Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo relativa al desarrollo de un marco de calidad para los períodos de prácticas»

COM(2013) 857 final

(2014/C 214/07)

Ponente: **Indré Vareikytė**

El 4 de diciembre de 2013, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Recomendación del Consejo relativa al desarrollo de un marco de calidad para los períodos de prácticas

COM(2013) 857 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de febrero de 2014.

En su 496º pleno de los días 26 y 27 de febrero de 2014 (sesión del 27 de febrero de 2014), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 196 votos a favor, 7 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 En el curso de las dos últimas décadas, los períodos de prácticas se han convertido en una importante puerta de entrada al mundo laboral para los jóvenes. Sin embargo, aunque estos períodos se han convertido en un fenómeno común en los mercados laborales europeos –y muchas empresas han comenzado a contribuir de manera activa en este proceso–, a medida que se han ido extendiendo ha crecido también la preocupación por el contenido didáctico y las condiciones laborales que ofrecen. Para que los períodos de prácticas faciliten realmente el acceso al empleo, deben ofrecer contenidos didácticos de calidad y condiciones de trabajo adecuadas, y no constituir una alternativa a los puestos de trabajo regulares o una condición previa a la contratación laboral.

1.2 Los períodos de prácticas son un importante medio para combatir el desempleo y las asimetrías en las cualificaciones, así como para garantizar la transición del sistema educativo al mercado laboral, aunque no deben percibirse como el único medio de actuación. La resolución de estos problemas exige actuaciones complejas y conexas entre sí, tanto a escala europea como nacional. Unas medidas adecuadas, especialmente en el ámbito nacional, pueden incrementar las oportunidades de los jóvenes a la hora de emprender un período de prácticas.

1.3 Además de las recomendaciones específicas que se formulan a lo largo del texto, se presentan a continuación las condiciones fundamentales para mejorar los regímenes de prácticas y hacerlos más accesibles:

1.3.1 La recomendación debe incluir los períodos de prácticas vinculados a programas educativos y los vinculados a políticas activas del mercado laboral –cuyo diseño responde a las necesidades de los jóvenes desempleados, que por lo general carecen o presentan un nivel muy bajo de capacitación–, ya que constituyen las modalidades de prácticas más eficaces en la UE.

1.3.2 Se ha de prestar mayor apoyo a la incorporación de los períodos de prácticas en los planes de estudio y, en la medida de lo posible, estos períodos deberán tener lugar durante los cursos lectivos, no tras obtener el título.

1.3.3 Tanto a nivel europeo como nacional se debe llevar a cabo un esfuerzo común para lograr una mayor disponibilidad de los períodos de prácticas, especialmente en las PYME.

1.3.4 En el caso de los períodos de prácticas «de libre mercado», hay que ofrecer un paquete básico en materia de seguridad social (seguro de salud y de accidentes y, en el caso de los períodos de prácticas remuneradas, baja por enfermedad).

1.3.5 Se debe facilitar el apoyo económico necesario a los trabajadores en prácticas.

1.3.6 Se necesitan directrices de acompañamiento que ayuden a los Estados miembros y a las empresas y organizaciones de acogida a comprender las distintas maneras de apoyar los regímenes de formación a través de las fuentes de financiación –nacionales y de la UE– ya disponibles, así como a establecer unos sistemas de prácticas flexibles con una responsabilidad financiera compartida.

1.3.7 Es necesario brindar más oportunidades de participar en períodos de prácticas transfronterizas para incrementar la movilidad de los jóvenes dentro de la UE. Si bien se acoge con satisfacción la extensión de los servicios de la red EURES a los períodos de prácticas, hay que prever nuevas medidas que incentiven una oferta abierta y transparente en el ámbito de las prácticas.

1.3.8 Se necesita reunir información más sólida y llevar a cabo una evaluación de todas las modalidades de períodos de prácticas, tanto en el ámbito nacional como en el europeo. Aquí se incluye la recopilación de datos cuantitativos y cualitativos que puedan ser útiles para valorar la cantidad, calidad, repercusión y eficacia de los períodos de prácticas.

1.3.9 Es crucial garantizar la participación de las personas con discapacidades en los períodos de prácticas adoptando las medidas apropiadas para lograr una mayor concienciación y accesibilidad.

1.3.10 Es importante implicar a todos los agentes relevantes (interlocutores sociales, organizaciones de la sociedad civil y, en especial, organizaciones juveniles) a la hora de formular directrices, llevar a cabo un seguimiento y evaluar la aplicación de este marco de calidad.

2. **Observaciones generales**

2.1 En diciembre de 2012, la Comisión Europea lanzó el paquete de medidas para el empleo juvenil, que incluía tres propuestas clave: la Garantía Juvenil, el Marco de calidad para los períodos de prácticas y la Alianza Europea para la Formación de Aprendices, así como la ampliación de la red EURES. El CESE está siguiendo de cerca el proceso de aplicación de todos estos instrumentos.

