

DICTAMEN 2/93

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA EL ARTICULO 11 DEL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES QUE REGULA LOS CONTRATOS EN PRACTICAS Y PARA LA FORMACION

Sesión del Pleno de 1 de abril

De acuerdo con las competencias atribuidas al Consejo por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previa tramitación por la Comisión de Relaciones Laborales y Empleo, y de conformidad con el procedimiento previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social acuerda adoptar en su sesión del día 1 de abril de 1993 el siguiente dictamen.

Antecedentes

1. El día 1 de marzo de 1993 el Excmo. Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social solicita en nombre del Gobierno y a los efectos previstos en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, que el Consejo Económico Social emita dictamen en el plazo de un mes sobre el «Anteproyecto de Ley por el que se modifica el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores, que regula los contratos en prácticas y para la formación».

Acompañado de una Memoria explicativa y una Exposición de Motivos, el Anteproyecto se compone de un Artículo Unico que da una nueva redacción al artículo 11 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, de una Disposición Transitoria y de una Disposición Final.

2. El Anteproyecto de Ley supone la modificación de determinados aspectos de los contratos de trabajo en prácticas y para la formación acomodándolos, sin perjuicio de

la tradición española en la materia, a las exigencias mostradas por los defectos y problemas que han venido observándose en la aplicación de los tipos legales precedentes. En concreto, las principales modificaciones introducidas son las siguientes:

1. Vinculación del contrato de trabajo en prácticas con determinadas titulaciones académicas previas y delimitación restrictiva de los títulos que habilitan para el acceso a dicho contrato, que se reducen ahora a titulaciones universitarias y de formación profesional de grado medio o superior.
2. Reducción de la duración del contrato de trabajo en prácticas que pasa del límite de tres meses a tres años al límite de seis meses a dos años.
3. Regulación concreta del período de prueba en el contrato de trabajo en prácticas que conlleva una adaptación al título habilitante y una reducción de la duración del período.
4. Evitación de la acumulación de contratos de trabajo en prácticas fundados en igual titulación, tanto en la misma como en distinta empresa.
5. Nueva regulación de la función del contrato de trabajo para la formación, que se limita a la obtención de un puesto de trabajo cualificado, y de la habilitación para concertarlo, que exige el certificado de escolaridad o el previo título de Graduado Escolar o Graduado en Educación Secundaria.
6. Modificación de las duraciones mínima y máxima del contrato de trabajo para la formación en términos equivalentes al contrato de trabajo en prácticas, si bien autorizando su alteración por la negociación colectiva sectorial.
7. Regulación de un período de prueba máximo de quince días en el contrato para la formación.
8. Establecimiento de idéntica garantía que la existente en los contratos de trabajo en prácticas para la evitación de sucesivos contratos para la formación.

9. Supresión en ambos tipos de contratos de la posibilidad actualmente prevista en el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores del establecimiento de exenciones o reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social.

Valoración

El Consejo estima adecuado proceder a una nueva regulación legal de los contratos en prácticas y para la formación. Conforme es comúnmente conocido, la amplitud y flexibilidad introducidas en la reforma del Estatuto de los Trabajadores llevada a cabo en 1984, conllevaron determinadas dificultades interpretativas y aplicativas que terminaron por originar una utilización no enteramente adecuada del precepto legal.

De una parte, la regulación legal se apoyaba en una doble finalidad cuya conjugación no siempre ha resultado fácil de equilibrar: la finalidad estrictamente formativa típica de estos contratos y la finalidad de fomento de la contratación. De otra, la amplitud e imprecisión de las titulaciones habilitantes y de las funciones para las que la contratación podía producirse, facilitaron una utilización extensiva de ambos contratos y la consiguiente reducción de la finalidad pretendida. Las dificultades interpretativas originaron, por fin, una jurisprudencia no siempre uniforme. Algunos de estos defectos han podido estar en la base del desarrollo de otros sistemas jurídicos escasamente regulados y de muy difícil control, con arreglo a los cuales se procura la incorporación a la empresa en condiciones de necesidad de formación práctica.

