

# **EL REAL DECRETO 1543/2011, DE 31 DE OCTUBRE, DE PRÁCTICAS NO LABORALES EN EMPRESAS HA DE SER DEROGADO**

**Cristina Sánchez-Rodas Navarro**\*

**I. Introducción. II. Jóvenes destinatarios de las prácticas no laborales. A exclusiones. III. Practicas realizadas a través de convenios celebrados con los servicios públicos de empleo. IV. Empresas. A. Autónomos y autónomos económicamente dependientes. V. Prácticas no laborales autorizadas. VI. El Acuerdo. A. Lugar de realización de las prácticas. B. Contraprestación económica. C. Duración. VII. Protección social de los becarios. VIII. De las prácticas no laborales el contrato en prácticas. A. Deslinde entre el contrato en prácticas y las prácticas no laborales del Real Decreto 1543/2011. IX. Lagunas de la regulación del Real Decreto 1543/2011. X. La regulación de las prácticas no laborales en empresas ¿competencia exclusiva del Estado?. XI. (I)Legalidad del Real Decreto 1543/2011.**

## **I. INTRODUCCIÓN**

El Real Decreto 1534/2011, de 31 de octubre, se caracteriza por su corta extensión: consta sólo de cinco artículos y tres Disposiciones Finales.

A pesar de la ampulosa denominación dada a este Real Decreto, el mismo no regula todas y cada una de las posibles modalidades que pueden revestir las prácticas no laborales en empresas sino únicamente un supuesto concreto: las prácticas profesionales realizadas con intervención de los Servicios Públicos de Empleo y cuya finalidad es mejorar la empleabilidad de jóvenes que pese a estar suficientemente cualificados carecen, sin embargo, de experiencia profesional.

A estas prácticas profesionales no les resulta aplicable el ET por así preverlo expresamente el legislador. Se trataría de una exclusión constitutiva.

## **II. JÓVENES DESTINATARIOS DE LAS PRÁCTICAS NO LABORALES**

Conforme al artículo 3 del Real Decreto 1543/2011 los destinatarios de estas prácticas son las personas jóvenes, entendiéndose por tales las que tengan edades comprendidas entre los 18 y los 25 años (el Servei d' Ocupació de Catalunya (SOC) interpreta que el requisito de la edad se ha de acreditar en el momento de la fecha de inicio de las prácticas<sup>1</sup>).

Han de ser personas suficientes cualificadas, por lo que se les exige poseer “una titulación oficial universitaria, titulación de formación profesional, de grado medio o superior, o titulación del mismo nivel que el de esta última, correspondiente a las

---

\* Cristina Sánchez-Rodas Navarro. Catedrática de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Sevilla. Este trabajo se inserta en dentro de las actividades del Proyecto I+D “Buenas Prácticas Jurídico-Procesales en Derecho Laboral y Comunitario Para Reducir el Gasto Social con Coste Cero”. Proyecto DER 2012-32111 financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

<sup>1</sup>[http://www.oficinadetreball.cat/socweb/export/sites/default/socweb\\_es/empreses/\\_fitxers/FAQ\\_Maig2012.pdf](http://www.oficinadetreball.cat/socweb/export/sites/default/socweb_es/empreses/_fitxers/FAQ_Maig2012.pdf)

enseñanzas de formación profesional, artísticas o deportivas, o bien un certificado de profesionalidad”.

También han de estar desempleados e inscritos en las oficinas de empleo y no tener “ninguna o muy escasa experiencia laboral”.

La exigencia de este requisito veta el acceso a estas prácticas profesionales a quienes estén dados de alta como autónomos (puesto que no son considerados desempleados) pero también a los que están dados de alta como trabajadores por cuenta ajena pero desempeñen actividades que no guardan relación con su nivel de formación o estudios. Por tanto, el requisito de encontrarse desempleado impedirá a muchos jóvenes adquirir la práctica profesional que precisarían para poder progresar profesionalmente de acuerdo con su nivel de estudios.

La ya citada página web del SOC aclara una cuestión en modo baladí: si el desempleado joven estuviera cobrando la prestación por desempleo dejará de cobrarla si comienza las prácticas puestos que éstas conllevan el alta en Seguridad Social.

