente su componente formativo, primando nuevamente su rol de inserción profesional. Con esta decisión, se precarizó todavía más esta modalidad contractual con el objetivo nunca declarado de aumentar su utilización y, sin embargo, los estudios cuantitativos (López Rodríguez y Cueto Iglesias 2017, 23) alertan no solo de su escaso uso, sino que también advierten de su escasa incidencia en relación al mantenimiento de estos jóvenes en el mercado de trabajo, una vez culminado el plazo máximo en el que cabe la formalización de un contrato formativo. Y aun así, en las reformas operadas durante la crisis económica, impulsadas por gobiernos de signo político distinto, prevaleció decisivamente la figura contractual como mero mecanismo de inserción profesional y de fomento del empleo “sobre el interés por mejorar la cualificación profesional de sus destinatarios (Moreno i Gené 2012, 43), aunque convendremos que solo si se consigue un auténtico equilibrio entre el interés formativo y el interés ocupacional de los jóvenes a los que se dirige el contrato para la formación y el aprendizaje, este podrá responder adecuadamente a las finalidades para las que ha sido diseñado.

Un reciente estudio de CCOO, “Contratos para la formación y contratos en prácticas”, hecho en público en febrero 2019 y que analiza la información de contratos formativos del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), lamenta que la participación de las personas más jóvenes incorporadas al mundo laboral con menores niveles educativos ha descendido del 71 % en 2007 a tan solo el 13 % en 2018, desvirtuando así una de las finalidades de este tipo de contratación.

La regulación de esta modalidad contractual se encuentra en el art. 11.2 ET y en el RD 1529/2012, de 8 de noviembre por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual, que, a su vez, es objeto de desarrollo en Orden ESS/2518/2013, de 26 de diciembre por la que se regulan los aspectos formativos del contrato para la formación y el aprendizaje, en desarrollo del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.

El principal elemento definitorio de esta modalidad contractual viene establecido por el requisito

⁶ Consejo Económico y Social de España, Informe 01/2017 sobre Políticas públicas para combatir la pobreza en España, (p. 143).

de edad, pues, en principio, solo cabe su suscripción con personas con dieciséis años al menos y menores de veinticinco, aunque bien es sabido que, con ocasión de la crisis económica, la edad máxima se amplió a menores de 30 años en tanto que la tasa de desempleo no se situase por debajo del 15 por ciento (Disposición Transitoria 9ª Ley 3/2012). La DD única del RD Ley 28/2018 suprime la posibilidad de celebrar contratos para la formación y el aprendizaje con trabajadores menores de treinta años sin que sea de aplicación el límite máximo de edad establecido en el párrafo primero del artículo 11.2.a) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, a las personas con discapacidad, colectivos en riesgo de exclusión social en empresas de inserción y alumnos de Escuelas-Taller, Casas de Oficio Talleres de Empleo y Programas de Empleo-Formación.

La Disposición Transitoria 6ª del referido RD Ley prevé, no obstante, que:

Los contratos que se hayan celebrado con anterioridad continuarán rigiéndose por la normativa vigente en el momento de su celebración en los términos contemplados en el apartado 2 de la disposición derogatoria única del RD Ley. En todo caso, se considerarán válidos los contratos, así como en su caso los incentivos correspondientes, que se hayan celebrado desde el 15 de octubre de 2018, fecha de publicación de la Encuesta de Población Activa del tercer trimestre de 2018, al amparo de la normativa vigente en el momento de su celebración, que se considera plenamente aplicable a estos contratos e incentivos hasta el momento de su derogación o modificación.

Estos límites de edad máxima juegan en el momento de celebración del contrato, por lo que pueden sobrepasarse durante la vigencia de este.

El segundo elemento definitorio es que el contrato para la formación y el aprendizaje solo puede celebrarse por quienes carezcan de la cualificación profesional requerida para celebrar un contrato en prácticas, cualificación obtenida y reconocida bien por el sistema educativo, bien por el sistema de formación profesional para el empleo (art. 11.2.a ET/2015 y art. 17 RD 1529/2012).

En tercer lugar, y dado que su objeto es precisamente la formación no puede celebrarse este contrato con quienes hubiesen desempeñado con anterioridad el correspondiente puesto de trabajo en la misma empresa durante un tiempo superior a doce meses (art. 11.2.c) ET/2015), y tampoco podrá ser contratado mediante esta modalidad, es decir, a través de un contrato para la formación o aprendizaje, ni en la misma empresa ni en otra distinta, el trabajador que con anterioridad hubiera celebrado un contrato de estas características para la misma actividad u ocupación, aunque sí para la obtención de una cualificación profesional distinta [art. 11.2.c) ET]. Para hacerse con la información pertinente, la empresa puede recabar por escrito una certificación del Servicio Público de Empleo competente en la que conste el tiempo que la persona trabajadora ha estado contratada en la modalidad del contrato para la formación y el aprendizaje (o del anterior contrato para la formación) con anterioridad a la contratación que se pretende realizar, así como la actividad laboral u ocupación objeto de la cualificación profesional asociada al contrato.

El Servicio Público de Empleo emitirá la correspondiente certificación en el plazo de diez días desde la fecha de solicitud aunque, si en el transcurso de dicho plazo no se hubiera emitido la referida certificación, la empresa quedará exenta de responsabilidad por la celebración del contrato aun cuando se incumplieran los requisitos de duración máxima del contrato para la misma actividad laboral y ocupación, salvo que hubiera tenido conocimiento, por el trabajador o por otras vías de información suficiente, de dicha circunstancia (art. 15 RD 1529/2012)

El contrato debe ir acompañado de un anexo en el que figure el acuerdo que preceptivamente debe celebrarse para el desarrollo de la actividad formativa, que debe hacerse por escrito (art. 21 RD 1529/2012). En este acuerdo deben consignarse el calendario, la jornada, la programación y los horarios en los que se ha de desarrollar la actividad laboral, así como los criterios de disfrute de las vacaciones en relación con la actividad formativa (art. 21 RD 1529/2012).

Según doctrina judicial, elaborada, eso sí, a propósito de normas precedentes, la falta de constancia de la forma de distribución del tiempo de formación, siempre que quede acreditado su efectivo

cumplimiento, no conlleva la aplicación de la presunción de contrato indefinido “STSJ Madrid 11 de marzo de 1996 [AS 1996, 535]”.

Como ya se ha anticipado, la formación es el elemento definitorio de este contrato y su desarrollo ha de preservarse en sus dos planos: teórico y práctico [art. 11.2.d) ET/2015]. Esto significa que la formación teórica habrá de ajustarse a las condiciones legal y reglamentariamente previstas, que se refieren sobre todo a su ubicación, su contenido, su dirección, su acreditación y su financiación y para garantizar la adecuada formación práctica del trabajador es necesario que la actividad laboral que se asigne al trabajador esté relacionada con esas otras actividades formativas. O dicho de otro modo, la actividad formativa debe estar relacionada con la actividad laboral desempeñada por lo que, con carácter previo a la formalización del contrato, la empresa debe verificar que existe para el trabajo en cuestión una actividad formativa que se corresponde con un título de formación profesional de grado medio o superior o con un certificado de profesionalidad, y debe recabar de los Servicios Públicos de Empleo información y orientación para conocer la oferta de centros de formación (art. 16 en relación con art. 22 RD 1529/2012).

La actividad formativa en alternancia con el trabajo a través de estos contratos entraña para el trabajador la exención completa de realizar el módulo de formación práctica requerido para la obtención de certificados de profesionalidad o de los correspondientes títulos de formación profesional, siempre que la duración del contrato llegue como mínimo a un año, sea la duración inicial o sea la que resulte del añadido de sus prórrogas, y siempre que la actividad laboral en la empresa esté relacionada con el contenido formativo del módulo de formación práctica correspondiente (art. 16 RD 1529/2012).

Las actividades formativas que, en su caso, impulsen las empresas deben estar autorizadas por el Servicio Público de Empleo competente (estatal cuando la empresa realice contratos de formación en varias Comunidades Autónomas, servicios autonómicos en otro caso), y podrán incluir formación no referida al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales para dar respuesta tanto a las necesidades del trabajador como de la empre-

sa, siempre con la referida autorización específica de tales servicios públicos.

Para la obtención de esta autorización, la empresa tendrá que presentar un acuerdo con el centro de formación u órgano designado por la Administración educativa o laboral, que debe suscribirse simultáneamente a la celebración del contrato y que debe figurar como anexo al mismo.

Cuando la formación se imparta en la propia empresa basta que el acuerdo se suscriba entre empresa y trabajador. La empresa deberá informar a la representación legal de los trabajadores sobre los acuerdos suscritos a estos efectos, con indicación de las personas contratadas, el puesto de trabajo designado y el contenido de la actividad formativa (art. 21 RD 1529/2012).

Para garantizar el correcto desarrollo de la actividad formativa, el acuerdo debe incluir los siguientes extremos: identificación de la persona que representa al centro formativo, persona que representa a la empresa y trabajador; identificación de las personas que ejercen la tutoría de la empresa y del centro formativo; expresión detallada del título de formación profesional, certificado de profesionalidad o certificación académica o acreditación parcial acumulable objeto del contrato y expresión detallada de la formación complementaria asociada a las necesidades de la empresa o de la persona trabajadora, cuando así se contemple; modalidad de impartición de la formación: presencial, a distancia, tele formación o mixta; modalidad de desarrollo de la formación profesional inherente al contrato para la formación y el aprendizaje; contenido del programa de formación, con expresión de las actividades que se desarrollan en la empresa y en el centro formativo, profesorado y forma y criterios de evaluación; calendario, jornada, programación y horarios de la actividad laboral en la empresa y la actividad formativa, y criterios sobre vacaciones y periodos no lectivos en el centro de formación. En dicho acuerdo debe especificarse la duración de la actividad formativa, que será al menos la necesaria para la obtención del título de formación profesional, del certificado de profesionalidad o de la certificación académica o acreditación parcial acumulable y, en todo caso, se debe respetar la duración de la formación asociada que se establece para cada uno de los módulos profesionales que constituyen las enseñanzas de los títulos en la

norma que desarrolla el currículo correspondiente o la duración de los módulos formativos de los certificados de profesionalidad que se determina en los correspondientes reales decretos por los que se establecen los mismos (art. 19.1 RD 1529/2012).

Como referimos en el primer apartado de este trabajo, uno de los colectivos que presenta mayor vulnerabilidad social es el de jóvenes con niveles muy bajos de formación, no sólo porque los mismos han sufrido una pérdida más rápida e intensa del empleo sino porque cuentan con un menor nivel de cobertura en términos de protección social.

Estos jóvenes parten, además, de una clara situación de desventaja, sobre todo en un escenario estratégico de cambio de modelo productivo, asociado a una demanda creciente de cualificaciones altas e intermedias, y aunque formalmente la aprobación del RD 1592/2012 trata de incidir en esta problemática, sentando las bases de un peculiar sistema de formación dual que combina dos proyecciones muy diferenciadas:

De un lado, regulando la vertiente formativa del contrato para la formación y aprendizaje con la que se da cumplimiento al mandato contenido en el art. 11.2 ET.

De otro lado, mediante la integración formal de las empresas en los currículos educativos de la formación reglada, las reformas operadas se han efectuado, desde siempre, en contextos de crisis económica,

Llevados por situaciones coyunturales alarmantes y con el objetivo cortoplacista de la inserción laboral inmediata de los jóvenes. Este contexto de crisis, junto con la “culpabilización” de los jóvenes por los bajos niveles de empleo, provoca que el legislador enfoque los contratos formativos hacia la inserción inmediata, y la precarización del trabajo, olvidando el elemento formativo [Especialmente de los jóvenes más alejados de los entornos educativos] (Todolí Sígenes 2015, 34).

Para enmendar esta situación, el Plan de Choque por el Empleo Joven, recientemente aprobado, pretende:

Fortalecer el compromiso con la formación integral y con la cualificación de las personas jóvenes, que impulse su promoción individual, colectiva y profesional, que se apoye en el sistema educativo y en el entorno laboral como elementos fundamentales para su integración social, dotando de competencias profesionales a aquellos jóvenes con escasa cualificación, ocupándose de los jóvenes del entorno rural y potenciado y reforzando el papel de los Servicios Públicos de Empleo como puerta de entrada al mercado de trabajo y a la vida activa (Plan de choque por el empleo joven 2019, 5)

Para ello, incorpora un importante acervo de medidas, interesándonos aquí las dirigidas a las personas jóvenes que no han finalizado con éxito sus estudios de Educación Secundaria Obligatoria, principalmente las de menor edad y que han abandonado el sistema educativo.

Concretamente se contempla programas de segunda oportunidad, adaptados a sus ritmos de aprendizaje y a sus necesidades específicas.

La organización modular del currículo, el apoyo a los centros especializados en su impartición, así como iniciativas que incentiven la participación y el aprovechamiento de esta nueva oportunidad frente a trabajos precarios, son algunos ejemplos de cómo potenciar estos programas. La colaboración eficaz entre las administraciones educativa y laboral debe ser su punto de partida.

Respecto a los tipos de incentivos o becas se asociarían al tipo de formación a seguir, cabe distinguir tres casos principales:

En primer lugar, jóvenes sin empleo mayores de 18 años y menores de 30 años que quisieran retornar al sistema educativo para finalizar la ESO en centros específicos, como los de personas adultas.

En segundo lugar, jóvenes en situación de desempleo que hayan completado la Educación Secundaria Obligatoria, mayores de 18 años y menores de 30, que quisieran retornar al sistema educativo para cursar un Ciclo Formativo de Grado Medio o Superior de Formación Profesional. Al tratarse de programas de retorno o de segunda oportunidad, esta modalidad de becas estaría dirigida a personas que, en el primer año de su disfrute, no hubieran

estado matriculadas en el sistema educativo en el curso académico anterior.

Y, en tercer lugar, jóvenes sin empleo mayores de 16 años y menores de 30 años que quisieran adquirir cualificación profesional, participando en acciones formativas dirigidas a la obtención de Certificados de Profesionalidad, autorizadas por su Servicio Público de Empleo, o programas de Formación Profesional destinados a personas que superen los 17 años, de acuerdo con lo establecido en el artículo 68.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 8/2013.

Seguidamente el Plan contempla la promoción de modelos innovadores de atención a la población más excluida con el objetivo de:

Acoger a los jóvenes procedentes del abandono escolar y reorientar sus intereses y esfuerzos hacia la formación laboral, las competencias personales orientadas al empleo, favoreciendo sus procesos de transición a la vida autónoma y logrando su acceso al mercado de trabajo gracias a las numerosas alianzas que se establecen con sectores empresariales. Se desarrollará la incorporación de módulos de prácticas no laborales en empresas colaboradoras para los jóvenes que participen en programas con itinerarios de integración socio laboral por su situación de riesgo y vulnerabilidad, que completen ciclos de formación no certificable, tanto en sectores profesionales como para la adquisición de las competencias laborales necesarias para mantener el empleo, dentro de la oferta formativa de las entidades sociales y los programas públicos dedicados a la inserción socio laboral de los colectivos jóvenes más vulnerables. En estas prácticas no laborales a partir de formaciones ocupacionales no procedentes de Certificados de Profesionalidad, muy enfocadas a las competencias para el empleo y unidas a las empresas, se tutorizarán el proceso por las entidades sociales y serán una herramienta de gran impacto en los itinerarios no formales de los jóvenes desde los que lograr esa experiencia que puede convertirse en título mediante posteriores procesos de reconocimiento de la experiencia (Plan de choque por el empleo joven 2019, 32).

3. A modo de conclusión

Las altas tasas de desempleo afectaron en mayor medida a determinados colectivos como los jóvenes. Especialmente importante fue durante la crisis el aumento de los jóvenes que ni estudian ni trabajan. España era en 2017 el segundo país de la Unión Europea con mayor tasa de abandono escolar temprano (18,3 % frente al 10,6 % de la Unión Europea). A juicio del Informe FOESSA 2019, “esta realidad pone de manifiesto la importancia de apostar por lógicas de trabajo multidimensionales y estrategias formativas en la lucha contra la exclusión del empleo en el ámbito español” (241), máxime si todos los estudios evidencian que existe una correlación entre el nivel de formación y las posibilidades y el tiempo que se tarda en encontrar un empleo. O, dicho de otro, si el nivel de formación reglada del individuo está correlacionado positivamente con el porcentaje de jóvenes con empleo significativo [...] y negativamente con el tiempo medio en encontrar tal empleo (Gil Plana 2014, 132), convendremos en lo altamente conveniente que es que los poderes públicos efectúen, con carácter previo al diseño de cualquier política pública, una evaluación detallada de sus destinatarios y de las medidas previstas para mejorar su empleabilidad, pues siendo cierto que la crisis económica generó un escenario negativo para el conjunto de los jóvenes, la misma perpetuó la desprotección de los que ya estaban en situación de vulnerabilidad antes de esta.

Sin embargo, las últimas reformas efectuadas en el ordenamiento jurídico español en relación al contrato para la formación y aprendizaje han debilitado las obligaciones empresariales de formar al trabajador en los conocimientos teóricos lo que supone no solo “una clara merma de los derechos de protección social” sino lo más relevante para este trabajo del derecho de formación que es inherente a esta modalidad contractual (Gómez Millán Herencia 2013, 155).

Referencias

- Andrés Cabello, Sergio; Ponce de León, Laura. (2016): «El escenario de vulnerabilidad de los jóvenes en España hoy». *Trabajo Social Hoy*, 79, 7-20. <https://doi.org/10.12960/tsh.2016.0013>

- CC.OO. (2019): *Contratos para la formación y contratos en prácticas*. Recuperado de: <https://www.ccoo.es/7dcb8c6814a7d8ae040b77d939274c50000001.pdf>
- Escudero Rodríguez, Ricardo. (2016a): «Prácticas no laborales, becas y empleo juvenil: entre su idoneidad y los riesgos de fraude». *Derecho de las Relaciones Laborales*, 9, 885-911.
- Escudero Rodríguez, Ricardo. (Ed.) (2016b): *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el Derecho, la Sociología y la Economía*. Madrid: Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Fundación de Ayuda contra la Drogadicción. (fecha de acceso: 31/8/2019), disponible en: <https://bit.ly/2T5oGqy>
- Foessa; Cáritas España. (2015): *Empleo precario y protección social*. Madrid: Cáritas.
- Foessa; Cáritas España. (2019): *Informe sobre exclusión social y desarrollo social en España*. Madrid: Cáritas.
- Gil Plana, Juan. (2014): «Cualificación profesional e inserción laboral de los jóvenes a través del contrato para la formación y el aprendizaje». *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 113, 129-182.
- Gómez Millán Herencia, María José. (2013): «Aspectos novedosos del contrato para la formación y el aprendizaje tras las últimas reformas». *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 119, 119-56.
- González Díaz, Francisco Andrés. (2015): «La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?». *Nueva revista española de derecho del trabajo*, 181, 209-238.
- López Rodríguez, Fermín.; Cueto Iglesias, Begoña. (2017): «Evaluación del contrato de formación y aprendizaje en España». En *XXIV Encuentro de Economía Pública, 2017*, 1-25. Universidad de Castilla-La Mancha.
- Morales Ortega, José Manuel. (2014): «Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido». En J. Morales Ortega (Coord.), *Jóvenes y políticas de empleo: entre la Estrategia de Empleo y Empleo Joven y la Garantía Juvenil* (pp. 15-54). Albacete: Bomarzo.
- Moreno i Gené, Josep. (2012): «El contrato para la formación y el aprendizaje: un nuevo intento de fomento del empleo juvenil mediante la cualificación profesional de los jóvenes en régimen de alternancia». *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 116, 35-88.
- Pizzi, Alejandro. (2016): «Juventudes, precariedad laboral y exclusión social en Europa». En Moreno i Gené, Josep.; Romero Burillo, Ana María (Ed.), *Empleo juvenil. Entre el desempleo y la precariedad* (pp. 91-128). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Servicio Público de Empleo Estatal (2019): *Plan de choque por el Empleo Joven, 2019-2021*. Recuperado de: <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/plan-de-choque-empleo-joven-2019-2021.html>
- Todolí Sígenes, Adrián. (2015): «La formación dual alemana y el contrato para la formación y el aprendizaje: ¿Diferente legislación o diferentes controles de calidad?». *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 3 (4), 224-267.
- Tribunal de Cuentas Europeo. (2017): *Informe Especial no 5/2017 (presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo) ¿Han sido determinantes las políticas de la UE en cuanto al desempleo juvenil? Evaluación de la Garantía Juvenil y de la Iniciativa de Empleo Juvenil*. Luxemburgo: Tribunal de Cuentas Europeo.
- Van Daame, Dirk (2015): *¿Cuántos jóvenes dejan la escuela sin alcanzar ninguna titulación? Panorama de la Educación: Interim Report 2015*, accedido el 8/7/2019 en: <http://blog.educalab.es/inee/2015/01/19/cuantos-jovenes-dejan-la-escuela-sin-alcanzar-ninguna-titulacion-panorama-de-la-educacion-interim-report-2015/>