2.2 El Comité valora positivamente la Propuesta de Recomendación del Consejo relativa al desarrollo de un marco de calidad para los períodos de prácticas, bien como medida para garantizar la calidad de los contenidos didácticos y de unas condiciones laborales adecuadas durante los períodos de prácticas, bien como instrumento para impedir su utilización como alternativa a los puestos de trabajo regulares o como condición previa a la contratación laboral.

2.3 El CESE reconoce que los períodos de prácticas de gran calidad son fundamentales para la ejecución con éxito de la Garantía Juvenil ([1]) («*que pretende velar por que todos los jóvenes de hasta veinticinco años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal*»), y para alcanzar el objetivo principal de la Estrategia Europa 2020 de emplear al 75 % de la población de entre 20 y 64 años de aquí a 2020. Es importante señalar que el uso idóneo de los regímenes de prácticas puede contribuir a corregir las asimetrías en las cualificaciones y servir de puente para la transición desde el sistema educativo al mercado laboral.

2.4 A pesar de los progresos que se han registrado en numerosos Estados miembros, el Comité respalda la conclusión de que los principales obstáculos con que se topan en la actualidad los períodos de prácticas en la UE son la insuficiencia de los contenidos didácticos y las condiciones laborales inadecuadas. Este punto de vista se ve respaldado por una reciente encuesta del Eurobarómetro ([2]) según la cual más del 28 % de los trabajadores en prácticas creen que su experiencia no les ha sido, o no les será, útil a la hora de encontrar un trabajo regular.

2.5 El CESE cree que los períodos de prácticas no son sino uno más de los instrumentos a los que se puede recurrir para luchar contra el desempleo y las asimetrías en las cualificaciones. La resolución de estos problemas exige la aplicación de medidas complejas y conexas entre sí, tanto a escala europea como nacional.

2.6 Además, el Comité señala que la Recomendación incluye únicamente los períodos de prácticas de «libre mercado» y de carácter transnacional, y no presta una atención particular a otras modalidades de prácticas más comunes y eficaces en toda la Unión Europea ([3]), como los períodos de prácticas vinculados a programas educativos y los vinculados a políticas activas del mercado laboral para jóvenes desempleados, que por lo general carecen o presentan un nivel muy bajo de capacitación.

2.7 El marco ha de ser lo suficientemente flexible para que refleje los distintos puntos de partida y legislaciones y prácticas nacionales de los Estados miembros, respetando en todo momento el principio de subsidiariedad.

2.8 Incluir más períodos de prácticas vinculados a programas educativos en el Marco de calidad para los períodos de prácticas permitiría aplicar un enfoque más sistemático en el ámbito de las prácticas de «libre mercado», sobre todo si se tienen en cuenta los métodos de garantía de la calidad que ya existen en el sector educativo, que podrían servir de modelo para incorporar un mecanismo eficaz de control de la calidad a todos los regímenes de prácticas. La creación de un instrumento único para garantizar la calidad en todos los tipos de prácticas haría más comprensibles y transparentes los requisitos previos en materia de calidad, a la vez que ayudaría a orientar los períodos de prácticas hacia la consecución de resultados en el plano educativo. Sin embargo, es importante garantizar que un instrumento de estas características no entra en conflicto con la legislación correspondiente en los Estados miembros.

([1]) Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, DO C 120, 26.4.2013, p. 1.

([2]) «The experience of traineeships in the EU, Eurobarómetro, 2013.»

([3]) «Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States, European Union, 2012.»

2.9 En cualquier caso, el CESE destaca que la adopción de un marco legislativo y normativo no puede garantizar de manera automática la calidad de los períodos de prácticas. Lo fundamental a la hora de asegurar unas prácticas de gran calidad es aplicar la normativa y realizar un seguimiento exhaustivo de todo el proceso. Los Estados miembros han de poder decidir cuál es la mejor manera de enfocar los períodos de prácticas a fin de garantizar su calidad y evitar los abusos.

2.10 Es necesario brindar más oportunidades de participar en períodos de prácticas transfronterizas para incrementar la movilidad de los jóvenes dentro de la UE. Se valora muy positivamente la extensión de los servicios de la red EURES al ámbito de las prácticas, habida cuenta sobre todo de los beneficios añadidos que entraña la promoción de los períodos de prácticas transnacionales (hoy por hoy, apenas el 9 % de las prácticas se realizan en un país extranjero[2]). No obstante, se deben emprender más medidas para potenciar la apertura y la transparencia en la oferta de plazas para personas en prácticas recurriendo a los canales de información y a instrumentos institucionales. En las directrices de las eventuales organizaciones de acogida se podrían definir los principios por los que regirían unos procedimientos de contratación abiertos y transparentes, así como unos criterios de calidad para los períodos de prácticas. Igualmente, se deberá informar mejor a los colectivos destinatarios sobre los programas y oportunidades que ya existen en el ámbito de las prácticas, recurriendo en particular a los medios sociales e internet.