Esta última consecuencia no va precisamente a potenciar la realización de prácticas no laborales por quienes sean perceptores de prestaciones por desempleo.

#### **A. EXCLUSIONES**

Expresamente se excluyen del ámbito de aplicación material del Real Decreto citado las prácticas académicas externas, curriculares y extracurriculares, de los estudiantes universitarios, que se rigen por su normativa específica (artículo 3.1, segundo párrafo del Real Decreto 1543/2011).

### **III. PRÁCTICAS REALIZADAS A TRAVÉS DE CONVENIOS CELEBRADOS CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO**

Los ya de por sí saturados servicios de empleo público ven incrementadas sus atribuciones por el Real Decreto 1543/2011 sin que el mismo aborde la cuestión de un correlativo aumento de medios materiales y humanos.

Las atribuciones que el Real Decreto 1543/2011 encomienda a los servicios públicos de empleo competentes (estatal o autonómicos)<sup>2</sup> no se limitan a suscribir el convenio con las empresas en las que se vayan a realizar prácticas no laborales, sino a verificar también que las mismas presenten el correspondiente programa de prácticas no laborales y a realizar la preselección de candidatos. Asimismo, los servicios públicos de empleo habrán de ser informados por las empresas de los acuerdos sobre prácticas no laborales que hayan suscrito.

---

<sup>2</sup> En el supuesto de que el desarrollo de las prácticas no laborales se realice en empresas con centros de trabajo ubicados en más de una Comunidad Autónoma, el convenio se suscribirá con el Servicio Público de Empleo Estatal (artículo 4.1 Real Decreto 1543/2011).

A título ilustrativo y para tener una somera referencia al número de convenios que se están celebrando, conforme a datos obtenidos a fecha de septiembre 2013 de los propios servicios de empleo autonómicos se observan importantes diferencias por zonas geográficas: mientras que en Navarra el número de convenios celebrados asciende a 8 (personas participantes 14), en Murcia se suscribieron 140 convenios; en el País Vasco 100 (107 participantes) y en Cataluña 229 (440 personas participantes). En cambio, en Andalucía no se ha suscrito convenio alguno, salvo error u omisión de la fuente consultada.

Por último señalar que el Real Decreto 1543/2011 no atribuye explícitamente competencias a los servicios públicos de empleo para rechazar convenios o programas de prácticas.

Tampoco a las empresas o grupos empresariales que deseen celebrar estos convenios se les exige absolutamente ningún requisito en cuanto a su plantilla, características del centro de trabajo, ni tan siquiera la obligación de estar al día en sus obligaciones fiscales y de Seguridad Social.

#### **IV. EMPRESAS**

El artículo 4 del Real Decreto 1543/2011 autoriza a las empresas y grupos de empresas a celebrar convenios con los servicios públicos de empleo competente.

La mención de los grupos de empresa puede ser valorada positivamente como muestra del reconocimiento del legislador de esta realidad económica.

En cuanto a la duración de estos convenios nada se especifica, si bien habrán de entenderse vigentes mientras no concluyan las prácticas objeto del convenio.

Respecto al término empresa, la página web citada del SOC aclara que pueden celebrar convenios para prácticas no laborales tanto “empresas mercantiles como no mercantiles, empresas individuales y sociales sociedades públicas como privadas quedando excluidas en todo caso las Administraciones Públicas”.

La página web del SOC exige a las empresas el requisito de estar al corriente de sus obligaciones fiscales y de Seguridad Social, así como que las instalaciones del centro de trabajo donde se desarrollen las prácticas cumplan con la normativa de prevención de riesgos laborales. De “lege ferenda” estos requisitos resultan acertados y proporcionados, pero sin embargo hay que dejar constancia de que ninguno de ellos viene impuesto por el Real Decreto 1543/2011 por lo que la Administración Autonómica está realizando una interpretación “ultra vires”.

#### **A. AUTÓNOMOS Y AUTÓNOMOS ECONÓMICAMENTE DEPENDIENTES**

El Real Decreto 1543/2011 no contiene ninguna referencia a los autónomos como posibles suscriptores del convenio para realizar prácticas no laborales.

Pero si los trabajadores autónomos pueden contratar a jóvenes mediante la modalidad del contrato en prácticas igualmente deben poder celebrar estos convenios. Por eso resulta acertada la solución del SOC contenida en su página web de considerar que

también pueden celebrar el convenio trabajadores autónomos que se den de alta como empresarios a los efectos de poder dar de alta en la Seguridad Social a los becarios que realicen las prácticas.

Aplicando los criterios anteriores a los trabajadores autónomos económicamente dependientes se llegaría a la misma conclusión, puesto que lo que el artículo 11.2.a) Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo exige para poder ser calificado como “autónomo económicamente dependiente” es no tener a su cargo trabajadores por cuenta ajena.

Requisito éste último que se acredita en el caso de las prácticas no laborales analizadas puesto que no existirá relación laboral con los becarios. Cuestión distinta es que esta vía legal pudiera ser utilizada abusivamente para eludir la prohibición de la Ley 20/2007, pero la buena fe se presume y quien alegue lo contrario habrá de probarlo.

## **V. PRÁCTICAS NO LABORALES TUTORIZADAS**

Sorprende que el Real Decreto 1543/2011 establezca que estas prácticas no laborales para jóvenes cualificados hayan de realizarse bajo la dirección y supervisión de un tutor cuando personas con la misma edad y títulos habilitantes que los exigidos para realizar estas prácticas no laborales pueden celebrar un contrato en prácticas sin ningún tutor que les supervise.

Este requisito parece haber sido incluido a los efectos de resaltar el carácter no laboral de las prácticas de personas que por su inexperiencia profesional precisarían de ser tuteladas y supervisadas mientras las ejecutan.

Aunque el Real Decreto 1543/2011 no lo especifica, en la página web del SOC se indica que el tutor habrá de ser una persona contratada por la empresa y que tenga experiencia y la formación requerida para las prácticas que se responsabiliza.

## **VI. EL “ACUERDO”**

El acuerdo que suscriban las personas jóvenes y las empresas ha de ser cronológicamente posterior al convenio que estas últimas hayan celebrado con los servicios públicos de empleo competentes.

El Real Decreto 1543/2011 rehúye en todo momento el empleo del término contrato pese a que este “acuerdo” entre la persona joven y la empresa en todo caso sea, cuando menos, un contrato civil, ya que es la manifestación escrita de un acuerdo de voluntades libremente adoptado sobre un objeto y con una causa que se presume legal.

Contenido mínimo de ese acuerdo ha de ser, conforme al artículo 3.3 del Real Decreto 1543/2011, el contenido concreto de la práctica a desarrollar, la duración de la misma, las jornadas y horarios para su realización, el centro o centros donde se realizará, la determinación del sistema de tutorías y la certificación a la que la persona joven tendrá derecho por la realización de las prácticas

### **A. LUGAR DE REALIZACIÓN DE LAS PRÁCTICAS**

Las prácticas no laborales se habrán de celebrar en los centros de trabajo de las empresas que hayan suscrito los preceptivos convenios con los servicios públicos de empleo.

## **B. CONTRAPRESTACIÓN ECONÓMICA**

Las personas jóvenes que realicen prácticas no laborales en empresas –a los que el Real Decreto 1543/2011 en ningún momento califica de becarios- cobrarán una beca de apoyo cuya cuantía será, como mínimo, del 80 por ciento del IPREM mensual vigente en cada momento (artículo 3.4 del Real Decreto 1543/2011).

El abono de la beca corre exclusivamente a cargo de la empresa en la que estén realizándose tales prácticas.

En caso de retraso en el abono de la beca o falta de pago ninguna sanción prevé el Real Decreto 1543/2011 para la empresa infractora.

Como aclara la página web del SOC, la beca tributa al calificarse como rendimiento del trabajo. El SOC también aclara que la empresa habrá de entregar al joven un justificante del pago “en forma de nómina”.

## **C. DURACIÓN**

Conforme al artículo 3.3 del Real Decreto 1543/2011 la duración de estas prácticas no laborales será como mínimo de tres meses y como máximo de nueve meses.

La página web del SOC puntualiza que el convenio no puede ser prorrogado, por lo que la empresa cuando solicita las prácticas ha de indicar su duración.

## **VII. PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS BECARIOS**

A las personas que realicen estas prácticas no laborales les serán de aplicación los mecanismos de inclusión en la Seguridad Social contemplados en el Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre (artículo 3.5 del Real Decreto 1543/2011).

Serán encuadrados en el Régimen General<sup>3</sup>, como "asimilados a trabajadores por cuenta ajena", con las mismas peculiaridades que fueron incluidas las personas que participan en programas de formación con prácticas remuneradas en las empresas reguladas en el Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre.

En cuanto a la cotización, quedan excluidos de la cotización por desempleo, FOGASA y Formación Profesional.

Respecto a las contingencias comunes y profesionales “se aplican los importes fijos de cotización del “contrato para la formación y el aprendizaje” (art. 44.3 de la Orden cotización 2013).

---

<sup>3</sup>Informe de la Tesorería General de la Seguridad Social de 1.2.2012 sobre las consultas planteadas por la Asociación Española de Fundaciones Respecto a la Aplicación del Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre.

Es la empresa la que da de alta a los jóvenes en prácticas.

## **VIII. DE LAS PRÁCTICAS NO LABORALES AL CONTRATO EN PRÁCTICAS**

Que una persona que se encuentra realizando prácticas no laborales al amparo del Real Decreto 1543/2011 puede ser contratada al amparo de un contrato en prácticas regulado en el artículo 11.1 ET está fuera de toda duda.

Pero, además, desde la entrada en vigor de Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo hay que tener en cuenta la previsión contenida en su artículo 13.2, segundo párrafo, que prevé que en tales casos las empresas que los contraten se beneficiarán de una reducción de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes del 75% (en vez del 50% que es la regla general prevista en el 13.2 primer párrafo de la Ley 11/2013).

Tal previsión puede ser utilizada abusivamente por los empresarios no sólo para obtener bonificaciones más elevadas sino para alargar ficticiamente el período durante el cual personas cualificadas están vinculadas con la empresa en régimen de prácticas.

### **A. DESLINDE ENTRE EL CONTRATO EN PRÁCTICAS Y LAS PRÁCTICAS NO LABORALES DEL REAL DECRETO 1543/2011**

El deslinde entre ambas figuras no resulta tan evidente como el legislador hubiera deseado. Y ello porque en ambos casos la finalidad perseguida es la misma: que personas jóvenes con un adecuado nivel de formación adquieran experiencia laboral. Es más, la utilidad patrimonial de quien recibe la prestación de servicios es la misma en el caso de las prácticas no laborales que en el contrato en prácticas.

A mayor abundamiento, por lo que se refiere a los títulos habilitantes requeridos para celebrar el contrato en prácticas y las prácticas no laborales, la superposición de titulaciones es evidente, aunque la redacción no sea idéntica en los textos legales que los regulan.

No es pues extraño que estas prácticas no laborales hayan sido tildadas de “sucedáneo del contrato en prácticas”<sup>4</sup>.

Lo anterior no significa que no puedan identificarse divergencias entre ambas regulaciones, que obviamente las hay: salta a la vista, por ejemplo, el hecho –motivado probablemente por la extraordinaria precariedad que conllevan las prácticas no laborales- de que la edad de quienes pueden suscribir un contrato en práctica puede superar a la prevista como tope infranqueable para las prácticas no laborales (25 años). También difiere la duración mínima y máxima prevista para el contrato en prácticas frente a la establecida para las prácticas no laborales.

Pero las diferencias mencionadas a título ilustrativo cabría considerarlas “secundarias” frente a lo que constituye la diferencia esencial y constitutiva: la huida del Derecho del

---

<sup>4</sup>Joseph Moreno i Gené; “La Regulación de las Prácticas No Laborales en Empresas en el Real Decreto 1543/2011: ¿Un Sucedáneo de Contrato en Prácticas?. Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social nº 247/2012; pp.77-118.

Trabajo del Real Decreto 1543/2011 y que se manifiesta incluso en la terminología utilizada por el Real Decreto 1543/2011: en ningún momento se utiliza el término trabajador/a sino “persona joven”; aunque el acuerdo de voluntades entre la empresa en que se realizarán las prácticas y la persona que las ejecutará es sin duda un contrato, siquiera civil, el término contrato no aparece nunca; y la contraprestación económica que abona el empresario se denomina “beca” y no salario.

## **IX. LAGUNAS DE LA REGULACIÓN DEL REAL DECRETO 1543/2011**

La exclusión de estas prácticas no laborales del ámbito del Estatuto de los Trabajadores hace, lógicamente, que no resulten ni tan siquiera con carácter supletorio aplicables sus previsiones a aquellos aspectos no regulados expresamente por el Real Decreto 1543/2011.

Pero son tan escuetas y limitadas las previsiones contenidas en el Real Decreto 1543/2011 que, lógicamente, se genera una gran incertidumbre respecto multitud de cuestiones de la mayor relevancia.

Así, por ejemplo, no está contemplado legalmente que interrumpa el cómputo de la duración de las prácticas no laborales las situaciones de incapacidad temporal, maternidad, riesgo durante el embarazo, adopción o acogimiento, riesgo durante la lactancia y paternidad.

Nada prevé el Real Decreto tampoco en materia de vacaciones, descanso semanal, ausencias con derecho a mantenimiento de la beca, régimen disciplinario...pero lo más llamativo es el silencio del Real Decreto 1543/2011 en materia de jornada<sup>5</sup> siendo probablemente en este punto donde mayores abusos podrían producirse.

Especialmente alarmante sería que esta indeterminación legal provocase situaciones de injustificadas diferencias de trato entre los becarios que podrían estar obligados a prestar más o menos horas en función de la empresa en que realizaran las prácticas. Lo que provocaría un desequilibrio en el “valor” de la hora de prácticas realizada en relación con el importe mensual de la beca a cobrar. Debería al menos aspirarse a que todos los becarios que realicen este tipo de prácticas y cuya beca no supere el 80% del IPREM realizaran un número de horas de prácticas idénticos en todo el territorio nacional.

No existe ningún tipo de previsión para evitar que se recurra a las prácticas no laborales para suplir bajas de la plantilla o para eludir la realización de contratos temporales.

Ninguna obligación se impone tampoco a los empresarios en materia de prevención de riesgos laborales.

Tampoco se especifica ni en Real Decreto ni en los convenio suscritos por servicios públicos de empleo examinados cuál será la jurisdicción competente en caso de

---

<sup>5</sup>La página web del SOC indica que la duración de las prácticas no podrá ser superior a 8 horas diarias ni cuarenta semanales.

incumplimientos derivados de esta peculiar relación triangular formada por las empresa, los servicios públicos de empleo y los perceptores de las becas.

A la vista de lo expuesto no parece sino que el legislador confiase ciegamente en la “responsabilidad social empresarial” –invocada en la Exposición de Motivos del Real Decreto 1543/2011- esperando una conducta ejemplar de las empresas que ofrezcan becas para realizar prácticas no laborales en sus centros de trabajo a jóvenes suficientemente cualificados.

Ante tan desolador panorama hay que concluir con DUQUE GONZÁLEZ que “al parecer el Estado y la Sociedad ya han vendido los derechos sociales de los jóvenes que se incorporarán al mercado y lo máximo que se ofrece es esto y además hay que estar agradecidos y no quejarse demasiado”<sup>6</sup>.

## **X. LA REGULACIÓN DE LAS PRÁCTICAS NO LABORALES EN EMPRESAS ¿COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL ESTADO?**

Según la Disposición Final Primera del Real Decreto 1543/2011 el mismo se dicta al amparo del título competencial previsto en el artículo 149.1.7 de la Constitución.

A efectos puramente polemizadores cabría plantearse si a la luz de la exégesis que el Tribunal Constitucional ha realizado del artículo 149.1.7 las prácticas no laborales en empresa son efectivamente una materia cuya legislación compete en exclusiva al Estado.

Según una conocida y consolidada jurisprudencia, el término “laboral” previsto en el art. 149.1.7 CE no puede entenderse como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo, sino que es forzoso dar a ese adjetivo un sentido concreto y restringido, referido sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndose por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación que media entre los trabajadores por cuenta ajena y las empresas dentro de cuyo ámbito de organización y dirección prestan sus servicios<sup>7</sup>.

Sin embargo, en el caso de las prácticas no laborales reguladas por el Real Decreto 1543/2011 las mismas están expresamente excluidas del ámbito de aplicación del ET por establecerlo así su artículo 2.2: “no supondrán, en ningún caso, la existencia de relación laboral entre la empresa y la persona joven”.

No obstante, lo anteriormente afirmado no es por sí sola razón para concluir la inaplicación del artículo 149.1.7 de la Constitución pues hay que tener también presente que conforme a una reiterada jurisprudencia constitucional “la formación profesional

---

<sup>6</sup>Mario Duque González; Becas y Becarios. Camino de su Regulación Laboral. Thomson. Lex Nova. Pamplona. 2012; p.225.

<sup>7</sup>SSTC 95/2002, de 25.4.2002; 190/2002, de 17.10.2002; 111/2012, de 24.5.2012; 228/2012, de 29.11.2012; 244/2012 de 18.12.2012; 16/2013, de 31.1.2013; 35/2013, de 14.2.2013; y 62/2013, de 14.3.2013.



ocupacional y a la formación continua de los trabajadores asalariados son materias que se incardinan en el artículo 149.1.7 de la Constitución”<sup>8</sup>.

La cuestión es, pues, si las prácticas no laborales reguladas en el Real Decreto 1543/2011 pueden incluirse en el concepto de “formación profesional ocupacional” (actual formación de oferta<sup>9</sup>).

Que ésta es voluntad del Ministerio de Trabajo al dictar esta norma es evidente puesto que el artículo 2.1 del Real Decreto 1543/2011 enmarca las prácticas no laborales que regula dentro de las acciones y medidas de políticas activas de empleo a que se refiere el artículo 25.1.b) de la Ley 54/2003, de 16 de diciembre<sup>10</sup>, que remite, a su vez, al subsistema de formación profesional para el empleo.

De hecho, la Exposición de Motivos del Real Decreto 1543/2011 indica que las prácticas por el mismo reguladas “están vinculadas a las prácticas profesionales en las empresas contempladas en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo<sup>11</sup>, por el que se regula el Subsistema de Formación Profesional para el Empleo”. Prácticas profesionales éstas últimas que a su vez son objeto de desarrollo por el Capítulo III de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo<sup>12</sup>.

Si se confronta la regulación de las prácticas profesionales reguladas en el Real Decreto 395/2007 y desarrolladas por la Orden TAS/718/2008<sup>13</sup> con las prácticas no laborales del Real Decreto 1543/2011 se comprueba que entre ambas existen puntos coincidentes, el más relevante que ni en ninguno de los dos casos existirá relación laboral con quien realiza las prácticas.

Pero no es menos cierto que también existen divergencias sustanciales siendo la más significativa que las prácticas profesionales reguladas por el Real Decreto 395/2007 se financian con subvenciones públicas y las empresas podrán recibir una compensación

---

<sup>8</sup>SSTC 195/1996, de 26.11.1996; 95/2002, de 25.5.2012; 190/2002 de 17.10.2002; y 111/2012, de 24.5.2012, de 24.5.2012.

<sup>9</sup>“Que comprende los planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados y las acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados con el fin de ofrecerles una formación que les capacite para el desempeño cualificado de las profesiones y el acceso al empleo” (artículo 4.b) del Real Decreto 395/2007).

<sup>10</sup>“Formación y recualificación: acciones y medidas de aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional incluidas en el subsistema de formación profesional para el empleo”.

<sup>11</sup> Respecto a la constitucionalidad del Real Decreto 395/2007 hay que tener en cuenta que “presenta en esencia los mismos problemas competenciales que dieron lugar a diversos conflictos positivos de competencias promovidos por diversas CC.AA. contra el Real Decreto 1046/2003, derogado por el primero”. Las SSTC 244/2012, de 18.12.2012; 16/2013, de 31.1.2013; 35/2013 de 14.2.2013; y 62/2013, de 14.3. 2013 estimaron parcialmente estos conflictos positivos.

<sup>12</sup> Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.

<sup>13</sup>Prácticas no laborales en empresas prevé la Resolución de 17.7.2013, del Servicio Público de Empleo Estatal, por el que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones para la ejecución de un programa específico de ámbito estatal de mejora de la empleabilidad, la cualificación y la inserción profesional de jóvenes menores de 30 años en aplicación de la Orden TAS/718/2008 (BOE de 23.7.2013).

económica por alumno/hora de práctica. Pero, además, conforme al artículo 24.1 de la Orden TAS/718/2008, son las Administraciones Públicas a las que incumbe promover las prácticas profesionales en las empresas de los trabajadores desempleados, no a los empresarios. Y estas prácticas profesionales desarrolladas por la Orden TAS/718/2008 han de tener lugar, bien simultáneamente a la realización de la acción formativa, o una vez finalizada cuando se haya superado la misma con una evaluación positiva.

A la vista de lo expuesto no puede sino compartirse la opinión de MARTÍNEZ GIRÓN<sup>14</sup> cuando cuestiona la inclusión de “las prácticas en empresas del Real Decreto 1543/2011 en el subsistema de formación profesional para el empleo”.

Llegados a este punto, hay que poner de relieve que las prácticas no laborales en empresas se incluyen legalmente entre las medidas a adoptar dentro de las políticas de empleo tanto por parte del Servicio Público de Empleo Estatal como por las CC.AA. dentro de sus respectivas competencias<sup>15</sup>. Así se pone de manifiesto en el Plan Anual de Política de Empleo para 2013 que entre las medidas a realizar por las CC.AA. menciona como “medidas comunes”<sup>16</sup> las prácticas no laborales en empresas (MC008) que se inscriben en el EJE 2. Formación (Formación y Recualificación, Oportunidades de Empleo y Formación).

Pero la anterior afirmación no significa que consideremos que todas las prácticas no laborales en empresas se inserten en el subsistema de formación profesional.

Sólo respecto a las prácticas no laborales que se inserten en el subsistema de formación profesional y que precisamente por ello sean financiadas con subvenciones públicas<sup>17</sup>, se predica la competencia exclusiva estatal en cuanto a su legislación por su carácter de “formación de oferta” –antigua formación ocupacional-. Al respecto hay que tener presente que “la plena constitucionalidad del actual sistema de ayudas a la formación y las competencias de la Administración General del Estado en esta materia han sido

---

<sup>14</sup>Jesús Martínez Girón; “Prácticas No Laborales en Empresas: Análisis Crítico del RD 1543/2011, de 31 de Octubre”. Actualización Laboral nº 6/2012; p.2.

<sup>15</sup>El artículo 63 del Estatuto de Autonomía establece que corresponden a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación del Estado, las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, entre las que se incluyen las políticas activas de empleo, las cuales comprenderán, entre otras materias, la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes.

Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias (SEPEDA), Subvenciones Públicas 2013 destinadas al programa de prácticas formativas y de primera experiencia profesional y a la realización de acciones de formación para el empleo con compromiso de actividad (Boletín Oficial del Principado de Asturias nº 66 de 20.3.2013).

<sup>16</sup>“Medidas comunes (medida o programa cuyos aspectos esenciales han sido determinados a través de un instrumento jurídico de aplicación a todo el conjunto del Estado y que puede ser aplicado y en su caso desarrollado en sus aspectos no esenciales por todos los integrantes del Sistema Nacional de Empleo”.

<sup>17</sup>Orden de 15.5.2009 (BOJA 28.5.2009 nº 101), por la que se establecen las Bases Reguladoras para la Concesión de Subvenciones para la Realización de Acciones de Formación Profesional para el Empleo con Compromiso de Contratación: “las subvenciones y ayudas en aras de ofrecer una respuesta ágil y rápida a la demanda del mercado laboral, se concederán de forma directa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23.3 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el Subsistema de Formación Profesional para el Empleo y la Disposición final tercera de la Orden TAS/718/2008 por el que se desarrolla dicho Real Decreto

ratificadas por las recientes sentencias del Tribunal Constitucional en materia de formación profesional”<sup>18</sup>.

Pero la regulación de prácticas no laborales como las previstas en el Real Decreto 1543/2011 que son promovidas y financiadas por los propios empresarios no pueden tener fundamento en el artículo 149.1.7 Constitución porque ni existe relación laboral por cuenta ajena durante la realización de las prácticas ni se incluyen en la formación de oferta.

El hecho de que no se incluyen en la formación de oferta lo evidencia, por ejemplo, el hecho de que Conforme al Plan Anual de Política de Empleo para 2013, Cataluña -que es la Comunidad Autónoma que con diferencia más convenios ha suscrito con empresas al amparo del Real Decreto 1543/2011- no ha asumido la medida común MC0008 (prácticas de empresa) en el EJE 2. Formación (Formación y Recualificación, Oportunidades de Empleo y Formación).

Aun más significativo es el caso de Andalucía, que sí asume la medida común MC008 (prácticas de empresa) pero el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) –salvo error u omisión de la fuente consultada- no ha celebrado ningún convenio al amparo del Real Decreto 1543/2011 hasta la fecha. Y difícilmente podrá hacerlo en el futuro puesto que “tras la modificación de la Ley 4/2002 de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo, operada por la publicación del Decreto-ley 4/2013, de 2 de abril, se suprime la Formación Profesional para el Empleo del elenco de funciones del Servicio Andaluz de Empleo, quedando atribuida dicha competencia a la Consejería de Educación”.

## **XI. (I)LEGALIDAD DEL REAL DECRETO 1543/2011**

El Real Decreto 1543/2011 se dicta en desarrollo de un precepto del la Ley 56/2003 tal y como puede deducirse de la redacción dada a su artículo 2.1: “dentro de las acciones y medidas de políticas activas de empleo, a que se refiere la letra b), del apartado 1, del artículo 25, de la Ley 65/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, las empresas o grupos empresariales, en colaboración con los Servicios Públicos de Empleo, y en el marco de la responsabilidad social empresarial, podrán suscribir acuerdos con personas jóvenes, con ninguna o muy escasa experiencia laboral, al objeto de realizar prácticas de carácter no laboral”.

Pero conforme a lo previsto en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, la Comisión Permanente del Consejo de Estado ha de ser consultada respecto a los “reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones”.

Sin embargo, como destacó MARTÍNEZ GIRÓN<sup>19</sup>, el Real Decreto 1543/2011 carece del preceptivo dictamen del Consejo de Esto, lo que conllevaría aparejada su nulidad al

---

<sup>18</sup>Resolución de 17.7.2013, del Servicio Público de Empleo Estatal, por el que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones para la ejecución de un programa específico de ámbito estatal de mejora de la empleabilidad, la cualificación y la inserción profesional de jóvenes menores de 30 años en aplicación de la Orden TAS/718/2008 (BOE de 23.7.2013).

amparo del artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Precisamente por idéntico defecto formal (carecer del preceptivo informe del Consejo de Estado), la sentencia del Tribunal Supremo de 21.5.2013 (BOE 28.6.2013) estimó el recurso contencioso-administrativo presentado por Comisiones Obreras y declaró nulo de pleno derecho el Real Decreto 1707/2011 que regula las prácticas externas de estudiantes universitarios.

Pero, puesto que a diferencia del Real Decreto 1707/2011, el Decreto 1543/2011 no fue objeto de recurso contencioso-administrativo directo en plazo, ahora las vías de impugnación posibles serían “la vía de excepción al amparo del artículo 6 de la LOPJ” y “el recurso indirecto (artículo 107.3 de la Ley 30/1992) que permite al interesado recurrir un acto administrativo de aplicación del reglamento ilegal, fundando dicha impugnación, precisamente, en la ilegalidad del reglamento en que se apoya el acto recurrido”.

---

<sup>19</sup>Jesús Martínez Girón; “Prácticas No Laborales en Empresas: Análisis Crítico del RD 1543/2011, de 31 de Octubre”. Op. cit.; p.3.