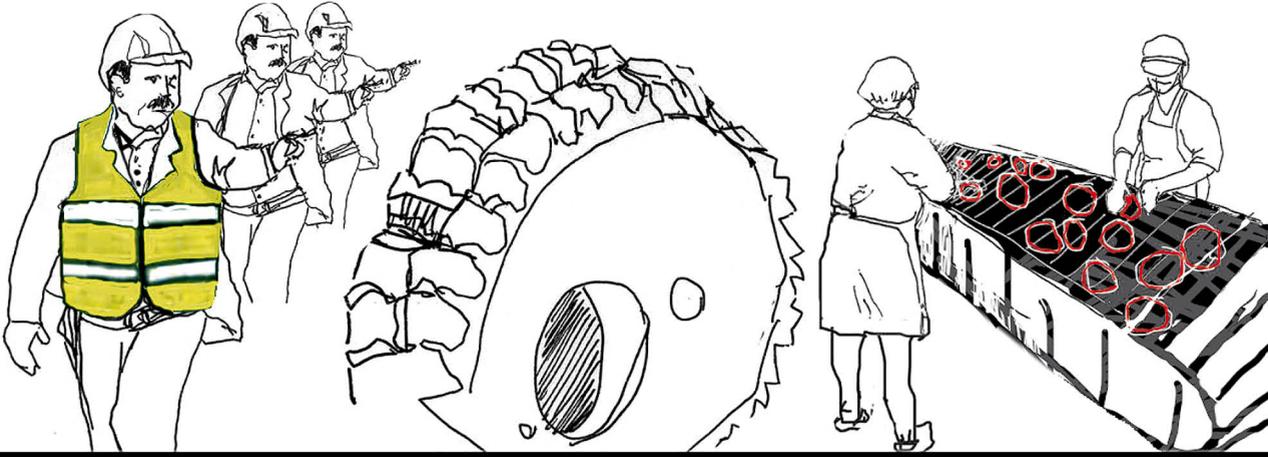


DERECHO LABORAL



Políticas activas de empleo durante la crisis económica (2010-2015)

Juan Carlos García Quiñones

*Profesor Titular Acreditado de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social.*

Universidad Complutense de Madrid



© Editorial Reus, S. A.
C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid
Tfno.: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54
Fax: (34) 91 445 11 26
E-mail: reus@editorialreus.es
<http://www.editorialreus.es>

1.ª edición REUS, S.A. (2015)
ISBN: 978-84-290-1861-5
Depósito Legal: M 30958-2015
Diseño de portada: María Lapor
Impreso en España
Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S. A.
Ctra. Castellón, km 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni Editorial Reus, ni los Directores de Colección de ésta, responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan los autores de los mismos. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley. Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

A mi Maestro, Fernando Valdés

ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS

- (APE) Acuerdo Personal de Empleo
- (ASE) Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, de 2 de febrero de 2011
- (BAE) Acciones de la Búsqueda Activa de Empleo
- (CE) Constitución Española
- (EPA) Encuesta de Población Activa
- (ET) Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores
- (FOGASA) Fondo de Garantía Salarial
- (IPREM) Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
- (IRPF) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
- (LETA) Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo
- (LGSS) Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social
- (OCDE) Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
- (OIT) Organización Internacional del Trabajo
- (PREPARA) Programa de Recualificación Profesional de las Personas que Agoten su Protección por Desempleo
- (PRODI) Programa Temporal de Protección e Inserción
- (PROGRESS) Programa Comunitario para el Empleo y la Solidaridad Social
- (RAI) Renta Activa de Inserción
- (RETA) Régimen Especial de Trabajadores Autónomos
- (STC) Sentencia del Tribunal Constitucional
- (STS) Sentencia del Tribunal Supremo

INTRODUCCIÓN

La escalada de las cifras sobre el desempleo coloca a España en el epicentro de un protagonismo involuntario dentro del contexto Europeo¹. Semejante situación ha desencadenado, durante el último quinquenio, un proceso de hiperactividad legislativa en el ámbito laboral sobre la práctica totalidad de materias relacionadas directa o indirectamente con el empleo, afanado el legislador nacional en poner «puertas» legales al «campo» abierto que supone la caída brusca y mantenida del volumen de actividad económica. Muchas veces, como se verá, dando cuenta de una concepción del Derecho del Trabajo a modo de desarrollo aluvional —retomando aquí la expresión de GIUGNI²—, ausente por tanto una verdadera ordenación sistemática. Del mismo modo que su significación en los tiempos actuales aparece condicionada bajo claves estrictas de eficacia y eficiencia, presentándose así como un Derecho cuestionado por la economía y el desempleo³.

¹ Sobre la situación particularmente negativa de España en términos de desempleo, dentro del contexto de la eurozona, véase VALLECILLO GÁMEZ, M^a R., «Globalización y políticas de empleo. Los «nuevos» modelos económico-laborales en los países emergentes, EE.UU., España. Un modelo comparado», AA.VV.: *Políticas de Empleo*, Coords. Cabeza Pereiro, J. y Fernández Prol, F., Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2013, págs. 206 y ss.

² En este sentido, sobre la formación aluvional del Derecho del Trabajo, véase GIUGNI, G., «Prospettive del diritto del lavoro per gli anni '80», AA.VV.: *Prospettive del diritto del lavoro per gli anni '80 (Atti del VII Congresso Nazionale di Diritto del Lavoro, Bari, 23-25 aprile 1982)*, Giuffrè Editore, Milano, 1983, págs. 6 y ss.

³ En este sentido, ampliamente, véase CASAS BAAMONDE, M^a E., «La eficacia y la eficiencia del Derecho del Trabajo: reflexiones sobre un Derecho cuestionado por la economía y el desempleo», AA.VV.: *Derecho del Trabajo, Constitución y crisis económica (Estudios en homenaje al Profesor Fernando Valdés Dal-Ré)*, Dirs. González-Posada Martínez, E. y Molero Marañón, M^a L., Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo, núm. 15, 2014, Universidad de Valladolid, págs. 68 y ss.

Para constatar esas afirmaciones, baste citar la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, *de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*; el Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (ASE), de 2 de febrero de 2011; el Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero, *de medidas urgentes para promover el tránsito al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas*; el Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, *de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo*; el Real Decreto-Ley 10/2011, de 26 de agosto, *de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo*; el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, *de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, antecedente inmediato de la Ley 3/2012, de 6 de julio, con la misma denominación; el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, *de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*; el Real Decreto-Ley 23/2012, de 24 de agosto, *por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo*; el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, *por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual*; el Real Decreto-Ley 1/2013, de 25 de enero, *por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas*; el Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, *de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo*, con continuidad después en la Ley 11/2013, de 26 de julio, bajo idéntica denominación; el Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, *de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores*; el Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, *de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida*; el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, *de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia*, con su conversión posterior en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de la misma rúbrica; el Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre, *por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo*; el Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, *de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y entidades locales y otras de carácter económico*; y el Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, *de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social*; sustituido luego por la Ley 25/2015, de 28 de julio, con idéntica denominación

Aunque sea todavía pronto para valorar la eficacia de la actuación del legislador con criterios totalmente asentados, sobre todo, con la referencia reciente de algunos de los Textos enumerados, ha transcurrido no obstante tiempo suficiente para pergeñar determinadas conclusiones, condicionadas todas por una característica común, cual es la impotencia aparente de la respuesta legal para contrarrestar la sangría que ha supuesto el aumento intenso y prolongado de los índices de

trabajadores desempleados. Por lo demás, las justificaciones que se aducen en buena parte de los ejemplos legales enumerados evidencian una ausencia casi total de originalidad, si se confrontan con las manifestaciones pretéritas.

Repetición que está en el origen de un cierto automatismo, contrario seguramente a la voluntad legislativa, pero cuya existencia confirma, de un lado, la gravedad del problema que supone la falta de empleo, y de otro lado, la ineficacia inherente a cada nueva expresión legal. Resultado en cierto modo previsible si se repara en la actuación, muchas veces impostada, del legislador, a partir de fórmulas diversas. Como se ha señalado, la gravedad de la coyuntura reinante, combinada con un componente cortoplacista presente en las iniciativas normativas dedicadas a las políticas activas de empleo durante los últimos tiempos, ha tenido por el momento su última expresión relevante en la Ley 25/2015, de 28 de julio, *de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social*.

Análisis que abordamos en la Parte Primera, dedicando sucesivos capítulos a examinar, según su aparición temporal, los distintos Textos legales que tienen —o han tenido— una proyección directa o indirecta sobre nuestro objeto de estudio, con el punto de inflexión que ha significado en este sentido la Ley 35/2010, primera manifestación legislativa relevante en el ámbito laboral bajo influencia directa de la crisis económica y financiera, claro está, con una atención específica hacia la materia que nos concierne en alusión a las políticas activas de empleo. Para continuar con el Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (ASE), así como el Real Decreto-Ley 1/2011.

Expresiones normativas que preceden al Real Decreto-Ley 3/2011, donde se concreta de una manera más palpable el protagonismo de las políticas activas de empleo como instrumento para enfrentar los efectos perniciosos que conlleva, en cualquier modelo de relaciones laborales, la pérdida masiva de puestos de trabajo. El estudio prosigue con el examen del Real Decreto-Ley 10/2011, el Real Decreto-Ley 14/2011, la Ley 3/2012, el Real Decreto-Ley 20/2012, el Real Decreto-Ley 23/2012, el Real Decreto 1529/2012, el Real Decreto-Ley 1/2013, la Ley 11/2013, el Real Decreto-ley 16/2013, el Real Decreto-Ley 3/2014, la Ley 18/2014, el Real Decreto-Ley 16/2014, el Real Decreto-Ley 17/2014 y la Ley 25/2015. Manifestaciones todas que evidencian, en cualquier caso, la perseverancia del legislador laboral para tratar de invertir —con mayor o menor fortuna según qué supuestos— esa tendencia fatal que ha supuesto el aumento progresivo del desempleo, elevado a objetivo preferente.

Como se ha expuesto, la sucesión de Textos legislativos con referencias directas o indirectas a cuestiones vinculadas con las políticas activas de empleo se cierra, por el momento, con la Ley 25/2015, de 28 de julio, *de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social*. Una evolución en la valoración de la importancia dada a las políticas activas de empleo, jalonada no obstante con elementos contradictorios, como certifica en algunos casos el dato objetivo de la reducción en el volumen de recursos asignados a las mismas. Y ello, con independencia de los esfuerzos

dialécticos del legislador por tratar de justificar semejante incoherencia, cuando menos aparente, con la tesis manida de un supuesto reforzamiento del principio de eficiencia. Sea como fuere, el capítulo de reformas en materia de políticas activas de empleo no está ni mucho menos cerrado. Al contrario, será objeto previsiblemente de nuevas actuaciones legislativas en un futuro próximo. Presunción comprensible si la valoración de las mismas se mide en función de los resultados obtenidos, identificando esta última variable con el número de trabajadores desempleados. Circunstancias todas que justificarían la presencia de un interrogante *quasi* permanente en relación con la necesidad de reformar las políticas activas de mercado de trabajo en España⁴.

La incógnita por despejar es, más bien, la orientación continuista o rupturista, respectivamente, que pueden seguir las mismas, para el supuesto de que exista una tendencia definida en uno u otro sentido. A este respecto, conviene traer a colación el contenido que refiere el Memorandum de rescate financiero a España elaborado por la UE (Memorandum of Understanding on Financial-Sector Policy Conditionality, de 20 de julio de 2012), cuya línea de actuación apuesta, claramente, por una mejora de las políticas activas de empleo. Una línea que contradice, sin embargo, la propensión de algunas reformas implementadas por el legislador español sobre la materia. Todo ello, en el marco de una lista de condiciones que refiere el citado Memorandum, por alusión a la reforma del sistema fiscal para aumentar el apoyo al crecimiento; la supresión de la deducción por vivienda; la aplicación de la reforma laboral; la liberalización de los servicios profesionales y las barreras para la apertura de comercios; completar las interconexiones energéticas; para concluir con una solución al problema del déficit de tarifa.

Por su parte, el bagaje obtenido con el repaso pormenorizado de la normativa implementada sobre políticas activas de empleo durante los años que coinciden con la crisis económica y financiera permite identificar igualmente determinados rasgos que han caracterizado la actuación del legislador, junto con la individualización de algunos interrogantes abiertos en materia de políticas activas de empleo. Cometidos ambos que abordamos en la Parte Segunda de este estudio. Dentro del Capítulo I, reparamos en cuestiones como esa acusada hiperactividad legislativa así como la invocación recurrente a razones de urgencia; el papel reservado a las Comunidades Autónomas; el debate —en términos más complementarios que contradictorios en el momento actual— suscitado en torno al reparto de responsabilidades entre intervención pública y privada, respectivamente; la apelación repetida —en ocasiones formulada de modo poco realista— sobre el cambio de modelo productivo; para finalizar con esa tendencia a proyectar una responsabilidad creciente sobre la persona del desempleado.

⁴ En este sentido, a modo de retrospectiva y desde una aproximación en clave económica, véase RAMOS, R., SURIÑACH, J. y ARTÍS, M., «¿Es necesario reformar las políticas activas de mercado de trabajo en España? Algunos elementos para la reflexión», *Papeles de Economía Española*, núm. 124, 2010, págs. 281 y ss.

Por lo que se refiere a la individualización de determinados interrogantes abiertos en relación con las políticas activas de empleo, a expensas de lo que pueda suceder en un futuro más o menos cercano, considerando tanto la evolución de las cifras del paro como los próximos pasos a seguir en la estrategia legal, desarrollamos dentro del Capítulo II algunas reflexiones sobre la virtualidad o el propio cuestionamiento de las políticas activas de empleo; la búsqueda de un mejor equilibrio entre su proyección hacia determinados colectivos específicos y el resto de las personas desocupadas; el test de eficacia que acompaña siempre a su implementación; o, en fin, la importancia cualificada que asumen las políticas activas de empleo dentro de un contexto de crisis económica y financiera.

A modo de corolario, dedicamos un apartado final para valorar el estado actual de la cuestión en materia de políticas activas de empleo, consecuente con el resultado que arrojan cada uno de los capítulos precedentes. Semejante análisis, así estructurado, puede servir de pauta para calibrar, desde una perspectiva más amplia, la virtualidad limitada que ostenta en verdad el Derecho del Trabajo cuando se confronta con sinergias de etiología económica o economicista. Significativamente, pero no solo, cuando se identifica con esa finalidad «sacrosanta» de creación y mantenimiento del empleo. Sobre todo, si como ha venido aconteciendo hasta épocas recientísimas, la coyuntura económica actúa a la contra arrojando un saldo tan negativo. Y ello, aun a costa de modificar a la baja para ese fin, *de facto et de iure*, en algún caso hasta desvirtuarlas, buena parte de las instituciones laborales.

PARTE PRIMERA

**CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS
ACTIVAS DE EMPLEO ENTRE LAS
INICIATIVAS LEGISLATIVAS IMPLEMENTADAS
DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA**

El tratamiento preferente que contiene el Real Decreto-Ley 3/2011 en materia de políticas activas de empleo no desmiente, al contrario justifica, el examen de aquellas cuestiones vinculadas con el empleo en aquellos Textos legales que lo han precedido con una frecuencia muy breve de tiempo, considerando como punto de inflexión en este sentido la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, *de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*. Conclusión extensible con idéntica validez para toda esa amplia relación de normas que han venido sucediéndose después, bien que con una incidencia desigual según qué supuestos, en las materias relacionadas directa o tangencialmente con las políticas activas de empleo.

En efecto, como tendrá ocasión de comprobarse en los capítulos que siguen, todos los textos concernidos comparten básicamente una motivación parecida cuando no idéntica, sensibilizados con las consecuencias demoledoras que la crisis, y la consiguiente ralentización en la actividad económica, ha causado en las cifras de empleo. Ello no obsta para que, en ocasiones, no se alcance a comprender el *modus actuandi* del legislador, caracterizado por una cierta improvisación traducida en una suerte de procesión acelerada de reformas laborales, sin una aparente fijación previa de planos y de prioridades. Falta de sistemática inducida, tal vez, por la urgencia en acometer continuos cambios legislativos, hasta el momento con resultados más efectistas que eficaces, tratando de contrarrestar una tendencia claramente negativa en los niveles de ocupación, derivación de una crisis económica y financiera intensa y prolongada en el tiempo, que solo en fechas recientísimas parece abrir ciertos márgenes de tregua, sin poder predecir todavía su grado exacto de influencia en el empleo.

Para concluir, el examen de los distintos Textos legales con una incidencia cierta en las políticas activas de empleo, que se han ido sucediendo desde la Ley 35/2010 hasta llegar a la Ley 25/2015, de 28 de julio, *de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social* —pasando por el Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (ASE), el Real Decreto-Ley 1/2011, el Real Decreto-Ley 3/2011, el Real Decreto-Ley 10/2011, la Ley 3/2012, el Real Decreto-Ley 20/2012, el Real Decreto-Ley 23/2012, el Real Decreto 1529/2012, el Real Decreto-Ley 1/2013, la Ley 11/2013, el Real Decreto-ley 16/2013, el Real Decreto-Ley 3/2014, la Ley 18/2014, el Real Decreto-Ley 16/2014, el Real Decreto-Ley 17/2014 y el Real Decreto 7/2015—, nos permite después, con conocimiento de causa, dedicar sendos capítulos específicos a sistematizar los

rasgos vertebradores de la actuación legislativa implementada durante el último quinquenio, bajo esa combinación de factores de difícil maridaje que conforman el empleo y la crisis económica. Y con ello, ahondar también en los interrogantes abiertos en relación con las políticas activas de empleo.

Fines ambos, a cuyos efectos resulta muy ilustrativo detenerse con cierto detalle en los propósitos que avanzan cada uno de los Textos enumerados en sus respectivos apartados introductorios. Líneas de tendencia que concretan después, con resultado desigual según qué casos, los preceptos que componen el articulado de los mismos.

CAPÍTULO I

REFORMAS LEGALES DE 2010

1. LEY 35/2010, DE 17 DE SEPTIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO

La Ley 35/2010, de 17 de septiembre, *de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, es la primera de las normas que componen esa cadencia legislativa donde la creación de empleo se concibe como uno de sus referentes principales, cuya primera cuestión a subrayar es la falta de sistemática evidenciada por el legislador en el tratamiento de las políticas de empleo. Asistemática que confirma el propio Preámbulo, con continuación posterior en el articulado, constatado el protagonismo tan elevado que asumen en este sentido las bonificaciones a la contratación, en detrimento de un tratamiento específico de las políticas activas de empleo⁵.

Sobre todo, cuando el elemento principal que justifica el conjunto de medidas adoptadas por la Ley citada es la asunción como hecho cierto de la duplicación de la tasa de paro, presupuesto para reivindicar la recuperación de la senda de la creación de empleo, con la reducción consiguiente del desempleo. Objetivo último fundamental de todas las políticas públicas. Nada más propio, por tanto, para incluir en la Ley 35/2010 una regulación comprensiva de las políticas activas de empleo.

No se aciertan a comprender, ni el legislador las explica, las razones que le llevan a diferir la reformulación de las políticas activas de empleo hasta el Real Decreto-Ley 3/2011, movidas como están igualmente por una lógica de

⁵ A este respecto, sobre las bonificaciones en el contexto de la política de empleo española, véase 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, págs. 380 y ss

urgencia, si se repara en la dimensión alarmante de las cifras sobre pérdida de empleos.

En cualquier caso, resulta indudable el interés que tiene analizar con un cierto nivel de profundidad el tratamiento que hace la Ley 35/2010 en relación con el empleo, con absoluta prioridad sobre las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social⁶. En efecto, desde un punto de vista teórico puede resultar ilustrativo la presentación de ambas opciones de política legislativa en clave de alternativa, pero en una dimensión práctica, la importancia inherente a su objetivo común, las hace copartícipes más bien de una relación en clave de complementariedad. Circunstancia que corroboran las numerosas coincidencias en las controversias, o en las motivaciones, que suscitan cada una de esas opciones. Sin ir más lejos, el debate siempre abierto sobre su propia razón de ser.

1.1. Predisposición por las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social en la Ley 35/2010

La Ley 35/2010 constituye un ejemplo relevante donde convergen en toda su expresión las sinergias señaladas en el apartado anterior, llevando a cabo una actualización del régimen de subvenciones a la contratación, con el contenido y la trascendencia que se examina en los epígrafes siguientes, cuya característica principal estriba, como se verá, en una desproporción manifiesta entre perspectivas y resultados. Advertido que, con carácter general, el soporte instrumental de las bonificaciones se ha venido caracterizando tradicionalmente por una ubicación no siempre adecuada, como corrobora por ejemplo su incorporación a las leyes de presupuestos, de igual forma que su regulación se ha materializado asimismo mediante una variedad de soportes normativos⁷.

Un análisis que abordamos sobre la base de una sistemática que distingue tres apartados bien definidos:

a) Líneas maestras de carácter teleológico o finalístico que invoca el Preámbulo de la Ley 35/2010, de manera directa o tangencial, en relación con las subvenciones a la contratación mediante la bonificación de cuotas a la Seguridad Social.

b) Materialización y nivel de correspondencia entre las líneas de tendencia avanzadas en el Preámbulo y el articulado del Texto legal.

c) Valoración de las propuestas teleológicas que refiere el legislador así como de su nivel de concreción normativa, sobre todo, a efectos de calibrar la

⁶ En relación con una caracterización general de las bonificaciones según los parámetros que incorpora la Ley 35/2010, véase 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», cit., págs. 383 y ss.

⁷ En este sentido, véase 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», cit., pág. 381.

innovación que suponen respecto de los regímenes previstos en Textos legales pretéritos, significadamente, el Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, *de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, antecedente inmediato de la Ley 35/2010; la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, *de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas*⁸; y la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, *para la mejora del crecimiento y del empleo*.

En definitiva, certificar si el nuevo Texto incorpora en verdad elementos cualitativos de trascendencia, como se ocupa de anunciar el Preámbulo, o se limita por el contrario a implementar modificaciones puramente cuantitativas, y por lo tanto, de orden menor. El resultado final, como se ha tenido ocasión de señalar respecto del Real Decreto-Ley 10/2010, pese al reconocimiento generalizado de las limitaciones del modelo tradicional en la política de bonificaciones, incide nuevamente en ellas, desmintiendo en buena medida esa supuesta pretensión rupturista⁹. Conclusión idéntica que cabe sostener, como tendrá ocasión de argumentarse, respecto de la Ley 35/2010¹⁰.

En efecto, entre los rasgos generales de las medidas para favorecer la contratación laboral, constituyen lugares comunes referencias como la transformación de los programas de incentivos al empleo en un elemento estructural, aunque nacidos inicialmente con una vocación temporal¹¹; la gran variedad potencial de los incentivos al empleo; la complejidad y relativa opacidad de las normas

⁸ Para un análisis pormenorizado de la Ley 27/2009, véase CASA QUESADA, S., «Más madera en la lucha contra el desempleo: Comentario de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, Centro de Estudios Financieros, núm. 327, 2010, págs. 96 y ss.

⁹ MOLINA NAVARRETE, C., «Reforma 2010 del Mercado de Trabajo: una nueva “milonga” del “capitalismo de casino”», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, Centro de Estudios Financieros, núm. 328, 2010, págs. 47 y ss. También, para una reflexión sobre los objetivos de la reforma laboral de 2010, tomando como base lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, *de medidas urgentes para la reforma laboral*, véase GÓMEZ SÁNCHEZ, V., «La reforma laboral de 2010: crónica de un diálogo social frustrado», *Relaciones Laborales*, Vol. II, 2010, págs. 131 y ss.

¹⁰ Para una valoración de conjunto de la Ley 35/2010, véase RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., «La reforma laboral y el dinamismo del contrato de trabajo», *Relaciones Laborales*, Vol. II, 2010, págs. 93 y ss. También, para una breve síntesis de los cambios introducidos por el programa de incentivos tras la reforma de 2010, véase PÉREZ DEL PRADO, D., «Modificaciones al régimen de incentivos a la contratación (Real Decreto-Ley 3/2012)», AA.VV.: *Reforma Laboral 2012: Análisis práctico del RDL 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, Dirs. García-Perrote Escartín, I. y Mercader Uguina, J. R., Lex Nova, Valladolid, 2012, págs. 138 y ss.; «Modificaciones al régimen de incentivos a la contratación», AA.VV.: *La regulación del mercado laboral (Un análisis de la Ley 3/2012 y de los aspectos laborales del Real Decreto-ley 20/2012)*, Dirs. García-Perrote Escartín, I. y Mercader Uguina, J. R., Lex Nova, Valladolid, 2012, págs. 161 y ss.

¹¹ MORÓN PRIETO, R., «Estímulos a la contratación: fomento del empleo y financiación de las empresas», *Foro de Seguridad Social*, núm. 10, octubre 2003, pág. 48.

reguladoras, junto con un grado acusado de asistematicidad¹²; la dificultad intrínseca para contrarrestar una temporalidad desbocada; la proliferación de normas provenientes de diferentes poderes públicos; la creciente centralidad del empleo estable, sea a tiempo completo o a tiempo parcial; o, en fin, las dudas respecto a la efectividad de las políticas activas de empleo¹³.

Con carácter general, el Texto legal tampoco sale demasiado bien parado en el apartado formal¹⁴, si se atienden factores como su propia estructura interna, modificando un elenco amplio de leyes laborales básicas, de contenido heterogéneo, como la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, *de Empleo*; Estatuto de los Trabajadores; Ley General de Seguridad Social; Ley de Procedimiento Laboral; Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social; Ley 22/2003, de 9 de julio, *Concursal*; Ley 27/2009; y Ley 32/2010, entre otras.

Complejidad azuzada asimismo por la propia técnica jurídica empleada, mediante modificaciones transversales de las leyes, cuyo resultado final arroja no pocas dificultades de comprensión, antesala más que probable de interpretaciones antagónicas motivo de futuras controversias judiciales. A ello se suma también el amplio número (24) y la heterogeneidad de las Disposiciones Adicionales que contiene la Ley 35/2010, unas veces modificando preceptos de diversas leyes, y en otras ocasiones para encomendar al Gobierno tareas de estudio o de gestión, como sucede particularmente en materia de bonificaciones. Críticas similares a las recibidas antes con tono parecido, también en la vertiente formal, por el Real Decreto-Ley 10/2010¹⁵.

¹² En este sentido, véase PÉREZ DEL PRADO, D., «Modificaciones al régimen de incentivos a la contratación (Real Decreto-Ley 3/2012)», cit., págs. 135 y ss.; «Modificaciones al régimen de incentivos a la contratación», cit., págs. 157 y ss.

¹³ ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., «Los estímulos a la contratación laboral: una apuesta, no del todo uniforme, en favor del empleo estable», *Relaciones Laborales*, Tomo I, 2000, págs. 354 y ss. Para el análisis del Real Decreto-Ley 9/1997, de 16 de mayo, *por el que se regulan incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo*, véase PRADAS MONTILLA, R., «Sobre los incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo», *Documentación Laboral*, núm. 54, 1997, págs. 143 y ss. También sobre los incentivos al incremento del empleo, con ocasión de la Ley 12/2001, de 9 de julio, *de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad*, véase TOROLLO GONZÁLEZ, F. J., «Incentivos al empleo y a la calidad en el empleo», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 33, págs. 161 y ss.

¹⁴ A este respecto, véase RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., «La reforma laboral y el dinamismo del contrato de trabajo», cit., págs. 98-101.

¹⁵ En este sentido, véase ABRIL LARRAÍNZA, M^a. y MEGINO FERNÁNDEZ, D., «“El laberinto del fauno” de la reforma laboral: pocas luces y muchas sombras», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, Centro de Estudios Financieros, núm. 328, 2010, págs. 137-138, con alusión a deficiencias tales como las constantes remisiones a un desarrollo normativo posterior, el gusto excesivo por la transitoriedad o la ininteligibilidad de buena parte de sus previsiones. A ese respecto, véase también FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. y MEGINO FERNÁNDEZ, D., «El largo y tortuoso camino de la reforma del mercado laboral español:

Específicamente, en materia de bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, el aspecto formal ha merecido asimismo una reflexión doctrinal reparando en el grado de densidad y detalle que ha alcanzado la regulación final de estas materias, más propio de la norma reglamentaria que de la norma de rango legal, con la dificultad añadida que ello supone de cara a su utilización, por más que las modificaciones incluidas con ocasión de la tramitación parlamentaria no dejen de tener sentido¹⁶. Por ejemplo, en relación con la bonificación de cuotas de Seguridad Social en el nuevo programa de fomento del empleo, incorporando precisiones en relación con el módulo temporal al que se refieren esos beneficios y los posibles beneficiarios o la eventual sustitución de los trabajadores contratados; o la inclusión de cuestiones de detalle para precisar el alcance en la nueva regulación de los contratos formativos¹⁷.

Con buen criterio, se ha subrayado también la problemática que puede derivarse de aplicar la misma técnica acumulando sucesivamente precisiones de detalle sobre una realidad y otra —programas de fomento del empleo y contratos formativos—, advertida la distinta proyección de cada una, aunque nada más fuera por la vocación coyuntural asociada intrínsecamente a los programas de fomento del empleo, que no resulta —o no debiera resultar— predicable respecto de la normativa incluida en el Estatuto de los Trabajadores, como sucede específicamente con la regulación de los contratos formativos (artículo 11)¹⁸.

En realidad, la contradicción anunciada sobre el tratamiento sistemático-formal del legislador en la materia, puede ser resultado de una problemática bastante más profunda, cual es la aprehensión de una concepción reduccionista de las modalidades de contratación, como sucede ahora respecto de los contratos

la «flexibilidad/seguridad» como antídoto frente a la crisis», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, Centro de Estudios Financieros, núms. 329-330, 2010, págs. 50 y ss.

¹⁶ GARCÍA MURCIA, J., «La culminación de la reforma laboral mediante la Ley 35/2010, de 17 de septiembre», *Derecho de los Negocios*, núm. 243, diciembre 2010, págs. 43 y ss.

¹⁷ Sobre las expectativas creadas por las nuevas reglas que incorpora la Ley 35/2010 en el plano de los contratos formativos, con ocasión del estado actual de su régimen jurídico, véase LAHERA FORTEZA, J., «La reforma de la contratación laboral», *Relaciones Laborales*, núms. 21-22, 2010, págs. 75-77; BALLESTER PASTOR, M^a A., «Capítulo 1. Formación global efectiva (formación en ciclo vital): Instrumentos jurídico-laborales», AA.VV.: *La Estrategia Europea para el Empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español*, Colección Informes y Estudios, Serie Empleo, núm. 43, Madrid, 2010, págs. 62 y ss. También, para una visión retrospectiva sobre el papel de los contratos formativos en la inserción laboral de los jóvenes, véase OLARTE ENCABO, S., *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades: la «subjetivación» de las políticas activas de empleo*, Aranzadi, Pamplona, 2008, págs. 183 y ss. En general, sobre la política de contratación en el contexto de la política de empleo en España, véase MORENO DE VEGA y LOMO, F., «La política de empleo en España tras la primera década del siglo XXI», AA.VV.: *Políticas públicas de empleo (Un estudio desde el Derecho Comparado)*, Alarcón Bravo de Rueda, P. O. y Moreno de Vega y Lomo, F., Coords., Editorial Comares, Granada, 2013, págs. 17 y ss.

¹⁸ GARCÍA MURCIA, J., «La culminación de la reforma laboral mediante la Ley 35/2010, de 17 de septiembre», cit., págs. 47-48.

formativos, de forma que el atractivo de una determinada modalidad contractual acaba vinculándose de manera prácticamente absoluta con las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social. Ponderación defectuosa que sitúa las bonificaciones en la punta de lanza de la configuración del contrato, incorporando al mismo márgenes excesivos de provisionalidad¹⁹.

Coyuntura que resulta inherente a cada régimen de bonificaciones, como se acredita, en este caso, con el contenido de la Disposición Adicional Novena de la Ley 35/2010, en alusión al Informe Anual de Evaluación de las bonificaciones a la contratación, cuando mandata al Gobierno para presentar ante el Congreso de los Diputados un Informe Anual de Evaluación y seguimiento económico de las bonificaciones a la contratación, con el fin de conocer la efectividad de la medida y ajustar así las políticas activas a la realidad del mercado laboral.

Referente que encuentra su continuación en la Disposición Adicional Duodécima del mismo Texto legal cuando, bajo rúbrica de «Evaluación de las medidas para favorecer el empleo de los jóvenes y de las personas desempleadas», incluye el encargo al Gobierno para evaluar el funcionamiento de las medidas contenidas en los artículos 10 y 11 del Texto citado para favorecer el empleo de los jóvenes y de las personas desempleadas, con anterioridad al 31 de diciembre de 2011. Valoración que deberá incluir también un informe de evolución de impacto de género de las mismas. Con el resultado de todo lo anterior, y a la vista de la evolución del empleo durante 2010 y 2011, se ordena al Gobierno para que, previa consulta con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, adopte las medidas más pertinentes sobre su prórroga o modificación.

Previsiones ambas —Disposición Adicional Novena y Disposición Adicional Duodécima— que han llamado la atención de la doctrina para significar una cierta vocación de futuro en la nueva regulación jurídica de las bonificaciones, a pesar de tratarse de medidas coyunturales²⁰. No en vano, con carácter general, se ha apelado al establecimiento de evaluaciones periódicas y rigurosas como la gran reforma necesaria dentro de las políticas activas de empleo²¹. Del mismo modo que se señala el mercado de trabajo como condicionante de la necesaria evaluación y revisión de las medidas de política de empleo²².

¹⁹ En general, sobre la pobreza de impacto de los contratos formativos, véase CRUZ VILLALÓN, J., «Empleo juvenil y crisis económica», AA.VV.: *Derecho del Trabajo, Constitución y crisis económica (Estudios en homenaje al Profesor Fernando Valdés Dal-Ré)*, Dirs. González-Posada Martínez, E. y Molero Marañón, M^a L., Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo, Universidad de Valladolid, núm. 15, 2014, págs. 609 y ss.

²⁰ RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., «La reforma laboral y el dinamismo del contrato de trabajo», cit., pág. 122.

²¹ En este sentido, véase RAMOS, R., SURINACH, J. y ARTÍS, M., «¿Es necesario reformar las políticas activas de mercado de trabajo en España? Algunos elementos para la reflexión», cit., págs. 290 y ss.

²² A este respecto, véase 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», cit., págs. 376 y ss. También, para un estudio omnicompreensivo sobre las cuestiones que suscita

Una última cuestión, en orden también a la sistemática seguida por el legislador en relación con las personas con discapacidad, ya sea respecto de las medidas dirigidas a favorecer sus oportunidades de empleo (Disposición Adicional Vigésima Cuarta), ya sea sobre el destino de donaciones y acciones de patrocinio en relación con la reserva de empleo a favor de las personas con discapacidad (Disposición Adicional Decimocuarta), ya sea en relación con la bonificación en las cuotas de la Seguridad Social sobre los contratos para la formación (Disposición Transitoria Novena de la Ley 35/2010), es la postergación formal en el tratamiento de todas las cuestiones enumeradas a sendas disposiciones adicionales y una disposición transitoria, respectivamente.

1.2. Principios orientadores de la Ley 35/2010 sobre subvenciones a la contratación mediante bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social

Las subvenciones a la contratación a través de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social constituye uno de los ejes troncales de la reforma actuada con la Ley 35/2010, con un tratamiento destacado también en el Preámbulo del citado Texto legal, unas veces a modo de referencias genéricas o tangenciales dentro de la lógica de la reforma; y en otras ocasiones, como referencia específica o directa, con la mención que se realiza al Capítulo III de la Ley citada, en relación con las medidas dispuestas para favorecer el empleo de los jóvenes y de las personas desempleadas.

1.2.1. Referencias genéricas

Desde la perspectiva de nuestro tema de estudio, en ese apartado de referencias genéricas, el Preámbulo de la Ley 35/2010 contiene una argumentación presuntamente justificativa de las medidas que incorpora después el articulado del citado Texto legal, cuya estructura puede ordenarse en los siguientes aspectos:

1) Invocación de la creación de empleo y la reducción del desempleo como objetivo primordial orientador de todas las políticas públicas. Con carácter general, sin una vinculación expresa con las subvenciones a la contratación, el Preámbulo de la Ley 35/2010 refiere cómo, en la coyuntura actual de crisis económica, la recuperación de la senda de creación de empleo y la consiguiente reducción del desempleo debe constituir el objetivo fundamental de todas las políticas públicas.

2) La persistencia de elementos de discriminación en el mercado de trabajo como una de las principales carencias del modelo español de relaciones laborales. Entre las debilidades de nuestro modelo, que enumera el Preámbulo de la Ley 35/2010, se señala la persistencia de elementos de discriminación en el mercado de trabajo en múltiples ámbitos, pero de manera muy señalada en relación con

la evaluación de las políticas activas de empleo, véase RIVERO RECUENCO, Á., *Evaluación de políticas activas de empleo: el caso de las formas de intervención cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003, págs. 15 y ss.

el empleo de las mujeres, las personas con discapacidad y los desempleados de más edad.

3) La rapidez y la contundencia con que se han trasladado sobre el empleo, en términos de pérdida de puestos de trabajo, las consecuencias de la crisis económica, con una incidencia particularmente gravosa, como es fácil de vislumbrar, en los colectivos tradicionalmente desfavorecidos respecto al acceso y el mantenimiento de la contratación. La velocidad de los efectos generados por la crisis económica justifica, en el discurso del Preámbulo de la Ley 35/2010, la prioridad en la adopción de actuaciones laborales para reforzar la protección social, incentivar la contratación y mejorar la empleabilidad de los colectivos más perjudicados, o favorecer el mantenimiento en las empresas.

Como se puede ver, argumentos complementarios todos reveladores de una idea central, cual es la incidencia tan rotunda que ha tenido sobre el empleo el advenimiento y la consolidación de la crisis económica, dentro de nuestro modelo de relaciones laborales.

Sin embargo, tampoco puede desconocerse la confusión interesada que alienta el legislador sobre muchos de los elementos citados, si se repara en la presencia recurrente de los factores enumerados, desde tiempos pretéritos, en el ordenamiento jurídico español. Un modelo, el nuestro, caracterizado tradicionalmente por índices anormalmente elevados en los niveles de desempleo, que raramente han resistido la comparación con aquellos de los países de nuestro entorno próximo. Un sistema también donde han tenido presencia continuada factores de discriminación en el mercado de trabajo, con una traducción directa en términos de dificultad para acceder al empleo por parte de los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad y los desempleados de mayor edad. Y un modelo, en fin, donde la dependencia entre niveles de empleo y ciclo económico ha sido siempre particularmente estrecha, algunas veces para bien, en términos de creación de empleo, y en otras ocasiones con saldo negativo, como sucede en los tiempos actuales, con el grado tan alto de destrucción de puestos de trabajo en un espacio tan breve de tiempo²³.

Antecedentes y perspectiva que reportan, si no un efecto de desmentido, sí de atenuación respecto de la trascendencia que subraya el Preámbulo sobre el tratamiento de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, con apoyo en el carácter de excepcionalidad que deriva de la situación de crisis económica²⁴.

²³ Para una lectura económica, conjugando factores como el mercado de trabajo, el modelo productivo y las políticas de empleo, véase RUESGA BENITO, S. M., «Mercado de trabajo, modelo productivo y políticas de empleo: una lectura económica», AA.VV.: *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo*, Coords. De la Casa Quesada, S. y Vallecillo Gómez, M^a R., Editorial Bomarzo, Albacete, 2011, págs. 105 y ss.

²⁴ A modo de referencia de Derecho Comparado, sobre la dispensa temporal de pago de contribuciones a la Seguridad Social en el ordenamiento jurídico portugués, dentro del cuadro de medidas de política de empleo vigentes, véase ANDIAS GONÇALVES, L., «Políticas de empleo: a experiência portuguesa», AA.VV.: *Políticas de Empleo*, Coords. Cabeza Pereiro, J. y Fernández Prol, F., Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2013, pág. 342.

Resulta evidente que la misma ha tenido una incidencia directa en la pérdida de puestos de trabajo donde los trabajadores afectados pertenecen a determinados colectivos concretos necesitados de una protección especial, seguramente, acompañados en esa sangría de pérdida de empleos por otros muchos trabajadores sin pertenencia a los colectivos enumerados. En definitiva, los colectivos desfavorecidos por su mayor dificultad de acceso al empleo han existido siempre, de modo que no son creación de la crisis económica, por más que la misma haya tenido consecuencias particularmente negativas sobre los mismos, aunque nada más fuera por su especial debilidad.

Semejante obviedad sirve, no obstante, para constatar que su condición de colectivos más desfavorecidos en el mercado laboral va a persistir, seguramente también, con la entrada en vigor del nuevo régimen de bonificaciones a la contratación que proyecta la Ley 35/2010. De este modo, resulta contraproducente descargar, ni siquiera en este apartado inicial del Preámbulo, una responsabilidad tan contundente sobre las políticas de subvención a la contratación, advertido que los colectivos implicados continuarán en una posición de especial desprotección, en mayor o menor medida, como ha acontecido históricamente. En definitiva, aun en la mejor de las hipótesis posibles, las políticas de subvención a la contratación, van a tener solo efectos paliativos respecto de una realidad negativa consolidada durante mucho tiempo, conformando una lógica que tampoco la crisis económica —ni las medidas legales para combatirla— están en condiciones de alterar.

El Preámbulo describe las modificaciones legales que implementa la Ley 35/2010, dentro de un marco de reformas más amplio para acelerar la renovación del modelo productivo, esto es, un escenario de reformas estructurales²⁵. La duda es si semejante catalogación como «reforma estructural» se corresponde en verdad con la entidad real de las medidas dispuestas en materia de subvenciones a la contratación, a la luz del cambio de orientación que refiere la norma. La respuesta a dicho interrogante es claramente negativa, si se atiende al contenido de las novedades introducidas y, sobre todo, a su grado de evolución respecto de las medidas de bonificación a la contratación dispuestas en Textos normativos anteriores, por referencia, significadamente, al Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, *de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*²⁶, ante-

²⁵ Desde una clave económica, sobre el significado y la dimensión de esa apelación, en ocasiones retórica, al cambio de modelo productivo, véase RUESGA BENITO, S. M., «Mercado de trabajo, modelo productivo y políticas de empleo: una lectura económica», cit., págs. 105 y ss.; RUESGA BENITO, S. M. y SILVA BICHARA, J., «Fortalezas y debilidades de nuestro patrón de crecimiento. La necesidad de una nueva política industrial», AA.VV.: *Hacia un cambio de modelo productivo*, Coord. J. M^a Zufiaur, Ediciones Cinca, Madrid, 2011, págs. 93 y ss.

²⁶ Para un estudio de conjunto sobre el contrato para fomento de la contratación indefinida con ocasión del Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, *de medidas urgentes para la reforma laboral*, véase LUJÁN ALCARAZ, J., «El contrato para fomento de la contratación indefinida tras el Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma laboral», *Revista Aranzadi Social Doctrinal*, núm. 7/8, septiembre 2010, págs. 11 y ss.

cedente inmediato de la Ley 35/2010; la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, *de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas*; y la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, *para la mejora del crecimiento y del empleo*.

Entre la relación de objetivos rectores que están en la base de las medidas incluidas en la Ley 35/2010, desde una vinculación clara con nuestro objeto de estudio, se cita la elevación de las oportunidades de las personas desempleadas, con particular atención a los jóvenes, reordenando para ello la política de bonificaciones a la contratación indefinida para hacerla más eficiente, haciendo más atractivos para empresas y trabajadores los contratos formativos y mejorando los mecanismos de intermediación laboral²⁷.

Atención singular hacia el problema del desempleo juvenil que constituye, por lo demás, una pauta común en otros sistemas de Derecho Comparado, como sucede significativamente en el ordenamiento italiano, constatada también la existencia de una política activa específica para favorecer la ocupación de los jóvenes²⁸. Conscientes, desde tiempos pretéritos, de la responsabilidad que deben

²⁷ Sobre el concepto de intermediación laboral tras la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, *de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, en línea con una ampliación de su contenido frente a la versión precedente, véase SOBRINO GONZÁLEZ, G. M^a, «El concepto de intermediación laboral y los agentes reconocidos como mediadores en el mercado laboral español», AA.VV.: *Comentarios a la Ley de Empleo*, Dirs. Valdés Dal-Ré, F. y Sobrino González, G. M^a, La Ley, Madrid, 2012, págs. 322 y ss.; VALDÉS DAL-RÉ, F., «La reforma de la intermediación laboral», *Relaciones Laborales*, Vol. II, 2010, págs. 234 y ss.; PRADOS DE REYES, F. J. y MOLINA MARTÍN, A. M., «Nuevos criterios para la ordenación de la intermediación laboral», *Revista de Derecho Social*, núm. 54, 2011, págs. 47 y ss. También sobre la determinación jurídico-conceptual de la intermediación laboral, véase SALAS PORRAS, M^a, «La intermediación laboral en Europa: distintas perspectivas de una misma realidad», *Cuadernos del mercado de trabajo*, núm. 6, 2011, pág. 36.

²⁸ En este sentido, véase MAZZOTTA, O., *Manuale di Diritto del Lavoro*, Cedam, Padova, 2011, págs. 589 y ss.; PERA, G., *Diritto del Lavoro*, Terza Edizione, Cedam, Padova, 1988, págs. 352 y ss.; PERA, G., *Diritto del Lavoro*, Sesta Edizione, Cedam, Padova, 2000, págs. 350 y ss.; ASSANTI, C., *Corso di Diritto del Lavoro*, Cedam, Padova, 1993, págs. 232 y ss.; FERRARO, G., «Mercato del lavoro e politiche dell'impiego», AA.VV.: *Il diritto del lavoro negli anni 80*, a cura di D'Antona, M., De Luca Tamajo, R., Ferraro, G. y Ventura, L., Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1988, págs. 18 y ss.; ROMEO, C., «L'applicazione della legge n. 285/1977 sulla occupazione giovanile», AA.VV.: *Il diritto del lavoro negli anni 80*, a cura di D'Antona, M., De Luca Tamajo, R., Ferraro, G. y Ventura, L., Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1988, págs. 127 y ss.; RICCI, M., «Disoccupazione giovanile e piani di intervento nell'esperienza di alcuni paesi dell'Europa occidentale», AA.VV.: *I giovani e il lavoro (Sindacati, movimento giovanile, istituzioni e legge 285)*, a cura di Mazzamuto, S., De Donato editore, Bari, 1978, págs. 215 y ss.; VEDOVELLI, M^a T., «Interventi a favore dei giovani inoccupati nel mezzogiorno», AA.VV.: *Mercati e rapporti di lavoro (Commentario alla legge 24 giugno 1997, n. 196. Norme in materia di promozione dell'occupazione)*, a cura di Biagi, M., Giuffrè Editore, Milano, 1997, págs. 321 y ss.; FANTETTI, A., *Collocamento e pluralismo istituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 1986, págs. 87 y ss.; FASANO, A., «Occupazione e politiche di attivazione nel Mezzogiorno», AA.VV.: *Welfare e promozione delle capacità*, a cura di Paci, M. e Pugliese, E., Il Mulino, Bologna, 2011, págs. 167 y ss.; GENTILE, A.,

asumir en esta materia los sujetos públicos²⁹. Conclusión extensible también respecto a la virtualidad potencial de la negociación colectiva en relación con el tratamiento y la utilización del contrato de aprendizaje³⁰. Problemática sistematizada por alusión a factores como el sistema educativo, la transición desde la escuela hasta el trabajo, las instituciones del mercado de trabajo o el sistema de relaciones laborales³¹. Elementos todos cuya concatenación, en negativo, está

«Instabilità del lavoro e transizione alla vita adulta: quali politiche per l'emancipazione giovanile», AA.VV.: *Welfare e promozione delle capacità*, a cura di Paci, M. e Pugliese, E., Il Mulino, Bologna, 2011, págs. 75 y ss.; SAMEK LODOVICI, M., y SEMENZA, R., «Le politiche per l'occupazione dei giovani: un confronto europeo», AA.VV.: *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, a cura di Dell'Aringa, C. e Treu, T., Società Editrice Il Mulino, Roma, 2011, págs. 349 y ss.; SANTINI, G., «Interventi per il futuro dei giovani: mercato del lavoro e previdenza», AA.VV.: *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, a cura di Dell'Aringa, C. e Treu, T., Società Editrice Il Mulino, Roma, 2011, págs. 365 y ss.; SESTITO, P., «Il disagio giovanile: sono le politiche giovanili la risposta?», AA.VV.: *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, a cura di Dell'Aringa, C. e Treu, T., Società Editrice Il Mulino, Roma, 2011, págs. 153 y ss.; VARESI, P. A., «Misure per favorire l'occupazione giovanile», AA.VV.: *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, a cura di Dell'Aringa, C. e Treu, T., Società Editrice Il Mulino, Roma, 2011, págs. 389 y ss.; LAI, M., «Riforma Fornero: misure per l'occupazione giovanile», *Lavoro & Pratica del Lavoro* (Settimanale di amministrazione, gestione del personale, relazioni industriali e consulenza del lavoro), núm. 24, 2013, págs. 1521 y ss.

²⁹ En este sentido, véase CORSO, G., «Occupazione giovanile e soggetti pubblici», AA.VV.: *I giovani e il lavoro (Sindacati, movimento giovanile, istituzioni e legge 285)*, a cura di Mazzamuto, S., De Donato editore, Bari, 1978, págs. 81 y ss.; SESTITO, P., «Servizi per l'Impiego: Il ruolo degli intermediari pubblici», AA.VV.: *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego (Commentario al D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297 e prospettive di attuazione dell'articolo 1, legge 14 febbraio 2003, n. 30)*, a cura di Tiraboschi, M., Giuffrè Editore, Milano, 2003, págs. 75 y ss.; PATRIARCA, E., «Per un'agenda «giovane», AA.VV.: *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, a cura di Dell'Aringa, C. e Treu, T., Società Editrice Il Mulino, Roma, 2011, págs. 321 y ss.

³⁰ En este sentido, véase CARMINATI, E., FACELLO, S. y PAPA, D., «L'attuazione della Legge Biagi nella contrattazione collettiva», AA.VV.: *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini (Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, e all'articolo 11 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148)*, a cura di Tiraboschi, M., Giuffrè Editore, Milano, 2011, págs. 139 y ss.

³¹ A este respecto, véase TIRABOSCHI, M., «La disoccupazione giovanile in tempo di crisis: un monito all'Europa (continental) per rifondare il diritto del lavoro?», AA.VV.: *Risistemare il diritto del lavoro. Liber amicorum Marcello Pedrazzoli*, a cura di Nogler, L. e Corazza, L., Franco Angeli, Milano, 2012, págs. 600 y ss.; GARAVINI, S., «Giovani scuola lavoro», AA.VV.: *I giovani e il lavoro (Sindacati, movimento giovanile, istituzioni e legge 285)*, a cura di Mazzamuto, S., De Donato editore, Bari, 1978, págs. 169 y ss.; FAZIO, F., «I giovani nei mercati del lavoro mondiali: debolezze strutturali comuni, transizioni dalla escuela al lavoro diverse», AA.VV.: *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini (Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, e all'articolo 11 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificaciones nella legge 14 settembre 2011, n. 148)*, a cura di Tiraboschi, M., Giuffrè Editore, Milano, 2011, págs. 21 y ss.; MASSAGLI, E., «Apprendistato e ocupazione giovanile: el caso italiano», AA.VV.: *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove reglas sui tirocini (Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, e*

detrás de un fenómeno paradigmático de la realidad desfavorable que encuentran los jóvenes con formación, cuya falta de perspectivas laborales en su país de origen les lleva a tomar la decisión de emigrar, dando cuenta de esa situación conocida como «fuga de cerebros»³². Del mismo modo que, con la perspectiva puesta en un tiempo no demasiado lejano, se han alzado voces reclamando la necesidad de incrementar *ad futurum* las prestaciones complementarias de Seguridad Social para las nuevas generaciones³³.

Confirmado, además, que la vinculación entre jóvenes y trabajo constituye una materia de gran relieve, con una tendencia creciente a superar la dimensión puramente económica y el carácter social, de modo que resultaría ilusorio pretender encomendar su solución a una determinada ley, por lo que el problema del trabajo para los jóvenes puede representar más ampliamente un aspecto específico de la sociedad que cambia³⁴. Bien que la experiencia comparada en el contexto europeo arroja algunas muestras positivas, por ejemplo, en relación con el éxito de determinadas fórmulas de aprendizaje como las destinadas a los «jovencísimos» en edad todavía de escolarización obligatoria, así como aquellas otras proyectadas hacia la alta formación, por referencia a los modelos alemán y francés respectivamente; mientras que, por el contrario, se han identificado como signos demostrativos de malas prácticas vinculadas con el contrato de aprendizaje cuestiones como los bajos porcentajes de formación efectivamente desarrollada, la limitada duración de los contratos o los elevados salarios (en términos rela-

all'articolo 11 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148), a cura di Tiraboschi, M., Giuffrè Editore, Milano, 2011, págs. 36 y ss.; SPATTINI, S., «Riforma dell'apprendistato e nuovo placement», AA.VV.: *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini (Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, e all'articolo 11 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148)*, a cura di Tiraboschi, M., Giuffrè Editore, Milano, 2011, págs. 126 y ss.; CAPPELLARI, L. y LEONARDI, M., «A favore di un sistema di «vocational tertiary education» in Italia», AA.VV.: *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, a cura di Dell'Aringa, C. e Treu, T., Società Editrice Il Mulino, Roma, 2011, págs. 73 y ss.; COMI, S. y LUCIFORA, C., «La formazione continua nella transizione scuola-lavoro dei giovani: quali azioni a sostegno?», AA.VV.: *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, a cura di Dell'Aringa, C. e Treu, T., Società Editrice Il Mulino, Roma, 2011, págs. 111 y ss.; OLIVA, D., «Gli Istituti Tecnici Superiori: tra scuola, formazione e lavoro», AA.VV.: *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, a cura di Dell'Aringa, C. e Treu, T., Società Editrice Il Mulino, Roma, 2011, págs. 129 y ss.

³² A este respecto, véase MELONI, M., «La fuga dei cervelli, un ritratto dell'Italia», AA.VV.: *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, a cura di Dell'Aringa, C. e Treu, T., Società Editrice Il Mulino, Roma, 2011, págs. 301 y ss.

³³ En este sentido, véase PANDOLFO, A., «Far crescere la previdenza complementare per le nuove generazioni», AA.VV.: *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, a cura di Dell'Aringa, C. e Treu, T., Società Editrice Il Mulino, Roma, 2011, págs. 315 y ss.

³⁴ En este sentido, véase GALASSO, A., «Introduzione», AA.VV.: *I giovani e il lavoro (Sindacati, movimento giovanile, istituzioni e legge 285)*, a cura di Mazzamuto, S., De Donato editore, Bari, 1978, págs. 7 y ss.

tivos) fijados para los aprendices³⁵. No extraña, por tanto, que la doctrina haya manifestado su interés por las políticas activas para los jóvenes en el contexto de los modelos nórdicos, apelando a su condición de referencia a imitar, bien que conscientes también sobre las dificultades existentes más allá de las afirmaciones retóricas sensibles con la conveniencia de reproducir un modelo de referencia³⁶. Y ello, por mucho que la situación crisis haya ejercido, siquiera involuntariamente, un cierto efecto «sordina» dentro de ese binomio entre jóvenes y trabajo, como subraya con acierto algún autor cuando sintetiza dicha preocupación describiendo semejante realidad como «nostalgia de la política y búsqueda de las políticas»³⁷.

En este apartado, existe margen para apuntar dos reflexiones. La primera, en conexión con lo dicho anteriormente, cuestionar si tiene sentido, en un Texto como la Ley 35/2010 —que se autotitula «... de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo»—, invocar un mal estructural y endémico de nuestro modelo de relaciones laborales, con el propósito de elevar las oportunidades de las personas desempleadas, con particular atención a los jóvenes³⁸. Falta de coherencia entre el título y el contenido normativo de la Ley que ha subrayado la doctrina, desde la valoración de conjunto del Texto legal, de manera que la expresión de «medidas urgentes» no se corresponde *grosso modo*, a salvo algunos aspectos de eficacia temporal, con la inclusión de medidas coyunturales para enfrentar la crisis económica, advertido el propósito estructural y de permanencia de la norma de cara a la corrección de las debilidades de nuestro modelo de relaciones laborales. Ley que se postula entonces, no como culminación y sí como inicio de un proceso que habrán de completar sucesivas reformas legales en los órdenes laboral y de Seguridad Social³⁹.

³⁵ En este sentido, véase MASSAGLI, E., «Apprendistato e occupazione giovanile: il caso italiano», cit., págs. 48-49.

³⁶ En este sentido, véase BORIONI, P., «Politiche attive giovanili e modelli nordici», AA.VV.: *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, a cura di Dell'Aringa, C. e Treu, T., Società Editrice Il Mulino, Roma, 2011, págs. 205 y ss.; SCARPA, S., «Le politiche per il lavoro in Italia e Finlandia: somiglianze formali, differenze reali», AA.VV.: *Welfare e promozione delle capacità*, a cura di Paci, M. e Pugliese, E., Il Mulino, Bologna, 2011, págs. 143 y ss.

³⁷ En este sentido, véase DE NARDIS, P., «I giovani e il lavoro al tempo della crisi. Nostalgia della politica e ricerca delle politiche», AA.VV.: *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, a cura di Dell'Aringa, C. e Treu, T., Società Editrice Il Mulino, Roma, 2011, págs. 237 y ss. También con la referencia principal de los jóvenes y la crisis, sin abandonar el sistema italiano, véase DELL'ARINGA, C. y TREU, T., «I giovani nella crisi: analisi, prospettive, proposte», AA.VV.: *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, a cura di Dell'Aringa, C. e Treu, T., Società Editrice Il Mulino, Roma, 2011, págs. 5 y ss.

³⁸ Para un balance de las principales líneas de las políticas de empleo vinculadas con el colectivo de los jóvenes, como grupo social constitucionalmente diferenciado, véase OLARTE ENCABO, S., *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades: la «subjektivación» de las políticas activas de empleo*, cit., págs. 179 y ss.

³⁹ RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., «La reforma laboral y el dinamismo del contrato de trabajo», cit., págs. 95-96.

En segundo lugar, en el mismo párrafo donde se refiere esta cuestión se inserta también una mención a la mejora de los mecanismos de intermediación laboral, que significa a la postre, entre otras cosas, otorgar nuevas competencias para las Empresas de Trabajo Temporal, con una ampliación considerable de las actividades productivas donde pueden utilizarse trabajadores contratados a través de las mismas, por referencia a las Administraciones Públicas, la construcción, la agricultura y la minería e industrias extractivas. Ámbitos de actuación de los que, hasta ahora, habían sido excluidas⁴⁰. Nuevos espacios de mercado abiertos a las Empresas de Trabajo Temporal concebidos por la doctrina en clave de paradigma de flexiseguridad negociada⁴¹.

Cuestión polémica y sensible que el Preámbulo de la Ley 35/2010 presenta, de algún modo, como un todo conjunto con inclusión de medidas para la elevación de las oportunidades de trabajar, sobre todo respecto de determinados colectivos, vía subvenciones. A estos efectos, pareciera vislumbrarse una cierta propensión a la instrumentalización por el legislador en la presentación de las medidas relacionadas con las subvenciones a la contratación, cuando recoge edulcorado, en el mismo apartado, un aumento de las competencias de actuación de las Empresas de Trabajo Temporal, de considerar que pueda ser éste el verdadero propósito legal. O expresado en otros términos, en la reforma al rescate de las Empresas de Trabajo Temporal que asume la Ley 35/2010, siguiendo el antecedente del Real Decreto-Ley 10/2010, prima una lógica liberalizadora sobre la lógica tuteladora⁴².

Si se pone en relación directa semejante interrogante, sobre la base de la presentación que realiza el Preámbulo en ese momento inicial, con la materialización que tienen después en el articulado del Texto legal una materia y otra,

⁴⁰ Sobre la ampliación sustancial del campo de actuación de las Empresas de Trabajo Temporal, que anticipa primero el Real Decreto-Ley 10/2010 y corrobora después la Ley 35/2010, véase ABRIL LARRAÍNZA, M^a. y MEGINO FERNÁNDEZ, D., «“El laberinto del fauno” de la reforma laboral: pocas luces y muchas sombras», cit., págs. 88 y ss.; MORENO DE VEGA y LOMO, F., «La política de empleo en España tras la primera década del siglo XXI», cit., págs. 21 y ss. También en clave retrospectiva, sobre el protagonismo ascendente de las Empresas de Trabajo Temporal dentro del contexto de la intermediación laboral, véase LANTARÓN BARQUÍN, D., «Empresas de Trabajo Temporal y Agencias de Colocación: ¿Realidades en vías de integración?», AA.VV.: *Reforma Laboral 2012: Análisis práctico del RDL 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, Dirs. García-Perrote Escartín, I. y Mercader Uguina, J. R., Lex Nova, Valladolid, 2012, págs. 177 y ss.; «Empresas de Trabajo Temporal y Agencias de Colocación: Formulación y reformulación de una evolución conceptual», AA.VV.: *La regulación del mercado laboral (Un análisis de la Ley 3/2012 y de los aspectos laborales del Real Decreto-ley 20/2012)*, Dirs. García-Perrote Escartín, I. y Mercader Uguina, J. R., Lex Nova, Valladolid, 2012, págs. 201 y ss.; RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., *La intermediación en el mercado de trabajo (Análisis y propuestas)*, La Ley, Madrid, 2012, págs. 395 y ss.

⁴¹ Para el desarrollo de este argumento, véase MOLINA NAVARRETE, C., «“Público” y “privado” en el mercado de empleo: hacia una nueva síntesis “cooperativo-competitiva” (claves de un modelo “partenarial” de servicios de empleo)», cit., págs. 62 y ss.

⁴² MOLINA NAVARRETE, C., «Reforma 2010 del Mercado de Trabajo: una nueva “milonga” del “capitalismo de casino”», cit., págs. 56 y ss.

esto es, bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social y nuevo régimen jurídico de las Empresas de Trabajo Temporal, la respuesta pudiera parecer claramente afirmativa de esta tentación manipuladora.

Frente al esquema básicamente continuista seguido en materia de subvenciones a la contratación, por la vía de bonificar cuotas a la Seguridad Social, por más que se alegue lo contrario —el Preámbulo alude a la reordenación de la política de bonificaciones a la contratación indefinida para mejorar su eficiencia—, las Empresas de Trabajo Temporal, han visto aumentado de manera significativa su ámbito de actuación, revisándose el régimen de actividades prohibidas para las mismas⁴³.

Semejante circunstancia se ha traducido en una serie de medidas, que nos limitamos a enumerar: a) Disposición Adicional Segunda de la Ley 14/1994, *por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal*, sobre los trabajos u ocupaciones de especial peligrosidad para la seguridad y la salud en el trabajo, reduciendo las actividades prohibidas (radiaciones ionizantes, agentes cancerígenos y agentes biológicos nocivos); b) Antes del 31 de marzo de 2011, negociación colectiva en sectores anteriormente prohibidos con limitaciones asociadas estrictamente a puestos de trabajo por razón de protección de la salud; c) A partir del 1 de abril de 2011, liberalización de actividades en Empresas de Trabajo Temporal con limitaciones de convenios y acuerdos sectoriales estatales (Disposición Adicional Cuarta de la Ley 14/1994); d) Admisión de Empresas de Trabajo Temporal en la Administración Pública (Disposición Adicional Cuarta de la Ley 14/1994), a partir del 1 de abril de 2011, salvo en tareas reservadas a funcionarios públicos, y previa negociación en la Mesa General de las Administraciones Públicas, con la consiguiente derogación de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, *de contratos del sector público*⁴⁴.

La misma tentación instrumentalizadora de la política de subvenciones a la contratación, desde su vinculación con el favorecimiento de la contratación indefinida, pudiera vislumbrarse también como una estrategia del legislador para tratar de contrarrestar el desgaste político inherente a otras medidas legislativas contenidas en la Ley 35/2010, significativamente, la disminución del coste del despido a través de la extensión del contrato de fomento del empleo, incluida bajo la lógica de reducir la tan manida dualidad del mercado laboral.

⁴³ En este sentido, para un estudio sobre la flexibilización del recurso a las Empresas de Trabajo Temporal en el marco de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, *de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, con un análisis exhaustivo del régimen de prohibiciones y restricciones del recurso a las Empresas de Trabajo Temporal por motivos de Seguridad y Salud en el trabajo, así como la utilización de las mismas por parte de las Administraciones Públicas, véase VALDÉS ALONSO, A., «Flexibilización del recurso a las ETT en el marco de la Ley 35/2010», AA.VV.: *La reforma del mercado de trabajo de 2010*, Dirs. Valdés Dal-Ré, F. y González-Posada Martínez, E., Editorial Reus, Madrid, 2011, págs. 543 y ss.

⁴⁴ A este respecto, véase RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., *La intermediación en el mercado de trabajo (Análisis y propuestas)*, cit., págs. 433 y ss.

1.2.2. Referencias específicas

Con independencia de las menciones de orden genérico o tangencial, como se ha anticipado antes, el Preámbulo de la Ley 35/2010 realiza una alusión específica a las bonificaciones por remisión al Capítulo III del citado Texto legal, donde tiene lugar la agrupación de las distintas medidas dirigidas a favorecer el empleo de los jóvenes y de las personas desempleadas.

Desde el punto de vista sistemático, resulta reveladora la técnica que emplea el Preámbulo con esa identificación de dos objetivos diferenciados —empleo de los jóvenes y de las personas desempleadas—, complementarios pero distintos, que pareciera otorgar a los primeros un rasgo de especialidad en las preferencias del legislador que, de responder a esa lógica y no a una deficiencia en la técnica jurídica empleada, debería materializarse después en la parte dispositiva del Texto legal en una significación singular, especializada o cualificada, de los jóvenes sobre el resto de las personas desempleadas, considerando la situación laboral de la juventud en el mercado de trabajo⁴⁵. La constatación de dicha circunstancia, en efecto, resolverá en uno u otro sentido este interrogante inicial.

En la explicación del contenido del Capítulo III de la Ley 35/2010, el Preámbulo alude a la mejora de la política de bonificaciones a la contratación indefinida, desde el consenso general de que la generalización en las bonificaciones ha limitado gravemente su eficiencia, de forma que se apuesta ahora por realizar una regulación más rigurosa, definiendo de manera más selectiva los colectivos de trabajadores para cuya contratación indefinida se establecen bonificaciones. Semejante tesis tiene seguramente una dosis importante de verdad.

Otra cosa es que el legislador pueda estar tentado también de instrumentalizar el criterio selectivo en las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, frente a la aparente ineffectividad que deriva de su generalización, como instrumento para perpetrar una rebaja global de las ayudas destinadas a fomentar la empleabilidad. Es decir, la reorientación en la política de subvenciones, a través de una selección más rigurosa en los colectivos destinatarios de dichas medidas, no se tiene que traducir necesariamente en una reducción de las mismas. Minoración que, de producirse, confirmaría esa instrumentalización legislativa.

Con independencia de esta cuestión, los colectivos hacia los que se dirigen las bonificaciones a la contratación indefinida, y las medidas invocadas a estos efectos, son las siguientes:

- a) Los jóvenes hasta 30 años con especiales problemas de empleabilidad.
- b) Los mayores de 45 años con una permanencia prolongada en el desempleo.

⁴⁵ En este sentido, para una visión retrospectiva de la situación laboral de los jóvenes en el mercado de trabajo, véase OLARTE ENCABO, S., *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades: la «subjetivación» de las políticas activas de empleo*, cit., págs. 180 y ss. Por su parte, sobre la necesidad de impulsar medidas de mantenimiento en el empleo, vinculadas con los jóvenes, dentro del mercado de trabajo, véase GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M^a J., *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*, Ediciones Laborum, Murcia, 2011, págs. 243 y ss.

- c) Mantenimiento de determinadas bonificaciones para la conversión de contratos formativos y de relevo en contratos indefinidos.
- d) Mejora de las cuantías de estas nuevas bonificaciones cuando la contratación tenga lugar con mujeres.
- e) Establecimiento de un horizonte temporal para su aplicación, a cuyo término se realizará una rigurosa evaluación de sus resultados, a efectos de su modificación futura si resultara necesario. Circunstancia ésta que merece una valoración muy favorable, debiendo exigirse todo el rigor en su cumplimiento a cargo del Gobierno para evitar que quede como una medida retórica. Y trazar así una suerte de proporcionalidad directa, de manera que a mayor efectividad y exigencia en la evaluación de los resultados obtenidos con la instauración de una determinada política de bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social —como reclamo para incentivar, en este caso, la contratación indefinida—, mayor legitimidad para apremiar al legislador en la perseverancia, con recursos y medios, de semejantes políticas.
- f) Mantenimiento, con su regulación actual, de las bonificaciones dirigidas a personas con discapacidad, constitución inicial de trabajadores autónomos, empresas de inserción y víctimas de violencia de género.
- g) Mantenimiento de la regulación vigente de bonificaciones que tienen como finalidad mantener la situación de actividad de los trabajadores mayores de 59 años. Supuesto donde el Preámbulo refiere la necesidad de reflexionar sobre si estas bonificaciones deben seguir incardinadas en las políticas de empleo, como ocurre en la actualidad, o por el contrario, deben formar parte de las políticas de Seguridad Social.

Con respecto a este último inciso, dejando a un lado ahora las transformaciones que se aprecian en las relaciones entre el Derecho del Trabajo y el de la Seguridad Social, con un ámbito de incidencia limitado al derecho al empleo⁴⁶, desde el punto de vista de la técnica jurídica utilizada, resulta llamativa la inclusión en el Preámbulo de una llamada a la reflexión futura para dilucidar dónde deben tener encaje unas determinadas bonificaciones, en este caso, aquellas vinculadas con el mantenimiento de la situación de actividad de los trabajadores mayores de 59 años. Circunstancia que constituye una señal inequívoca de improvisación por parte de la Ley 35/2010, de convenir que la reflexión anunciada debería tener lugar, seguramente, en estadios anteriores a su promulgación para, una vez alcanzada una conclusión, la que sea, darle traducción en términos de contenido legal (articulado) o programático (Preámbulo).

- h) Vinculado directamente con las subvenciones a la contratación, dentro del objetivo específico de elevar las oportunidades de empleo de los jóvenes, se disponen mejoras calificadas como «sustanciales» en la regulación de los contratos para la formación. Por un lado, incentivando su utilización

⁴⁶ VALDÉS DAL-RÉ, F., «Derecho del Trabajo y Derecho de Seguridad Social: ¿hacia unas nuevas relaciones?», *Relaciones Laborales*, Vol. II, 2010, págs. 39 y ss.

por los empresarios mediante una bonificación total de las cotizaciones sociales; por otro lado, presentándolo más atractivo para los jóvenes con motivo de la mejora del salario y el reconocimiento de la prestación de desempleo al término de los mismos. En este sentido, cabría plantear como motivo de reflexión, si semejante trato de favor respecto de esta modalidad contractual no puede producir un efecto sustitutivo sobre otras modalidades de contratación que pudieran suscribirse, traspasando así una dimensión puramente promocional.

- i) Finalmente, se contemplan también determinadas modificaciones para el contrato de prácticas, en relación con los títulos habilitantes para realizar semejantes contratos y respecto al plazo dentro del cual se pueden suscribir.

Enumerados los colectivos potenciales de beneficiarios y las medidas dispuestas para favorecer el empleo de los jóvenes y de las personas desempleadas, cuyas líneas de tendencia —como se ha visto— describe a modo de esbozo el Preámbulo de la Ley 35/2010, la incógnita a despejar es si la trascendencia de los cambios implementados los hace merecedores en verdad de su inclusión en un Texto legal que se presenta bajo rúbrica de «medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo».

Semejante interrogante constituye un buen tema de debate, cuya respuesta seguramente no puede adelantarse todavía en este apartado del estudio, considerando la solvencia que requiere una afirmación de estas características, con un conocimiento exhaustivo de los términos en que se concretan, dentro de la parte dispositiva de la Ley 35/2010, los propósitos adelantados en el Preámbulo. Valoración que debe efectuarse teniendo presente, además, la lógica comparativa entre el régimen actual que deriva del citado Texto legal y la situación existente en tiempos pretéritos. En cualquier caso, con todas esas cautelas, no parece demasiado arriesgado afirmar que la entidad de los cambios anunciados en el Preámbulo no se corresponde con la trascendencia que, tal vez interesadamente, parece haberle querido dar el legislador. Intuición que el tiempo habrá de confirmar —o desmentir, en su caso—, una vez analizado el tratamiento legal dado a la materia, a cuyo propósito dedicamos los epígrafes que siguen a continuación.