La modificación del artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores se considera, por ello, razonable para recuperar la función de ambos tipos de contratos que debe ser la de asegurar la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo a través de mecanismos contractuales que garanticen la formación práctica necesaria tras una previa formación académica de carácter fundamentalmente teórico, o la formación global en supuestos de escasa o deficiente formación académica precedente. Su contenido se ajusta básicamente a las negociaciones previamente desarrolladas entre las Autoridades laborales y las Organizaciones sindicales y patronales y tiene en cuenta también, si bien no en su

totalidad, las recomendaciones del Grupo de expertos sobre la contratación temporal en España.

Partiendo de esta básica conformidad con las finalidades del Anteproyecto de Ley, el Consejo estima conveniente llevar a cabo un conjunto de consideraciones y recomendaciones con el fin de asegurar en la mayor medida posible las funciones atribuidas a estos tipos de contratación. Estas consideraciones y recomendaciones se efectúan con la intención de tener en cuenta tanto la necesaria flexibilidad que permita evitar la sustitución de los contratos para la formación y en prácticas por otros tipos contractuales en perjuicio de los jóvenes que aspiran a incorporarse al mercado de trabajo, como la precisión y seguridad jurídicas que excluyan la distorsión en la utilización de estos tipos de contratos.

A) Contrato de trabajo en prácticas

1. El Consejo considera que las modificaciones que en este contrato pretende introducir el Anteproyecto de Ley pueden facilitar el cumplimiento de la función que se atribuye al mismo y reducir los riesgos de una utilización inadecuada. Singularmente, esta opinión recae sobre la delimitación de las titulaciones que permiten el acceso a la contratación en prácticas que se reduce ahora a títulos de grado medio o superior del sistema educativo.

Existe, con todo, una dificultad derivada de la diferente redacción del primer párrafo del número 1 del precepto y del apartado d) del mismo, que debiera clarificarse. Conforme al primero el contrato se reserva a «quienes estuvieran en posesión de título universitario o de formación profesional de grado medio o superior, que habilite para el ejercicio profesional». El segundo, en cambio, y a los efectos de la determinación del período de prueba, añade igualmente la posibilidad de titulaciones «equivalentes».

No parece que existan dificultades para esta aparente ampliación. Desde un punto de vista formal, la «equivalencia» equipara el título equivalente, a todos los efectos jurídicos, al inicialmente considerado. Desde un punto de vista material, la

«equivalencia» permite el acceso a un sistema de contratación que facilita la inserción y la formación profesional a otros supuestos cuya valoración educativa e identidad de razón reclaman un tratamiento laboral similar.

Se considera, en todo caso, que debiera evitarse el riesgo de una interpretación abierta del concepto de «equivalencia» en términos de mera «similitud de función o valor», reproduciendo con ello algunos de los problemas y errores que se han producido bajo la vigencia del precepto que ahora se modifica. A tales efectos parece razonable que se modifiquen los términos legales para sustituir el concepto de «título equivalente» por el de «título oficialmente reconocido como equivalente», garantizando así la seguridad jurídica en la contratación y asegurando el control por las autoridades competentes del valor formativo teórico de los estudios conducentes a este tipo de títulos y de la función que en el conjunto de la formación representan las prácticas realizadas bajo este sistema de contratación.

2. La prohibición establecida en el apartado c) del precepto de efectuar sucesivas contrataciones de un trabajador en prácticas en base a una misma titulación, ya sea en la misma o distinta empresa, puede ocasionar una dificultad aplicativa, debido al desconocimiento de la previa contratación o, incluso, al eventual interés concurrente de ambas partes. Ello obliga a establecer, bien en el Proyecto de Ley, bien en el futuro Reglamento de desarrollo, los mecanismos adecuados que aseguren la efectividad del precepto, del mismo modo que a determinar con precisión los efectos derivados de la vulneración de la prohibición legal, en aras de la imprescindible seguridad jurídica y contractual.
3. Las modificaciones legales introducidas en las bases de cotización a la Seguridad Social han convertido en inadecuada la previsión retributiva incluida en el apartado c) del precepto que ahora se modifica, obligando lógicamente a su supresión. El Consejo estima, no obstante, que sería necesario regular en la Ley la retribución del trabajador en prácticas.

A tales efectos se sugiere que la futura Ley lleve a cabo una remisión a lo que disponga la negociación colectiva para este específico tipo de contratos y establezca, en todo

caso, un mínimo salarial al que deberán sujetarse los convenios colectivos y los contratos en ausencia de negociación, teniendo en cuenta tanto el nivel de titulación mediante el que se accede al contrato y el salario atribuido a un trabajo ordinario con tal titulación, como la específica finalidad formativa y no meramente productiva de este tipo contractual.

B) Contratos de trabajo para la formación

1. El Consejo se ha planteado, en primer lugar, el problema relativo a la exigibilidad de algún tipo de titulación a los efectos del acceso al contrato para la formación. De una parte parece razonable la exigencia de una titulación mínima que asegure el aprovechamiento de la formación teórica que debe formar parte ineludible de la finalidad formativa del contrato. De otra, y debido a la función social de este tipo contractual, se considera que debiera admitirse la flexibilidad suficiente para permitir el acceso a una cualificación profesional de aquellos jóvenes que verían imposibilitada esta legítima aspiración en virtud de su deficiente formación básica.

Se sugiere por ello que pueda accederse al contrato para la formación en supuestos equivalentes a las titulaciones establecidas por el Proyecto, con las debidas garantías que eviten la sustitución de contratos de trabajo ordinarios por este tipo de contratos. De nuevo, la referencia a «títulos oficialmente reconocidos como equivalentes» podría constituir un instrumento adecuado para ello, garantizando así tanto la debida seguridad jurídica en la contratación como la mayor facilidad de acceso a la cualificación profesional que evite las consecuencias negativas que podría originar la lógica uniformidad del sistema educativo. Corresponde a las autoridades educativas establecer vías razonables de acceso a una formación mínima, más allá de la posesión de uno de los títulos normalizados, que permitan con posterioridad la integración del joven en un puesto de trabajo cualificado.

2. El contrato de trabajo para la formación, de acuerdo con lo previsto en el primer párrafo del número 2 del precepto reformado, tiene por finalidad la adquisición de

aquéllos conocimientos teóricos y prácticos que permitan desempeñar un puesto de trabajo «cualificado». Se está aludiendo con ello, sin duda, a la integración en un determinado nivel de un sistema productivo organizado y jerarquizado. El Consejo estima que debe atenderse igualmente a los supuestos de trabajo artesanal en relación a los cuales el contrato para la formación puede constituir un instrumento adecuado tanto desde el punto de vista profesional personal como económico. Se sugiere, por ello, que se añada a la finalidad del contrato no sólo la preparación para «desempeñar un puesto de trabajo cualificado» sino igualmente la formación para un «oficio».

3. El Anteproyecto de Ley regula la duración del contrato para la formación en términos diferentes a los previstos para el contrato de trabajo en prácticas. En tanto en éste se establece un límite mínimo y máximo a los que deberá ajustarse la negociación colectiva, el contrato para la formación permite el establecimiento por convenio colectivo de duraciones distintas a las previstas con carácter general (entre seis meses y dos años).

El Consejo estima que la posibilidad de establecer una duración inferior o superior a la legalmente establecida puede resultar razonable en determinados supuestos excepcionales. Considera, por otra parte, que la atribución de la facultad de alterar los límites exclusivamente a la negociación colectiva «sectorial» representa una garantía suficiente para asegurar el cumplimiento de las finalidades legales.

No obstante ello, el Consejo considera que la alteración de los límites ordinarios de duración, especialmente por lo que respecta a su incremento, constituye una facultad que debiera ejercerse sólo en supuestos excepcionales y con las debidas garantías que eviten la inadecuada utilización del contrato para la formación. Propone por ello que la ampliación o reducción del límite legal sea posible exclusivamente cuando el convenio colectivo sectorial asegure la formación exigible mediante el establecimiento de un programa de formación al que deberá sujetarse la empresa contratante, contemplando en concreto los tiempos dedicados a la formación teórica y práctica y estableciendo los mecanismos necesarios para ello.