3. **El papel de la inversión en la formación**

3.1 El CESE cree que, en su puesto de trabajo, los trabajadores en prácticas pueden contribuir a los resultados de las empresas y del conjunto de la economía, siempre y cuando el entorno de aprendizaje en el puesto de trabajo se estructure lo suficientemente bien para facilitar esta circunstancia.

3.2 Aun cuando un período de prácticas representa una oportunidad de aprendizaje, es importante reconocer los beneficios que reviste para todas las partes interesadas (el trabajador en prácticas, el empleador, el conjunto de la economía y, por ende, la sociedad). Así pues, garantizar unos sistemas de prácticas de alta calidad y accesibles ha de ser una responsabilidad compartida.

3.3 El Comité cree que la Recomendación debería ser más activa a la hora de promover la inversión en formación relacionada con períodos de prácticas. Hay que prestar gran atención a las PYME, ya que, si no se las apoya de manera específica, estas no cuentan a menudo con capital suficiente para invertir en las personas en prácticas.

3.4 Los motivos por los que las empresas más pequeñas no invierten suficientemente en los períodos de prácticas se explican por las características específicas de las PYME: el cortoplacismo y la incapacidad para acumular los beneficios a corto plazo de las personas en prácticas, así como los distintos costes y beneficios de la formación. Los períodos de prácticas son una inversión cuyos resultados no se dejan ver en la actividad empresarial de manera inmediata. Otro problema que afrontan las empresas pequeñas que se plantean ofrecer períodos de prácticas es que el seleccionado no permanece en la compañía el tiempo suficiente para que esta recupere el gasto que entraña su formación.

3.5 El CESE cree que la presencia de una mano de obra altamente cualificada y formada ofrece ventajas competitivas que van mucho más allá de las que benefician al trabajador o a la empresa. Así pues, cabe justificar que el Estado intervenga en el mercado con ayudas a la empresa privada en este ámbito. Como quiera que las PYME son grandes creadoras de empleo y un motor de crecimiento económico, la inversión en los períodos de prácticas en las empresas pequeñas puede justificarse si lo que se pretende es corregir un fallo del mercado motivado por causas externas y bienes públicos (como las asimetrías en las cualificaciones derivadas del sistema educativo): de este modo, una pequeña empresa podría contribuir en mayor medida a un crecimiento económico global y al bienestar de la sociedad en su conjunto ([4]).

3.6 Por consiguiente, el Comité recomienda que se elaboren unas directrices de acompañamiento tanto para los Estados miembros como para las empresas y organizaciones de acogida sobre las posibles maneras de apoyar los sistemas de formación a través de las fuentes de financiación –nacionales y de la UE– ya disponibles. Estas directrices deberán incluir también casos de buenas prácticas sobre cómo aplicar los sistemas de formación en las empresas y las organizaciones.

3.7 El CESE considera importante garantizar que los empresarios conozcan los beneficios netos que pueden esperar si ponen a disposición plazas en régimen de prácticas. Al demostrar los verdaderos réditos económicos, los estudios centrados en el conjunto de los costes y beneficios pueden alentar a los empresarios a acoger a trabajadores en prácticas. Al mismo tiempo, es necesario dar a conocer mejor el hecho de que las empresas necesitan unos períodos de prácticas de calidad.

4. **Compensación y seguridad social**

4.1 Dado que apenas el 62 % ([5]) de los jóvenes con experiencia de prácticas suscribió un convenio o contrato por escrito con la organización o empresa de acogida, el Comité apoya el llamamiento en favor de la obligatoriedad de los convenios de prácticas por escrito. Hay que dotar a estos convenios de prácticas de una normativa jurídica común. Debe señalarse que los convenios o contratos legales benefician tanto a quien ofrece el período de prácticas como a quien ocupa la plaza, ya que refuerza las responsabilidades y los derechos de ambas partes.

([4]) «Management Training in SMEs, OCDE, 2002.»

([5]) «The experience of traineeships in the EU, Eurobarómetro, 2013.»

4.2 El Comité recomienda no obstante que, en el caso de los períodos de prácticas de «libre mercado», la empresa u organización de acogida debe ofrecer un paquete básico en materia de seguridad social (seguro de salud y de accidentes y, en el caso de los períodos de prácticas remuneradas, baja por enfermedad) e incluirlo automáticamente en el convenio de prácticas. Si el período de prácticas es considerado una relación laboral, de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales todas las disposiciones del Derecho Laboral, de la legislación social y de los convenios colectivos (incluidas las condiciones salariales) del Estado miembro deben ser de aplicación. En caso de litigio respecto de la existencia de una relación laboral, el Comité recomienda que se considere a las personas en prácticas la parte más débil y se les preste el apoyo que necesitan.