1.3. Materialización de los principios orientadores en el articulado de la Ley 35/2010

Conforme con la sistemática elegida, el análisis de las referencias genéricas y específicas que contiene el Preámbulo de la Ley 35/2010, en relación con las subvenciones para la contratación mediante las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, tiene su continuación lógica en la materialización concreta que reciben dentro del articulado. En este sentido, debe volverse la mirada al Capítulo III del Texto legal, bajo rúbrica de «Medidas para favorecer el empleo de los jóvenes y de las personas desempleadas». Denominación que es coherente, cuando menos en el apartado terminológico, con la pretensión manifestada por el

legislador en el Preámbulo de otorgar una preeminencia especial para los jóvenes, en lugar de incluirlos como uno más entre la relación de colectivos clásicos con mayores dificultades para el acceso al empleo.

Preferencia justificada si se repara en el dato de que la tasa de desempleo de los jóvenes casi dobla la general, evidenciando un problema cualitativo, además de cuantitativo, de nuestro mercado de trabajo⁴⁷. A este respecto, se ha afirmado —con acertado criterio— cómo el estímulo al empleo juvenil debía formar parte, de manera imprescindible, en cualquier estrategia de reforma⁴⁸. Por más que la doctrina haya apelado también, dentro del contexto de las intervenciones en materia de empleo a favor de los jóvenes, a una pérdida del carácter selectivo de sus políticas⁴⁹.

En el Capítulo III merecen una atención específica —por su relación con nuestro tema de estudio— los artículos 10 y 11 de la Ley 35/2010, por referencia, respectivamente, a las bonificaciones de cuotas por la contratación indefinida; y a las bonificaciones de cuotas en los contratos para la formación.

1.3.1. Bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social por la contratación indefinida

El artículo 10 de la Ley 35/2010 regula las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social por la contratación indefinida, en 8 apartados distintos, cuyo examen merece una atención pormenorizada.

a. TRABAJADORES DESEMPLEADOS ENTRE 16 Y 30 AÑOS

El número 1 del artículo 10 dispone el derecho de las empresas a una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social, de 800 euros al año (66,67 euros mes), durante tres años o, en su defecto, por su equivalente diario, cuando contraten, hasta el 31 de diciembre de 2011, de forma indefinida, a trabajadores desempleados entre 16 y 30 años, con especiales problemas de empleabilidad,

⁴⁷ MOLINA NAVARRETE, C., «Reforma 2010 del Mercado de Trabajo: una nueva “milonga” del “capitalismo de casino”», cit., pág. 48. En la misma línea, para una revisión actualizada del panorama que presenta el empleo juvenil, véase HERNÁNDEZ BEJARANO, M., «La inserción de los jóvenes en el mercado laboral: un difícil reto para las políticas activas de empleo», AA.VV.: *Políticas de Empleo*, Coords. Cabeza Pereiro, J. y Fernández Prol, F., Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2013, págs. 281 y ss. También, para una visión comparativa sobre los índices de desempleo juvenil en los países de la Europa continental, véase TIRABOSCHI, M., «La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all’Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?», cit., págs. 590 y ss.; CRUZ VILLALÓN, J., «Empleo juvenil y crisis económica», cit., págs. 592 y ss.

⁴⁸ GÓMEZ, V., «La reforma laboral de 2010: crónica de un diálogo social frustrado», *Relaciones Laborales*, núms. 21-22, 2010, pág. 40.

⁴⁹ En este sentido, véase GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M^a J., *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*, cit., págs. 248 y ss.

inscritos en la Oficina de Empleo⁵⁰. Invocación a los «especiales problemas de empleabilidad», cuya existencia se objetiva en la norma mediante un doble requisito acumulativo: a) Por la permanencia de la inscripción de esos jóvenes en la Oficina de Empleo, al menos doce meses, en los dieciocho meses anteriores a la contratación; b) Por no haber completado la escolaridad obligatoria o que carezcan de titulación profesional.

La redacción examinada da paso para realizar algunas observaciones:

a) Primero, por la configuración dispuesta para la obtención de la subvención, se deduce claramente que la medida está destinada a nuevas contrataciones y no para aquellos supuestos de transformación de contratación temporal en contratación indefinida.

b) En segundo lugar, la alusión a los «especiales problemas de empleabilidad» respecto de los trabajadores desempleados entre 16 y 30 años, pudiera entenderse como una redundancia innecesaria que, además, podría abrir paso a alguna disquisición interpretativa, de invocar semejante mención como requisito adicional para tener derecho a la subvención por parte de los trabajadores incluidos en esa franja de edad. No obstante, según la configuración de la norma, parece razonable interpretar que «los especiales problemas de empleabilidad» están incluidos en la caracterización tipo de los trabajadores desempleados entre 16 y 30 años. Y por lo tanto, que no cabría utilizar, en ningún caso, esa referencia a modo de exigencia adicional para con dicha tipología de trabajadores. No en vano se ha subrayado, con acierto, cómo los prejuicios sociales y las situaciones objetivas constatadas evidencian la necesidad de que se haga hincapié en los trabajadores jóvenes⁵¹.

c) En tercer lugar, los presupuestos acumulativos exigidos para obtener la catalogación como trabajadores desempleados entre 16 y 30 años, ambos inclusive, con especiales problemas de empleabilidad, se revelan como requisitos estrictos, cuya observancia a buen seguro va a rebajar significativamente el número de trabajadores potenciales.

En algunos casos, semejantes condicionantes devienen, además, de aplicación imposible, por ejemplo, respecto de aquellos trabajadores con 16 años, que difícilmente pueden cumplir con el primero de los requisitos previstos sobre la inscripción prolongada en la Oficina de Empleo, al menos durante doce meses, en los dieciocho meses anteriores a la contratación.

En este sentido, tal vez, podrían haberse incorporado criterios combinados de flexibilidad por el juego conjunto de ambos requisitos, aumentando o dismi-

⁵⁰ En relación con la atención particular que reciben los jóvenes, dentro de los colectivos desfavorecidos, a la hora de estudiar los sujetos y las situaciones bonificadas en la Ley 35/2010, véase 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», cit., págs. 389 y ss.

⁵¹ A este respecto, sobre las dificultades para el empleo por razón de edad, véase BAZ TEJEDOR, J. A., «Reflexiones acerca de la edad en las políticas activas de empleo», *Relaciones Laborales*, Vol. II, 2007, págs. 742 y ss.

nuyendo determinadas exigencias, por ejemplo, en proporción a la edad concreta del trabajador desempleado, dentro de esa banda entre 16 y 30 años, exigiendo un mayor o menor período de inscripción en la Oficina de Empleo en función de las otras variables que concurren, como la edad; la ausencia o tenencia de titulación profesional; o por haber completado o no la escolaridad obligatoria. En definitiva, el legislador confunde rigor con rigidez, arbitrando un sistema que, en la práctica, puede devenir bastante ineficaz por una previsible baja utilización.

En relación con la mujer, se incorpora una previsión específica en el último párrafo del precepto, disponiendo una bonificación más elevada (1.000 euros por año) cuando semejantes contratos se realicen con mujeres.

Como se ve, la técnica jurídica empleada para promocionar a la mujer, sustituye la lógica —tan utilizada en otras ocasiones— de componer reglas especiales para la contratación de mujeres, por otra distinta cual es asegurar una presencia continua en la norma de la referencia a la mujer, incorporando bonificaciones cuantitativamente mayores. Opción metodológica que pudiera constituir también materia de discusión en sí misma, con la mirada puesta hacia su efectividad potencial. A este respecto, bien que en clave retrospectiva, la doctrina ha significado la inexistencia de una modalidad contractual femenina pero sí «feminizada»⁵².

Especificidad del trabajo de la mujer invocada también por la doctrina italiana, en sede de Derecho Comparado, a partir de una doble lógica protectora y paritaria, respectivamente⁵³. Temática que ha tenido —y conserva— su propia autonomía dentro del ordenamiento laboral, en línea con lo que sucede en otros modelos similares⁵⁴. Como confirma, también, la prórroga de la delegación (caducada) al Gobierno para reordenar la normativa en materia de ocupación femenina⁵⁵. Por más que se convenga, con razón, que el problema de la tutela de la mujer trabajadora requiere soluciones complejas que no convergen únicamente dentro de la disciplina legislativa, ni tampoco por tanto en aquella que se materializa a través del contrato de trabajo⁵⁶. Como corrobora asimismo esa constatación de que, desde la lógica inexorable del complejo cambio social en curso,

⁵² En este sentido, véase OLARTE ENCABO, S., *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades: la «subjetivación» de las políticas activas de empleo*, cit., págs. 190 y ss.

⁵³ A este respecto, véase ROCCELLA, M., *Manuale di Diritto del Lavoro. Mercato del lavoro e rapporti di lavoro*, Quarta edizione, Giappichelli Editore, Torino, 2010, págs. 233 y ss.; PERA, G., *Diritto del Lavoro*, Sesta Edizione, Cedam, Padova, 2000, págs. 365 y ss.

⁵⁴ En este sentido, contextualizado en el marco de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, con un desarrollo extenso, véase ASSANTI, C., *Corso di Diritto del Lavoro*, cit., págs. 237 y ss.

⁵⁵ A este respecto, véase CALAFÀ, L., «Art. 46, 1° co., lett. c) Differimento di termini per l'esercizio di deleghe in materia di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione e apprendistato e di occupazione femminile», AA.VV.: *La riforma del mercato del lavoro (legge 4 novembre 2010, n. 183)*, a cura di Nogler, L. y Marinelli, M., UTET Giuridica, Torino, 2012, págs. 465 y ss.

⁵⁶ En este sentido, véase PERSIANI, M., *Diritto del Lavoro*, Presentazione di Renato Scognamiglio, Cedam, Padova, 2004, págs. 357 y ss.

la realidad ha superado las fórmulas preexistentes, también las constitucionales, de valor eminentemente ideológico, si bien después de cada crisis económica el empleo femenino padece de manera súbita y acentuada ese proceso de expulsión de los lugares de trabajo⁵⁷. Sea como fuere, semejantes prevenciones, con ser ciertas, no deberían servir en ningún caso para excepcionar cualquier suerte de responsabilidad en el ámbito propiamente jurídico que se analiza, aceptada la premisa acerca de la complejidad del problema y de su solución.

b. TRABAJADORES DESEMPLEADOS MAYORES DE 45 AÑOS

El número 2 del artículo 10 refiere el derecho de las empresas a una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social, de 1200 euros al año (100 euros mes), durante tres años o, en su defecto, por su equivalente diario, cuando contraten, hasta el 31 de diciembre de 2011, de forma indefinida a trabajadores desempleados mayores de 45 años, que hayan estado inscritos en la Oficina de Empleo al menos doce meses en los dieciocho meses anteriores a la contratación⁵⁸.

Se constata ahora la ausencia de una mención a los especiales problemas de empleabilidad, incorporando únicamente el requisito del período de permanencia en la Oficina de Empleo, sin ninguna alusión por tanto a la formación del trabajador. La pregunta que cabe formular es la oportunidad o inoportunidad acerca de esta diferencia de criterio, frente a lo preceptuado para el colectivo de jóvenes de 16 a 30 años, al margen de que el montante de la prestación es sustancialmente mayor (1.200 euros anuales frente a los 800 dispuestos para los jóvenes).

Máxime cuando —según la propia rúbrica del Capítulo III— parecen ser los jóvenes el colectivo que más se quiere privilegiar. Circunstancia que no tiene una traducción en la práctica, si nos atenemos a dos factores. Primero, el rigor que se exige a modo de requisitos para el acceso a la prestación. Y en segundo lugar, el montante cuantitativo de la subvención dispuesto para con los mismos (800 euros/año), por comparación con el que se dispone para otros colectivos distintos, por ejemplo, los trabajadores desempleados mayores de 45 años (1.200 euros/año).

El número 2 concluye, igual que en el apartado precedente, con una mención específica a la mujer, disponiendo un aumento de las bonificaciones que se fijan en 1.400 euros/año o su equivalente diario.

⁵⁷ A este respecto, véase PERA, G., *Diritto del Lavoro*, cit., págs. 369 y ss.

⁵⁸ En relación con la atención particular que reciben los mayores, dentro de los colectivos desfavorecidos, a la hora de estudiar los sujetos y las situaciones bonificadas en la Ley 35/2010, véase 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», cit., págs. 393 y ss. También, sobre la delimitación conceptual del colectivo de trabajadores mayores de cuarenta y cinco años y las razones para un tratamiento jurídico diferenciado, junto con un análisis de las medidas adoptadas en clave retrospectiva, véase OLARTE ENCABO, S., *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades: la «subjektivación» de las políticas activas de empleo*, cit., págs. 185 y ss.

c. TRANSFORMACIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS FORMATIVOS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN

El número 3 del artículo 10 dedica una previsión específica en relación con la transformación en indefinidos de los contratos formativos, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación, cualquiera que sea su fecha de celebración, y hasta el 31 de diciembre de 2011, disponiendo el derecho a una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social de 500 euros/año, durante tres años, o su equivalente diario.

Previsión que se eleva hasta los 700 euros/año, o su equivalente diario, para el caso de las mujeres que se acojan a la previsión del precepto.

Como se ha referido ya, cabría plantear si la pretendida selección en las bonificaciones que anuncia el Preámbulo de la Ley 35/2010, en lugar de un criterio de eficiencia, según se presenta por el legislador, en verdad no es sino una justificación para dedicar menores recursos en materia de bonificaciones a la contratación indefinida. Así ocurre significativamente, por ejemplo, respecto al listado reducido de contratos (formativos, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación), cuya transformación en indefinidos da derecho a la bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social.

d. EXTENSIÓN DE LOS BENEFICIOS A LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS Y LAS SOCIEDADES LABORALES O COOPERATIVAS

El número 4 del artículo 10 dispone la extensión de los beneficios enumerados con referencia a las empresas, para los trabajadores autónomos y las sociedades laborales o cooperativas, de haber optado estas últimas por un régimen de Seguridad Social propio de trabajadores por cuenta ajena.

Lo mismo que se previene también una extensión semejante para la hipótesis de transformación de contratos formativos, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación, en contratos o vínculos societarios indefinidos.

e. INCREMENTO DEL NIVEL DE EMPLEO FIJO DE LA EMPRESA

El número 5 del artículo 10 dispone, a modo de presupuesto para aplicar las bonificaciones analizadas en los apartados anteriores, que las nuevas contrataciones o transformaciones, con la excepción de los contratos de relevo, supongan un incremento del nivel de empleo fijo de la empresa, arbitrando a esos efectos los modos de cálculo para la verificación de semejante incremento. Por ejemplo, cuando se determina la exclusión para el cómputo de aquellos contratos indefinidos extinguidos en el período de los 90 días anteriores a la nueva contratación o transformación mediante despido disciplinario declarado como procedente, dimisión, muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez del trabajador, o durante el período de prueba.

Previsión que resulta oportuna, en aras de evitar situaciones potenciales de fraude en la actuación empresarial de cara al cobro de las bonificaciones incluidas en el precepto.

f. OBLIGACIÓN DE MANTENER EL NIVEL DE EMPLEO FIJO ALCANZADO CON LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA O LA TRANSFORMACIÓN BONIFICADA

El número 6 del artículo 10 formaría parte también, junto con el número anterior, de lo que podrían denominarse «previsiones de garantía», para evitar cobros indebidos o fraudulentos de las bonificaciones previstas por la norma, de manera que se establece la obligación para las empresas que se acojan a las bonificaciones contempladas en el Texto legal de mantener, durante el período de duración de la bonificación, el nivel de empleo fijo alcanzado con la contratación indefinida o la transformación bonificada.

La cuestión que se suscita son los efectos que tendría una previsión legal condicionando la percepción de la bonificación al mantenimiento del nivel de empleo fijo alcanzado con la contratación indefinida o la transformación bonificada más allá del período de duración de la bonificación. O expresado en otros términos, cabría preguntarse si se queda corto el legislador con semejante previsión o si se podría componer un modelo más flexible o dinámico, disponiendo cuantías distintas de bonificación, o requisitos distintos para el acceso a las mismas, en función del tiempo durante el que se prolonga el nivel de empleo fijo. O por el contrario, si resulta más eficaz para una correcta aplicación de las previsiones legales componer un modelo rígido, al modo que se concibe por la Ley 35/2010, continuando por lo demás con la pauta repetida en los Textos anteriores.

La aparente rigidez del mandato que contiene el precepto queda no obstante matizada en los párrafos siguientes, mediante dos previsiones concretas. En primer lugar, estableciendo excepciones sobre esa regla general para aquellas hipótesis de extinción de contratos indefinidos en dicho período con ocasión de despido disciplinario procedente, dimisión, muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez del trabajador, o durante el período de prueba. En segundo lugar, al margen de esos supuestos excepcionados, previniendo la posibilidad para las empresas de cubrir las vacantes producidas, dentro de los dos meses siguientes a que se produzcan, mediante la contratación de nuevos trabajadores indefinidos o la transformación de contratos temporales o formativos en indefinidos, cumpliendo las previsiones que dispone el párrafo tercero del artículo 10.6 de la Ley 35/2010.

Al margen de esas salvedades, el último párrafo del precepto citado refiere, para el caso de incumplimiento empresarial de las obligaciones enumeradas, un deber de reintegro de las bonificaciones aplicadas sobre los contratos bonificados afectados por el descenso del nivel de plantilla fija alcanzada con dichas contrataciones.

Los condicionantes a observar por las empresas beneficiarias de las bonificaciones están en relación con el contenido dispuesto para estas últimas, pudiendo

trazarse una suerte de proporcionalidad directa entre generosidad legal al tiempo de configurar el contenido de las bonificaciones y nivel de exigencia en el cumplimiento de las obligaciones dispuestas por la norma, bajo la lógica de que, a mayor grado de generosidad, más rigor en el control.

g. REMISIÓN SUPLETORIA A LA LEY 43/2006

El número 7 del artículo 10 previene una remisión supletoria, para lo no previsto, a lo establecido en la Sección 1ª del Capítulo I y en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 43/2006, salvo lo dispuesto en materia de exclusiones en su artículo 6.2. Precisión lógica, advertido el desfase del precepto conforme a los dos nuevos requisitos que incorpora el Real Decreto-Ley 10/2010 —y corrobora después la Ley 35/2010—, poniendo a la empresa en disposición de aplicar las bonificaciones⁵⁹.

h. PRIORIDAD EN LOS PLANES DE FORMACIÓN PARA INCREMENTAR LA CUALIFICACIÓN PROFESIONAL

Para finalizar, el número 8 del artículo 10 refiere la prioridad de los trabajadores contratados al amparo del precepto en los planes de formación para personas ocupadas dentro de los programas de formación profesional para el empleo, así como respecto de cualquier otra medida de política activa de empleo, a efectos de incrementar su cualificación profesional. Previsión marcada por un claro carácter programático o intencional, de modo que la eficacia de semejante prioridad dependerá, en definitiva, del desarrollo dado a los planes de formación para personas ocupadas, junto con el resto de medidas políticas activas de empleo. Circunstancia que relativiza notablemente el compromiso real asumido por el legislador con su inclusión⁶⁰.

Apelación a la formación profesional que constituye, por lo demás, una preocupación de presencia recurrente también en otros modelos de Derecho Comparado, como el sistema italiano, casi siempre bajo un tono claramente crítico e inconformista, mediante esa permanente reivindicación de radicales reformas⁶¹.

⁵⁹ ABRIL LARRAÍNZA, Mª. y MEGINO FERNÁNDEZ, D., «“El laberinto del fauno” de la reforma laboral: pocas luces y muchas sombras», cit., págs. 101-102.

⁶⁰ Sobre el derecho constitucional a la promoción a través del trabajo y su recepción legislativa, véase MARTÍN PUEBLA, E., *Formación profesional y contrato de trabajo. Un estudio sobre la adquisición de cualificación profesional a cargo de la empresa*, Colección Relacionales Laborales, La Ley-Actualidad, Madrid, 1998, págs. 35 y ss.

⁶¹ A este respecto, con la referencia puesta en el sistema italiano, véase NICCOLAI, A., «Formazione professionale e formazione delle professioni», AA.VV.: *Il diritto del lavoro della «flessibilità» e dell'«occupazione» (Lavoro temporaneo, contratto a termine, contratto di formazione e apprendistato, orario di lavoro, formazione professionale, lavori socialmente utili, disoccupazione giovanile nel Mezzogiorno)*, a cura di Amato, F., Bronzini, G., Manna, A., Mattone, S. y Canevari, M., Cedam, Padova, 2000, págs. 437 y ss. También, en clave retrospectiva,

Claro está, movidos por sensibilidades diversas⁶². Por ejemplo, cuando se vincula con el trabajo temporal⁶³. Del mismo modo que se ha subrayado cómo, en el pasado, el sector de la formación profesional no solo no ha desatado el interés de los estudios del Derecho del Trabajo, sino que también ha traicionado, mediante su articulación como aparato asistencial y clientelar, las aspiraciones de quien veía en ella el instrumento ideal para facilitar el encuentro entre la demanda y la oferta de trabajo⁶⁴. Presente siempre la premisa que reconoce la «centralidad» de la formación, según se desprende de la génesis así como de la propia colocación topográfica del precepto constitucional (artículo 35, apartado 2 de la Constitución Italiana)⁶⁵. Formación y ocupación que han merecido, como no podía ser de otro modo, la correspondiente atención y dedicación por parte de la Jurisprudencia Constitucional⁶⁶.

De este modo, bajo una clave retrospectiva, la doctrina ha identificado el contrato de formación como la figura paradigmática del Derecho del Trabajo durante los años 80⁶⁷. Modalidad contractual cuya naturaleza no se define únicamente

tiva, sin abandonar el ordenamiento italiano, véase FANTETTI, A., *Collocamento e pluralismo istituzionale*, cit., págs. 103 y ss.; ALULLI, G., «Le politiche europee e la qualità dell'istruzione e formazione professionale», AA.VV.: *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, a cura di Dell'Aringa, C. e Treu, T., Società Editrice Il Mulino, Roma, 2011, págs. 55 y ss.

⁶² En este sentido, apelando a una excesiva rigidez del modelo, con la desincentivación que ello supone para su hipotética utilización por parte del empresario, véase ANDRONICO, F., «Contratti di formazione e mercato del lavoro», AA.VV.: *Il contratto di formazione e lavoro fra legislazione e contrattazione (Normativa nazionale e normativa regionale siciliana)*, *Atti del Convegno di Catania, 24-25 novembre 1989*, a cura di Pagano, S., Giuffrè Editore, Milano, 1991, págs. 143 y ss.

⁶³ En este sentido, véase VITTORE, A. y LANDI, F., «Prestazioni di lavoro temporaneo e formazione», AA.VV.: *Mercati e rapporti di lavoro (Commentario alla legge 24 giugno 1997, n. 196. Norme in materia di promozione dell'occupazione)*, a cura di Biagi, M., Giuffrè Editore, Milano, 1997, págs. 83 y ss.

⁶⁴ ROMEO, C., «Formazione professionale e preavviamento al lavoro», AA.VV.: *I giovani e il lavoro (Sindacati, movimento giovanile, istituzioni e legge 285)*, a cura di Mazzamuto, S., De Donato editore, Bari, 1978, pág. 66.

⁶⁵ En este sentido, véase LAMBERTUCCI, P. y BELLOMO, S., «La formazione professionale nel sistema di istruzione e nel rapporto di lavoro», AA.VV.: *Flessibilità e diritto del lavoro — III — (La tipologia dei rapporti flessibili [Contratto a tempo determinato, a tempo parziale, il lavoro interinale, il telelavoro; contratto di formazione e lavoro; la riforma dell'apprendistato], La formazione professionale nel sistema di istruzione e nel rapporto di lavoro)*, a cura di Santoro Passarelli, G., Giappichelli Editore, Torino, 1997, págs. 351 y ss.; ROMEO, C., «Formazione professionale e preavviamento al lavoro», cit., págs. 63 y ss.

⁶⁶ En este sentido, véase FOGLIA, R., «Formazione e ocupazione nella più reciente giurisprudencia constitucional», AA.VV.: *Il contratto di formazione e lavoro fra legislazione e contrattazione (Normativa nazionale e normativa regionale siciliana)*, *Atti del Convegno di Catania, 24-25 novembre 1989*, a cura di Pagano, S., Giuffrè Editore, Milano, 1991, págs. 135 y ss.

⁶⁷ A este respecto, véase DE LUCA TAMAJO, R., «Il contratto di formazione lavoro: figura paradigmatica del diritto del lavoro degli anni '80», AA.VV.: *Il contratto di formazione e lavoro fra legislazione e contrattazione (Normativa nazionale e normativa regionale siciliana)*,

por su mera caracterización como un contrato temporal, si se atiende la función cualificada que reviste la condición determinante para su resolución⁶⁸. O expresado en otros términos, el contrato de formación y trabajo constituye sin embargo solo una parte de un proceso más amplio dirigido, directa o indirectamente, a un resultado más general, como es la inserción estable de los jóvenes en el mundo del trabajo con la profesionalidad adquirida durante la experiencia de formación y trabajo⁶⁹. Contrato de formación compatible, no obstante, con la inclusión de un período de prueba, advertido que, frente a lo que sucede en el contrato de aprendizaje, la formación aquí no incide en el ámbito de las obligaciones de las partes, configurándose como una finalidad o un elemento externo⁷⁰. Y especialidad del contrato de formación que se traslada asimismo a la fase del control judicial, considerando factores como la fuerte carga que posee de cara a una potencial erosión de la ley, de manera que, bajo una regla de proporcionalidad directa, la importancia del eventual control judicial *a posteriori* será tanto más necesario cuanto mayor sea el nivel de minoración de los límites garantistas adoptados e introducidos por las leyes, a cuyos efectos podría resultar útil la incorporación de cláusulas generales, como garantía que faculta después el eventual control judicial sobre la observancia de la finalidad formativa, también durante la fase de desarrollo del contrato⁷¹.

1.3.2. Medidas dirigidas a favorecer las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad

Como se ha tenido ocasión de apuntar en el apartado introductorio, la Ley 35/2010 realiza un tratamiento sistemático particular de las personas con discapacidad. Colectivo con una trayectoria dilatada entre el elenco de trabajadores necesitados de atención preferente por el legislador, como contribución a su

Atti del Convegno di Catania, 24-25 novembre 1989, a cura di Pagano, S., Giuffrè Editore, Milano, 1991, págs. 35 y ss. Para un análisis omnicompreensivo de su régimen jurídico, en clave retrospectiva, véase LOY, G., «Il contratto di formazione e lavoro», AA.VV.: *Il diritto del lavoro dopo l'«emergenza»*, Giuffrè Editore, Milano, 1988, págs. 85 y ss.

⁶⁸ En este sentido, véase RICCA, L., «Il recesso dal contratto di formazione», AA.VV.: *Il contratto di formazione e lavoro fra legislazione e contrattazione (Normativa nazionale e normativa regionale siciliana)*, *Atti del Convegno di Catania, 24-25 novembre 1989*, a cura di Pagano, S., Giuffrè Editore, Milano, 1991, págs. 109 y ss.

⁶⁹ LOY, G., «Il contratto di formazione e lavoro», cit., pág. 112.

⁷⁰ En este sentido, véase GHERA, E., «Sulla apponibilità del patto di prova nel contratto di formazione e lavoro», AA.VV.: *Il contratto di formazione e lavoro fra legislazione e contrattazione (Normativa nazionale e normativa regionale siciliana)*, *Atti del Convegno di Catania, 24-25 novembre 1989*, a cura di Pagano, S., Giuffrè Editore, Milano, 1991, págs. 119 y ss.

⁷¹ En este sentido, véase FANELLI, O., «Il controllo giudiziale sul contratto di formazione e lavoro», AA.VV.: *Il contratto di formazione e lavoro fra legislazione e contrattazione (Normativa nazionale e normativa regionale siciliana)*, *Atti del Convegno di Catania, 24-25 novembre 1989*, a cura di Pagano, S., Giuffrè Editore, Milano, 1991, págs. 129 y ss.

inserción y su permanencia en el mercado de trabajo⁷². En esta ocasión, el Texto legal relega la regulación de las medidas dirigidas a favorecer las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad a la Disposición Adicional Vigésima Cuarta, bajo esa misma rúbrica.

Medidas que tienen un doble campo de actuación. En primer lugar, ordenar al Gobierno para que proceda dentro del plazo de doce meses, en el marco de la Estrategia Global de Acción para el Empleo de las Personas con Discapacidad 2008-2012, a la revisión del Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, *por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los centros especiales de empleo*, junto con la regulación también de las cuestiones relacionadas con los supuestos de sucesión o subrogación empresarial que afecten a los trabajadores con discapacidad o a los centros especiales de empleo. Y en segundo lugar, un mandato al Gobierno de estudiar, en el contexto del marco citado —Estrategia Global de Acción para el Empleo de las Personas con Discapacidad 2008-2012—, las medidas oportunas para mejorar la empleabilidad de las personas con capacidad intelectual límite que no alcancen un grado de discapacidad mínimo del 33 por 100.

Postergación que repite la Ley 35/2010 para el resto de cuestiones relacionadas con el mismo colectivo, por referencia a la modificación de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social sobre destino de donaciones y acciones de patrocinio en relación con la reserva de empleo a favor de las personas con discapacidad (Disposición Adicional Decimocuarta). Así como respecto a los contratos para la formación con trabajadores con discapacidad, disponiendo, mientras resulte aplicable lo establecido en el artículo 11 de la Ley 35/2010, la aplicación de lo dispuesto en la misma por aquellas empresas que celebren contratos para la formación con trabajadores con discapacidad, o bien la reducción del 50 por 100 en las cuotas empresariales a la Seguridad Social previstas sobre los contratos para la formación que se celebren, conforme refiere la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de los Trabajadores (Disposición Transitoria Novena de la Ley 35/2010).

Una relegación que se explica, seguramente, por la voluntad legal de concentrar su proyección reformista sobre otros colectivos distintos, afectados también tradicionalmente por dificultades específicas de empleabilidad —trabajadores

⁷² En este sentido, para una visión retrospectiva sobre la situación laboral de las personas con discapacidad, véase OLARTE ENCABO, S., *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades: la «subjetivación» de las políticas activas de empleo*, cit., págs. 209 y ss. También, considerando las medidas de incentivación económico-fiscal del empleo, ALEMÁN PÁEZ, F. y GRAU PINEDA, C., «La inserción laboral de las personas con diversidad funcional. Bases para un modelo social de discapacidad», *Documentación Laboral*, núm. 92, 2011, págs. 35 y ss. Asimismo, dentro del contenido de las medidas de empleo dirigidas a los discapacitados, con un análisis pormenorizado de los instrumentos dirigidos al mantenimiento del empleo y la mejora del empleo, considerando las transiciones entre empleo ordinario y protegido y viceversa, véase GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M^a J., *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*, cit., págs. 225 y ss.

desempleados entre 16 y 30 años; trabajadores desempleados mayores de 45 años; y mujeres—, compatible con la apuesta por una política de continuidad respecto de las personas con discapacidad. Explicación que confirma el propio Preámbulo de la Ley 35/2010, dando cuenta del contenido del Capítulo III, cuando refiere el mantenimiento, en su regulación actual, de las bonificaciones dirigidas a personas con discapacidad. Continuidad que extiende también para la constitución inicial de trabajadores autónomos, empresas de inserción, víctimas de violencia de género y, en particular, las que tienen como finalidad mantener la situación de actividad de los trabajadores mayores de 59 años.

Desde esa apuesta por prolongar la situación preexistente, en lo que a materia de bonificaciones para las personas con discapacidad se refiere, la Ley 35/2010 concibe las medidas dirigidas a favorecer las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad, al margen, con independencia, o superando su vinculación con las bonificaciones de las cuotas a la Seguridad Social, sin ninguna mención expresa, por ejemplo, en los dos apartados que componen la Disposición Adicional Vigésima Cuarta.

1.3.3. Bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social en los contratos para la formación

Examinado el precepto que recoge las bonificaciones de cuotas por la contratación indefinida (artículo 10), corresponde analizar ahora el otro baluarte en materia de bonificaciones a la contratación que refiere la Ley 35/2010, las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social en los contratos para la formación, que regula el artículo 11 del Texto legal⁷³, cuya sistemática aparece estructurada del modo siguiente: a) contenido de las bonificaciones (artículo 11.1); b) requisitos dispuestos para tener acceso a las mismas; c) cláusula de aplicación subsidiaria por remisión a la Ley 43/2006; d) prioridad para los trabajadores incluidos en el ámbito de afectación de la norma.

Bonificación de los contratos para la formación que cuenta con un precedente significativo en la Ley 27/2009, cuya Disposición Adicional Séptima, bajo rúbrica de «Fomento del empleo de jóvenes», mandaba al Gobierno para presentar en el plazo de 4 meses un estudio sobre los contratos de trabajo en prácticas y para la formación, incidiendo en aspectos tales como la evolución de su utilización, problemas detectados y utilidad para la inserción laboral de los jóvenes, de modo que a la vista de los resultados, el Gobierno planteara, en el marco del Diálogo Social, la revisión del régimen jurídico de la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo, con una mención específica asimismo sobre

⁷³ Para un estudio del estado de la cuestión, con ocasión del Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, *de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, véase MOLINA NAVARRETE, C., «Reforma 2010 del Mercado de Trabajo: una nueva “milonga” del “capitalismo de casino”», cit., págs. 48 y ss.

la necesidad de reincorporar para la actividad formativa a aquellos jóvenes que no hayan terminado los estudios obligatorios⁷⁴.

Previsión coherente con la necesidad de otorgar carta de naturaleza a la formación permanente, dentro y fuera del empleo, promoviendo la comunicación entre la esfera laboral y los sistemas educativos y de aprendizaje, en línea también con los pilares sobre los que descansa la estrategia «Europa 2020», como ha tenido ocasión de puntualizar la doctrina⁷⁵. Fomento de la formación permanente que constituye, en efecto, uno de los elementos más incuestionables de la misma⁷⁶, elevado por algún representante de la doctrina al rango de paradigma europeo⁷⁷. Lectura coherente, por lo demás, con la significación de factores tales como la creciente complejidad del sistema productivo, la velocidad con la cual muta y el aumento de movilidad en el trabajo que caracteriza el mercado de trabajo actual, subrayando de manera más evidente todavía la exigencia de dotar a los trabajadores y a los sujetos en busca de ocupación tanto de una formación inicial como de instrumentos para su adaptación periódica, con lo que ello significa en términos de prevenir la obsolescencia del patrimonio individual de conocimiento y competencia⁷⁸.

⁷⁴ Para el estudio de las medidas de protección de las personas desempleadas que contiene la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, *de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas*, véase CASA QUESADA, S., «Políticas activas y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica», AA.VV.: *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011, págs. 184 y ss.

⁷⁵ ABRIL LARRAÍNZAR, M^a. y MEGINO FERNÁNDEZ, D., «“El laberinto del fauno” de la reforma laboral: pocas luces y muchas sombras», cit., págs. 92-93. A este respecto también, en sede de Derecho Comparado y con la referencia del sistema italiano, véase GALANTINO, L., *Diritto del Lavoro*, Tredicesima Edizione, Giappichelli Editore, Torino, 2005, págs. 566 y ss.

⁷⁶ En este sentido, para un análisis exhaustivo de los retos de la formación permanente en España, véase BALLESTER PASTOR, M^a A., «Los retos pendientes en la normativa jurídico laboral española en torno a la Estrategia Europa 2020», *Revista de Derecho Social*, núm. 54, 2011, págs. 27 y ss.

⁷⁷ En este sentido, con la referencia del sistema italiano, considerando el estado de evolución de las políticas de formación continua en Italia, véase BULGARELLI, A., «Verso una strategia di *lifelong learning*: statu dell'arte ed evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia», AA.VV.: *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi (Intermediazione pubblica e privata, regimi di autorizzazione e accreditamento, borsa del lavoro, tutele del lavoratore sul mercato)*, a cura di Olivelli, P. e Tiraboschi, M., Giuffrè Editore, Milano, 2005, págs. 569 y ss. También, con la referencia del sistema francés, en relación con experiencias pretéritas en materia de formación continua, véase MARTÍN PUEBLA, E., «La reforma de la formación continua en Francia», *Documentación Laboral*, núm. 75, 2005, págs. 9 y ss.

⁷⁸ A este respecto, con la referencia del modelo italiano, véase FALASCA, G., *Manuale di Diritto del Lavoro. Costituzione, svolgimento e risoluzione del rapporto di lavoro*, Terza edizione, Gruppo 24 Ore, Milano, 2011, págs. 56 y ss.

a. CONTENIDO DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS EN LOS CONTRATOS PARA LA FORMACIÓN

En relación con el contenido de las bonificaciones de cuotas en los contratos para la formación, el artículo 11.1 de la Ley 35/2010 dispone una bonificación del 100 por 100 de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, así como las de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desempleo, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, correspondientes a dichos contratos⁷⁹. Por lo que respecta a las cuotas de los trabajadores a la Seguridad Social, se bonifica asimismo el 100 por 100 de las mismas durante toda la vigencia del contrato, incluidas las prórrogas.

Previsiones que se extienden también a los contratos para la formación concertados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 35/2010, para el caso de que sean prorrogados entre esa fecha y el 31 de diciembre de 2011, durante la vigencia de dichas prórrogas.

b. REQUISITOS PARA EL ACCESO A LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS EN LOS CONTRATOS PARA LA FORMACIÓN

El artículo 11.2 de la Ley 35/2010 refiere, como requisito único para tener derecho a los incentivos enumerados en el apartado anterior, que el contrato para la formación suponga un incremento de la plantilla de la empresa, para cuyo cómputo se remite a lo dispuesto en el artículo 10.5 del mismo Texto legal⁸⁰. Aumento de la plantilla no fija, advertido que se trata de un contrato temporal.

La doctrina ha reparado en algunos interrogantes que suscita la regulación dispuesta en este sentido, por ejemplo, sobre la posibilidad de considerar las prórrogas como incremento de plantilla a efectos de lo previsto por la norma en materia de bonificaciones; o en el caso de obtener una respuesta negativa, si de ello cabe derivar la imposibilidad para el empresario de bonificarse el cien por cien en las prórrogas porque técnicamente no existe un incremento en la plantilla. Despiste o requisito intencionado cuya interpretación tendrá una fuente de referencia importante en los criterios que fije a futuro el Servicio Público de Empleo para la aplicación de los incentivos que recoge la Ley 35/2010⁸¹.

⁷⁹ Para una visión retrospectiva sobre el derecho a la formación profesional en los contratos de trabajo formativos, véase MARTÍN PUEBLA, E., *Formación profesional y contrato de trabajo. Un estudio sobre la adquisición de cualificación profesional a cargo de la empresa*, cit., págs. 215 y ss.

⁸⁰ Para el estudio de las modificaciones incorporadas en el contrato para la formación, a la luz de la reforma legal implementada con la Ley 35/2010, en materias como la edad, la formación teórica, la retribución y la protección social del trabajador, véase LAHERA FORTEZA, J., «La reforma de la contratación laboral», cit., págs. 76-77.

⁸¹ En este sentido, véase ABRIL LARRAÍNZA, M^a. y MEGINO FERNÁNDEZ, D., «“El laberinto del fauno” de la reforma laboral: pocas luces y muchas sombras», cit., pág. 103, por referencia a lo dispuesto en el artículo 11 del Real Decreto-Ley 10/2010, cuya redacción asume, básicamente en los mismos términos, el artículo 11 de la Ley 35/2010.

c. REMISIÓN SUPLETORIA A LA LEY 43/2006

El artículo 11.3 de la Ley 35/2010, al modo de lo establecido en el artículo 10.7 del mismo Texto legal, contiene una remisión supletoria, para lo no previsto, a lo establecido en la Sección 1ª del Capítulo I y en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 43/2006, a salvo lo dispuesto en materia de exclusiones en su artículo 6.2.

d. PRIORIDAD EN LOS PLANES DE FORMACIÓN PARA EL INCREMENTO DE LA CUALIFICACIÓN PROFESIONAL

Finalmente, el artículo 11.4 de la Ley 35/2010, a imitación de lo establecido en el artículo 10.8 del Texto legal, previene la prioridad de los trabajadores contratados al amparo del precepto en los planes de formación para personas ocupadas dentro de los programas de formación profesional para el empleo, así como de cualquier otra medida de política activa de empleo, a efectos de incrementar su cualificación profesional.

Como se concluía en relación con la previsión dispuesta en el artículo 10.8, el alcance de semejante preferencia dependerá, en definitiva, del desarrollo que adquieran los planes de formación para personas desocupadas o cualesquiera otras medidas de políticas activas de empleo, por lo que no deja de tener un componente voluntarista.

Por lo demás, centrar el atractivo de los contratos para la formación sobre la base principal —prácticamente única— de las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social, ciertamente generosas, incorpora también un peligro de acabar distorsionando la propia finalidad del contrato, contribuyendo a crear un modelo de contratación desordenado, con la mirada puesta únicamente en el favor que dispensa el legislador a través de las bonificaciones.

e. BONIFICACIONES EN LOS CONTRATOS PARA LA FORMACIÓN CON TRABAJADORES CON DISCAPACIDAD

La primera cuestión a reseñar sobre las bonificaciones en los contratos para la formación con trabajadores con discapacidad, como se ha tenido ocasión de señalar, es la ubicación sistemática donde aparecen reguladas, en este caso, la Disposición Transitoria Novena de la Ley 35/2010. El legislador sigue la misma constante de regular fuera del articulado del Texto legal las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, como sucede también por referencia a las medidas dirigidas a favorecer las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad (Disposición Adicional Vigésima Cuarta); y respecto de la modificación de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social sobre destino de donaciones y acciones de patrocinio en relación con la reserva de empleo a favor de las personas con discapacidad (Disposición Adicional Decimocuarta).

Con independencia de su ubicación sistemática, la Disposición Transitoria Novena, bajo rúbrica de «contratos para la formación con trabajadores con discapacidad» refiere, en tanto resulte de aplicación lo establecido en el artículo 11 de la Ley 35/2010, la facultad de las empresas que celebren contratos para la formación con trabajadores con discapacidad para aplicar lo previsto en el mismo, o bien la reducción del 50 por 100 en las cuotas empresariales a la Seguridad Social previstas para los contratos para la formación que celebren, de conformidad con la Disposición Adicional Segunda del ET.

1.4. Recapitulación

El fomento de la contratación, bien de la contratación indefinida en general bien de una determinada modalidad contractual en particular —como sucede con la Ley 35/2010 respecto de los contratos para la formación—, por mediación de la bonificación en las cuotas de Seguridad Social, constituye un mecanismo de tradición arraigada en los usos y costumbres del legislador dentro del ámbito de las relaciones laborales.

En esta circunstancia concreta, por tanto, la Ley 35/2010 no incorpora ningún elemento de originalidad, continuando una trayectoria de la que dan cuenta ya una larga lista de Textos legales, por citar los últimos ejemplos, el Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, *de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, antecedente inmediato de la Ley 35/2010; la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, *de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas*; y la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, *para la mejora del crecimiento y del empleo*. A este respecto, la Ley 35/2010, con el antecedente del Real Decreto-Ley 10/2010, sustituye los programas hasta ahora existentes, con derogación del artículo 5 de la Ley 27/2009⁸², así como de los apartados 1 y 6 del artículo 2, el artículo 3 y el párrafo tercero del artículo 7.1 de la Ley 43/2006⁸³.

⁸² Sobre el tratamiento de la bonificación por contratación indefinida que refiere el artículo 5 del Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, *de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas*, antecedente inmediato de la Ley 27/2009, con denominación idéntica, véase FERNÁNDEZ ORRICO, F. J., «Una primera respuesta a la «crisis laboral» mediante medidas de fomento y mantenimiento del empleo y de protección por desempleo (RD-ley 2/2009, de 6 de marzo)», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 84, 2009, págs. 145 y ss.; ARAGÓN GÓMEZ, C., «Nuevas medidas de fomento del empleo. Incentivos a la contratación y al mantenimiento del empleo previsto en el RD 383/2008, RD 1917/2008, RD 1975/2008, LPGE 2009 y RD-L 2/2009», *Justicia Laboral: revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 38, mayo 2009, págs. 20-27; CASA QUESADA, S., «Más madera en la lucha contra el desempleo: Comentario de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas», cit., págs. 116 y ss.

⁸³ Para una ampliación comparativa de los términos en que se concretan las novedades incorporadas a este respecto por el Real Decreto-Ley 10/2010, antecedente de la Ley 35/2010, con las derogaciones enumeradas sobre los Textos normativos pretéritos, véase

En síntesis, se suprime el anterior plan extraordinario, se mantiene el plan de mantenimiento del empleo y de igualdad de oportunidades, y se reduce de manera notable el anterior plan ordinario.

El elemento novedoso, como anticipa con cierta pompa el Preámbulo de la Ley 35/2010, residiría entonces en dar un «golpe de timón» a la tendencia progresiva de generalizar la práctica de las subvenciones a la contratación mediante la bonificación de cuotas a la Seguridad Social, en la idea de que semejante recurso debe reservarse únicamente respecto de los colectivos que padecen unas dificultades específicas de entrada y permanencia en el mercado de trabajo, como sucede particularmente con los jóvenes, las mujeres y los parados de larga duración. En efecto, la técnica de rebajar las cuotas empresariales tiene, por ejemplo, un antecedente significativo en la Ley 27/2009, de modo que la Ley 35/2010 centra su pretendida innovación sobre la inclusión de criterios más selectivos de cara al estímulo de la contratación, mediante la instauración de bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social.

Desde esta lógica, el legislador anuncia en el Preámbulo distintos criterios y propósitos relacionados, genérica o específicamente, con las bonificaciones a la Seguridad Social, abriendo perspectivas que, sin embargo, quedan después parcialmente frustradas, o si se quiere, no se corresponden enteramente con lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la Ley 35/2010, en referencia a las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social por la contratación indefinida y a las bonificaciones dispuestas respecto de los contratos para la formación, respectivamente.

Por otro lado, el ejercicio de simplificación que lleva a cabo la Ley 35/2010, siguiendo la estela contenida en su antecedente, el Real Decreto-Ley 10/2010, puede considerarse una estrategia acertada por la concentración de esfuerzos que supone sobre los colectivos afectados, ahora más limitados, por referencia a los trabajadores desempleados entre 16 y 30 años, los trabajadores desempleados mayores de 45 años y las mujeres. Estas últimas, mediante la técnica descrita de insertar previsiones puntuales al alza para las mismas sobre cada una de las bonificaciones que se contemplan⁸⁴. Coincidimos con la doctrina cuando afirma que la reforma acierta en la concreción y mejor selección de los colectivos cuyo contrato se incentiva, señalando los colectivos con mayores dificultades de empleo⁸⁵.

El análisis del artículo 10 de la Ley 35/2010, con la regulación de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social por la contratación indefinida, mueve a plantearse, razonablemente, si la exigencia que contiene en relación con el

ABRIL LARRAÍNZA, M^a. y MEGINO FERNÁNDEZ, D., «“El laberinto del fauno” de la reforma laboral: pocas luces y muchas sombras», cit., pág. 100.

⁸⁴ En relación con la atención particular que reciben las mujeres, dentro de los colectivos desfavorecidos, a la hora de estudiar los sujetos y las situaciones bonificadas en la Ley 35/2010, véase 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», cit., págs. 394 y ss.

⁸⁵ En este sentido, siguiendo a Pérez del Prado, véase RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., «La reforma laboral y el dinamismo del contrato de trabajo», cit., pág. 122.

carácter indefinido del contrato podría amparar tanto la modalidad a tiempo completo como aquella a tiempo parcial, advertido el silencio de la norma a este respecto, que pudiera interpretarse, quizás, como una admisión implícita del contrato indefinido a tiempo parcial. Silencio que contrasta con la profusión empleada otras veces por el legislador en otros textos normativos, a este mismo respecto, cual sucede por ejemplo con el artículo 6 de la Ley 27/2009, disponiendo la modificación del artículo 1.1 de la Ley 43/2006, con inclusión de una referencia explícita a las bonificaciones por contratación indefinida tanto a tiempo completo como a tiempo parcial e incluida la modalidad de fijo discontinuo.

Por otra parte, advertido que la bonificación se concibe mediante una partida a tanto alzado debería interpretarse que se trata de una cantidad anual, como se deduce de lo dispuesto en las normas precedentes. En este punto puede interrogarse acerca de la idoneidad del sistema de bonificación a tanto alzado, o si por el contrario semejante técnica supone una regresión respecto a la fórmula que concebía la bonificación mediante la entrega de cantidades decrecientes.

En un orden más amplio, reparando en algunas motivaciones esgrimidas por el legislador en el Preámbulo de la Ley 35/2010, particularmente, aquellas vinculadas con la insostenibilidad económica y social del modelo, se constata que buena parte de las mismas no tienen una vinculación directa con las bonificaciones a la contratación. Materia carente, en verdad, de la importancia sustantiva que pretende trasladar el legislador para acometer los objetivos buscados con la reforma laboral, por más que se invoque un cambio de orientación en la política de bonificaciones sobre las cuotas a la Seguridad Social, asumiendo más propiamente una función instrumental⁸⁶.

En conexión con lo anterior, parece evidente también que la temática sobre bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, en tanto que instrumento legal para el fomento de la contratación, salvo que la modificación de régimen tuviera un gran alcance en lo cualitativo o cuantitativo, circunstancia que no acontece con ocasión de la Ley 35/2010, no constituye por sí misma una temática propia de un Texto normativo que aparece presidido por la rúbrica de «medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo». Máxime cuando, como sucede en el supuesto examinado, esa pretendida urgencia no va acompañada de la trascendencia que el legislador invoca para la reordenación de la materia.

Por lo demás, el empleo de las bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social como factor promocional de la contratación bien podría servir para abrir un debate, de alcance más general, en torno a la participación que asumen los poderes públicos, y la cantidad de recursos que se utilizan, con el objetivo de incentivar la contratación, como contribución a la permanencia del contrato de trabajo o para asumir parte del coste de la extinción, por referencia a las indem-

⁸⁶ En línea, también, con ese posicionamiento crítico, véase 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», cit., págs. 402 y ss.

ÍNDICE

ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS	7
INTRODUCCIÓN.....	9
PARTE PRIMERA. CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO ENTRE LAS INICIATIVAS LEGISLATI- VAS IMPLEMENTADAS DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA	15
CAPÍTULO I. REFORMAS LEGALES DE 2010	19
1. Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.....	19
1.1. Predisposición por las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social en la Ley 35/2010	20
1.2. Principios orientadores de la Ley 35/2010 sobre subvenciones a la contratación mediante bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social.....	25
1.2.1. Referencias genéricas	25
1.2.2. Referencias específicas	34
1.3. Materialización de los principios orientadores en el articulado de la Ley 35/2010	36
1.3.1. Bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social por la contra- tación indefinida.....	37
a. Trabajadores desempleados entre 16 y 30 años.....	37
b. Trabajadores desempleados mayores de 45 años.....	40
c. Transformación en indefinidos de los contratos formativos, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación	41

d. Extensión de los beneficios a los trabajadores autónomos y las sociedades laborales o cooperativas.....	41
e. Incremento del nivel de empleo fijo de la empresa.....	41
f. Obligación de mantener el nivel de empleo fijo alcanzado con la contratación indefinida o la transformación bonificada	42
g. Remisión supletoria a la Ley 43/2006.....	43
h. Prioridad en los planes de formación para incrementar la cualificación profesional	43
1.3.2. Medidas dirigidas a favorecer las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad	45
1.3.3. Bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social en los contratos para la formación	47
a. Contenido de las bonificaciones de cuotas en los contratos para la formación.....	49
b. Requisitos para el acceso a las bonificaciones de cuotas en los contratos para la formación.....	49
c. Remisión supletoria a la Ley 43/2006	50
d. Prioridad en los planes de formación para el incremento de la cualificación profesional	50
e. Bonificaciones en los contratos para la formación con trabajadores con discapacidad	50
1.4. Recapitulación.....	51
CAPÍTULO II. REFORMAS LEGALES DE 2011	57
1. Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (ASE), de 2 de febrero de 2011	57
1.1. Cuestiones preliminares: Acuerdo sobre políticas activas de empleo y otras materias de índole laboral.....	58
1.2. Reforma de las políticas activas de empleo.....	60
1.2.1. Medidas de carácter estructural	61
a. Desarrollo de un modelo de atención personalizada a las personas en situación de desempleo mediante un itinerario individual y personalizado de empleo.....	61
b. Fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo.....	63
c. Establecimiento de un catálogo de servicios básicos a la ciudadanía.....	64
d. Elaboración de una Estrategia Española de Empleo	65
e. Transformación en profundidad de los programas de políticas activas de empleo.....	67
f. Impulso de una mayor relación entre las políticas activas de empleo y el sistema de protección por desempleo.....	68
1.2.2. Medidas de carácter coyuntural para 2011-2012	68
a. Programa excepcional de empleo para la transición hacia la contratación estable	69

b. Programa de recualificación profesional de las personas que hayan agotado su protección por desempleo	70
c. Reordenación transitoria del presupuesto de las políticas activas de empleo	72
d. Acciones de mejora de la empleabilidad mediante actuaciones de orientación y formación para el empleo	73
1.2.3. Aumento y mejora de la formación para los jóvenes.....	73
a. Incremento de la oferta de plazas de formación profesional	74
b. Elaboración de un Mapa de la oferta de formación profesional	74
c. Optimización de las infraestructuras, formadores y recursos económicos.....	75
d. Potenciación de las plataformas <i>on-line</i>	76
1.2.4. Estrategia global para el empleo de los trabajadores de más edad.....	76
1.2.5. Desarrollo de la reforma laboral.....	78
a. Expedientes de regulación de empleo.....	78
b. Fondo de capitalización.....	79
1.3. Recapitulación.....	80
2. Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover el tránsito al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas.....	80
2.1. Programa excepcional de empleo para la transición hacia la contratación estable.....	82
2.2. Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.....	85
2.3. Acciones de mejora de la empleabilidad que combinen actuaciones de orientación profesional y formación para el empleo	91
2.4. Inclusión de personas desempleadas en las acciones formativas dirigidas a personas ocupadas	93
2.5. Recapitulación.....	94
3. Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo	95
3.1. Modificaciones en las normas generales de la política de empleo ..	99
3.1.1. Objetivos de la política de empleo	99
3.1.2. La dimensión local de la política de empleo.....	103
3.1.3. Estrategia Española de Empleo	106
3.1.4. Plan Anual de Política de Empleo.....	108
3.2. Fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo en el marco del Sistema Nacional de Empleo	109
3.2.1. El Sistema Nacional de Empleo.....	110
3.2.2. El Servicio Público de Empleo Estatal.....	115

3.2.3. Los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas	119
3.3. Establecimiento de un catálogo de servicios a la ciudadanía y desarrollo de un modelo de atención personalizada	122
3.3.1. Usuarios de los servicios	123
3.3.2. Acceso de las personas desempleadas a los servicios.....	132
3.4. Transformación de las políticas activas de empleo y redefinición de su contenido y desarrollo	144
3.5. Recapitulación	145
4. Real Decreto-Ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo	148
4.1. Medidas para promover el empleo de los jóvenes	149
4.1.1. Contrato para la formación y el aprendizaje	158
a. Edad del trabajador	158
b. Duración del contrato.....	162
c. Incompatibilidades.....	164
d. Prevenciones relacionadas con la formación	165
e. Acreditación de la cualificación o competencia profesional..	169
f. Limitaciones vinculadas al tiempo de trabajo efectivo	170
g. Retribución	172
h. Acción protectora de la Seguridad Social.....	173
i. Continuación del trabajador en la empresa al término del contrato.....	174
4.1.2. Reducciones de cuotas en los contratos para la formación y el aprendizaje	174
4.2. Medidas de fomento de la contratación.....	175
4.2.1. Fondo de capitalización	176
4.2.2. Conversión de contratos temporales en contratos de fomento de la contratación.....	179
4.2.3. Suspensión temporal de la aplicación del artículo 15.5 del Estatuto de los Trabajadores	180
4.3. Medidas para favorecer la formación y la protección de las personas desempleadas.....	182
4.3.1. Prórroga del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo	183
4.4. Recapitulación	185
5. Real Decreto-Ley 14/2011, de 16 de septiembre, de medidas complementarias en materia de políticas de empleo y de regulación del régimen de actividad de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado	187
5.1. Motivaciones de las medidas complementarias en materia de políticas de empleo.....	187
5.2. Novedades en relación con la identificación y ámbitos de las políticas activas de empleo.....	189

CAPÍTULO III. REFORMAS LEGALES DE 2012	191
1. Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.....	191
1.1. El tratamiento de las políticas de empleo en la Ley 3/2012.....	193
1.1.1. Intermediación laboral.....	194
1.1.2. Formación profesional.....	200
1.1.3. Modificaciones en el régimen jurídico del contrato para la formación y el aprendizaje.....	203
1.1.4. Reducciones de cuotas en los contratos para la formación y el aprendizaje.....	207
1.1.5. Incentivos fiscales y bonificaciones en el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores.....	209
1.1.6. Bonificaciones de cuotas por transformación de contratos en prácticas, de relevo y de sustitución en indefinidos.....	217
1.1.7. Bonificaciones de cuotas por la suspensión de contratos y la reducción de jornada.....	219
1.1.8. Reposición del derecho a la prestación de desempleo.....	221
1.2. Recapitulación.....	222
2. El Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.....	223
2.1. El tratamiento de las políticas de empleo en el Real Decreto-Ley 20/2012.....	224
2.2. Motivación de los cambios de orientación en materia de políticas de empleo.....	230
2.3. Modificación del régimen de acceso al programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.....	231
2.3.1. Participación en las políticas activas de empleo que se determinen en el itinerario de inserción.....	232
2.3.2. Extinción de la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial.....	235
2.4. Supresión del derecho a la aplicación de bonificaciones.....	237
2.5. Recapitulación.....	249
3. El Real Decreto-Ley 23/2012, de 24 de agosto, por el que se proroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.....	249
3.1. Modificaciones en el programa de recualificación profesional.....	251
3.1.1. Antecedentes.....	251
3.1.2. Incremento de la cuantía de la ayuda.....	254
3.1.3. Fortalecimiento de la vinculación entre las políticas activas y pasivas.....	255
3.1.4. Revisión del régimen de incompatibilidad de la ayuda económica con otras de naturaleza similar.....	258
3.1.5. Refuerzo de la supervisión y el análisis de los resultados obtenidos por la aplicación del «Plan Prepara».....	259

3.1.6. Motivación común a los distintos cambios anunciados	259
3.1.7. Utilización de la figura del Real Decreto-Ley	260
3.2. Régimen jurídico de la prórroga del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo	261
3.2.1. Contenido y naturaleza de la prórroga del programa de recualificación profesional	261
3.2.2. Beneficiarios potenciales del programa de recualificación profesional.....	262
3.2.3. Requisitos en relación con la carencia de rentas.....	263
3.2.4. Incompatibilidades	264
3.2.5. Derechos de las personas beneficiarias del programa de recualificación profesional	265
a. Realización de un itinerario individualizado y personalizado de inserción.....	266
b. Participación en medidas de políticas activas de empleo..	267
c. Recepción de una ayuda económica de acompañamiento.	268
3.2.6. Compatibilidad del programa de recualificación profesional con los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social.....	268
3.2.7. Plazo de solicitud para la inclusión en el programa de recualificación profesional	270
3.2.8. Participación obligatoria en las acciones de políticas activas de empleo y de búsqueda de empleo.....	271
3.2.9. Pérdida de la condición de persona beneficiaria de las ayudas	273
3.2.10. Competencia de los Servicios Públicos de Empleo en la programación y gestión de las medidas de políticas activas de empleo del programa de recualificación profesional	275
3.2.11. Concesión y pago de las ayudas económicas de acompañamiento a cargo del Servicio Público de Empleo Estatal.....	276
3.2.12. Procedimiento para el abono de las ayudas económicas de acompañamiento por parte del Servicio Público de Empleo Estatal.....	277
3.2.13. Habilitación al Servicio Público de Empleo Estatal para desarrollar el procedimiento de concesión y pago de las ayudas	279
3.2.14. Evaluación de los resultados obtenidos por aplicación de la prórroga del programa de recualificación profesional	280
3.3. Financiación de la ayuda para la recualificación profesional de las personas que agoten la protección por desempleo	281
3.4. Recapitulación	281
4. El Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual	283

4.1. Disposiciones generales	287
4.1.1. Objeto.....	288
4.1.2. Definición de formación profesional dual.....	288
4.1.3. Modalidades de desarrollo de la formación profesional dual	289
4.1.4. Centros participantes.....	290
4.1.5. Duración de la actividad formativa	291
4.2. Aspectos laborales de aplicación al contrato para la formación y el aprendizaje.....	291
4.2.1. Requisitos subjetivos.....	292
4.2.2. Contratos para la formación y el aprendizaje celebrados por Empresas de Trabajo Temporal	293
4.2.3. Formalización de los contratos	294
4.2.4. Jornada	295
4.2.5. Salario	296
4.2.6. Período de prueba	296
4.2.7. Duración y prórroga de los contratos	297
4.2.8. Prórroga de los contratos que hubiesen agotado su duración máxima.....	298
4.2.9. Extinción del contrato.....	299
4.2.10. Presunciones.....	300
4.2.11. Contratos para la formación y el aprendizaje previos.....	301
4.3. Aspectos formativos del contrato para la formación y el aprendizaje.....	303
4.3.1. Actividad formativa del contrato para la formación y el aprendizaje	304
4.3.2. Modalidades de impartición	309
4.3.3. Red de centros de formación profesional.....	310
4.3.4. Duración de la actividad formativa	311
4.3.5. Tutorías vinculadas al contrato.....	313
4.3.6. Acuerdo para la actividad formativa en el contrato para la formación y el aprendizaje.....	316
4.3.7. Información y orientación.....	318
4.3.8. Acreditación de la cualificación	320
4.3.9. Financiación y gestión	321
4.3.10. Evaluación, seguimiento de la formación y pruebas finales de evaluación de los certificados de profesionalidad vinculados a los contratos para la formación y el aprendizaje.....	322
4.4. Normas de Seguridad Social.....	323
4.4.1. Alcance de la protección social	323
4.4.2. Cotización a la Seguridad Social y otros conceptos de recaudación conjunta.....	324
4.5. Formación profesional dual del sistema educativo.....	325
4.5.1. Objeto y finalidades.....	328
4.5.2. Centros participantes.....	329
4.5.3. Programa de formación.....	330

4.5.4. Convenios con las empresas	331
4.5.5. Derechos y deberes	332
4.5.6. Becas	334
4.5.7. Seguimiento y evaluación	334
4.6. Cuestiones específicas vinculadas con el contrato para la formación y el aprendizaje y con la formación profesional dual	335
4.6.1. Particularidades en determinados contratos para la formación y el aprendizaje	336
4.6.2. Contratos para la formación y el aprendizaje concertados con personas con discapacidad	337
4.6.3. Matriculación de los alumnos en centros de formación del sistema educativo	339
4.6.4. Referencias a los Servicios Públicos de Empleo	340
4.6.5. Adaptación de los requisitos para la acreditación de empresas de menos de 5 trabajadores	340
4.6.6. Contratos para la formación vigentes	341
4.6.7. Actividad formativa en los contratos para la formación y el aprendizaje vigentes	341
4.6.8. Aplicación de normas en materia de bonificaciones	342
4.6.9. Celebración de contratos para la formación y el aprendizaje en relación con la tasa de desempleo	342
4.7. Recapitulación	343
CAPÍTULO IV. REFORMAS LEGALES DE 2013	345
1. El Real Decreto-Ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas	345
1.1. Prórroga del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo	347
1.2. Reducción del número mínimo de jornadas reales cotizadas necesarias para acceder al subsidio por desempleo o a la renta agraria a favor de los trabajadores eventuales agrarios de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, afectados por el descenso de producción del olivar como consecuencia de la sequía	348
1.3. Ampliación del plazo para la reposición del derecho a la prestación por desempleo	350
1.4. Ampliación del plazo que permite efectuar contratos para la formación y el aprendizaje no vinculados a certificados de profesionalidad o títulos de formación	351
1.5. Financiación de la ayuda para la recualificación profesional de las personas que agoten la protección por desempleo	353
1.6. Prórroga automática del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo	355

1.7. Modificación 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	356
1.8. Recapitulación.....	357
2. 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	358
2.1. Fomento del emprendimiento y el autoempleo	361
2.1.1. Cotización a la Seguridad Social aplicable a los jóvenes trabajadores por cuenta propia.....	364
2.1.2. Compatibilización entre la percepción de la prestación por desempleo con el trabajo por cuenta propia cuando lo establezcan los programas de fomento al empleo	368
2.1.3. Compatibilización por los menores de 30 años de la percepción de la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia.....	371
2.1.4. Ampliación de las posibilidades de aplicación de la capitalización de la prestación por desempleo	372
2.1.5. Suspensión y reanudación del cobro de la prestación por desempleo tras realizar una actividad por cuenta propia.....	375
2.1.6. Régimen de cotización por contingencias profesionales y cese de actividad	378
2.2. Incentivos fiscales	379
2.2.1. Incentivos para entidades de nueva creación.....	379
2.2.2. Incentivos en el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	381
2.3. Estímulos a la contratación	383
2.3.1. Incentivos a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa	385
2.3.2. Contratación indefinida de un joven por microempresas y empresarios autónomos.....	392
2.3.3. Incentivos a la contratación en nuevos proyectos de emprendimiento joven	396
2.3.4. Primer empleo joven.....	399
2.3.5. Incentivos a los contratos en prácticas para el primer empleo.....	404
2.3.6. Incentivos a la incorporación de jóvenes a entidades de la economía social.....	408
2.4. Mejora de la Intermediación.....	411
2.4.1. Formalización conjunta de acuerdos marco para la contratación de servicios que faciliten la intermediación laboral.....	412
2.4.2. Base de datos común de ofertas, demandas de empleo y oportunidades de formación.....	413
2.5. Medidas relacionadas con las políticas activas de empleo incluidas en el listado de disposiciones adicionales y disposiciones transitorias	415

2.5.1. Financiación, aplicación y control de las bonificaciones y reducciones de las cotizaciones sociales	416
2.5.2. Constitución de una Comisión Interministerial para el seguimiento de la Estrategia	417
2.5.3. Adhesión a la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven.....	418
2.5.4. Aplicación temporal de las medidas.....	419
2.5.5. Contratos e incentivos vigentes	420
2.6. Justificación de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que legitiman la aprobación mediante Real Decreto-Ley.....	420
2.7. Recapitulación.....	421
3. Real Decreto-Ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores	423
3.1. Fomento del trabajo a tiempo parcial y de la flexibilidad en el tiempo de trabajo.....	424
3.2. Contratos de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores a tiempo parcial	429
3.3. Contratos de trabajo en prácticas por las empresas de trabajo temporal.....	431
3.4. Concreción del requisito de procedencia de otro sector de actividad en los incentivos por la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa	433
3.5. Recapitulación.....	433
CAPÍTULO V. REFORMAS LEGALES DE 2014	435
1. Real Decreto-Ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida.....	435
1.1. Reducción de las cotizaciones empresariales por contingencias comunes a la Seguridad Social por contratación indefinida.....	438
a. Configuración de la reducción.....	439
b. Requisitos para las empresas potencialmente beneficiarias	441
c. Supuestos excluidos en la aplicación de las reducciones previstas por la norma	443
d. Cuantía de las prestaciones económicas, régimen de incompatibilidades y control y revisión a cargo de la Tesorería General de la Seguridad Social	444
e. Reintegro de prestaciones indebidas.....	445
1.2. Recapitulación.....	447
2. Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.....	448
2.1. Medidas de fomento de la empleabilidad y la ocupación	451
2.1.1. Disposiciones generales	452
2.1.2. Creación del Fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil	455

a) Creación y naturaleza.....	456
b) Funciones del fichero.....	458
c) Soporte	459
d) Conjunto de datos	459
2.1.3. Inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil.....	460
a) Objeto de la inscripción	460
b) Requisitos para la inscripción.....	460
c) Procedimiento para la inscripción	462
d) Lista única de demanda	464
e) Obligaciones relativas a los datos.....	465
2.1.4. Modificación de datos y baja del Sistema.....	466
2.1.5. Atención del Sistema Nacional de Garantía Juvenil	468
a) Objeto.....	468
b) Requisitos y proceso de atención	469
c) Medidas y acciones.....	472
2.2. Medidas de apoyo a la contratación	474
2.2.1. Bonificaciones por la contratación de personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.....	474
2.2.2. Modificación de 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	480
2.2.3. Contrato para la formación y el aprendizaje	481
2.2.4. Revisión de las bonificaciones.....	482
2.3. Disposiciones comunes al Sistema Nacional de garantía Juvenil....	482
2.3.1. Creación de un fichero de datos de carácter personal.....	482
2.3.2. Coordinación y seguimiento	483
2.3.3. Normas aplicables a los procedimientos regulados en el capítulo I.....	484
2.4. Medidas en materia de políticas activas de empleo	485
2.5. Modificaciones en materia de empresas de trabajo temporal y agencias de colocación	486
2.5.1. Modificación de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal	486
2.5.2. Modificación de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo.....	493
2.5.3. Modificación del Estatuto de los Trabajadores	496
2.5.4. Modificación de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social	497
2.6. Otras medidas en el ámbito de la economía social y del autoempleo.....	498
2.6.1. Modificación del Real Decreto-Ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida.....	498
2.6.2. Ordenación de los incentivos al autoempleo.....	498

2.7. Bonificación en la cotización a la Seguridad Social por las prácticas curriculares externas de los estudiantes universitarios y de formación profesional.....	499
2.8. Recapitulación.....	500
3. Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo	502
3.1. Objeto	504
3.2. Beneficiarios.....	505
3.3. Obligaciones de activación	508
3.4. Solicitud e incorporación al programa.....	511
3.5. Baja y reincorporación al programa y a la ayuda económica	513
3.6. Desarrollo del programa en materia de activación para el empleo ..	517
3.7. Ayuda económica de acompañamiento	519
3.8. Compatibilidad e incompatibilidad de la ayuda económica de acompañamiento	521
3.9. Financiación	524
3.10. Obligaciones de información	525
3.11. Distribución de competencias	526
3.12. Evaluación	527
3.13. Exoneración del pago de cuotas en supuestos de fuerza mayor para favorecer el mantenimiento del empleo.....	528
3.14. Recapitulación.....	530
4. Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y entidades locales y otras de carácter económico	531
4.1. Prórroga de la reducción de las cotizaciones empresariales por contingencias comunes a la Seguridad Social por contratación indefinida	531
4.2. Régimen aplicable a los trabajos de colaboración social en el ámbito de las Administraciones Públicas.....	532
4.3. Reintegro de pagos indebidos	533
4.4. Recapitulación	534
CAPÍTULO VI. REFORMAS LEGALES DE 2015	535
1. Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social	535
1.2. Mínimo exento de cotización a la Seguridad Social para favorecer la creación de empleo indefinido.....	536
1.2.1. Configuración de la bonificación/reducción.....	536
1.2.2. Requisitos para las empresas potencialmente beneficiarias ...	537
1.2.3. Supuestos excluidos en la aplicación de las reducciones previstas por la norma.....	538
1.2.4. Cuantía de las prestaciones económicas, régimen de incompatibilidades y facultades control y revisión	539
1.2.5. Reintegro de prestaciones indebidas.....	540

1.2.6. Financiación.....	540
1.3. Bonificación a trabajadores incluidos en el RETA por conciliación de la vida profesional y familiar vinculada a la contratación	541
1.3.1. Configuración de la bonificación.....	541
1.3.2. Requisitos para los trabajadores autónomos potencialmente beneficiarios	542
1.3.3. Reintegro de prestaciones indebidas.....	543
1.4. Recapitulación.....	543
PARTE SEGUNDA. SISTEMATIZACIÓN DE LA ACTUACIÓN LEGISLATIVA E INTERROGANTES ABIERTOS EN MATERIA DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO.....	545
CAPÍTULO I. SISTEMATIZACIÓN DE LA ACTUACIÓN LEGISLATIVA SOBRE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO.....	549
1. Hiperactividad legislativa e invocación recurrente a razones de urgencia	549
2. El papel reservado a las Comunidades Autónomas.....	552
3. Intervención pública <i>versus</i> intervención privada	558
4. Apelación repetida al cambio del modelo productivo	564
5. Responsabilización del desempleado.....	566
CAPÍTULO II. INTERROGANTES ABIERTOS EN RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO	569
1. Razonabilidad o prescindibilidad de las políticas activas de empleo	570
2. Proyección de las políticas activas de empleo sobre colectivos específicos con dificultades especiales de empleabilidad	581
3. La eficacia como criterio de implementación de las políticas activas de empleo	591
4. Políticas activas de empleo y crisis económica.....	594
VALORACIÓN CONCLUSIVA	601
BIBLIOGRAFÍA.....	613