4. El Consejo considera positiva la nueva regulación del contrato para la formación en la medida en que puede representar probablemente el instrumento más adecuado no sólo para el acceso al empleo sino también para la integración social de aquellos jóvenes que, por su escasa o deficiente formación, no podrían acceder más que a puestos de trabajo no cualificados. El Consejo estima que dicho contrato puede actuar también como medio para la elevación del nivel de cualificación del trabajo en beneficio del conjunto de la actividad económica y de la estructuración social española.

Pero, por lo mismo, se considera que la eficacia de la regulación legal del contrato para la formación radica precisamente en una garantía real del cumplimiento de su función que no es otra que la de asegurar una adecuada formación profesional de quien accede a dicho contrato. Es evidente en la actualidad que dicha formación no puede ser meramente práctica, sino que requiere un componente teórico sin el cual se reduce a un mero aprendizaje de tareas mecánicas que no permitiría una evolución económica, profesional y personal futura. El Consejo entiende, por ello, que el correcto equilibrio entre formación teórica y práctica, y el aseguramiento eficaz de la primera, constituyen los instrumentos imprescindibles para el éxito de la intención del Anteproyecto de Ley.

No es dudoso que todo ello pueda, en ocasiones, ser asegurado por la propia empresa contratante. Pero tampoco lo es que muchas empresas, debido a su tamaño y condiciones estructurales y económicas, no se encuentran en condiciones de garantizar la formación teórica exigible. El Consejo desea, por ello, llamar la atención del Gobierno sobre la necesidad ineludible de promover mecanismos y procedimientos que, con la máxima participación de las Organizaciones empresariales y sindicales, y con la debida cooperación de las Autoridades laborales y educativas, garanticen la realidad y eficacia de los períodos de formación teórica.

No es intención del Consejo establecer de forma cerrada los mecanismos necesarios para ello pues dependerán, sin duda, de las circunstancias de cada tipo de trabajo, de la estructura empresarial predominante y de las posibilidades económicas y sociales existentes. Sugiere, en todo caso, que se promueva tanto la intervención reguladora de la negociación colectiva sectorial, como la participación del Instituto Nacional de

Empleo que elabore Programas y Planes tipo de formación, con el fin de ponerlos a disposición de las empresas interesadas, como el establecimiento de conciertos o acuerdos con las Autoridades educativas municipales, autonómicas o estatales competentes que aseguren el máximo aprovechamiento de los recursos materiales y personales de formación existentes en nuestro país.

En especial, el Consejo estima que el reciente Acuerdo Nacional de Formación Continua, suscrito por algunas de las Organizaciones sindicales y patronales más representativas, podría constituir un instrumento especialmente útil para la finalidad pretendida mediante la formalización de Acuerdos sectoriales de formación y la disposición de procedimientos y fondos que aseguren la formación teórica, y recomienda a las Organizaciones sindicales y patronales así como al Gobierno de la Nación y a las Autoridades competentes de las Comunidades Autónomas que fomenten y favorezcan la elaboración y aplicación de estos Acuerdos.

5. En términos similares a lo indicado con respecto al contrato de trabajo en prácticas, el Consejo recomienda un adecuado desarrollo y aplicación del apartado c) del número 2 del precepto reformado para garantizar la eficacia de la prohibición de contratación sucesiva para la formación y los efectos del incumplimiento de la misma.

C) Ayudas a la contratación

1. El Anteproyecto de Ley suprime la posibilidad del establecimiento de subvenciones y desgravaciones a la contratación actualmente existente en el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores.

Se estima, en todo caso, que no es descartable la concurrencia de circunstancias que aconsejen el apoyo económico a la contratación en prácticas y para la formación, especialmente con la finalidad de favorecer su utilización y de evitar sustituciones por otros sistemas de contratación. En este sentido parece razonable que las ayudas atiendan, en su caso, no tanto al mero hecho de la contratación como al

aseguramiento de la formación teórica especialmente en los contratos para la formación y en línea con alguna de las consideraciones anteriormente realizadas.

Si bien la determinación de algún tipo de ayudas podría realizarse en aplicación de lo dispuesto en el artículo 17.3 del Estatuto de los Trabajadores, no parece que tenga un encaje exacto en la finalidad pretendida por dicho precepto. Se somete por ello a la consideración del Gobierno la posibilidad de incluir alguna concreta disposición en la Ley que faculte en su momento al establecimiento de dichas ayudas, teniendo en cuenta en todo caso que también podrían generarse, surgida la necesidad, por específicas normas coyunturales.

Conclusiones

Primera. El Consejo considera que la reforma de los contratos de trabajo en prácticas y para la formación, incluida en el Anteproyecto de Ley, puede permitir una utilización de dichos contratos más acorde con la finalidad para la que se establecen.

Segunda. Debiera clarificarse en la Ley el significado de la titulación «equivalente» para acceder a la contratación en prácticas en evitación de futuras dificultades interpretativas. Se sugiere su sustitución por el término de «títulos oficialmente reconocidos como equivalentes».

Tercera. El Consejo entiende necesario que la Ley aborde la cuestión de la retribución mínima en estos contratos, así como los criterios de fijación de la misma, teniendo en cuenta tanto la naturaleza del contrato como el nivel de titulación exigido. Todo ello sin perjuicio del establecimiento de dichas retribuciones en las correspondientes negociaciones colectivas.

Cuarta. Parece conveniente contemplar la mayor flexibilidad posible en el contrato para la formación que permita el acceso a un puesto de trabajo cualificado a jóvenes que no posean la titulación mínima exigible. Puede recurrirse para ello a la posibilidad de admisión de «títulos oficialmente reconocidos como equivalentes» y a la dotación educativa de sistemas de formación conducentes a ellos.

Quinta. Parece razonable ampliar la finalidad del contrato para la formación a aquellos supuestos en que se pretenda la formación para un «oficio».

Sexta. El Consejo estima que la ampliación o reducción de la duración del contrato para la formación más allá de los límites legales mediante la negociación colectiva sectorial, debe ir acompañada necesariamente de la regulación en el convenio del programa de formación y de los procedimientos que aseguren su cumplimiento.

Séptima. El Consejo considera que la garantía de la eficacia real del contrato para la formación radica en el aseguramiento de la formación teórica en el tiempo de vigencia del contrato. Deberán promoverse para ello mecanismos que permitan dicha formación especialmente en las pequeñas empresas, con la necesaria participación de las organizaciones sindicales y patronales y otras organizaciones de la economía social y la cooperación de las instituciones educativas y laborales.

Octava. Deberá asegurarse legal o reglamentariamente, mediante los mecanismos oportunos, la prohibición de la sucesión de contratos en prácticas en base a la misma titulación por tiempo superior a dos años o para la formación en un nivel ocupacional ya superado, previéndose igualmente en la misma normativa los efectos del incumplimiento.

Novena. El Consejo considera que la Ley debiera incluir una habilitación al Gobierno para el establecimiento, en su caso, de ayudas a la contratación dirigidas fundamentalmente al aseguramiento de la formación.

Madrid, a uno de abril de 1993.

El Secretario General

Angel Rodríguez Castedo

Vº Bº
El Presidente

Federico Durán López.

VOTO PARTICULAR

QUE, PROMOVIDO COLECTIVAMENTE, FORMULA D. ROBERTO SUAREZ GARCIA, CONSEJERO DEL GRUPO SEGUNDO

I. Introducción

Del resultado de lo expuesto en la reunión del Pleno del Consejo celebrado el día 1 de abril de 1993, que constituye discrepancias sustanciales con el Proyecto de Dictamen debatido en la mencionada sesión, se formula Voto Particular, promovido colectivamente, por don Roberto Suárez García en los términos siguientes:

II. Descripción de las medidas contenidas en el Anteproyecto Legislativo

1. Restricción de las titulaciones habilitantes para la concertación del contrato de trabajo en prácticas:

El Anteproyecto de Ley establece como únicas titulaciones habilitantes aquellas que supongan la posesión de un título universitario o de formación profesional de grado medio o superior, eliminando el Bachiller superior y otros equivalentes.

2. Limitación de la duración del contrato de trabajo en prácticas:

El Anteproyecto de Ley reduce la duración total de este contrato siendo la concertación mínima posible por seis meses y la máxima por dos años.

III. Análisis y valoración de los contenidos del Anteproyecto

Primero. Los contratos de trabajo asociados a la inserción profesional, específicamente los de prácticas y para la formación, han resultado de gran utilidad para la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo.

Hay que recordar que en el período comprendido entre 1 de enero de 1985 y 31 de diciembre de 1991, se formalizaron 1.066.055 contratos y en el período comprendido entre 1 de enero y el 31 de diciembre de 1992 se concertaron 109.324 contratos al amparo de estas figuras contractuales.

Segundo. La aceptación de tales medidas ha sido sustentada fundamentalmente por la consideración flexible que se hacía de los mismos, así como por los menores costes en materia de Seguridad Social que llevaban aparejados.

No cabe ignorar que algunas interpretaciones han pretendido generalizar una utilización fraudulenta de tales contratos, valoración ésta que, en cualquier caso, ha de ser tomada de forma muy restrictiva como lo demuestran las puntuales sentencias dictadas al efecto o la actividad de la Inspección de Trabajo en esta materia.

En cualquier caso, las posibles deficiencias de la configuración de tales contratos, ha venido asociada a la inconsistente oferta formativa que para los mismos se ha puesto a disposición de las empresas, aspecto éste especialmente significativo en las pequeñas y medianas, habitualmente utilizadoras de estas modalidades.

En otro orden de cosas, si hasta la fecha dichos contratos han sido utilizados para obviar la dificultad de falta de experiencia de personas que acceden por primera vez al mercado de trabajo, no parece congruente restringir su uso a un menor número de sujetos.

Tercero. La propuesta, que en forma de Anteproyecto de Ley, ha dirigido el Ministerio de Trabajo al CES, se orienta hacia una concepción mucho más rígida de tales figuras, especialmente aspectos que no han sido ni conflictivos ni negativos en su aplicación, derivado de lo cual la medida propuesta conlleva una inadecuación de la figura contractual a la finalidad pretendida, cual ha de ser la inserción acompañada de una acción formativa complementaria.

Tales afirmaciones vienen avaladas por los hechos ya que, tras la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 1/1992 de 3 de abril, transformado finalmente como Ley 22/1992 de 30 de julio, que eliminó los incentivos sociales que tenían estos contratos, su número ha

descendido hasta situarse en una tercera parte del que se computaba antes de la entrada en vigor de dicha disposición legal.

Si tomamos en consideración que, además de los factores indicados, el «nuevo» contrato de trabajo en prácticas que se derivaría del Anteproyecto presentado no llevará aparejado ningún incentivo para las empresas, que ya soportan un elevado coste en Seguridad Social, consideramos que el balance final de la propuesta resulta negativo de cara a la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo.

Cuarto. La intención de preservar la garantía de legalidad, inherente a cualquier relación contractual, generalizando a todos los supuestos algunas de las interpretaciones jurisprudenciales recaídas sobre determinadas y puntuales habilitaciones, no justifica la reducción de las titulaciones habilitantes a aquellas referidas a la titulación superior.

Por ello, se entiende que las titulaciones habilitantes no deberían introducir elementos de rigidez innecesarios y desconocedores de la realidad del empleo para la concertación de la relación laboral bajo esta modalidad .

IV. Conclusiones

En conclusión, la posición que contiene este Voto Particular, se concreta en los siguientes puntos:

- 1º. Se entiende preciso mantener una regulación flexible de la figura contractual de los contratos de formación en prácticas de forma tal que, intentando superar las deficiencias detectadas, puedan seguir manteniendo su virtualidad.
- 2º. En consecuencia con lo anterior, la duración de los contratos en prácticas debería establecerse en los límites de tres meses, como mínimo, y tres años, como máximo.
- 3º. En cuanto a las acreditaciones habilitantes, deberían contemplarse los títulos de licenciado y diplomado universitario, formación profesional y aquellas otras que acrediten una formación equivalente.