4.3 Entre los métodos más comunes en los Estados miembros para financiar las distintas modalidades de prácticas figuran los fondos europeos y los fondos nacionales y regionales, las ayudas institucionales (como las becas universitarias), la autofinanciación y los recursos de las empresas. Allí donde se cuenta con financiación pública, esta proviene en un volumen considerable de los fondos europeos y, en particular, del Fondo Social Europeo (FSE). Sin embargo, por lo que respecta a los períodos de prácticas de «libre mercado», la autofinanciación es muy común ya que, en numerosos casos, los empleados en prácticas perciben una compensación insuficiente o nula. El hecho es que el 59 %[5] de todos los empleados en prácticas no reciben ninguna compensación económica y deben confiar en otras fuentes de financiación, como sus propios ahorros o el apoyo de sus familias.

4.4 El Comité hace hincapié en que los trabajadores en prácticas no deben vivir bajo la amenaza de la pobreza mientras preparan sus futuras carreras profesionales e incrementan sus posibilidades de ser contratados. Los períodos de prácticas han de ser accesibles por igual a todos, por lo que la falta de compensación económica limita el acceso a los regímenes de prácticas (en toda la UE, solo el 46 % de los participantes en la encuesta siguieron un período de prácticas[5]). Esto implica discriminación para determinados colectivos de jóvenes atendiendo a su situación económica.

4.5 Por lo que respecta al planteamiento de la responsabilidad compartida, el Comité anima a los Estados miembros a que busquen una solución flexible a la cuestión de la compensación de los trabajadores en prácticas. Este enfoque debería garantizar una elevada calidad de los períodos de prácticas, que deberán ofrecer unas condiciones dignas sin, por ello, desalentar a las empresas que ofrecen dichos períodos. La compensación por las prácticas no debe percibirse únicamente en tanto que salario, sino también como una medida para asegurar la igualdad de oportunidades a todos los jóvenes que participen en un sistema de prácticas.

4.6 El CESE recomienda que se revisen y debatan todas las opciones con los interlocutores sociales: regímenes de deducción fiscal para las empresas de acogida, uso de los fondos europeos y nacionales, rebajas en los paquetes de la seguridad social, etc. para no cargar exclusivamente en las empresas y organizaciones el peso de las compensaciones.

4.7 El CESE anima a la Comisión Europea a que formule cuanto antes directrices con casos de buenas prácticas orientados a los Estados miembros y las empresas.

4.8 Las buenas prácticas en esta materia, establecidas en las recomendaciones sobre un marco de calidad para los períodos de prácticas, deben aplicarse en el «libre mercado», pero también en el sector público y las instituciones de la UE.

5. **Otros aspectos**

5.1 El CESE apoya la recomendación de limitar la duración máxima de los períodos de prácticas a seis meses y de restringir la repetición de los mismos para garantizar que las personas en prácticas no se convierten en sustitutos de los empleados y evitar que sean utilizados incorrectamente como alternativas al empleo permanente. Podría ser conveniente que los períodos de prácticas transfronterizas fueran más largos que los que tienen lugar en el país de origen del trabajador en prácticas.

5.2 El CESE considera que es crucial garantizar que las personas con discapacidades puedan participar en los regímenes de prácticas en igualdad de condiciones y recomienda que se adopten las medidas apropiadas para incrementar la accesibilidad y la sensibilización en este ámbito.

5.3 El CESE hace un llamamiento a los interlocutores sociales para que continúen trabajando en el reconocimiento de las aptitudes y competencias adquiridas en los períodos de prácticas y por otras vías (como, por ejemplo, las actividades de voluntariado). En este orden de cosas, el Espacio Europeo de las Aptitudes y Cualificaciones, que ha sido recientemente objeto de debate, podría imprimir mayor transparencia a este respecto.

5.4 El Comité desearía destacar la cuestión de los certificados de los períodos de prácticas y recomienda adoptar un estándar común para dichos certificados. Propone, además, que se tengan en cuenta las posibilidades de vincular estos certificados al Pasaporte juvenil y al Marco Europeo de Cualificaciones para hacerlos más beneficiosos y reconocibles entre los jóvenes y sus futuros empleadores.

5.5 El Comité aboga por impulsar el diálogo a nivel nacional y de la UE implicando a todos los agentes relevantes (interlocutores sociales, organizaciones de la sociedad civil y, en especial, organizaciones juveniles) a la hora de formular directrices, llevar a cabo el seguimiento y evaluar la aplicación de este marco de calidad.

Bruselas, 27 de febrero de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE