

El ajuste de las condiciones sociolaborales y nuevas realidades para la juventud

**Miguel Ángel Gómez Salado
Marina Fernández Ramírez
José Luis Ruiz Santamaría
(Dirección)**

**Gloria María Montes Adalid
Aída Cabello Roldán
(Coordinación y Edición)**

ISBN: 979-13-7006-845-5

El ajuste de las condiciones sociolaborales y nuevas realidades para la juventud

Investigación y transferencia de conocimiento del Instituto Universitario
JUVUMA a la sociedad

Miguel Ángel Gómez Salado
Marina Fernández Ramírez
José Luis Ruiz Santamaría
(Dirección)

Gloria María Montes Adalid y Aída Cabello Roldán
(Coordinación y Edición)

Francisco Vila Tierno
(Prólogo)

El ajuste de las condiciones sociolaborales y nuevas realidades para la juventud

Prólogo

Francisco Vila Tierno

Autorías

Carlos David Aguilar Segado	José David Gutiérrez Sánchez
María Paz Andrés Reina	Carmen Jaimez Rueda
Clara María Arrondo Asensio	Almudena Macías León
Mercedes Bryan Rodríguez	Enrique Melchor Giménez
Aída Cabello Roldán	Mario Millán Franco
Raquel Castro Medina	Gloria María Montes Adalid
Rocío Díaz Muñoz	José Iván Pérez López
Laura Domínguez de la Rosa	Antonio José Quesada Sánchez
Silvia Escobar Fuentes	Cristina Ramírez Bandera
Marina Fernández Ramírez	Mercedes Rodríguez Fernández
Antonio Gálvez Criado	Ana Cristina Ruiz Mosquera
Celia Gavilán Jiménez	José Luis Ruiz Santamaría
Bernardo Gómez Calderón	Marta Sánchez Capel
Miguel Ángel Gómez Salado	José Manuel de Torres Perea
Susana González Arjona	Carmen de Vivero de Porras
Salvador José Guarecuco Cordero	

Colección CC. Jurídicas y Sociales

Este libro se enmarca dentro de los siguientes institutos, proyectos y grupos de investigación:

- a) Instituto Universitario de Investigación sobre “*Juventud, Mercado de Trabajo Inclusivo y Protección Jurídico-Social y Económica*” (JUVUMA).
- b) Proyecto Estatal de I+D+i “*La sostenibilidad del Sistema de Pensiones en contextos de reformas e inestabilidad económica*” (ref. PID2022-140298NB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.
- c) Proyecto Autonómico de I+D+i “*Trabajo y redes sociales como espacios de discriminación y desigualdad para la juventud: estudio multidisciplinar con especial atención a mujeres e influencers en Andalucía*”, subvencionado por el Instituto Andaluz de la Mujer (IAM).
- d) Proyecto de Innovación Educativa “*La gamificación de las enseñanzas jurídico-sociales y económicas: el uso de Kahoot y de otras herramientas digitales e interactivas para fomentar el aprendizaje activo y mejorar el rendimiento académico*” (PIE22-131), financiado por la Universidad de Málaga.
- e) Grupo de Investigación PAIDI SEJ-347 sobre “*Políticas de empleo, igualdad e inclusión social*”, financiado por la Junta de Andalucía.
- f) Proyecto de la UMA de I+D “*Hacia una transición digital, ecológica y justa en las nuevas relaciones laborales*” (B1-2023_031), financiado por el Plan Propio de la Universidad de Málaga.



ISBN: 979-13-7006-845-5

DOI: <https://doi.org/10.14679/4585>

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	7
<i>FRANCISCO VILA TIerno</i>	
INTRODUCCIÓN	9
<i>MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ SALADO, MARINA FERNÁNDEZ RAMÍREZ Y JOSÉ LUIS RUIZ SANTAMARÍA</i>	
DERECHO DEL TRABAJO.....	11
Capítulo 1. La juventud ante el nuevo paradigma del trabajo.....	12
<i>MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ SALADO, CLARA MARÍA ARRONDO ASENSIO Y MARTA SÁNCHEZ CAPEL</i>	
Capítulo 2. Las políticas activas de empleo juvenil en el marco de la Unión Europea	36
<i>JOSÉ LUIS RUIZ SANTAMARÍA</i>	
Capítulo 3. Juventud, desempleo juvenil y precariedad laboral	93
<i>JOSÉ IVÁN PÉREZ LÓPEZ</i>	
Capítulo 4. Consideraciones jurídico-críticas sobre el autoempleo juvenil y la sostenibilidad del modelo	124
<i>MARINA FERNÁNDEZ RAMÍREZ</i>	
Capítulo 5. El laberinto de la autonomía precaria. Análisis crítico del rol estatal en el autoempleo de jóvenes inmigrantes en España	151
<i>SALVADOR JOSÉ GUARECUO CORDERO</i>	
Capítulo 6. La desprotección de la juventud frente a la reconfiguración del empleo en la economía de plataformas digitales.....	181
<i>RAQUEL CASTRO MEDINA</i>	
Capítulo 7. Las últimas reformas en materia de pensiones bajo el prisma de la justicia intergeneracional: ¿la desconfianza de los jóvenes en el sistema público de pensiones se encuentra justificada?	209
<i>CRISTINA RAMÍREZ BANDERA</i>	
Capítulo 8. El papel de las nuevas generaciones en la sostenibilidad del sistema de pensiones: entre la transformación laboral y la justicia social.....	243
<i>AÍDA CABELLO ROLDÁN</i>	

Capítulo 9. Jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el abuso de la contratación temporal en el sector público español: impacto en la juventud trabajadora.....	274

GLORIA MARÍA MONTES ADALID

Capítulo 10. Impacto de la subida del salario mínimo en sectores con alta contratación juvenil y migrante.....	310

MARTA SÁNCHEZ CAPEL

DERECHO CIVIL.....	330

Capítulo 11. Contratación laboral de menores e interés superior del menor: reflexiones multidisciplinarias por parte de un civilista	331

ANTONIO JOSÉ QUESADA SÁNCHEZ

Capítulo 12. Jóvenes y derecho a la vivienda: desafíos sociales y soluciones normativas.....	360

JOSÉ MANUEL DE TORRES PEREA

Capítulo 13. Cómo puede ayudar la obligación legal de alimentos de los progenitores a la emancipación o vida independiente de los jóvenes en España.....	420

ANTONIO GÁLVEZ CRIADO

DERECHO MERCANTIL.....	457

Capítulo 14. La financiación para startups de jóvenes emprendedores	458

CARMEN DE VIVERO DE PORRAS

Capítulo 15. Las empresas emergentes o startups como facilitadoras del emprendimiento de los jóvenes en el ordenamiento español	499

ENRIQUE MELCHOR GIMÉNEZ

Capítulo 16. Las Sociedades de Beneficio e Interés Común (SBIC) como instrumento de emprendimiento social juvenil: entre el ideal y la práctica	523

SUSANA GONZÁLEZ ARJONA

DERECHO FINANCIERO.....	558

Capítulo 17. El Derecho Financiero y Tributario ante los retos de la juventud: empleo, emprendimiento y acceso a la vivienda.....	559

CARLOS DAVID AGUILAR SEGADO

ORGANIZACIÓN DE EMPRESAS Y MARKETING..... 579

Capítulo 18. Gestión de la desinformación de la juventud en la Unión Europea . 580

MERCEDES BRYAN RODRÍGUEZ, MERCEDES RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ Y BERNARDO GÓMEZ CALDERÓN

Capítulo 19. Employer Branding en el sector tecnológico: coherencia simbólica y reputacional para la atracción y retención del talento joven 663

MARÍA PAZ ANDRÉS REINA Y CARMEN JAIMEZ RUEDA

Capítulo 20. Despoblación rural y jóvenes que quieren quedarse: dos realidades a conectar 697

CELIA GAVILÁN JIMÉNEZ y ROCÍO DÍAZ MUÑOZ

TRABAJO SOCIAL..... 726

Capítulo 21. La Caja Interactiva de la Corresponsabilidad: Estrategia de sensibilización con jóvenes en el ámbito universitario..... 727

LAURA DOMÍNGUEZ DE LA ROSA, ANA CRISTINA RUÍZ MOSQUERA, MARIO MILLÁN FRANCO Y SILVIA ESCOBAR FUENTES

Capítulo 22. Juventud universitaria y el reto de conciliar: formación, trabajo y desarrollo personal. Una aproximación al caso de la Universidad de Málaga 746

ANA CRISTINA RUIZ MOSQUERA Y LAURA DOMÍNGUEZ DE LA ROSA

Capítulo 23. Juventud, maternidad, conciliación y corresponsabilidad: Representaciones de la familia transnacional en medios audiovisuales desde el enfoque de género en clave de intervención social..... 764

MARIO MILLÁN FRANCO, SILVIA ESCOBAR FUENTES Y LAURA DOMÍNGUEZ DE LA ROSA

Capítulo 24. Las posibilidades de inserción sociolaboral de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados/as en España..... 835

ALMUDENA MACIAS LEÓN Y JOSÉ DAVID GUTIÉRREZ SÁNCHEZ

PRÓLOGO

Resulta difícil comprender el presente –y aún más difícil anticipar el futuro– sin detenernos en la realidad de la juventud, en sus expectativas, en sus incertidumbres y en los desafíos que condicionan su participación plena y efectiva en el mercado de trabajo. Desde hace décadas, quienes estudiamos el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social venimos constatando que las personas jóvenes representan un auténtico termómetro del sistema sociolaboral: cuando las instituciones funcionan, la juventud avanza; cuando fallan, es la juventud la primera en resentirse. Por ello, analizar las condiciones de vida y de trabajo de este colectivo es, en esencia, analizar el pulso de la sociedad contemporánea.

La obra *El ajuste de las condiciones sociolaborales y nuevas realidades para la juventud* surge precisamente de esta convicción. Se trata de una aportación científica de enorme calado, que combina rigor académico, sensibilidad social y una clara vocación de servicio público. Su publicación por parte del *Instituto Universitario de Investigación sobre Juventud, Mercado de Trabajo Inclusivo y Protección Jurídico-Social y Económica (JUVUMA)* constituye un paso decisivo en la consolidación de un espacio de reflexión interdisciplinar, donde convergen miradas jurídicas, económicas, sociales y organizativas para ofrecer un diagnóstico preciso y propuestas operativas sobre los retos que afronta la juventud en un entorno profundamente transformado.

Quienes tenemos el privilegio de observar el recorrido del Instituto JUVUMA desde sus primeras etapas sabemos bien que no se trata de un centro de investigación al uso. JUVUMA se ha caracterizado, desde su origen, por promover una metodología colaborativa, abierta a la sociedad y comprometida con la mejora de las políticas públicas. Este volumen, fruto también del *I Congreso Internacional JUVUMA*, refleja de manera ejemplar dicho enfoque: en sus páginas se integran las reflexiones de investigadores/as procedentes de distintas áreas de conocimiento, capaces de articular un análisis completo del fenómeno juvenil en el actual contexto laboral, económico y cultural.

En un periodo histórico marcado por la digitalización acelerada, la transición ecológica, la reorganización de las empresas, la irrupción de nuevas formas de trabajo y el cuestionamiento del propio concepto de estabilidad laboral, resulta imprescindible situar a la juventud en el centro del debate. La precariedad, la inserción laboral, el emprendimiento, la brecha intergeneracional, la sostenibilidad del sistema de pensiones,

el acceso a la vivienda o la desigualdad en el tratamiento jurídico y social de determinados colectivos jóvenes –incluidos inmigrantes, mujeres y jóvenes del ámbito rural– constituyen problemas que este libro aborda con una claridad notable, ofreciendo análisis sólidos y, sobre todo, líneas de actuación concretas.

No se trata únicamente de una obra descriptiva o diagnóstica. Se trata de un libro propositivo, orientado a generar impacto real en la sociedad. Ello es coherente con el marco institucional en el que se integra: proyectos estatales y autonómicos de I+D+i, iniciativas de innovación educativa, grupos de investigación consolidados y un instituto universitario que apuesta decididamente por la transferencia del conocimiento. El lector encontrará aquí una herramienta útil para pensar, intervenir y transformar.

Quiero destacar también el papel de quienes han dirigido y coordinado este volumen. *Miguel Ángel Gómez Salado, Marina Fernández Ramírez y José Luis Ruiz Santamaría*, responsables de la dirección, junto con *Gloria María Montes Adalid y Aída Cabello Roldán*, como coordinadoras editoriales, han logrado articular un proyecto coral de gran calidad científica, respetuoso con la diversidad de enfoques y, al mismo tiempo, coherente en su propósito. Su dedicación, su capacidad de liderazgo académico y su compromiso con la mejora social se reflejan en cada una de las páginas de esta obra colectiva.

Estoy convencido de que este libro se convertirá en una referencia ineludible para quienes investigan, enseñan o toman decisiones en materia de empleo juvenil, políticas públicas, protección social y gestión del talento. Pero, más allá de ello, estoy igualmente convencido de que contribuirá a algo aún más valioso: reforzar la confianza de la juventud en un sistema que debe ser capaz de responder a sus necesidades, proteger sus derechos y ofrecerle un horizonte de estabilidad, dignidad y desarrollo personal y profesional.

La juventud constituye el presente inmediato de nuestras instituciones y el futuro de nuestro modelo social. Acompañarla, comprenderla y garantizar su pleno desarrollo no es solo un objetivo académico. Es un compromiso ético con la sociedad democrática. Esta obra representa, sin duda, un paso firme en esa dirección. Celebro, por ello, su publicación y felicito sinceramente a quienes la han hecho posible.

Francisco Vila Tierno
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Vicerrector para la Reforma Estatutaria, Relaciones de Empleo y Negociación
Colectiva
Universidad de Málaga

INTRODUCCIÓN

La juventud constituye, sin duda, uno de los ejes vertebradores de toda reflexión sobre el presente y el futuro del trabajo, de la protección social y, en definitiva, del Estado social y democrático de Derecho. En las últimas décadas, los cambios sociales, económicos y tecnológicos han transformado de manera profunda las condiciones de vida e inserción laboral de las personas jóvenes, generando nuevas realidades que exigen respuestas jurídico-sociales y económicas adaptadas a su diversidad y a sus retos emergentes.

En este contexto, el Instituto Universitario de Investigación sobre “Juventud, Mercado de Trabajo Inclusivo y Protección Jurídico-Social y Económica” (JUVUMA) de la Universidad de Málaga impulsa esta obra colectiva, titulada *El ajuste de las condiciones sociolaborales y nuevas realidades para la juventud*, en la que se integran las diferentes aportaciones de profesores/as e investigadores/as de distintas áreas de conocimiento, unidos/as por un mismo propósito, que es contribuir, desde la investigación y la docencia universitaria, a la transferencia del conocimiento, la divulgación científica y la difusión social de los resultados de la investigación aplicada sobre la juventud y el empleo. En dicho marco, esta obra adopta un enfoque interdisciplinar, combinando perspectivas jurídicas, sociales y económicas, con el fin de ofrecer una visión integral de los desafíos que enfrenta la juventud en el actual contexto laboral.

Esta publicación es, además, el resultado del I Congreso Internacional JUVUMA, celebrado bajo el mismo lema, que tuvo lugar el 30 de octubre de 2025 y que fue un éxito, reuniendo a más de un centenar de asistentes y 21 comunicantes, consolidándose como un espacio de referencia en el análisis de los retos actuales de la juventud.

La obra también se publica en el marco del Grupo de Investigación SEJ-347 “*Políticas de empleo, igualdad e inclusión social*”, de diversos proyectos de I+D+i y del Proyecto de Innovación Educativa PIE22-131 “*La gamificación de las enseñanzas jurídico-sociales y económicas: el uso de Kahoot y de otras herramientas digitales e interactivas para fomentar el aprendizaje activo y mejorar el rendimiento académico*”, cuyos objetivos confluyen en una misma idea, que es el fortalecimiento de la interacción entre la investigación universitaria, la enseñanza superior y la sociedad.

La metodología colaborativa que ha guiado esta publicación se enmarca en el

compromiso del Instituto JUVUMA con un modelo de aprendizaje activo, participativo y crítico, donde la investigación se convierte en herramienta para mejorar la calidad docente y donde la docencia, a su vez, se concibe como vehículo de transferencia y divulgación del conocimiento. De este modo, la presente obra trasciende el ámbito estrictamente académico para proyectarse hacia la sociedad, promoviendo la reflexión y el debate sobre el papel de la juventud en el nuevo contexto socio-laboral.

Bajo esa premisa, los distintos capítulos que conforman este volumen abordan, desde perspectivas complementarias, temas esenciales como la precariedad laboral, la igualdad y la inclusión, la sostenibilidad de la protección social, los nuevos modelos de trabajo y empresa, o el impacto de la digitalización en las trayectorias vitales y profesionales de las personas jóvenes. Todas las contribuciones comparten la aspiración común de generar conocimiento útil y comprometido con la mejora de las condiciones de vida y trabajo de la juventud. Y, a diferencia de otros estudios centrados exclusivamente en el diagnóstico, este volumen propone líneas de acción concretas y modelos de intervención que pueden orientar tanto la política pública como la práctica educativa y social.

Con esta obra, el Instituto JUVUMA reafirma su compromiso con la investigación interdisciplinar, la innovación docente y la transferencia social del conocimiento, consolidando un espacio académico que, al mismo tiempo, escucha y dialoga con la sociedad a la que sirve. Invitamos al lector a sumarse a esta reflexión colectiva, con la convicción de que comprender las nuevas realidades juveniles es clave para construir un futuro más equitativo y participativo.

Esperamos que las reflexiones y resultados aquí reunidos contribuyan al avance del pensamiento crítico, a la mejora de las políticas públicas de empleo y protección social, y al fortalecimiento de la confianza de la juventud en un futuro más justo, sostenible e inclusivo. En definitiva, esta obra aspira a ser una herramienta útil para investigadores/as, docentes, responsables públicos/as y agentes sociales comprometidos/as con la mejora de las condiciones de vida de la juventud, y para la construcción de un modelo de sociedad más inclusivo, resiliente y democrático.

Miguel Ángel Gómez Salado, Marina Fernández Ramírez y José Luis Ruiz Santamaría
Responsables del Instituto Universitario JUVUMA y de la obra colectiva

DERECHO DEL TRABAJO

Capítulo 1

La juventud ante el nuevo paradigma del trabajo¹

MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ SALADO

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Director del Instituto de Investigación sobre “Juventud, mercado de trabajo inclusivo y protección jurídico-social y económica” (JUVUMA)

Universidad de Málaga

CLARA MARÍA ARRONDO ASENSIO

Investigadora del Grupo PAIDI SEJ-347 sobre “Políticas de Empleo, Igualdad e Inclusión Social”

Universidad de Málaga

MARTA SÁNCHEZ CAPEL

Investigadora del Grupo PAIDI SEJ-347 sobre “Políticas de Empleo, Igualdad e Inclusión Social”

Universidad de Málaga

SUMARIO: I. JUVENTUD, EMANCIPACIÓN Y CRISIS DEL MODELO DE BIENESTAR. II. NUEVAS ACTITUDES DE LA JUVENTUD ANTE EL TRABAJO Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES LABORALES. 1. Reconfiguración del vínculo entre juventud y trabajo. 2. Precariedad estructural y redefinición de las aspiraciones laborales. 3. Reconstruir el sentido del trabajo: de la resistencia a la adaptación. III. CONCLUSIONES. IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. JUVENTUD, EMANCIPACIÓN Y CRISIS DEL MODELO DE BIENESTAR

El acceso a una vivienda digna y asequible se ha convertido en uno de los principales indicadores del grado de bienestar de la juventud española y, al mismo tiempo, en una de

¹ El presente trabajo es fruto de las investigaciones realizadas en el marco del Instituto Universitario de Investigación sobre “Juventud, mercado de trabajo inclusivo y protección jurídico-social y económica” (JUVUMA) y de varios proyectos y grupos de investigación: Proyecto Estatal de I+D+i “La sostenibilidad del Sistema de Pensiones en contextos de reformas e inestabilidad económica” (ref. PID2022-140298NB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades; Proyecto de I+D+i “Hacia una transición digital, ecológica y justa en las nuevas relaciones laborales” (ref. B1-2023_031), financiado por el Plan Propio de Investigación de la Universidad de Málaga; y Grupo SEJ-347 sobre “Políticas de empleo, igualdad e inclusión social”, financiado por la Junta de Andalucía.

las dimensiones donde con mayor claridad se manifiestan las disfunciones del actual modelo social y laboral. Según los datos más recientes del Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España (CJE)², correspondientes al segundo semestre de 2024, una persona joven asalariada debe destinar, de media, el 92,3% de su salario para alquilar una vivienda en solitario y un 64,1% para comprarla, cifras que superan con creces el umbral del esfuerzo financiero recomendado por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda³, que fija el límite en el 30% de los ingresos. A esta realidad se añade otro dato alarmante. La tasa de emancipación juvenil se situó en el 15,2%, el valor más bajo para un segundo semestre desde 2006, lo que refleja un retroceso sostenido en la capacidad de las nuevas generaciones para acceder a una vida independiente.

Este diagnóstico revela una paradoja estructural. Pese a la mejora parcial de algunos indicadores de empleo –reducción de la tasa de paro juvenil y crecimiento del salario mediano–, la independencia económica y vital de la juventud se encuentra hoy más comprometida que nunca. Los avances cuantitativos en materia de ocupación no se traducen en mejoras cualitativas de las condiciones de vida, ni en una auténtica capacidad para sostener proyectos personales autónomos. Detrás de estas cifras late una precariedad estructural que desborda el ámbito laboral y que afecta a todos los planos de la existencia juvenil –económico, social, psicológico y relacional–. El empleo, aunque formalmente accesible, sigue siendo insuficiente para garantizar la autonomía material necesaria para emanciparse y construir un futuro estable.

El encarecimiento sostenido de la vivienda en España, unido a la insuficiencia de los salarios y a la inestabilidad contractual, ha configurado lo que el propio CJE⁴ denomina ya “*una generación marcadamente inquilina*”, caracterizada por la dependencia de los/as progenitores/as y por la imposibilidad de acceder a la propiedad. En comunidades como Baleares, Canarias, Cataluña o Madrid, el coste medio del alquiler supera incluso el 100% de los ingresos medios de las personas jóvenes. Este fenómeno no solo tiene importantes

² CJE, *Observatorio de Emancipación*, 2024. Disponible en: <https://www.cje.org/observatorio-de-emancipacion/##290-310-2o-semester-2024>. Vid. también, Paz Villa, L., “Sin casa para los jóvenes: la compra y el alquiler superan el esfuerzo recomendado en todas las comunidades”, *Diario El País*, 2025. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2025-08-12/sin-casa-para-los-jovenes-la-compra-y-el-alquiler-superan-el-esfuerzo-recomendado-en-todas-las-comunidades.html>.

³ BOE núm. 124, de 25 de mayo de 2023.

⁴ CJE, *Observatorio de...*, op. cit., 2024.

consecuencias económicas, sino también simbólicas y culturales. Impide la consolidación de una identidad adulta autónoma y retrasa la transición hacia formas estables de vida independiente, familiar o comunitaria. En la práctica, la emancipación se ha transformado en un privilegio vinculado al apoyo familiar, rompiendo el principio de igualdad de oportunidades sobre el que se viene sustentando el Estado social.

El problema, sin embargo, no puede entenderse únicamente desde una perspectiva económica. La dificultad de acceso a la vivienda se inserta en un entramado estructural de precariedad que combina empleo inestable, salarios bajos, sobrecualificación, endeudamiento y deterioro del bienestar emocional. La juventud española se enfrenta a un mercado laboral que no recompensa adecuadamente el esfuerzo formativo ni garantiza una correlación razonable entre mérito y resultado. Incluso quienes logran un empleo estable deben enfrentarse a alquileres que consumen la totalidad de su salario o a hipotecas imposibles de asumir sin respaldo familiar. En consecuencia, la independencia residencial deja de ser un horizonte realista para la mayoría y se convierte en una aspiración aplazada.

Esta situación incide directamente en la percepción que las nuevas generaciones tienen del trabajo y de su sentido social. La crisis de la emancipación juvenil no es solo una crisis de acceso a la vivienda, sino también una crisis del modelo de bienestar y del contrato social que articuló la modernidad laboral. La promesa de progreso basada en la idea de que el esfuerzo y la formación conducen a la estabilidad se ha visto profundamente erosionada. En su lugar, emerge una conciencia generacional que percibe el empleo como una condición necesaria, pero insuficiente, para la realización personal. El trabajo deja de ocupar el centro de la identidad y se convierte en un medio subordinado a otras prioridades vitales como el bienestar emocional, la salud mental, la libertad personal o la posibilidad de disfrutar del tiempo libre.

A esta realidad se suma un factor generacional de enorme relevancia. Las personas jóvenes nacidas a partir de los años noventa han vivido encadenadas a una sucesión de crisis, entre ellas la recesión de 2008, la pandemia de la COVID-19 y la inestabilidad derivada de los conflictos internacionales más recientes. Estos episodios han marcado su socialización laboral, generando una desconfianza estructural hacia las instituciones y hacia el propio mercado de trabajo. Muchas personas jóvenes han observado cómo sus

progenitores/as perdían algún empleo o poder adquisitivo pese a décadas de esfuerzo, y han interiorizado la idea de que el sacrificio no garantiza estabilidad. De ahí que su relación con el trabajo esté mediada por una racionalidad distinta, instrumental, pragmática y fuertemente condicionada por la búsqueda de equilibrio y calidad de vida.

Las desigualdades de género y de clase agravan este escenario. Las mujeres jóvenes, que registran una tasa de emancipación superior (17,7%), lo hacen con mayor frecuencia en viviendas compartidas, reproduciendo formas de dependencia económica y emocional. A su vez, las personas jóvenes con menor nivel formativo o en situación de desempleo presentan tasas de emancipación cercanas al 10%, mientras que el 18,8% de las personas jóvenes con empleo se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social. El acceso a la independencia, por tanto, se ha transformado en un marcador de desigualdad que reproduce jerarquías estructurales preexistentes, desdibujando los ideales de movilidad social que inspiraron las políticas de empleo y vivienda de las últimas décadas.

Todo ello evidencia la existencia de una brecha generacional en el sistema de bienestar, en la que la juventud soporta los efectos combinados de la precarización del empleo, el encarecimiento del coste de vida y la desprotección frente a los riesgos sociales emergentes. Esta situación no solo compromete su presente, sino que proyecta efectos de largo alcance sobre el futuro de las pensiones, la natalidad y la sostenibilidad demográfica. La dificultad para emanciparse, formar un hogar y tener descendencia constituye un desafío estructural para la cohesión social, y exige respuestas integrales que vinculen las políticas laborales, sociales y de vivienda en una estrategia común.

En este contexto, la juventud no permanece pasiva. Frente a las limitaciones del mercado y la insuficiencia de las políticas públicas, desarrolla estrategias de adaptación que van desde la movilidad internacional y la prolongación de los estudios hasta la convivencia intergeneracional o la economía colaborativa. No obstante, tales mecanismos son, en la mayoría de los casos, soluciones temporales que no resuelven el problema de fondo, es decir, la falta de un empleo digno y estable que permita garantizar un proyecto vital autónomo. La “resiliencia” juvenil, frecuentemente exaltada en el discurso mediático, no puede servir de coartada para desatender las causas estructurales de la precariedad.

Desde una perspectiva jurídico-social, esta situación plantea interrogantes de fondo acerca de la eficacia del Derecho del Trabajo como instrumento de garantía del bienestar. Si el trabajo ya no asegura condiciones de vida dignas, se erosiona el fundamento mismo del sistema normativo-laboral y del pacto social que lo sustenta. La necesidad de repensar el papel del empleo como vía de inclusión y autonomía se vuelve inaplazable. No se trata solo de mejorar los indicadores de empleo juvenil, sino de revisar los parámetros cualitativos que definen su dignidad⁵ y su capacidad real de garantizar derechos fundamentales, entre ellos el acceso a la vivienda, la protección frente a la pobreza y el ejercicio efectivo de la ciudadanía.

La crisis de emancipación que afecta a la juventud española no es, por tanto, un fenómeno aislado, sino el reflejo de un cambio de paradigma en la relación entre juventud, trabajo y bienestar. En una sociedad marcada por la aceleración, la inestabilidad y la competencia global, las nuevas generaciones reconfiguran su escala de valores y sus expectativas respecto al trabajo. Ya no se trata únicamente de obtener un empleo, sino de dotarlo de sentido, coherencia y sostenibilidad vital. De esta toma de conciencia nace un cuestionamiento profundo de las estructuras laborales y organizativas heredadas, y con él, una oportunidad para repensar las bases de un nuevo modelo laboral más humano, inclusivo y acorde con las aspiraciones del siglo XXI.

En las páginas que siguen se examinará, desde una perspectiva socio-laboral, cómo estas nuevas actitudes de la juventud ante el trabajo están transformando el panorama de las relaciones laborales en España. Se analizará la reconfiguración del vínculo entre juventud y empleo, la precariedad estructural que condiciona sus aspiraciones y la necesidad de reconstruir el sentido del trabajo en un contexto donde la estabilidad y la seguridad se han convertido en bienes escasos. Solo comprendiendo esta transformación podrá avanzarse hacia un modelo de relaciones laborales que responda, de manera

⁵ Al respecto, *vid.* Monereo Pérez, J.L., “Derecho al trabajo digno de los jóvenes y política de empleo en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea”, en AA.VV. (Moreno Vida, M.N., López Insua, B.M. y Monereo Pérez, J.L., dirs.; López Vico, S., coord.), *Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía en el marco estatal y europeo*, Laborum, Murcia, 2025, págs. 21-118; y Monereo Pérez, J.L., *La dignidad del trabajador: dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Laborum, Murcia, 2019.

efectiva, a las demandas de una generación que no renuncia al trabajo, pero exige que este vuelva a ser fuente de dignidad, bienestar y libertad.

II. NUEVAS ACTITUDES DE LA JUVENTUD ANTE EL TRABAJO Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES LABORALES⁶

1. Reconfiguración del vínculo entre juventud y trabajo

Afirmar que la juventud de nuestro país ha cambiado su actitud ante el trabajo resulta insuficiente para capturar la magnitud de la transformación en curso. No nos encontramos únicamente ante una variación en los valores juveniles, sino frente a una mutación cultural y estructural de amplio calado. La generación nacida entre 1997 y 2012 –que representará en torno al 30% de la fuerza laboral en los próximos 5 años– se ha visto profundamente influida por las recientes crisis económicas, los conflictos internacionales y la pandemia de la COVID-19, factores que han reconfigurado sus aspiraciones profesionales y su relación con el mundo del trabajo, distanciándolas notablemente de las que marcaron a sus progenitores/as⁷.

La visión tradicional del trabajo como parte nuclear de la existencia humana ha perdido fuerza entre amplios sectores de la juventud española. Para buena parte de esta generación, dicha concepción no solo ha entrado en crisis, sino que ha quedado obsoleta: ya no se vive para trabajar, sino que se trabaja para vivir. El paradigma clásico del empleo ha perdido legitimidad. Y esta ruptura no puede reducirse a una moda pasajera, sino que responde a un auténtico cambio generacional cimentado en experiencias concretas de precariedad, frustración y falta de expectativas.

Este giro cultural permite comprender diversos fenómenos como la sobrecualificación estructural o la llamada “fuga de cerebros”, manifestaciones de una juventud que, lejos de resignarse, rechaza las condiciones laborales ofrecidas en su entorno inmediato. A diferencia de generaciones anteriores, muchos/as jóvenes no retornan a los estudios de

⁶ Este epígrafe parte de otro incluido en: Arrondo Asensio, C.M., “La generación que no despegue: trabajo precario, cultura laboral y reformas para la juventud”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 12, 2025.

⁷ El Periódico, “Las prioridades de la Generación Z: El nuevo modelo de trabajo ideal”, *El Periódico*, 2024. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/economia/20241014/prioridades-generacion-z-trabajo-117696655> (última consulta: 22 de junio de 2025).

forma meramente reactiva ante las crisis, sino que lo hacen de manera proactiva y estratégica, en busca de una mejor empleabilidad en un mercado de trabajo cada vez más globalizado. La universidad, el aprendizaje de varias lenguas extranjeras o la movilidad internacional son concebidos como auténticos mecanismos de ascenso social, es decir, como herramientas con las que sortear las limitaciones de un sistema nacional que no colma sus aspiraciones vitales ni profesionales.

Así, frente a ofertas laborales precarias, mal remuneradas o sin futuro, la juventud ejerce su derecho a elegir. Lejos de una actitud pasiva o desinteresada, emerge una generación de jóvenes que interpela críticamente al modelo laboral heredado y demanda su transformación. La juventud de nuestro país no acepta lo inaceptable, y su actitud revela una determinación activa y una voluntad explícita de cambio.

Las personas jóvenes nacidas entre mediados de los años 90 y la primera década del siglo XXI conciben el trabajo de una manera sustancialmente diferente: ya no solo se valora el trabajo como fuente de ingresos, sino que cobran relevancia nuevos elementos éticos, relacionales, estructurales y existenciales que configuran su vínculo con el empleo.

Entre los criterios que orientan su elección profesional destaca, de forma creciente, la reputación de las empresas. Según datos recientes, el 84,49% de las personas jóvenes considera este factor determinante al decidir dónde trabajar⁸. En particular, adquiere una gran dimensión la ética corporativa y la responsabilidad social empresarial. A día de hoy, las organizaciones ya no deben solo demostrar su rentabilidad o su eficiencia, sino también su compromiso con el bien común. La sostenibilidad ambiental, la justicia social y la transparencia son hoy criterios clave que configuran la percepción que las juventudes tienen de la legitimidad y deseabilidad de una empresa. Lejos de considerarse un valor añadido, estos aspectos son percibidos como esenciales⁹.

Este enfoque encuentra sustento en los datos del estudio “*El futuro es el Clima*”, en el que el 97% de las personas jóvenes declara su preocupación por el cambio climático y un 82,1% reconoce haber experimentado alguna forma de “*ecoansiedad*”¹⁰. No resulta

⁸ RRHHDigital, “Las prioridades laborales de los jóvenes están cambiando”, *RRHHDigital*, 2025. Disponible en: <https://www.rrhhdigital.com/secciones/actualidad/763347/las-prioridades-laborales-de-los-jovenes-estan-cambiando/> (última consulta: 22 de junio de 2025).

⁹ El Periódico, “Las prioridades de la...”, 2024, op. cit.

¹⁰ Bokobo, S., “Demos Lab presenta los resultados de su proceso de participación ciudadana ‘El Futuro es

sorprendente, por tanto, que la sostenibilidad y la acción medioambiental sean criterios laborales prioritarios para esta generación.

En paralelo, la calidad del entorno de trabajo adquiere una importancia decisiva. La juventud española valora especialmente el clima organizacional, la horizontalidad en las comunicaciones y la apertura al diálogo¹¹. Del mismo modo, reclama espacios laborales inclusivos, colaborativos y respetuosos, donde su voz sea escuchada y su individualidad reconocida. Frente a los modelos jerárquicos y autoritarios, las nuevas generaciones demandan culturas empresariales basadas en la participación, la igualdad y el respeto mutuo.

La inestabilidad vivida durante sus etapas formativas –marcadas por la profunda crisis económica de 2008, la devastadora pandemia de 2020 y las duras consecuencias de los conflictos geopolíticos recientes– ha dejado una huella profunda en sus expectativas. Muchos/as han observado de cerca el desempleo, la inseguridad laboral y la frustración de sus progenitores/as, lo que ha generado una preferencia nítida por el empleo estable y por las salidas profesionales que garanticen un mínimo de previsibilidad y autonomía¹². En este contexto, el empleo público aparece como una opción especialmente valorada: casi un 56% de las personas que planean opositar en la actualidad tiene entre 18 y 34 años, y un 75% de los menores de 25 años manifiesta su intención de presentarse a procesos selectivos de las administraciones públicas¹³⁻¹⁴.

A ello se suma una creciente preocupación por el bienestar integral. La salud mental y el equilibrio entre la vida personal y profesional han pasado a ocupar un lugar central en las demandas laborales de esta generación. Las personas jóvenes priorizan empleos que les permitan cuidar de su salud emocional, disponer de tiempo libre de calidad y

Clima”, *Demos Lab*, 2024. Disponible en: <https://www.demoslab.com/post/demos-lab-presenta-los-resultados-de-su-proceso-de-participacion-ciudadana-el-futuro-es-clima> (última consulta: 22 de junio de 2025).

¹¹ RRHHDigital, “Las prioridades laborales ...”, 2025, op. cit.

¹² El Periódico, “Las prioridades de la...”, 2024, op. cit.

¹³ Morales, E., “El 43% de los españoles ha opositado alguna vez en su vida en busca de estabilidad laboral”, *The Objective*, 2025. Disponible en: <https://theobjective.com/economia/2025-05-28/espanoles-oposiciones-opositado-estabilidad-empleo-publico/> (última consulta: 22 de junio de 2025).

¹⁴ Galarza, G., “Los jóvenes rechazan trabajos que no respeten su tiempo libre y priorizan su bienestar mental”, *El Mundo*, 2025. Disponible en: <https://www.elmundo.es/espana/2025/01/01/67759785fdddff6b988b457c.html> (última consulta: 22 de junio de 2025).

desarrollarse en entornos flexibles¹⁵. En este sentido, podemos decir que la flexibilidad horaria y las modalidades híbridas o remotas de trabajo son vistas como auténticos beneficios laborales, más allá del salario. La expansión del teletrabajo tras la pandemia ha actuado como catalizador de un cambio organizativo irreversible que incide directamente en la atracción y retención del talento joven¹⁶.

Y es que, aunque un 88% de las personas jóvenes preferiría permanecer más de 2 años en una misma empresa, perciben que sus demandas no siempre son comprendidas o atendidas adecuadamente por el sector privado. De hecho, menos de un tercio considera que las organizaciones responden satisfactoriamente a sus necesidades en relación con el tiempo libre y la configuración de espacios laborales cómodos. Determinadas prácticas como el teletrabajo y los modelos híbridos, altamente valorados por estas generaciones, aún no se encuentran plenamente consolidados en la mayoría de las empresas¹⁷, lo que genera una percepción de desconexión entre lo que la juventud espera y lo que el tejido empresarial ofrece.

En esta línea, otro de los elementos clave que orientan la toma de decisiones laborales en la juventud es la posibilidad de crecimiento profesional dentro de la organización. Las oportunidades reales de promoción, el acceso a programas de formación continua, la existencia de planes de mentoría y la disponibilidad de itinerarios de capacitación especializada son factores altamente valorados por estas generaciones. Esta apuesta por el aprendizaje permanente no solo responde al deseo de desarrollo personal, sino también a una estrategia racional de adaptación ante un mercado laboral cambiante, exigente y altamente competitivo¹⁸.

A pesar de todo ello, la dimensión económica sigue siendo central. Según el informe *Talento Joven: las motivaciones laborales de Millennials y Generación Z* (EAE Business School, 2024), el 69,5% de las personas jóvenes sitúa la remuneración como el factor determinante a la hora de elegir empleo. No obstante, cobran creciente importancia otros

¹⁵ El Periódico, “Las prioridades de la...”, 2024, op. cit.

¹⁶ RRHHDigital, “Las prioridades laborales ...”, 2025, op. cit. Vid. también, López Vico, S., “El teletrabajo en el marco de la transición digital y demográfica”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 10, 2025, págs. 159-179, disponible en: <https://revistas.uma.es/index.php/REJLSS/article/view/21280>.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ El Periódico, “Las prioridades de la...”, 2024, op. cit.

elementos asociados al entorno y a la calidad de vida laboral. Así, el 69,3% menciona la calidad del ambiente de trabajo como un aspecto relevante, seguido de la flexibilidad horaria (60,2%), la proximidad geográfica (46,4%) y la posibilidad de desarrollo profesional (28%)¹⁹. Estos datos reflejan que el salario, aunque es importante, ya no basta por sí solo para atraer y fidelizar talento joven.

En consecuencia, tanto la generación Millennial como la Generación Z adoptan una actitud esencialmente pragmática hacia el trabajo. Para el 79,2% de las personas jóvenes, la principal finalidad de la actividad laboral es satisfacer necesidades cotidianas y sostener sus intereses personales. Además, valoran positivamente el desarrollo individual que puede derivarse del ejercicio profesional (59,3%) e incluso el disfrute de las tareas desempeñadas (42,8%). Llama la atención una preferencia que representa una ruptura respecto al modelo laboral tradicional: un 36,5% de las personas jóvenes aspira a obtener ingresos de forma rápida y a acceder a una jubilación anticipada²⁰, lo que evidencia una concepción instrumental del trabajo como medio para garantizar un horizonte vital más tranquilo y satisfactorio.

¹⁹ Díez Piñol, M., González Arnedo, E. y Quartucci, C., *Talento Joven. Las motivaciones laborales de Millennials y Generación Z*, EAE Business School, 2024, pág. 27. Disponible en: https://www.orgdch.org/wp-content/uploads/2025/05/InformeEAE_TalentoJoven_.pdf.

²⁰ Ibidem.

Imagen 1: Variables más importantes tenidas en cuenta por la juventud a la hora de aceptar un trabajo

¿Cómo consideras de importante las siguientes variables para aceptar un trabajo?
Marca las 5 más importantes en orden de mayor a menor:



Fuente: Díez Piñol, M., González Arnedo, E. y Quartucci, C., *Talento Joven. Las motivaciones laborales de Millennials y Generación Z*, EAE Business School, 2024, pág. 27. Disponible en: https://www.orgdch.org/wp-content/uploads/2025/05/InformeEAE_TalentoJoven_.pdf.

Tal y como se ha venido comentando, los cambios en la actitud de la juventud ante el trabajo no obedecen a una simple tendencia coyuntural, sino que expresan una transformación profunda en la cultura laboral contemporánea. Las generaciones más jóvenes, marcadas por la precariedad estructural, la aceleración de los ritmos vitales y la incertidumbre, han desplazado el trabajo del centro de sus prioridades. En su lugar, emergen valores como el bienestar emocional, la autonomía personal y el equilibrio entre la vida profesional y la personal como ejes vertebradores de sus expectativas laborales.

Este nuevo enfoque revela una conciencia generacional cada vez más clara sobre los

límites del modelo productivo vigente. Para buena parte de la juventud, el trabajo ha dejado de ser un fin en sí mismo para convertirse en un medio subordinado a otros objetivos vitales: disfrutar de la vida, desarrollarse de forma integral y participar activamente en la sociedad. Esta concepción pone de relieve la necesidad de revisar en profundidad los marcos normativos, organizativos y culturales que estructuran el mundo del trabajo, a fin de adaptarlos a unas prioridades emergentes donde el bienestar emocional, la autonomía personal y el equilibrio entre vida laboral y personal ocupan un lugar central.

En este sentido, las previsiones del Gobierno de España sobre una futura reducción de la jornada laboral legal ordinaria²¹ –pasando de 40 a 37,5 horas semanales, sin pérdida de salario, mediante el proyecto de ley aprobado el 6 de mayo de 2025, cuya tramitación se encuentra ahora en punto muerto– se alinean con todas estas nuevas demandas y podrían representar un avance significativo hacia un modelo laboral más humano, sostenible y compatible con las aspiraciones de las generaciones más jóvenes.

2. Precariedad estructural y redefinición de las aspiraciones laborales

Frente a unas dinámicas laborales que tienden a despersonalizar a quienes trabajan – como si fueran piezas intercambiables dentro de un engranaje productivo –, una parte significativa de la juventud ha optado por revertir esta lógica: instrumentaliza el empleo del mismo modo en que este la instrumentaliza a ella. El trabajo ya no se concibe como una vocación ni como un elemento definitorio de la identidad. Muy alejada de aquella tradicional identificación entre el “*yo profesional*” y el “*yo personal*”, la visión actual prioriza una vida que encuentra sentido fuera del ámbito laboral y que, en muchos casos, comienza cuando la jornada termina. En palabras del profesor Alessandro Gentile, catedrático de Sociología del Trabajo en la Universidad de Zaragoza, “*el trabajo ha dejado de ser una vocación para convertirse en un instrumento, una forma de ganar dinero y poder dedicarse a otras cosas que llenen más*”²².

²¹ Sobre la reducción de la jornada, *vid.* Vila Tierno, F., “El debate sobre la nueva ordenación del tiempo de trabajo”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 10, 2025, págs. 8-10, disponible en: <https://revistas.uma.es/index.php/REJLSS/article/view/14412>.

²² Solanas, L., “La visión de los jóvenes sobre el empleo es muy diferente a la de sus padres”, *El Periódico de Aragón*, 2023. Disponible en: <https://www.elperiodicodearagon.com/el-estudiante/2023/11/28/vision->

Desde esta perspectiva, no nos sorprende que muchas personas jóvenes adopten estrategias de racionalización del esfuerzo: priorizan su tiempo libre, su salud mental y su bienestar integral. Lejos de responder a una supuesta “*falta de cultura del esfuerzo*” – como algunos discursos generacionales conservadores insisten en afirmar–, esta actitud se articula en torno a una lógica de reciprocidad. Si los empleos son inestables, mal remunerados y de corta duración, las expectativas que la juventud deposita en ellos se ajustan proporcionalmente. No se trata, por tanto, de una carencia de compromiso o de implicación, sino de una reacción comprensible ante un contexto estructural de inseguridad e incertidumbre²³.

Esta resignificación del trabajo no es fruto de un impulso hedonista ni de una actitud evasiva, sino que se configura como una lectura crítica y realista del presente. Si bien el regreso a los estudios se mantiene como una de las estrategias defensivas ante la precariedad, son muchas las personas jóvenes que han interiorizado, por experiencia directa, la desconexión entre esfuerzo y recompensa. La mejora del nivel educativo o la acumulación de experiencia profesional no se traduce, en algunos casos, en estabilidad contractual ni en condiciones de vida significativamente mejores. Ante esta constatación de una precariedad normativa estructural, surge una pregunta inevitable y profundamente reveladora: si el trabajo no permite alcanzar las metas vitales básicas, ¿para qué trabajar más?²⁴.

Los datos que describen la situación laboral de la juventud en España evidencian su posición estructuralmente vulnerable en el mercado de trabajo. Según el citado *Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo (2025 T1)*, la tasa de desempleo entre las personas jóvenes de 16 a 24 años se situó en el 26,5% en el primer trimestre de 2025, mientras que el grupo de 16 a 29 años registró un 19,9%. En comparación, la tasa de desempleo general de la población entre 16 y 64 años fue del 11,5%, lo que pone de relieve una brecha persistente y ya estructural. La situación no mejora si se analizan otros indicadores relevantes: la temporalidad juvenil, aunque ha descendido respecto a los niveles previos a la reforma laboral de 2021 –cuando superaba el 60% en el grupo de edad de 16 a 24 años–, todavía

[jovenes-empleo-diferente-padres-94988161.html](https://www.inec.es/jovenes-empleo-diferente-padres-94988161.html) (última consulta: 21 de junio de 2025).

²³ Solanas, L., “La visión de los ...”, 2023, *op. cit.*

²⁴ Solanas, L., “La visión de los ...”, 2023, *op. cit.*

afecta al 32,5% de las personas jóvenes de 16 a 29 años, y al 41,7% del grupo de 16 a 24 años (primer trimestre de 2025). Estos datos muestran que, pese a los avances normativos recientes, el empleo juvenil continúa caracterizándose por una marcada inestabilidad y fragilidad estructural.

Asimismo, a pesar del incremento sostenido del salario mínimo interprofesional entre 2019 y 2025, esta evolución no se ha traducido en una mejora sustantiva del poder adquisitivo de la juventud ni en una ampliación real de sus márgenes de autonomía económica. En 2023, solo un 19,9% de las personas jóvenes declaraba poder subsistir exclusivamente con sus propios ingresos, mientras que un 58,1% afirmaba vivir con lo justo o tener dificultades económicas. Este escenario de vulnerabilidad financiera se vincula directamente con el retraso en los procesos de emancipación. Según los datos más recientes, en 2022 el 85,7% de los jóvenes entre 16 y 29 años seguía residiendo en el hogar familiar –frente a un 68,1% de media en la UE– y la edad media de emancipación superó por primera vez –desde el año 2000– los 30 años. Las causas de este fenómeno están relacionadas con la fragilidad del empleo juvenil, el encarecimiento de la vivienda y el endurecimiento de las condiciones hipotecarias y de alquiler: entre 2014 y 2021, el Índice de Precios de la Vivienda en Alquiler (IVPA) se incrementó un 12,4%, dificultando aún más el acceso a la independencia habitacional²⁵.

La precariedad material tiene también un reflejo claro en la salud de la juventud, tanto a nivel físico como mental. La situación económica adversa, la incertidumbre vital y la falta de expectativas generan un impacto directo sobre el bienestar. En 2023, cerca del 60% de la población joven manifestó haber sufrido algún tipo de problema de salud mental en los últimos 12 meses: el 24,4% lo experimentó de forma ocasional y un 17,4% de manera frecuente²⁶. Este deterioro del bienestar psicosocial representa una de las consecuencias más visibles y alarmantes del actual modelo laboral, y requiere ser abordado desde una perspectiva integral que articule políticas laborales, sociales y sanitarias.

En suma, el actual contexto laboral para la juventud en España se caracteriza por una

²⁵ Gómez A., Sanmartín A., Kuric S., Calderón D., Zaragoza E., Andújar A. y Sabín F., *Salud mental y desigualdad de jóvenes en España*, Centro Reina Sofía de Fad Juventud, Madrid, 2024, pág. 29.

²⁶ Ibidem.

precariedad estructural que compromete no solo su inserción efectiva en el empleo, sino también la posibilidad de construir proyectos de vida autónomos y sostenibles. La aparente desafección de las personas jóvenes hacia el trabajo no puede leerse como una renuncia irresponsable, sino como una respuesta crítica y racional ante un entorno que no ofrece garantías de estabilidad, reconocimiento ni bienestar. Esta actitud resignificada sitúa al empleo en un plano instrumental, subordinado a otros valores y prioridades vitales. La desvinculación entre esfuerzo y recompensa, unida al deterioro del bienestar emocional, ayuda a comprender por qué el trabajo pierde centralidad en la vida de tantos/as jóvenes, que priorizan su salud mental, su autonomía y el sentido de su existencia al margen del empleo. En este marco, la pregunta “¿trabajar para qué?” se alza como una expresión legítima del malestar juvenil, pero también como una exigencia profunda de transformación del modelo laboral vigente.

3. Reconstruir el sentido del trabajo: de la resistencia a la adaptación

Del análisis realizado en los epígrafes anteriores se desprende con claridad que uno de los mayores desafíos actuales para las instituciones, las organizaciones empresariales y el propio marco normativo consiste en dejar atrás actitudes de resistencia y avanzar decididamente hacia una adaptación real y comprometida con las nuevas subjetividades juveniles. Lejos de recurrir a explicaciones simplificadoras que aluden a la “desafección” o a la “falta de compromiso”, es necesario comprender que el cambio generacional en la manera de concebir el trabajo –ya no como eje identitario, sino como instrumento funcional– exige una revisión profunda de los modelos tradicionales de vinculación laboral. Todo está cambiando, desde las prioridades individuales hasta las exigencias organizacionales.

La convivencia intergeneracional dentro de los distintos espacios de trabajo evidencia fricciones cada vez más relevantes, especialmente en aspectos como la comunicación, el liderazgo y la cultura corporativa. Y la polarización de opiniones y perspectivas entre generaciones no puede subestimarse. Según el *Informe El desafío de la diversidad generacional en la empresa* de Grant Thornton, la diversidad generacional requiere una gestión específica: un 55% de los/as directivos/as españoles/as encuestados/as reconoce haber percibido algunos problemas de convivencia entre el talento joven y el talento

senior; y la mayoría de ellos/as, el 56,4%, atribuye estos conflictos a una brecha digital generacional que afecta al modo de relacionarse con el trabajo y con la tecnología²⁷.

Esta tensión estructural pone de manifiesto la urgencia de abandonar modelos organizativos anclados en lógicas jerárquicas y avanzar hacia estructuras más adaptativas, horizontales y colaborativas. Las nuevas generaciones reclaman entornos laborales que no solo les ofrezcan seguridad y condiciones dignas, sino también participación efectiva y coherencia entre los valores que las empresas promueven y las dinámicas reales que reproducen. Cuando esa coherencia no se da, se genera una disonancia que erosiona el compromiso y la identificación con el proyecto empresarial. Si estas transformaciones no se abordan con una voluntad real de adaptación, las organizaciones no solo tendrán dificultades para atraer nuevos perfiles, sino que perderán competitividad al ver debilitada su capacidad para retener talento en un mercado laboral marcado por la volatilidad, la competencia global y la búsqueda activa de sentido por parte de las nuevas generaciones.

Ante este escenario, la respuesta empresarial debe desplazarse progresivamente de la rigidez a la innovación, diseñando entornos laborales mucho más inclusivos, sostenibles y adaptados a las nuevas y diversas realidades sociales. Tal como señala PwC²⁸, y como se ha indicado en epígrafes anteriores, las estrategias más eficaces pasan por fomentar medidas de conciliación, promover el bienestar emocional, garantizar la transparencia en la cultura organizativa y ofrecer condiciones laborales que favorezcan la estabilidad, la autonomía y la calidad de vida. Adaptarse no significa exigir a las personas jóvenes que se acomoden a un mercado laboral heredado, sino repensar ese mercado de forma que se logre articular el interés empresarial con las aspiraciones de las nuevas generaciones, reconociendo la diversidad generacional como un activo y no como una amenaza.

El ya citado Informe *Talento Joven*, elaborado por *EAE Business School*, confirma esta necesidad de transformación y ofrece orientaciones específicas a las empresas para hacer frente a este nuevo paradigma. La estrategia de *employer branding* (o marca

²⁷ Grant Thornton, *Informe El desafío de la diversidad generacional en la empresa*, Madrid, 2023, pág. 27. Disponible en: <https://www.grantthornton.es/especiales/el-desafio-de-la-diversidad-generacional-en-la-empresa/>.

²⁸ PwC, *Informe 30 propuestas para cultivar el talento joven desde la empresa*, Madrid, 2025, pág. 3. Disponible en: <https://ideas.pwc.es/archivos/20250207/30-propuestas-para-cultivar-el-talento-joven-desde-la-empresa/>.

empleadora) se presenta como un instrumento fundamental para construir una reputación sólida y atraer perfiles jóvenes, priorizando valores como el respeto, la colaboración y la flexibilidad. Esta última, especialmente tras la pandemia, se ha consolidado como un criterio esencial para más del 70% de los/as jóvenes encuestados/as. Junto a ello, el desarrollo profesional y la formación continua se configuran como elementos clave en la fidelización del talento joven: un 35% considera la formación como factor decisivo para permanecer en una organización, y un 25% estaría dispuesto incluso a regresar a una empresa anterior si se le ofrecen oportunidades reales de crecimiento²⁹. La capacidad de adaptación no consiste solo en evitar la rotación, sino también en generar condiciones que permitan el retorno del talento con mayor motivación y sentido de pertenencia.

Asimismo, los beneficios competitivos –como una retribución adecuada, seguros de salud, apoyo para el acceso a la vivienda, posibilidad de teletrabajo o medidas de apoyo a la conciliación³⁰– continúan siendo determinantes. En este sentido, el 65% de las personas trabajadoras en Latinoamérica considera la compensación económica como el factor determinante para permanecer en una empresa, una tendencia que también se observa en el caso español. Según el *Informe Talento Joven*, para el 41% de la juventud española resulta especialmente importante poder acumular dinero rápidamente, lo que refleja una visión pragmática del trabajo orientada a la obtención de recursos económicos que permitan alcanzar cuanto antes ciertos objetivos vitales³¹. No obstante, el salario, aunque decisivo, no es el único criterio valorado. La cultura organizacional y el estilo de liderazgo influyen de manera determinante en la satisfacción laboral. Las nuevas generaciones aprecian entornos diversos, sostenibles y coherentes con los valores que promueven, y rechazan estilos de dirección jerárquicos, rígidos o poco accesibles. En este contexto, cobra relevancia un modelo de liderazgo más participativo y cercano, basado en la confianza, el diálogo y el reconocimiento del trabajo realizado. No son pocas las personas jóvenes que manifiestan no dejar tanto sus empleos como a quienes los dirigen, cuando perciben que el estilo de liderazgo deteriora el ambiente laboral o limita sus

²⁹ Díez Piñol, M., González Arnedo, E. y Quartucci, C., *Talento Joven...*, op. cit., págs. 44 y 45.

³⁰ Sobre este particular, *vid.* Cristóbal Roncero, R., “La conciliación de la vida familiar y profesional en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 8, 2024, págs. 73-97.

³¹ Díez Piñol, M., González Arnedo, E. y Quartucci, C., *Talento Joven...*, op. cit., págs. 29, 44 y 45.

posibilidades de desarrollo.

En este proceso de transformación, el Derecho del Trabajo y, de forma especial, la negociación colectiva, están llamados a desempeñar un papel destacado en la adaptación del ordenamiento jurídico-laboral a las nuevas realidades del empleo juvenil. La versión actual del Estatuto de los Trabajadores, concebida en un momento histórico y económico muy distinto al actual, requiere una actualización profunda que tenga en cuenta los fenómenos estructurales como la persistente precariedad que afecta a la juventud. Buena muestra de ello es el patrón de contratación observado durante los meses de verano, donde una parte significativa del empleo juvenil se canaliza a través de contratos temporales o indefinidos fijos-discontinuos para cubrir sustituciones por vacaciones o reforzar sectores estacionales como la hostelería, el comercio, la sanidad o los servicios auxiliares. Según los datos de afiliación de junio de 2025, 3 de cada 4 nuevos/as asalariados/as eran menores de 24 años y un 39% del total tenía menos de 19 años³², lo que evidencia que para muchos/as jóvenes el verano representa su primer contacto con el mercado laboral. Sin embargo, mientras que los contratos temporales suelen extinguirse una vez finalizado el plazo acordado, los contratos indefinidos fijos-discontinuos, aunque ofrecen una vinculación más estable, también presentan serias limitaciones, por ejemplo, en términos de continuidad de ingresos.

Este fenómeno, lejos de ser coyuntural, pone de relieve la necesidad de revisar las figuras contractuales que predominan en la inserción laboral juvenil. El controvertido contrato indefinido fijo-discontinuo –impulsado tras la reforma de 2021 como alternativa a la temporalidad abusiva– requiere de una evaluación rigurosa para asegurar que cumple con su función de estabilización del empleo, evitando que se convierta en una forma de precariedad encubierta. Al mismo tiempo, es imprescindible reforzar la protección de quienes trabajan en régimen de parcialidad involuntaria, en empleos de corta duración o en plataformas digitales, ámbitos todos ellos con una alta presencia de personas jóvenes. En este contexto, la negociación colectiva puede convertirse en una herramienta clave para anticipar estas situaciones, pactar condiciones más ventajosas y garantizar que los

³² Millán, J., “Contratado por vacaciones: trabajadores sustitutos y jóvenes que dan sus primeros pasos tiran del empleo más allá del turismo”, *20 minutos*, 2025. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/5728562/0/contratado-por-vacaciones-trabajadores-sustitutos-jovenes-que-dan-sus-primeros-pasos-tiran-empleo-mas-alla-turismo/>.

derechos laborales no queden diluidos en modalidades contractuales flexibles que, en la práctica, perpetúan la inestabilidad.

III. CONCLUSIONES

La juventud de nuestros días atraviesa y protagoniza una profunda transformación en la relación entre trabajador/a y empleo, históricamente asentada en España y compartida por las generaciones anteriores. El trabajo, lejos de constituir el eje central de la vida, se concibe ahora como un medio para alcanzar otras metas vitales más plenas y satisfactorias. Resulta imprescindible repensar el mercado laboral para articular de manera equilibrada el interés empresarial con las aspiraciones de las nuevas generaciones, entendiendo la diversidad generacional como un valor y no como una amenaza.

Las generaciones precedentes aceptaban ser tratadas como un número más, integrarse en modelos jerárquicos y autoritarios y asumir que “trabajar” era el único propósito, sin importar el tipo de empleo, la empresa o las condiciones laborales. A cambio, obtenían la posibilidad de emanciparse y, en este sentido, el salario percibido les permitía ahorrar, adquirir una vivienda y un vehículo, formar una familia y disponer de tiempo para el ocio.

Hoy en día, las prioridades han cambiado, y también las dinámicas. En primer lugar, el encarecimiento de la vivienda la convierte en un bien inalcanzable para buena parte de la juventud, dificultando la emancipación y la vida independiente. Este fenómeno, que el CJE ha definido como “una generación marcadamente inquilina”, refleja una dependencia prolongada de los/as progenitores/as y la imposibilidad de acceder a la propiedad. En segundo lugar, influyen factores económico-laborales como la inestabilidad contractual, los salarios insuficientes, la sobrecualificación, el endeudamiento y el deterioro del bienestar emocional. Y, en tercer lugar, se aprecia un factor generacional que incorpora una conciencia crítica y autónoma sobre el esfuerzo, el trabajo, las aspiraciones profesionales, la conciliación y la satisfacción personal.

Tanto la generación Millennial como la Generación Z, nacidas entre mediados de los noventa y comienzos del siglo XXI, se han formado en un entorno socioeconómico globalizado e inestable, caracterizado por sucesivas crisis, inflación, pérdida de poder adquisitivo, corresponsabilidad en los cuidados, redistribución de las tareas domésticas y

conflictos geopolíticos que han impactado notablemente en la economía española (precio del combustible, mercado inmobiliario, crisis energéticas, etc.). Este contexto social, económico y político ha desdibujado el lugar del “trabajo” en el imaginario de muchos/as jóvenes, que han presenciado la frustración derivada de la pérdida de empleo, la necesidad de “reinventarse” a edades tempranas, la inestabilidad financiera y la incertidumbre de sus progenitores/as.

En este escenario, la juventud ha interiorizado dos ideas fundamentales. La primera, que el empleo es insuficiente para garantizar la autonomía material necesaria para emanciparse y construir un futuro estable. Y la segunda, que el esfuerzo no siempre permite obtener una recompensa. En consecuencia, el trabajo se instrumentaliza como vía para lograr objetivos vitales más gratificantes (del mismo modo que en el pasado se instrumentalizaba la fuerza laboral en favor de los intereses empresariales). Desde una lógica de reciprocidad, muchos/as jóvenes han optado por emigrar a países donde su talento es mejor reconocido y remunerado (“movilidad internacional” o “fuga de cerebros”). Quienes permanecen en España procuran hacerlo en condiciones que les permitan ejercer mayor control sobre su vida profesional, invirtiendo en su formación, regresando a los estudios para ampliar su empleabilidad u orientándose hacia el empleo público, que ofrece mayores garantías de estabilidad y seguridad. Sin embargo, las nuevas generaciones no solo reclaman seguridad y condiciones dignas, sino también coherencia entre los valores que las empresas proclaman y las prácticas que realmente mantienen. Buscan identificarse con el proyecto empresarial a cambio de su compromiso, valorando factores como la reputación, la ética corporativa, la responsabilidad social y ambiental, la sostenibilidad o el compromiso climático. A estos factores se suman otros elementos que han cobrado relevancia en la decisión de aceptar o conservar un empleo, como la salud mental y emocional, la flexibilidad, los modelos híbridos o de teletrabajo, la conciliación entre la vida personal y laboral, la proximidad geográfica y las oportunidades reales de promoción y desarrollo. En conjunto, el salario ya no constituye por sí solo un elemento suficiente para atraer y fidelizar el talento joven.

Existen estrategias tanto en el ámbito privado como en el público para adaptarse a estos cambios en las prioridades laborales de la juventud. En el sector privado, la respuesta debe evolucionar de la rigidez a la innovación. Así, por ejemplo, el *employer*

branding (o marca empleadora) se configura como una herramienta esencial para atraer talento joven mediante valores como el respeto, la colaboración y la flexibilidad. En el ámbito público, la transformación pasa por garantizar oportunidades de acceso y promoción que resulten atractivas para las nuevas generaciones, fomentando procesos selectivos más ágiles, transparentes y acordes con las nuevas competencias digitales³³ y sociales que demanda la Administración contemporánea. Asimismo, resulta prioritario impulsar políticas de renovación generacional que permitan superar el envejecimiento de las plantillas y ofrecer itinerarios profesionales más estables, con formación continua, movilidad interna y posibilidades reales de desarrollo. El sector público, por su función ejemplar y su vocación de servicio, está llamado a liderar un cambio cultural que incorpore los valores de sostenibilidad, corresponsabilidad y conciliación que la juventud considera esenciales. En este contexto, la negociación colectiva desempeña un papel decisivo al mejorar las condiciones laborales y promover entornos de trabajo más participativos, inclusivos y comprometidos con el bienestar de las personas trabajadoras.

En definitiva, se requieren estrategias multinivel que favorezcan la emancipación y contribuyan a superar la precariedad de una juventud crítica, consciente y, en muchos casos, sobrecualificada, que sigue sin ver reconocidos su talento y esfuerzo en el mercado laboral español.

IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Arrondo Asensio, C.M., “La generación que no despegas: trabajo precario, cultura laboral y reformas para la juventud”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 12, 2025.

Bokobo, S., “Demos Lab presenta los resultados de su proceso de participación ciudadana ‘El Futuro es Clima’”, *Demos Lab*, 2024. Disponible en: <https://www.demoslab.com/post/demos-lab-presenta-los-resultados-de-su-proceso-de-participacion-ciudadana-el-futuro-es-clima> (última consulta: 22 de junio de 2025).

CJE, *Observatorio de Emancipación*, 2024. Disponible en:

³³ Al respecto, *vid.* Moreno Vida, M.N., “El modelo europeo de capacitación y competencias para el empleo en el contexto de la revolución digital”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 11, 2025, págs. 81-110.

<https://www.cje.org/observatorio-de-emancipacion/##290-310-2o-semester-2024>.

Cristóbal Roncero, R., “La conciliación de la vida familiar y profesional en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 8, 2024.

Díez Piñol, M., González Arnedo, E. y Quartucci, C., *Talento Joven. Las motivaciones laborales de Millennials y Generación Z*, EAE Business School, octubre de 2024. Disponible en: https://www.orgdch.org/wp-content/uploads/2025/05/InformeEAE_TalentoJoven_.pdf.

El Periódico, “Las prioridades de la Generación Z: El nuevo modelo de trabajo ideal”, *El Periódico*, 2024. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/economia/20241014/prioridades-generacion-z-trabajo-117696655> (última consulta: 22 de junio de 2025).

Galarza, G., “Los jóvenes rechazan trabajos que no respeten su tiempo libre y priorizan su bienestar mental”, *El Mundo*, 2025. Disponible en: <https://www.elmundo.es/espana/2025/01/01/67759785fdddff6b988b457c.html> (última consulta: 22 de junio de 2025).

Gómez A., Sanmartín A., Kuric S., Calderón D., Zaragoza E., Andújar A. y Sabin F., *Salud mental y desigualdad de jóvenes en España*, Centro Reina Sofía de Fad Juventud, Madrid, 2024.

Grant Thornton, *Informe El desafío de la diversidad generacional en la empresa*, Madrid, 2023. Disponible en: <https://www.grantthornton.es/especiales/el-desafio-de-la-diversidad-generacional-en-la-empresa/>

López Vico, S., “El teletrabajo en el marco de la transición digital y demográfica”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 10, 2025. Disponible en: <https://revistas.uma.es/index.php/REJLSS/article/view/21280>.

Millán, J., “Contratado por vacaciones: trabajadores sustitutos y jóvenes que dan sus primeros pasos tiran del empleo más allá del turismo”, *20 minutos*, 7 de julio de 2025, disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/5728562/0/contratado-por-vacaciones-trabajadores-sustitutos-jovenes-que-dan-sus-primeros-pasos-tiran-empleo-mas-alla->

[turismo/](#).

Monereo Pérez, J.L., “Derecho al trabajo digno de los jóvenes y política de empleo en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea”, en AA.VV. (Moreno Vida, M.N., López Insua, B.M. y Monereo Pérez, J.L., dirs.; López Vico, S., coord.), *Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía en el marco estatal y europeo*, Laborum, Murcia, 2025.

Monereo Pérez, J.L., *La dignidad del trabajador: dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Laborum, Murcia, 2019.

Morales, E., “El 43% de los españoles ha opositado alguna vez en su vida en busca de estabilidad laboral”, *The Objective*, 2025. Disponible en: <https://theobjective.com/economia/2025-05-28/espanoles-oposiciones-opositado-estabilidad-empleo-publico/> (última consulta: 22 de junio de 2025).

Moreno Vida, M.N., “El modelo europeo de capacitación y competencias para el empleo en el contexto de la revolución digital”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 11, 2025.

Paz Villa, L., “Sin casa para los jóvenes: la compra y el alquiler superan el esfuerzo recomendado en todas las comunidades”, *Diario El País*, 2025. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2025-08-12/sin-casa-para-los-jovenes-la-compra-y-el-alquiler-superan-el-esfuerzo-recomendado-en-todas-las-comunidades.html>.

PwC, Informe *30 propuestas para cultivar el talento joven desde la empresa*, Madrid, 2025. Disponible en: <https://ideas.pwc.es/archivos/20250207/30-propuestas-para-cultivar-el-talento-joven-desde-la-empresa/>.

RRHHDigital, “Las prioridades laborales de los jóvenes están cambiando”, *RRHHDigital*, 2025. Disponible en: <https://www.rrhhdigital.com/secciones/actualidad/763347/las-prioridades-laborales-de-los-jovenes-estan-cambiando/> (última consulta: 22 de junio de 2025).

Solanas, L., “La visión de los jóvenes sobre el empleo es muy diferente a la de sus padres”, *El Periódico de Aragón*, 2023. Disponible en: <https://www.elperiodicodearagon.com/el-estudiante/2023/11/28/vision-jovenes-empleo->

[diferente-padres-94988161.html](#) (última consulta: 21 de junio de 2025).

Vila Tierno, F., “El debate sobre la nueva ordenación del tiempo de trabajo”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 10, 2025.

Disponible en: <https://revistas.uma.es/index.php/REJLSS/article/view/14412>.

Capítulo 2

Las políticas activas de empleo juvenil en el marco de la Unión Europea

JOSÉ LUIS RUIZ SANTAMARÍA

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Málaga

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO JUVENIL. 1. Concepto y delimitación de las políticas activas de empleo. 2. Juventud y empleo en la doctrina laboralista. 2.1. *El tratamiento del empleo juvenil en el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. 2.2. *Perspectiva sociolaboral y multidisciplinar*. III. EL ENCUADRE EUROPEO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO JUVENIL. 1. Estrategias europeas de empleo y juventud. Estrategia Europea de Empleo, Estrategia Europa 2020 y Pilar Europeo de Derechos Sociales. 2. La Garantía Juvenil como instrumento clave. 2.1. *Notas esenciales sobre el origen y desarrollo en el marco de la Unión Europea*. 2.2. *Implementación en España: luces y sombras*. 3. La financiación europea: Iniciativa de Empleo Juvenil y Fondo Social Europeo Plus (FSE+). 4. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de empleo juvenil. IV. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO JUVENIL EN ESPAÑA DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICO-LABORAL. 1. La Ley de Empleo (Ley 3/2023) y su tratamiento del colectivo juvenil. 2. El contrato formativo y la inserción laboral de los jóvenes. 2.1. *Contrato de formación en alternancia*. 2.2. *Contrato para la obtención de práctica profesional*. 3. Las políticas autonómicas y territoriales: un análisis comparado. 4. La negociación colectiva y los mecanismos de flexibilidad interna vinculados a los jóvenes. V. EVALUACIÓN DE IMPACTO Y EFICACIA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO JUVENIL. 1. Principales estudios y metodologías de evaluación. 2. Resultados en España y en la Unión Europea. 2.1. *Inserción laboral, temporalidad y precariedad*. 2.2. *Brechas de género, desigualdad y colectivos vulnerables*. 3. Críticas doctrinales y propuestas de mejora. VI. RETOS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO. 1. Nuevas transiciones: digitalización, sostenibilidad y juventud. 2. Políticas activas y el reto demográfico: envejecimiento y relevo generacional. 3. Innovación social, autoempleo y emprendimiento juvenil: oportunidades y riesgos. 4. La necesidad de un enfoque garantista en clave de derechos laborales. VII. CONCLUSIONES. VIII. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN

El empleo juvenil constituye uno de los retos estructurales más relevantes en las sociedades europeas contemporáneas. Las sucesivas crisis económicas, junto con los cambios tecnológicos y las transformaciones en los sistemas educativos y productivos,

han agudizado un escenario en el que los jóvenes encuentran serias dificultades para acceder a un empleo estable y de calidad. La persistencia de elevadas tasas de desempleo juvenil, unida a la generalización de trayectorias laborales marcadas por la temporalidad, la sobrecualificación y la precariedad, han situado a este colectivo en el centro de las preocupaciones tanto de las instituciones nacionales como de la propia Unión Europea.

Frente a este panorama, las políticas activas de empleo se configuran como un instrumento de intervención pública destinado a mejorar la empleabilidad de la juventud y a facilitar su integración en el mercado de trabajo. La Unión Europea ha insistido de manera reiterada en la necesidad de orientar los esfuerzos de los Estados miembros hacia programas de formación, orientación, intermediación laboral e incentivos a la contratación que se adapten a la realidad de las nuevas generaciones. En este sentido, iniciativas como la Estrategia Europea de Empleo, la Garantía Juvenil o la Iniciativa de Empleo Juvenil se han convertido en referencias ineludibles para comprender la acción pública en este terreno.

El análisis del empleo juvenil exige asimismo atender a la especificidad del colectivo joven. Los jóvenes no son un bloque homogéneo: conviven realidades diversas vinculadas a factores territoriales, formativos, socioeconómicos y de género que condicionan de manera notable sus posibilidades de inserción laboral. La transición de la educación al empleo, la incidencia de los contratos de formación y en prácticas, así como la desigualdad territorial en el acceso a políticas efectivas, conforman un mosaico complejo en el que las medidas de activación han de responder a necesidades muy diferentes.

En el caso de España, la articulación de políticas activas de empleo dirigidas a la juventud ha estado marcada por las orientaciones europeas y por una normativa interna que ha ido adaptándose a las exigencias del mercado de trabajo. La reciente Ley de Empleo de 2023 incorpora de forma explícita referencias al colectivo juvenil, en un intento de modernizar la política de empleo y garantizar una mayor coherencia entre las estrategias europeas y las nacionales. Sin embargo, la eficacia real de estas medidas continúa siendo objeto de debate, pues persisten importantes déficits en la cobertura, en la coordinación institucional y en la capacidad de generar empleo estable y digno para la juventud.

El presente capítulo tiene como objetivo ofrecer una visión integral de las políticas activas de empleo juvenil en el marco de la Unión Europea, con especial atención a su recepción en el ordenamiento jurídico español. Desde la perspectiva del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, se analizarán los fundamentos conceptuales y normativos de estas políticas, los principales programas europeos, su aplicación práctica en España a través de la Ley de Empleo y los contratos formativos, así como la eficacia de dichas medidas a la luz de la evaluación empírica y de la doctrina.

La estructura del trabajo responde a esta finalidad. En primer lugar, se examinará el marco conceptual y normativo que delimita el alcance de las políticas activas de empleo juvenil. A continuación, se abordará el encuadre europeo, prestando atención a las estrategias comunitarias, la Garantía Juvenil y los instrumentos financieros que las respaldan. Posteriormente, se analizarán las políticas desarrolladas en España desde la óptica jurídico-laboral, con especial mención a la Ley de Empleo de 2023 y a los contratos formativos como herramientas de inserción laboral. El capítulo se completa con un apartado dedicado a la evaluación de impacto de estas políticas, en el que se recogen tanto los resultados alcanzados como las principales críticas doctrinales, y con una reflexión final sobre los retos y perspectivas de futuro de la juventud en el mundo del trabajo.

Con ello se pretende proporcionar al lector una visión global y crítica de un fenómeno de gran trascendencia social, económica y jurídica, que pone a prueba la capacidad del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social para garantizar la igualdad de oportunidades y la cohesión social en el contexto de la Unión Europea.

II. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO JUVENIL

1. Concepto y delimitación de las políticas activas de empleo

Las políticas activas de empleo (PAE) constituyen un conjunto de medidas de intervención pública orientadas a favorecer la empleabilidad de las personas desempleadas y a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Su configuración responde a la necesidad de superar un modelo de mera protección pasiva —centrado en

prestaciones económicas de desempleo— para avanzar hacia estrategias de activación que buscan facilitar la inserción laboral y reducir los períodos de inactividad¹.

Desde el plano jurídico, las PAE aparecen definidas en la legislación española como el “conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación dirigidos a mejorar las posibilidades de acceso al empleo” (art. 30 de la Ley de Empleo 3/2023). Este concepto, heredero de formulaciones anteriores, ha ido ampliándose con el paso del tiempo para incluir también incentivos a la contratación, medidas de autoempleo y programas específicos para colectivos con mayores dificultades, entre los que ocupa un lugar central la juventud².

La doctrina laboralista ha subrayado que el concepto de políticas activas no puede entenderse únicamente desde una perspectiva administrativa o instrumental. Su verdadera función es garantizar el derecho al trabajo reconocido constitucionalmente, lo que obliga a interpretarlas como instrumentos al servicio de la cohesión social y de la igualdad de oportunidades³. En este sentido, su delimitación jurídica debe partir de su vinculación directa con el derecho fundamental al trabajo (art. 35 CE) y con los mandatos de política social recogidos en los arts. 40 y 41 CE.

Ahora bien, el carácter “activo” de estas políticas ha generado un intenso debate doctrinal. Para algunos autores, la activación se traduce en una lógica de responsabilidad individual que desplaza al trabajador la carga de su propia empleabilidad, en ocasiones en detrimento de las garantías laborales tradicionales⁴. Desde una perspectiva crítica, se advierte que el riesgo es convertir a las PAE en meros instrumentos de gestión del

¹ Mantenemos plenamente nuestro alineamiento con las tesis propuestas con esta autora, al aseverar que las PAE nacen como alternativa a la protección pasiva y como instrumentos de inserción más activa. Vid. Aguilar González, M. C., “Desempleo de larga duración, colectivos vulnerables y la reformulación de las políticas activas de empleo”, *Lan Harremanak*, vol. 43, núm. 1, 2021, págs. 115-117.

² Sobre la evolución conceptual de las PAE y su progresiva ampliación a incentivos, formación y autoempleo. Vid. De la Rica, S., “Políticas activas de empleo: una panorámica”, *Fedea Policy Papers*, vol. 3, núm. 1, 2015, págs. 4-6.

³ En esta línea de pensamiento que conecta las PAE al derecho constitucional, al trabajo y a los principios de política social de la CE; consúltese en, Morales Ortega, J. M., “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en AA.VV. (Morales Ortega, J. M., dir.), *Jóvenes y políticas de empleo*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2017, págs. 35-38.

⁴ Concretamente, una crítica al concepto de “activación” por desplazar la carga de la empleabilidad hacia el propio individuo y las consecuencias perniciosas derivadas de dicho concepto puede observarse en, Verd Pericàs, J. M. y Rodríguez Soler, J., “El papel de las políticas activas de empleo en las trayectorias laborales inestables de la población joven”, *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, vol. 8, núm. 2, 2021, págs. 92-95.

desempleo sin abordar las causas estructurales que lo generan: precariedad, temporalidad y segmentación del mercado de trabajo, especialmente graves en el caso de los jóvenes⁵.

La delimitación de las PAE debe, por tanto, conciliar dos exigencias: por un lado, su carácter instrumental en la mejora de la empleabilidad; por otro, su función garantista como políticas públicas que deben respetar los principios de igualdad, no discriminación y estabilidad en el empleo. El reto consiste en evitar que queden reducidas a “programas temporales de inserción” y en reforzar su dimensión estructural, vinculada a la garantía de derechos laborales y sociales⁶.

En el ámbito juvenil, este debate se intensifica. Las políticas activas destinadas a los jóvenes deben delimitarse no solo en términos de servicios de orientación o formación, sino también como un cauce jurídico para articular la transición educación–empleo en condiciones dignas. La doctrina ha señalado que sin un marco normativo claro que conecte las PAE con las garantías laborales, el riesgo es perpetuar circuitos de empleo precario que apenas alivian el desempleo juvenil en el corto plazo⁷.

En definitiva, el concepto de políticas activas de empleo no puede reducirse a una mera etiqueta administrativa. En el campo del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, su delimitación implica reconocerlas como herramientas normativas que deben garantizar la empleabilidad desde una lógica de derechos, y no únicamente desde la óptica de la eficiencia económica.

2. Juventud y empleo en la doctrina laboralista

El análisis jurídico de la juventud en el mercado de trabajo plantea, en primer lugar, la cuestión de su delimitación conceptual. No existe una definición única de “joven” en el

⁵ En definitiva, se detecta una auténtica alerta sobre el riesgo de que las PAE se conviertan en mecanismos de gestión del desempleo sin atacar las verdaderas causas estructurales que subyacen en el desempleo juvenil. *Vid.* Aguilar González, M. C., “Desempleo de larga duración, colectivos vulnerables y la reformulación de las políticas activas de empleo”, *op. cit.*, págs. 118-120.

⁶ Se apuesta y defiende una concepción estructural y garantista de las PAE como políticas públicas enraizadas en derechos. *Cfr.* Junquera, Á. F., “Las políticas activas de empleo en el marco de las políticas de empleo”, *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, vol. 9, núm.1, 2024, págs. 12-14.

⁷ Así, en el análisis empírico se detecta que, sin un marco garantista, las PAE juveniles tienden a reproducir circuitos de precariedad. *Vid.* Verd Pericàs, J. M. y Rodríguez Soler, J., “El papel de las políticas activas de empleo en las trayectorias laborales inestables de la población joven”, *op. cit.*, págs. 96-98.

ámbito laboral, ya que las distintas normas han utilizado criterios diversos —edad cronológica, nivel formativo, situación de primer empleo o de transición de estudios al mercado de trabajo— para identificar al colectivo destinatario de medidas específicas⁸. La oscilación entre topes de edad (generalmente entre los 16 y 29 o 30 años) refleja la dificultad de fijar una categoría uniforme que capture la complejidad de la inserción juvenil.

La doctrina laboralista ha abordado este problema señalando que la condición juvenil no puede reducirse a un mero criterio etario, sino que debe entenderse en relación con una posición estructural en el mercado de trabajo, caracterizada por la precariedad, la temporalidad y la debilidad de la negociación colectiva⁹. Se trata de un colectivo especialmente vulnerable a la segmentación del mercado laboral, donde la dualidad entre empleo estable y empleo precario se reproduce con especial intensidad.

En esta línea de pensamiento, autores como Monereo Pérez o Vila Tierno han destacado que el estatuto jurídico-laboral de la juventud ha estado marcado históricamente por un tratamiento excepcional, que oscila entre medidas de protección y fórmulas de flexibilización contractual¹⁰. La aparición de contratos específicos (formación, prácticas, primer empleo) se explica como intento de articular la transición al trabajo, pero también ha generado críticas por consolidar un marco de relaciones laborales más inestable para los jóvenes.

Asimismo, la jurisprudencia constitucional y la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea han incidido en que cualquier regulación diferenciada para la juventud debe ser compatible con los principios de igualdad y no discriminación¹¹[4]. El reconocimiento de la juventud como categoría de política laboral no habilita a introducir limitaciones

⁸ En este sentido, podemos encontrar definiciones normativas diversas: contratos formativos, políticas de empleo autonómicas y comunitarias; véase en, Aguilar González, M. C., “Desempleo de larga duración, colectivos vulnerables y la reformulación de las políticas activas de empleo”, *op. cit.*, págs. 121-123.

⁹ En definitiva, entendemos que habrá que abordar un análisis profundo del carácter estructural de la precariedad juvenil. *Cfr.* Verd Pericàs, J. M. y Rodríguez Soler, J., “El papel de las políticas activas de empleo en las trayectorias laborales inestables de la población joven”, *op. cit.*, págs. 98-100.

¹⁰ Sobre el estatuto jurídico-laboral excepcional de los jóvenes y la crítica a la flexibilidad contractual, véase en, AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, Ediciones Laborum, Murcia, 2023, págs. 215-219.

¹¹ Compatibilidad de medidas diferenciadas con los principios de igualdad y no discriminación. *Vid.* Morales Ortega, J. M., “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, *op. cit.*, págs. 41-43.

injustificadas en derechos básicos, sino que debe articularse como acción positiva destinada a favorecer la igualdad real de oportunidades.

Desde la perspectiva más crítica, parte de la doctrina advierte que el riesgo es convertir la “juventud” en un espacio jurídico de excepción: un terreno donde las garantías laborales se reducen bajo el argumento de facilitar la inserción. Frente a ello, se insiste en que las políticas activas deben configurarse como derechos subjetivos de empleabilidad, no como meras concesiones discrecionales de la Administración¹².

2.1. El tratamiento del empleo juvenil en el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

El tratamiento jurídico del empleo juvenil en España ha estado condicionado por la tensión permanente entre dos objetivos contrapuestos: fomentar la inserción laboral de los jóvenes y, al mismo tiempo, garantizar sus derechos laborales en igualdad de condiciones con el resto de trabajadores. Esta dualidad ha marcado históricamente las políticas laborales destinadas al colectivo juvenil y ha influido en la evolución normativa desde los años ochenta hasta las reformas más recientes¹³.

En el marco del Derecho del Trabajo, la juventud ha sido objeto de un tratamiento singular a través de figuras contractuales específicas, como el contrato para la formación y el aprendizaje, el contrato en prácticas o los programas de primer empleo. Estos instrumentos, concebidos inicialmente como mecanismos de transición entre la educación y el trabajo, han oscilado entre una finalidad formativa y otra claramente flexibilizadora del mercado laboral¹⁴. En muchos casos, su aplicación práctica ha derivado en empleos

¹² Sobre una crítica a la juventud como “espacio jurídico de excepción” y propuesta de reconocimiento de derechos subjetivos de empleabilidad, consúltase en, Suárez Corujo, B., “Autoempleo (y emprendimiento) juvenil: ¿Ahuyentar a los jóvenes de los derechos y garantía laborales?”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 35, núm. 1, 2017, págs. 154-156.

¹³ *Vid.* Morales Ortega, J. M., “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, *op. cit.*, págs. 39-41.

¹⁴ En esta línea, puede consultarse un análisis doctrinal muy completo del contrato formativo y su doble función: inserción laboral y flexibilización del mercado, en: Moreno Gené, J., “El contrato para la formación y el aprendizaje: un nuevo intento de fomento del empleo juvenil mediante la cualificación profesional de los jóvenes en régimen de alternancia”, *Temas Laborales*, vol. 116, núm. 1, 2012, págs. 45-49.

de baja remuneración y alta rotación, cuestionando su eficacia real como vías de inserción estable.

La doctrina laboralista española ha debatido ampliamente sobre la legitimidad de este tratamiento diferenciado. Si bien se admite que los jóvenes precisan de un marco normativo adaptado a su proceso de integración profesional, se insiste en que ello no puede traducirse en un régimen de menor protección o en una flexibilización permanente de sus condiciones de trabajo. Concretamente, y en palabras del profesor Monereo Pérez, la juventud no puede convertirse en “una categoría jurídica degradada”, sino que debe situarse en el núcleo de la tutela del Derecho del Trabajo, como expresión del principio de igualdad material¹⁵.

Por su parte, el Sistema de la Seguridad Social ha incorporado también instrumentos dirigidos a los jóvenes, especialmente en el ámbito de la cotización reducida para contratos formativos o de prácticas. Sin embargo, estos mecanismos suelen estar más orientados a incentivar la contratación empresarial que a garantizar una protección social efectiva. La intermitencia en el empleo juvenil y la alta rotación contractual provocan lagunas de cotización que dificultan la posterior consolidación de derechos sociales¹⁶.

Desde una perspectiva crítica, se ha señalado que la política de empleo juvenil en España se ha centrado excesivamente en la flexibilización contractual, en detrimento de la creación de itinerarios de calidad que combinen formación, estabilidad y protección¹⁷. Esta orientación ha contribuido a consolidar un modelo de inserción precaria, que a su vez alimenta las desigualdades estructurales del mercado de trabajo¹⁸.

La Ley 3/2023, de Empleo, ofrece una oportunidad para reequilibrar este modelo, al reconocer de forma expresa la necesidad de diseñar políticas activas que combinen el

¹⁵ El autor defiende un estatuto jurídico igualitario de la juventud dentro del Derecho del Trabajo. Cfr. AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, Ediciones Laborum, Murcia, 2023, págs. 220-224.

¹⁶ Un análisis sobre los vacíos de cotización y las limitaciones del sistema de Seguridad Social para los jóvenes, puede consultarse en: Ruiz Santamaría, J. L., “Parámetros esenciales y retos del sistema español de protección social y laboral de las personas jóvenes”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia (RIDJ)*, vol. 33, núm.1, 2025, págs. 60-63.

¹⁷ Sin acompañarse de itinerarios de empleo estables ni de políticas estructurales de garantía laboral. Cfr. De la Rica, S., “Políticas activas de empleo: una panorámica”, *Fedea Policy Papers*, vol. 3, núm.1, 2015, pág. 8.

¹⁸ Un claro ejemplo de esta crítica a la orientación excesivamente contractualista de las políticas de empleo juvenil en España se puede apreciar en, *Ibidem.*, págs. 9 y ss.

enfoque formativo con la garantía de derechos laborales. No obstante, su eficacia dependerá de la capacidad real de articular una coordinación entre los servicios públicos de empleo, los agentes sociales y las comunidades autónomas, de modo que las medidas no se limiten a programas transitorios, sino que configuren una política estructural de empleo juvenil¹⁹.

En suma, el tratamiento jurídico del empleo juvenil en el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social revela una tensión no resuelta entre flexibilidad y protección. Las políticas de empleo destinadas a los jóvenes deben superar la lógica de la excepcionalidad y consolidarse como verdaderos derechos subjetivos de inserción y estabilidad laboral.

2.2. Perspectiva sociolaboral y multidisciplinar

El fenómeno del empleo juvenil no puede ser comprendido plenamente desde una mirada exclusivamente jurídico-normativa. Su complejidad exige una aproximación sociolaboral y multidisciplinar que integre factores económicos, educativos y sociales. El Derecho del Trabajo, al articular respuestas jurídicas frente a los problemas del empleo, no actúa de forma aislada: su eficacia depende del diálogo con la sociología, la economía del trabajo y la psicología social²⁰.

En el caso español y europeo, la persistencia del desempleo juvenil revela fallas estructurales que van más allá de la regulación jurídica. La segmentación del mercado de trabajo, la débil conexión entre el sistema educativo y las necesidades productivas, así como la precarización de las trayectorias laborales, constituyen dimensiones que deben ser analizadas desde un enfoque interdisciplinar²¹. Las políticas activas de empleo solo pueden evaluarse correctamente si se tienen en cuenta estos elementos contextuales.

¹⁹ La Ley 3/2023 marca una posible inflexión en la articulación de políticas activas con garantía de derechos. Dicha apreciación puede observarse en, Junquera, Á. F., “Las políticas activas de empleo en el marco de las políticas de empleo”, *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, vol. 9, núm. 1, 2024, págs. 18-20.

²⁰ *Id.* AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, *op. cit.*, págs. 215-219.

²¹ *Cfr.* Verd Pericàs, J. M. y Rodríguez Soler, J., “El papel de las políticas activas de empleo en las trayectorias laborales inestables de la población joven”, *op. cit.*, págs. 96-99.

Desde la perspectiva sociológica, la juventud se encuentra en una posición de transición vital y laboral, caracterizada por la inestabilidad. No se trata únicamente de falta de empleo, sino de una experiencia prolongada de incertidumbre y rotación laboral. La literatura reciente pone de relieve que la condición juvenil se asocia a la vulnerabilidad social, lo que afecta tanto a la autonomía económica como al ejercicio pleno de derechos laborales y de ciudadanía²².

Los estudios de corte económico inciden, por su parte, en que la eficacia de las políticas activas depende en gran medida de la capacidad de los Estados para invertir sostenidamente en formación, orientación y programas de inserción. En contextos de austeridad presupuestaria, estas políticas suelen reducirse a medidas de corto plazo con bajo impacto estructural. De ahí la importancia de dotarlas de una visión estratégica y de largo recorrido, coherente con las transformaciones del mercado de trabajo europeo²³.

El enfoque multidisciplinar permite, además, subrayar el papel de los servicios públicos de empleo como agentes mediadores entre la norma y la realidad social. Su función no debe limitarse a la gestión administrativa, sino orientarse hacia una actuación personalizada y acompañada, especialmente en el caso de jóvenes con menor cualificación o en riesgo de exclusión. Esta dimensión humana y social del empleo —frecuentemente olvidada en el discurso normativo— constituye un componente esencial para el éxito de las políticas activas²⁴.

Por último, la perspectiva sociolaboral demanda una lectura crítica del propio Derecho del Trabajo. En la medida en que este debe responder a las nuevas realidades de la juventud —digitalización, movilidad, economía de plataformas—, resulta imprescindible una adaptación normativa que preserve la función tutelar del Derecho sin renunciar a su capacidad transformadora. La interdisciplinariedad se convierte así en un requisito de legitimidad del Derecho del Trabajo contemporáneo²⁵.

²² Cfr. Aguilar González, M. C., “Desempleo de larga duración, colectivos vulnerables y la reformulación de las políticas activas de empleo”, *op. cit.*, págs. 121-123.

²³ Cfr. De la Rica, S., “Políticas activas de empleo: una panorámica”, *op. cit.*, págs. 9-11.

²⁴ Sobre la componente humana en el empleo y su especial referencia a los jóvenes, consúltense en, Junquera, Á. F., “Las políticas activas de empleo en el marco de las políticas de empleo”, *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, *op. cit.*, págs. 21-24.

²⁵ Vid. AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *op. cit.*, págs. 219-221.

III. EL ENCUADRE EUROPEO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO JUVENIL

1. Estrategias europeas de empleo y juventud. Estrategia Europea de Empleo, Estrategia Europa 2020 y Pilar Europeo de Derechos Sociales

El enfoque europeo de las políticas activas de empleo juvenil se asienta sobre un proceso histórico de coordinación de políticas laborales iniciado en la década de 1990, que culminó con la creación de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) en 1997. Este marco, incorporado posteriormente al Tratado de Ámsterdam, estableció las bases de una gobernanza multinivel en materia de empleo, articulando un sistema de directrices comunes que los Estados miembros deben adaptar a sus políticas nacionales²⁶.

La EEE introdujo un cambio de paradigma al considerar el empleo no solo como resultado del crecimiento económico, sino como objetivo prioritario de las políticas comunitarias. Desde entonces, la Unión Europea ha promovido la “activación” de los mercados laborales mediante la mejora de la empleabilidad, la adaptabilidad de los trabajadores y la igualdad de oportunidades. Estas ideas sirvieron de antecedente para la posterior Estrategia de Lisboa (2000–2010) y, más tarde, para la Estrategia Europa 2020, que incorporó objetivos cuantificables sobre empleo juvenil y reducción del abandono escolar temprano²⁷.

Dentro de este marco, el desempleo juvenil se identificó como uno de los principales desafíos sociales de la Unión, especialmente tras la crisis financiera de 2008. En respuesta, la Comisión Europea reforzó su compromiso mediante iniciativas específicas, como la Iniciativa de Empleo Juvenil (Youth Employment Initiative, YEI) y, sobre todo, la Garantía Juvenil (Youth Guarantee), lanzada en 2013, que pretendía asegurar que todos los jóvenes menores de 25 años recibieran una oferta de empleo, formación o prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o finalizar sus estudios²⁸.

²⁶ Vid. Morales Ortega, J. M., “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, *op. cit.*, págs. 30-33.

²⁷ Vid. Junquera, Á. F., “Las políticas activas de empleo en el marco de las políticas de empleo”, *op. cit.*, págs. 25-27.

²⁸ Vid. Sánchez-Rodas Navarro, C., “La garantía juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España”, *Revista Derecho Social y Empresa*, vol. 1, núm. 1, 2014, págs. 35-38.

El desarrollo de estas políticas refleja un tránsito desde una concepción económica del empleo hacia un enfoque más social y de derechos, plasmado en el Pilar Europeo de Derechos Sociales (2017). Este documento, proclamado por el Parlamento, el Consejo y la Comisión, consagra el derecho a la educación y a la formación permanente, el acceso a un empleo de calidad y la protección social adecuada, configurando un auténtico “constitucionalismo social europeo” en materia de empleo y juventud²⁹.

Sin embargo, la efectividad de estas estrategias ha sido desigual entre los Estados miembros. España, pese a haber incorporado formalmente los principios europeos en sus normativas (especialmente a través de la Ley de Empleo y de los Planes Nacionales de Empleo), continúa presentando tasas de desempleo juvenil muy superiores a la media comunitaria, lo que evidencia una brecha entre el diseño europeo y la implementación nacional. Diversos estudios señalan que las diferencias institucionales, la fragmentación competencial y la falta de inversión sostenida han limitado el impacto real de la Garantía Juvenil en el contexto español³⁰.

La evolución del marco europeo demuestra que las políticas activas de empleo juvenil solo alcanzan eficacia si se acompañan de un compromiso político y presupuestario firme. La experiencia comparada muestra que los países con servicios públicos de empleo fuertes y sistemas educativos coordinados con el mercado laboral —como Alemania, Dinamarca o los Países Bajos— han logrado mejores resultados, lo que confirma la importancia de las estructuras institucionales frente a la mera transposición formal de directrices europeas³¹.

En definitiva, la Unión Europea ha contribuido de manera decisiva a configurar el modelo actual de políticas activas de empleo juvenil en los Estados miembros. Sin embargo, su éxito depende de la capacidad de los sistemas nacionales para adaptar el marco comunitario a sus propias realidades, evitando que las estrategias se conviertan en

²⁹ Cfr. AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, *op. cit.*, págs. 223-225.

³⁰ Sobre un análisis sobre las tasas de desempleo juvenil en el ámbito de la Unión Europea y sus consecuencias, puede consultarse en, García Ríos, J. L., *Una perspectiva europea y española del Sistema de Garantía Juvenil*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2016, págs. 55-60.

³¹ *Vid.* Verd Pericàs, J. M. y Rodríguez Soler, J., “El papel de las políticas activas de empleo en las trayectorias laborales inestables de la población joven”, *op. cit.*, págs. 100-103.

programas simbólicos sin efecto real sobre la empleabilidad y la cohesión social de la juventud.

2. La Garantía Juvenil como instrumento clave

La Garantía Juvenil (Youth Guarantee) se ha consolidado como el principal instrumento de la Unión Europea para hacer frente al desempleo juvenil. Su origen se remonta a la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013, en la que se instaba a los Estados miembros a garantizar que todos los jóvenes menores de 25 años recibieran, en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o finalizar sus estudios, una oferta de empleo, educación continua o prácticas formativas de calidad³².

Este mecanismo se fundamenta en la idea de que la juventud constituye un grupo con necesidades específicas, y que la intervención pública debe ser temprana y personalizada³³.

Desde una perspectiva jurídica, la Garantía Juvenil no es un instrumento normativo de carácter vinculante, sino una recomendación de soft law basada en la cooperación entre los Estados y las instituciones europeas.³⁴

El principal problema reside en su implementación práctica. La experiencia española, iniciada con el Real Decreto-ley 8/2014 y consolidada mediante sucesivos planes nacionales, ha revelado importantes dificultades en su desarrollo: la escasa coordinación entre administraciones, la baja tasa de inscripción de los jóvenes en el sistema, la complejidad burocrática y la limitada capacidad de los servicios públicos de empleo para ofrecer itinerarios individualizados³⁵.

³² Vid. Sánchez-Rodas Navarro, C., “La garantía juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España”, *Revista Derecho Social y Empresa*, vol. 1, núm. 1, 2014, págs. 35-36.

³³ Se trata, en definitiva, de trasladar al ámbito europeo una lógica de activación inclusiva, orientada no solo a reducir las tasas de desempleo, sino también a evitar el deterioro de las trayectorias laborales y sociales de los jóvenes. Vid. Morales Ortega, J. M., “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, *op. cit.*, págs. 42-44.

³⁴ No obstante, y como se ha puesto de manifiesto por parte de algún sector doctrinal, su aprobación marcó un cambio cualitativo en la política de empleo de la Unión, al reconocer explícitamente el derecho de la juventud a recibir un apoyo efectivo para la inserción laboral. Vid. García Ríos, J. L., *Una perspectiva europea y española del Sistema de Garantía Juvenil*, *op. cit.*, págs. 52-55.

³⁵ A ello se suma la falta de evaluación sistemática de los resultados y la insuficiente dotación presupuestaria en comparación con otros países europeos. Para profundizar, consúltense en, Rodríguez-Piñero y Bravo-

La doctrina ha destacado que el éxito de la Garantía Juvenil depende en gran medida de la calidad de las ofertas y del seguimiento posterior, más que de la mera inserción estadística. No basta con ofrecer un empleo o una práctica; es necesario asegurar que dichas oportunidades sean dignas, estables y acordes con la cualificación de los jóvenes³⁶. En caso contrario, la política se convierte en un instrumento de gestión coyuntural del desempleo, sin transformar las causas estructurales de la precariedad juvenil.

Asimismo, la Garantía Juvenil ha abierto un interesante debate sobre la posible configuración de derechos sociales europeos. Aunque se trata de una recomendación, su progresiva institucionalización y su vinculación con los fondos del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y la Iniciativa de Empleo Juvenil (YEI) apuntan hacia una mayor juridificación de la acción social de la Unión. Esta tendencia, enmarcada en el Pilar Europeo de Derechos Sociales, refuerza la noción de un “derecho europeo del empleo” en construcción³⁷.

Finalmente, diversos autores han señalado que la Garantía Juvenil representa un campo de experimentación para el diálogo entre niveles de gobierno —europeo, estatal, autonómico y local—. Su éxito requiere una gobernanza colaborativa y una concepción integradora de las políticas activas, que combine la dimensión económica con la social y garantice la participación de los interlocutores sociales³⁸.

En suma, la Garantía Juvenil constituye un hito en la evolución de las políticas de empleo de la Unión Europea. Sin embargo, su efectividad depende menos del diseño normativo que de la capacidad de los Estados para articular instrumentos reales de acompañamiento, formación y empleo digno. La activación juvenil solo será efectiva si se asienta sobre la base de los derechos laborales y sociales, y no exclusivamente sobre la lógica de la empleabilidad.

Ferrer, M., Valdés Dal-Ré, F. y Casas Baamonde, M. E., “El Real Decreto-Ley 8/2014. Garantía Juvenil y nuevo marco territorial de las políticas de empleo”, *Relaciones Laborales*, vol. 30, núm. 9, 2014, págs. 7-10.

³⁶ *Id.* González Díaz, F. A., “La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, vol. 181, núm. 1, 2015, págs. 40-43.

³⁷ *Cfr.* AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, *op. cit.*, págs. 225-228.

³⁸ *Id.* Hierro Hierro, F. J., “Jóvenes y políticas públicas de empleo: historia de un desencuentro”, en AA.VV. *Actas del VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS)*, Editorial Dykinson, Bilbao, 2021, págs. 115-118.

2.1. Notas esenciales sobre el origen y desarrollo en el marco de la Unión Europea

El origen de la Garantía Juvenil se enmarca en la evolución del modelo europeo de coordinación de las políticas de empleo. Tras la aprobación del Tratado de Maastricht en 1992, y la posterior consolidación de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) con el Tratado de Ámsterdam en 1997, la Unión Europea asumió un papel más activo en el ámbito laboral, sin llegar a una armonización plena. La Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil supuso, en este contexto, el paso más relevante hacia la creación de un sistema común de respuesta ante el desempleo juvenil³⁹.

La propuesta se gestó en un momento de crisis económica y social profunda. Entre 2008 y 2013, la tasa de desempleo juvenil superó en varios Estados miembros el 50 %, lo que provocó la denominada “generación perdida” europea. En respuesta, la Comisión, el Parlamento y el Consejo acordaron una actuación conjunta orientada a ofrecer a cada joven una oportunidad efectiva de empleo, formación o prácticas en un periodo limitado de tiempo⁴⁰.

A diferencia de las políticas nacionales, la Garantía Juvenil nació con una vocación integradora y preventiva. Pretendía intervenir antes de que el desempleo se cronificara, reforzando la cooperación entre los servicios públicos de empleo, los sistemas educativos y los interlocutores sociales. Además, su diseño introdujo una metodología basada en los denominados “Planes Nacionales de Implementación”⁴¹, en los que cada Estado miembro debía adaptar las directrices europeas a su realidad institucional.

El financiamiento de la Garantía Juvenil se articuló inicialmente a través del Fondo Social Europeo (FSE) y, posteriormente, mediante la Iniciativa de Empleo Juvenil (YEI)⁴². Desde la doctrina laboral europea, se ha subrayado que la Garantía Juvenil

³⁹ Vid. Consejo de la Unión Europea, *Recomendación de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil*, DOUE C 120/1, 26 de abril de 2013, págs. 1-4.

⁴⁰ Cfr. Morales Ortega, J. M., “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en AA.VV. (Morales Ortega, J. M., dir.), *Jóvenes y políticas de empleo*, op. cit., págs. 42-44.

⁴¹ Vid. García Ríos, J. L., *Una perspectiva europea y española del Sistema de Garantía Juvenil*, op. cit., págs. 50-55.

⁴² Este respaldo económico permitió poner en marcha programas de orientación, formación y contratación, si bien con resultados desiguales entre los Estados. Las diferencias en capacidad administrativa, coordinación territorial y recursos humanos determinaron en gran medida la eficacia del sistema. Véase en,

representa el ejemplo más claro del soft law con efectos normativos indirectos, en tanto que, aunque no vinculante, genera obligaciones políticas y programáticas para los Estados. En este sentido, se ha destacado su contribución a la construcción progresiva de un derecho social europeo emergente, que redefine el papel de la Unión en la protección de los grupos más vulnerables, especialmente los jóvenes⁴³.

Asimismo, la Garantía Juvenil introdujo un elemento novedoso: el reconocimiento de la responsabilidad compartida entre las instituciones europeas y los Estados miembros. La activación del empleo juvenil dejó de ser un asunto estrictamente nacional para convertirse en una cuestión de interés común. Esta nueva dimensión supranacional ha impulsado un proceso de europeización del derecho del empleo, con impacto en la legislación interna de los Estados, incluida España⁴⁴.

En definitiva, la Garantía Juvenil no solo constituye una política de empleo, sino también un instrumento político y jurídico de integración social europea, al situar la cuestión del trabajo juvenil en el núcleo de la agenda comunitaria. Su desarrollo marca el tránsito de la Unión de un enfoque meramente económico hacia una concepción más social del mercado de trabajo, alineada con los valores del Pilar Europeo de Derechos Sociales y con la noción de trabajo decente promovida por la Organización Internacional del Trabajo.

2.2. Implementación en España: luces y sombras

La transposición de la Garantía Juvenil al ordenamiento jurídico español se llevó a cabo a través del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, que estableció el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, posteriormente reformado por la Ley 18/2014, de 15 de octubre, y sucesivamente adaptado en los planes de empleo juvenil aprobados por el Gobierno⁴⁵.

Sánchez-Rodas Navarro, C., “La garantía juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España”, *Revista Derecho Social y Empresa*, *op. cit.*, págs. 37-39.

⁴³ Cfr. AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, *op. cit.*, págs. 226-228.

⁴⁴ *Id.* González Díaz, F. A., “La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, *op. cit.*, págs. 43-46.

⁴⁵ Esta regulación pretendía articular una red integrada de servicios para jóvenes menores de 30 años —en

El objetivo declarado era doble: por un lado, mejorar la empleabilidad juvenil mediante itinerarios personalizados de formación, orientación y prácticas; por otro, facilitar la contratación estable a través de incentivos económicos a las empresas. Sin embargo, el diseño normativo se vio pronto lastrado por una ejecución fragmentada y una falta de coordinación efectiva entre las distintas administraciones competentes. La descentralización del sistema público de empleo, aunque constitucionalmente legítima, generó una dispersión de programas y criterios que dificultó la consolidación de una estrategia coherente a nivel estatal⁴⁶.

A nivel operativo, los informes de evaluación y la doctrina especializada han destacado el escaso nivel de inscripción de jóvenes en el sistema, atribuible a la complejidad burocrática y a las limitaciones tecnológicas de la plataforma estatal⁴⁷.

Además, la mayoría de las actuaciones se concentraron en subvenciones a la contratación temporal y en programas de formación de corta duración, con resultados limitados en términos de estabilidad y calidad del empleo. Según estudios recientes, menos del 20 % de los jóvenes participantes accedieron a un empleo de carácter indefinido tras su paso por el programa⁴⁸.

Desde el punto de vista doctrinal, se ha criticado la tendencia a instrumentalizar la Garantía Juvenil como un programa de gestión del desempleo, en lugar de un verdadero derecho de inserción laboral⁴⁹. No obstante, también deben reconocerse aspectos positivos. La Garantía Juvenil ha contribuido a reforzar la cooperación entre el Estado, las comunidades autónomas y los interlocutores sociales; ha permitido la canalización de

atención a la realidad demográfica y al retraso en la emancipación—, ampliando el ámbito de aplicación respecto del modelo europeo, limitado inicialmente a menores de 25 años. Para profundizar sobre esta materia, consúltense en, Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel, Valdés Dal-Ré, Fernando y Casas Baamonde, M. E., “El Real Decreto-Ley 8/2014. Garantía Juvenil y nuevo marco territorial de las políticas de empleo”, *Relaciones Laborales*, *op. cit.*, págs. 10-14.

⁴⁶ Cfr. Hierro Hierro, F. J., “Jóvenes y políticas públicas de empleo: historia de un desencuentro”, en *Actas del VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS)*, *op. cit.*, págs. 118-121.

⁴⁷ Sin embargo, Esta dificultad inicial, unida a la falta de campañas informativas efectivas, redujo de forma significativa el alcance real de la medida durante sus primeros años de vigencia. *Vid.* García Ríos, J. L., *Una perspectiva europea y española del Sistema de Garantía Juvenil*, *op. cit.*, págs. 61-64.

⁴⁸ Cfr. González Díaz, F. A., “La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, *op. cit.*, págs. 46-49.

⁴⁹ En este sentido, se ha señalado que la ausencia de una evaluación sistemática de resultados y la falta de mecanismos de control eficaces sobre las empresas beneficiarias de ayudas públicas han debilitado su legitimidad social y jurídica. *Vid.* Sánchez-Rodas Navarro, C., “La garantía juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España”, *Revista Derecho Social y Empresa*, *op. cit.*, págs. 39-41.

fondos europeos hacia programas de empleo juvenil, y ha favorecido la profesionalización de los servicios de orientación laboral. Asimismo, su integración en la Ley 3/2023, de Empleo, y la vinculación con el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) ofrecen una oportunidad para consolidar un modelo más estable y coordinador de políticas activas de empleo juvenil⁵⁰.

Pese a estos avances, el balance global continúa siendo ambivalente. La falta de continuidad de los programas, su dependencia de los ciclos presupuestarios europeos y la ausencia de una evaluación homogénea siguen siendo los principales déficits del sistema. España ha adoptado las directrices europeas, pero aún no ha logrado convertir la Garantía Juvenil en una política estructural de empleo joven, articulada como un derecho efectivo y no como una expectativa condicional.

3. La financiación europea: Iniciativa de Empleo Juvenil y Fondo Social Europeo Plus (FSE+)

La financiación constituye uno de los pilares esenciales de las políticas activas de empleo juvenil en el ámbito europeo. La Iniciativa de Empleo Juvenil (Youth Employment Initiative, YEI), puesta en marcha en 2013, y el actual Fondo Social Europeo Plus (FSE+), operativo desde 2021, representan los principales instrumentos financieros de la Unión para apoyar la implementación de la Garantía Juvenil y de las políticas de activación laboral dirigidas a los jóvenes. La YEI nació con el propósito de ofrecer financiación adicional a las regiones de la Unión con tasas de desempleo juvenil superiores al 25 %. Su estructura inicial combinaba fondos específicos con aportaciones del Fondo Social Europeo (FSE), garantizando así la cofinanciación entre la Unión y los Estados miembros. Este modelo permitió destinar recursos significativos —más de 8.000 millones de euros en el periodo 2014-2020— a programas de inserción laboral, formación dual y orientación profesional⁵¹.

⁵⁰ Cfr. AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, op. cit., págs. 228-230.

⁵¹ Vid. Comisión Europea, *Youth Employment Initiative: Implementation Report 2020*, Bruselas, 2020, págs. 5-7.

Sin embargo, desde su origen se identificaron deficiencias de diseño. La complejidad burocrática de los mecanismos de gestión, la falta de criterios uniformes para la evaluación de resultados y la disparidad entre regiones en la ejecución presupuestaria dificultaron la eficacia de la YEI⁵².

El nuevo Fondo Social Europeo Plus (FSE+), establecido por el Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, ha pretendido corregir esas limitaciones. El FSE+ integra en un único marco financiero diversos instrumentos previos (el antiguo FSE, la YEI, el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas y el Programa de Empleo e Innovación Social), con el fin de simplificar la gestión y aumentar la coherencia de la financiación europea en materia social y laboral⁵³.

En el contexto de la juventud, el FSE+ mantiene una prioridad específica: destinar al menos un 12,5 % de sus recursos a medidas de apoyo al empleo juvenil en los Estados miembros con tasas de paro superiores a la media de la Unión. Esta orientación presupuestaria refuerza el compromiso político de la Unión con la activación de los jóvenes, vinculando de manera más estrecha la financiación al cumplimiento de los objetivos del Pilar Europeo de Derechos Sociales y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁵⁴.

Desde el punto de vista jurídico, la cofinanciación europea plantea un desafío relevante: la necesidad de garantizar una trazabilidad clara del gasto público y una rendición de cuentas efectiva. La Comisión Europea ha instado reiteradamente a los Estados miembros a mejorar sus sistemas de control y evaluación, con el fin de asegurar que los fondos se destinen a programas que realmente promuevan empleos sostenibles y formación de calidad. En el caso español, los informes de la Intervención General de la

⁵² Concretamente, en algunos Estados de la Unión Europea, como España e Italia, se evidenció una escasa capacidad administrativa para absorber los fondos europeos, lo que retrasó la puesta en marcha de proyectos y generó tasas de ejecución muy bajas durante los primeros años. *Vid.* Sánchez-Rodas Navarro, C., “La garantía juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España”, *Revista Derecho Social y Empresa*, *op. cit.*, págs. 41-43.

⁵³ *Vid.* Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+)*, DOUE L 231, 30 de junio de 2021, págs. 21-43.

⁵⁴ *Cfr.* AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, *op. cit.*, págs. 230-232.

Administración del Estado (IGAE) y del Tribunal de Cuentas Europeo han advertido deficiencias en el seguimiento y evaluación de las actuaciones financiadas, así como un riesgo de dispersión de los recursos⁵⁵.

En términos de impacto, los fondos europeos han sido fundamentales para sostener el conjunto de políticas activas de empleo juvenil en España. Sin la aportación comunitaria, el margen presupuestario nacional habría sido claramente insuficiente para mantener los programas de orientación, formación y empleo joven. No obstante, el exceso de dependencia de financiación externa también plantea el riesgo de que las políticas carezcan de estabilidad una vez concluido el ciclo financiero europeo⁵⁶.

4. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de empleo juvenil

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha desempeñado un papel determinante en la configuración del marco jurídico del empleo juvenil, tanto en lo relativo a la igualdad de trato como a la protección frente a la precariedad. Aunque la Unión carece de una competencia legislativa directa en materia de empleo, la interpretación expansiva de los principios de no discriminación, libre circulación y protección social ha permitido al Tribunal construir un cuerpo doctrinal de gran influencia sobre las políticas nacionales.

Una de las primeras aproximaciones del TJUE al ámbito juvenil se produjo en el asunto C-144/04, Mangold c. Helm (Sentencia de 22 de noviembre de 2005), en el que el Tribunal declaró contraria al Derecho de la Unión una normativa alemana que autorizaba contratos temporales por razón de edad. Esta decisión consolidó el principio general de

⁵⁵ Vid. Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe especial n.º 6/2021: Empleo juvenil – Los programas de la UE han ayudado a algunos jóvenes a encontrar trabajo, pero no han reducido el desempleo juvenil*, Luxemburgo, 2021, págs. 15-18.

⁵⁶ Por ello, buena parte de la doctrina laboralista subraya la necesidad de evolucionar desde una política reactiva y subvencionada hacia una política estructural de empleo juvenil, integrada en la planificación ordinaria de los presupuestos nacionales y en los sistemas permanentes de protección social. Solo de ese modo podrá garantizarse que los fondos europeos actúen como complemento estratégico y no como sustituto del esfuerzo estatal. Vid. Junquera, Á. F., “Las políticas activas de empleo en el marco de las políticas de empleo”, *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, op. cit., págs. 27-29.

prohibición de discriminación por edad como principio fundamental del Derecho comunitario, dotándolo de efecto directo horizontal⁵⁷.

Posteriormente, en el asunto C-555/07, *Kücükdeveci c. Swedex GmbH* (Sentencia de 19 de enero de 2010), el TJUE reforzó esta línea al declarar que la exclusión de los períodos de empleo anteriores a los 25 años a efectos del cómputo de antigüedad vulneraba el principio de no discriminación por edad.⁵⁸

A partir de estas decisiones, la jurisprudencia del TJUE ha extendido la lógica antidiscriminatoria a ámbitos relacionados con el acceso al empleo, la formación profesional y las condiciones laborales. La doctrina comunitaria ha insistido en que la promoción del empleo juvenil no puede servir de pretexto para introducir regímenes menos garantistas⁵⁹.

El impacto de esta jurisprudencia se ha dejado sentir también en España, donde las reformas laborales y las políticas activas de empleo han debido adaptarse al marco europeo. La Ley 3/2023, de Empleo, incorpora expresamente la exigencia de garantizar la igualdad de oportunidades y de trato, reflejando la influencia del Derecho de la Unión en la configuración de las políticas nacionales⁶⁰.

De manera indirecta, las decisiones del TJUE han contribuido asimismo a fortalecer la idea de un “derecho social europeo implícito”, en el que los principios de igualdad, dignidad y estabilidad laboral actúan como ejes interpretativos de la acción pública. Esta

⁵⁷ Aportación jurisprudencial de enorme valor clarificador, pues su doctrina resultó esencial para la protección de las personas trabajadoras jóvenes frente a prácticas contractuales que, bajo el pretexto de facilitar su acceso al empleo, podían vulnerar el principio de igualdad. *Vid.* Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-144/04, *Werner Mangold c. Rüdiger Helm*, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Rec. 2005, pág. I-9981, apartados 63-78.

⁵⁸ Concretamente, esta sentencia reafirmó el carácter imperativo de la igualdad intergeneracional, aplicable también en las relaciones privadas *Vid.* Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-555/07, *Seda Küçükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG*, Sentencia de 19 de enero de 2010, Rec. 2010, pág. I-365, apartados 26-35.

⁵⁹ En este sentido, el Tribunal ha sostenido que toda diferenciación basada en la edad debe estar objetivamente justificada y ser proporcional al objetivo perseguido. *Cfr.* AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, *op. cit.*, págs. 233-235.

⁶⁰ *Vid.* Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 51, 1 de marzo de 2023, art. 3 y Disposición Adicional sexta.

tendencia se conecta con el desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales (2017) y con la progresiva consolidación de un enfoque garantista en la política de empleo juvenil⁶¹.

La jurisprudencia europea, por tanto, ha servido como catalizador de un modelo de activación inclusiva, en el que la protección de los derechos fundamentales y la promoción del empleo no son objetivos contrapuestos, sino complementarios. Su recepción en el ámbito interno exige, sin embargo, un esfuerzo continuado de interpretación y adaptación, de modo que las políticas activas dirigidas a la juventud mantengan su eficacia sin sacrificar su dimensión de garantía laboral⁶².

IV. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO JUVENIL EN ESPAÑA DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICO-LABORAL

1. La Ley de Empleo (Ley 3/2023) y su tratamiento del colectivo juvenil

La aprobación de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, ha supuesto un hito relevante en la configuración de las políticas activas en España, al introducir un marco jurídico renovado que pretende integrar los principios europeos con la realidad nacional. Esta norma, que deroga el antiguo Texto Refundido de la Ley de Empleo de 2015, parte de una concepción más amplia del derecho al empleo y subraya la dimensión garantista del mismo, incorporando expresamente la igualdad de oportunidades, la orientación a resultados y la personalización de las políticas públicas de activación⁶³.

El texto legal refuerza el papel del Sistema Nacional de Empleo (SNE) como eje vertebrador de las políticas activas, integrando los servicios estatales y autonómicos en una red coordinada bajo el principio de “gobernanza compartida”. Desde la perspectiva jurídico-laboral, este modelo busca superar la fragmentación institucional que había limitado la eficacia de las políticas anteriores. No obstante, la coordinación

⁶¹ Cf: Morales Ortega, J. M., “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en AA.VV. (Morales Ortega, J. M. dir.), *Jóvenes y políticas de empleo*, *op. cit.*, págs. 45-47.

⁶² Vid. Junquera, Á. F., “Las políticas activas de empleo en el marco de las políticas de empleo”, *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, *op. cit.*, págs. 29-31.

⁶³ Vid. Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 51, 1 de marzo de 2023, Preámbulo y art. 1.

interadministrativa continúa siendo uno de los mayores desafíos prácticos para la efectividad de las medidas dirigidas a la juventud⁶⁴.

La Ley 3/2023 otorga una atención específica a los colectivos con mayores dificultades de inserción laboral, entre los que se menciona expresamente a las personas jóvenes. El artículo 30 define las políticas activas de empleo como el conjunto de servicios y programas destinados a mejorar la empleabilidad y el acceso al mercado de trabajo, incluyendo la formación, la orientación y la promoción del empleo autónomo. Esta concepción amplia permite incorporar dentro del marco de las PAE medidas transversales como la formación dual, los programas de primera experiencia laboral y los incentivos a la contratación indefinida de jóvenes⁶⁵.

Sin embargo, la norma no está exenta de críticas. Diversos autores han señalado que, aunque el texto introduce una estructura moderna y coherente, su eficacia dependerá de la financiación suficiente y de la capacidad real de ejecución por parte de las comunidades autónomas. La ley mantiene una naturaleza marcadamente programática, en la que la efectividad de los derechos depende del desarrollo reglamentario y de la acción administrativa⁶⁶.

La doctrina laboralista ha puesto de relieve que la Ley 3/2023 representa un avance en la concepción del empleo como derecho subjetivo, pero advierte que el riesgo de dispersión competencial y la ausencia de garantías jurídicas directas podrían limitar su impacto. En este sentido, Monereo Pérez y Vila Tierno subrayan la necesidad de dotar a las políticas activas de mecanismos de exigibilidad jurídica, para evitar que la empleabilidad se reduzca a un objetivo estadístico y no a un derecho efectivo⁶⁷.

Asimismo, la norma incorpora la noción de itinerarios personalizados de inserción, alineados con el modelo europeo de activación. Esta orientación, si bien coherente con la

⁶⁴ Cfr: Junquera, Á. F., “Las políticas activas de empleo en el marco de las políticas de empleo”, *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, op. cit., págs. 31-33.

⁶⁵ Vid. Aguilar González, M. C., “Desempleo de larga duración, colectivos vulnerables y la reformulación de las políticas activas de empleo”, *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, op. cit., págs. 118-120.

⁶⁶ Cfr: Morales Ortega, J. M., “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en AA.VV. (Morales Ortega, J. M., dir.), *Jóvenes y políticas de empleo*, op. cit., págs. 47-49.

⁶⁷ Vid. AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, op. cit., págs. 235-238.

tendencia comunitaria, puede derivar —si no se acompaña de recursos adecuados— en una transferencia de responsabilidad hacia los propios jóvenes desempleados. En este punto, la doctrina insiste en que la empleabilidad debe entenderse como una responsabilidad compartida, no como un deber individual desvinculado de la acción estatal⁶⁸.

Finalmente, la Ley 3/2023 recupera el enfoque de evaluación continua y rendición de cuentas, exigiendo a las administraciones la elaboración de informes de impacto y el cumplimiento de objetivos de eficacia⁶⁹. Este aspecto resulta esencial para la mejora de las políticas de empleo juvenil, siempre que las evaluaciones se utilicen con un fin correctivo y no meramente justificativo. En todo caso, la nueva ley abre una oportunidad para redefinir el papel del Derecho del Trabajo en la promoción de un empleo juvenil estable y de calidad, dentro de un marco jurídico coherente con las directrices de la Unión Europea⁷⁰.

2. El contrato formativo y la inserción laboral de los jóvenes

El contrato formativo constituye el principal instrumento jurídico de inserción laboral de la juventud en el ordenamiento español. Su configuración actual, tras la reforma operada por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, y consolidada por la Ley 3/2023, de Empleo, responde al propósito de articular una transición efectiva entre el sistema educativo y el mercado de trabajo, garantizando simultáneamente la formación y el empleo⁷¹.

⁶⁸ Cfr. De la Rica, S., “Políticas activas de empleo: una panorámica”, *Fedea Policy Papers*, op. cit., págs. 11-13.

⁶⁹ Para profundizar sobre este tema, consúltase en, Ruiz Santamaría, J. L., “Parámetros esenciales y retos del sistema español de protección social y laboral de las personas jóvenes”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia (RIDJ)*, núm. 33, 2025, págs. 55-88.

⁷⁰ Vid. Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe especial n.º 6/2021: Empleo juvenil – Los programas de la UE han ayudado a algunos jóvenes a encontrar trabajo, pero no han reducido el desempleo juvenil*, op. cit., págs. 18-20.

⁷¹ Vid. Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 313, 30 de diciembre de 2021, art. 2.

Tradicionalmente, el Derecho del Trabajo español ha recurrido a modalidades contractuales especiales —como el contrato para la formación y el aprendizaje o el contrato en prácticas— para facilitar la empleabilidad de los jóvenes⁷².

La actual regulación distingue entre dos modalidades: el contrato de formación en alternancia, destinado a compaginar trabajo y estudios, y el contrato para la obtención de práctica profesional adecuada al nivel formativo. Ambas modalidades incorporan una finalidad pedagógica explícita, pero se diferencian en su duración, edad máxima de los destinatarios y régimen de cotización. Esta diferenciación, aunque útil en abstracto, ha generado problemas de aplicación, especialmente en las pequeñas y medianas empresas que carecen de capacidad organizativa para ofrecer una formación efectiva⁷³.

Desde una perspectiva jurídico-laboral, el legislador ha intentado reforzar el equilibrio entre las exigencias de flexibilidad empresarial y la protección del trabajador joven, imponiendo límites estrictos en materia de jornada, retribución y tutela de derechos. En particular, el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores, tras su reforma de 2021, prohíbe expresamente la utilización del contrato formativo para cubrir necesidades ordinarias de producción, obligando a que su contenido responda a un plan formativo concreto⁷⁴.

La doctrina ha valorado positivamente esta orientación garantista, en la medida en que restituye la función originaria del contrato formativo como instrumento de integración social, y no como mecanismo de abaratamiento de costes laborales. Sin embargo, diversos estudios advierten que el éxito de la reforma dependerá de la coordinación entre las empresas y el sistema educativo, así como del seguimiento efectivo de los planes de formación por parte de la Inspección de Trabajo⁷⁵.

⁷² No obstante, y como se ha señalado por algún sector doctrinal -creemos que con bastante acierto- que la experiencia acumulada ha mostrado una evolución ambivalente: mientras en teoría estas figuras debían servir como puentes de acceso al empleo estable, en la práctica han contribuido en ocasiones a consolidar formas de precariedad estructural y rotación laboral. *Cfr.* Moreno Gené, J., “El contrato para la formación y el aprendizaje: un nuevo intento de fomento del empleo juvenil mediante la cualificación profesional de los jóvenes en régimen de alternancia”, *Temas Laborales*, *op. cit.*, págs. 50-53.

⁷³ *Vid.* AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, *op. cit.*, págs. 239-241.

⁷⁴ *Cfr.* Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, *Boletín Oficial del Estado*, *op. cit.*, art. 30 y Disposición Adicional sexta.

⁷⁵ *Vid.* Junquera, Á. F., “Las políticas activas de empleo en el marco de las políticas de empleo”, *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, *op. cit.*, págs. 33-35.

En el plano comparado, algunos países europeos —como Alemania, Austria o los Países Bajos— han logrado articular sistemas de formación dual más sólidos, basados en la corresponsabilidad de los agentes sociales y en una cultura empresarial de formación continua. España, por el contrario, adolece aún de una débil integración entre formación y empleo, lo que limita el potencial de las políticas activas centradas en el aprendizaje⁷⁶.

Finalmente, debe resaltarse que la mejora de la inserción laboral juvenil no depende únicamente de la existencia de contratos formativos, sino de la calidad del empleo generado. Sin una adecuada remuneración, estabilidad y perspectiva de carrera, las políticas activas pierden capacidad transformadora y terminan perpetuando la segmentación laboral juvenil⁷⁷.

2.1. Contrato de formación en alternancia

El contrato de formación en alternancia es, en la actualidad, la figura central del marco jurídico español para la inserción laboral de los jóvenes. Su regulación se encuentra en el artículo 11.2 del Estatuto de los Trabajadores, conforme a la redacción dada por el Real Decreto-ley 32/2021, y se complementa por el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, que desarrolla los aspectos formativos. Este contrato tiene por objeto compatibilizar la actividad laboral retribuida con los procesos de formación profesional, universitaria o del Catálogo de Especialidades Formativas⁷⁸.

A diferencia de los modelos anteriores, el contrato de formación en alternancia está orientado a integrar plenamente el trabajo y el aprendizaje, de manera que la prestación laboral se convierta en parte del proceso formativo. De este modo, se abandona la tradicional lógica de subordinación del trabajador-aprendiz frente al empresario y se

⁷⁶ Cfr. Morales Ortega, J. M., “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en AA.VV. (Morales Ortega, J. M., dir.), *Jóvenes y políticas de empleo*, *op. cit.*, págs. 50-52.

⁷⁷ En este sentido, el contrato formativo debe entenderse como una pieza dentro de una estrategia integral de empleabilidad, y no como una solución aislada o temporal a los desequilibrios estructurales del mercado laboral español. *Vid.* De la Rica, S., “Políticas activas de empleo: una panorámica”, *Fedea Policy Papers*, *op. cit.*, págs. 13-15.

⁷⁸ *Vid.* Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, *Boletín Oficial del Estado*, *op. cit.*, art. 2.

avanza hacia una concepción dual del vínculo laboral-formativo, en la que ambas partes asumen obligaciones recíprocas⁷⁹.

Desde un punto de vista jurídico, esta modalidad presenta un marcado carácter protector. El legislador ha establecido límites precisos en materia de jornada (no superior al 65 % el primer año y al 85 % el segundo), prohibición de horas extraordinarias y nocturnas, y una retribución proporcional al tiempo de trabajo efectivo, nunca inferior al salario mínimo interprofesional⁸⁰. Además, el contrato puede concertarse con personas de hasta 30 años cuando se trate de titulaciones o programas formativos vinculados al Sistema Nacional de Empleo, ampliando así el margen etario tradicionalmente restringido a los menores de 25 años.

La finalidad pedagógica del contrato exige que el contenido formativo esté debidamente acreditado y registrado, y que exista una coordinación entre el empleador y el centro educativo o entidad formadora. Esta dimensión, aunque conceptualmente avanzada, plantea en la práctica serias dificultades de ejecución, especialmente en pequeñas y medianas empresas sin estructura organizativa suficiente para implementar planes formativos complejos⁸¹.

En términos de eficacia, la literatura especializada ha puesto de relieve que la consolidación del contrato de formación en alternancia depende en gran medida de la calidad de la formación impartida y de la empleabilidad posterior de los jóvenes. Los datos disponibles muestran que, en España, la tasa de conversión de estos contratos en empleo estable sigue siendo baja, situándose muy por debajo de la media de la Unión Europea. Ello evidencia que la figura continúa siendo utilizada, en muchos casos, como un mecanismo de flexibilidad laboral antes que como una verdadera vía de cualificación profesional⁸².

⁷⁹ En este sentido, la empresa debe garantizar la tutorización y la formación efectiva, y la persona trabajadora cumplir los objetivos del plan formativo *Vid.* Moreno Gené, J., “El contrato para la formación y el aprendizaje: un nuevo intento de fomento del empleo juvenil mediante la cualificación profesional de los jóvenes en régimen de alternancia”, *Temas Laborales*, *op. cit.*, págs. 53-56.

⁸⁰ *Vid.* Estatuto de los Trabajadores, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 255, 24 de octubre de 2015, art. 11.2.

⁸¹ *Cfr.* Aguilar González, M. C., “Desempleo de larga duración, colectivos vulnerables y la reformulación de las políticas activas de empleo”, *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, *op. cit.*, págs. 120-123.

⁸² *Vid.* De la Rica, S., “Políticas activas de empleo: una panorámica”, *Fedea Policy Papers*, *op. cit.*, págs.

Comparativamente, el sistema alemán de formación dual se presenta como el modelo de referencia por su equilibrio entre formación teórica y práctica y por su estrecha vinculación con los interlocutores sociales. No obstante, la traslación de dicho modelo a España encuentra límites estructurales: la distinta cultura productiva, la fragmentación empresarial y la menor implicación sindical y empresarial en los programas formativos constituyen obstáculos para su plena eficacia⁸³.

Por ello, la doctrina laboralista aboga por reforzar los mecanismos de control y evaluación del cumplimiento formativo, garantizando que la dimensión educativa no quede supeditada a la productividad. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social desempeña aquí un papel crucial, al supervisar la autenticidad de los planes formativos y prevenir abusos que puedan desvirtuar la naturaleza del contrato⁸⁴.

En definitiva, el contrato de formación en alternancia representa una oportunidad para mejorar la empleabilidad juvenil desde una perspectiva formativa e inclusiva. No obstante, su éxito dependerá de la voluntad política y de la capacidad institucional para asegurar su desarrollo conforme a los principios de calidad, equidad y garantía de derechos laborales.

2.2. Contrato para la obtención de práctica profesional

El contrato para la obtención de práctica profesional se configura como la segunda modalidad del contrato formativo prevista en el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores, orientada a facilitar el acceso al empleo de quienes han finalizado recientemente sus estudios universitarios, de formación profesional o equivalentes. A diferencia del contrato de formación en alternancia, en esta modalidad la finalidad principal no es la adquisición de competencias básicas, sino la aplicación práctica de los conocimientos previamente adquiridos en un entorno laboral real⁸⁵.

15-17.

⁸³ Vid. Morales Ortega, J. M., “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en AA.VV., Morales Ortega, J. M., dir.), *Jóvenes y políticas de empleo*, op. cit., págs. 52-54.

⁸⁴ Vid. AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, op. cit., págs. 241-243.

⁸⁵ Vid. Estatuto de los Trabajadores, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, *Boletín Oficial del Estado*, op. cit., art. 11.3.

La regulación vigente, introducida por el Real Decreto-ley 32/2021, establece que el contrato para la obtención de práctica profesional podrá concertarse dentro de los tres años posteriores a la obtención del título (cinco años en el caso de personas con discapacidad). Su duración mínima será de seis meses y la máxima de un año, con una retribución equivalente a la del puesto comparable en la empresa, sin que pueda ser inferior al salario mínimo interprofesional en proporción al tiempo trabajado⁸⁶.

Esta modalidad contractual, heredera del antiguo contrato en prácticas, pretende vincular la inserción laboral con la cualificación profesional, ofreciendo al joven la posibilidad de consolidar experiencia bajo condiciones dignas y tuteladas. No obstante, la experiencia española muestra una utilización limitada y, en muchos casos, distorsionada: la figura ha sido empleada como instrumento de reducción de costes laborales, sin garantizar una formación efectiva ni perspectivas de continuidad en el empleo⁸⁷.

Desde una perspectiva jurídica, el nuevo marco normativo intenta corregir estos abusos mediante una mayor exigencia formal: el contrato debe formalizarse por escrito, incluir un plan formativo individualizado y asignar un tutor responsable del seguimiento del aprendizaje. Además, se prohíbe la celebración del contrato con trabajadores que ya hayan desempeñado el mismo puesto o similar en la empresa por tiempo superior a tres meses, con el fin de evitar la rotación fraudulenta de jóvenes en prácticas⁸⁸.

La doctrina ha valorado positivamente estos avances, aunque persisten carencias estructurales. El principal desafío radica en la escasa coordinación entre el sistema educativo y las empresas, la limitada oferta de puestos cualificados y la falta de evaluación de la calidad de las prácticas. Como advierte parte de la doctrina, la efectividad

⁸⁶ *Vid.* Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, *Boletín Oficial del Estado*, *op. cit.*, art. 2.

⁸⁷ *Cfr.* Moreno Gené, J., “El contrato para la formación y el aprendizaje: un nuevo intento de fomento del empleo juvenil mediante la cualificación profesional de los jóvenes en régimen de alternancia”, *Temas Laborales*, *op. cit.*, págs. 56-58.

⁸⁸ *Vid.* AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, *op. cit.*, págs. 243-245.

del contrato dependerá de la capacidad de los poderes públicos para garantizar que la formación práctica no se convierta en una vía de precarización encubierta⁸⁹.

En el contexto comparado, el contrato para la obtención de práctica profesional encuentra paralelismos en figuras como el “*Berufseinstieg*” alemán o el “*stage professionnel*” francés, ambas integradas en sistemas de empleo juvenil mucho más estructurados y evaluados. En España, por el contrario, la dependencia de incentivos económicos y la falta de cultura empresarial de formación limitan su impacto como instrumento de políticas activas de empleo juvenil⁹⁰.

Con todo, el contrato para la obtención de práctica profesional constituye una herramienta útil para la transición al empleo, pero su eficacia real exige un enfoque integral, capaz de conjugar la regulación jurídica, la supervisión pública y la implicación empresarial. Solo así podrá cumplir su función de puente entre la formación y el trabajo estable, evitando su instrumentalización como fórmula de empleo precario.

3. Las políticas autonómicas y territoriales: un análisis comparado

La estructura territorial del Estado español, basada en el principio de autonomía política y administrativa de las comunidades autónomas (art. 137 CE), ha condicionado profundamente la configuración y ejecución de las políticas activas de empleo, especialmente en lo relativo al colectivo juvenil. La descentralización de competencias en materia de empleo, formación profesional y orientación ha permitido un desarrollo normativo y programático diverso, que constituye a la vez una riqueza institucional y una fuente de desigualdades territoriales⁹¹.

El traspaso de competencias en materia de gestión del empleo se consolidó con el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, por el que se completó el proceso de transferencia

⁸⁹ *Vid.* Aguilar González, M. C., “Desempleo de larga duración, colectivos vulnerables y la reformulación de las políticas activas de empleo”, *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, *op. cit.*, págs. 123-125.

⁹⁰ *Cf.* Morales Ortega, J. M., “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en AA.VV. (Morales Ortega, J. M., dir.), *Jóvenes y políticas de empleo*, *op. cit.*, págs. 54-56.

⁹¹ *Vid.* Constitución Española, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, 29 de diciembre de 1978, art. 137 y 149.1.7ª.

a las comunidades autónomas, otorgándoles capacidad plena para diseñar y ejecutar sus propias políticas activas en coordinación con el Sistema Nacional de Empleo (SNE). Desde entonces, cada comunidad ha desarrollado planes específicos de empleo juvenil, adaptados a sus características socioeconómicas y productivas.

En comunidades como el País Vasco, Cataluña o Navarra, la planificación autonómica ha mostrado un elevado nivel de institucionalización y coordinación interadministrativa, con programas orientados a la formación dual, la innovación tecnológica y la inserción laboral de jóvenes cualificados. En cambio, otras regiones con menor capacidad administrativa o más dependientes de sectores tradicionales han tenido mayores dificultades para implementar políticas efectivas y sostenidas en el tiempo⁹².

Esta asimetría territorial se traduce en diferencias notables en las tasas de desempleo juvenil, así como en la eficacia de las políticas de inserción. Según los últimos datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) y del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), la distancia entre las regiones con mejores y peores resultados supera los 15 puntos porcentuales, reflejando un modelo de cohesión insuficiente en el acceso a las oportunidades laborales para los jóvenes⁹³.

Desde la perspectiva del Derecho del Trabajo, esta fragmentación plantea interrogantes sobre el principio de igualdad en el acceso al empleo público y privado, en tanto que la eficacia de los derechos laborales básicos puede verse condicionada por la residencia o el lugar de empadronamiento del joven. El Tribunal Constitucional ha reconocido la legitimidad de la distribución competencial, pero ha advertido que las políticas de empleo deben respetar la unidad del mercado de trabajo nacional y los principios de igualdad y solidaridad interterritorial⁹⁴.

Por otra parte, la cooperación entre los niveles estatal y autonómico continúa siendo limitada. Aunque el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo constituye el órgano de coordinación, la falta de mecanismos vinculantes y de criterios homogéneos de

⁹² Vid. Hierro Hierro, F. J., “Jóvenes y políticas públicas de empleo: historia de un desencuentro”, en *Actas del VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS)*, op. cit., págs. 121-124.

⁹³ Vid. Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), *Informe sobre el empleo juvenil y políticas activas en España (2024)*, Madrid, 2024, págs. 10-12.

⁹⁴ Vid. Tribunal Constitucional, Sentencia 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6º; y Sentencia 190/2002, de 17 de octubre, FJ 4º.

evaluación reduce su eficacia. Ello genera duplicidades, solapamientos e incluso competencia entre programas públicos, lo que disminuye la eficiencia del gasto y complica la rendición de cuentas ante las instituciones europeas⁹⁵.

En este contexto, algunos autores proponen avanzar hacia un modelo de gobernanza multinivel más integrado, en el que las comunidades autónomas mantengan su autonomía de gestión, pero dentro de un marco común de objetivos, indicadores y evaluación compartida. Este enfoque permitiría preservar la diversidad territorial sin renunciar a la coherencia y efectividad de las políticas públicas⁹⁶.

En suma, las políticas autonómicas y territoriales de empleo juvenil en España representan un laboratorio de innovación institucional, pero también revelan la necesidad urgente de un sistema de coordinación real y evaluable, que garantice la igualdad de oportunidades para todos los jóvenes, con independencia de su lugar de residencia. La cohesión territorial debe entenderse, en este sentido, como un principio jurídico-laboral esencial para la efectividad del derecho al empleo.

4. La negociación colectiva y los mecanismos de flexibilidad interna vinculados a los jóvenes

La negociación colectiva constituye un elemento esencial en la configuración de las políticas activas de empleo juvenil, en tanto que actúa como espacio privilegiado de mediación entre las estrategias normativas y las realidades del mercado de trabajo⁹⁷.

La evolución reciente del Derecho del Trabajo en España ha mostrado una tendencia a reforzar la flexibilidad interna en las empresas —movilidad funcional, modificaciones sustanciales, clasificación profesional flexible, distribución irregular de la jornada—, con el objetivo de preservar el empleo frente a los despidos colectivos. Este modelo,

⁹⁵ Vid. Junquera, Á. F., “Las políticas activas de empleo en el marco de las políticas de empleo”, *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, op. cit., págs. 35-38.

⁹⁶ Cfr. AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, op. cit., págs. 245-247.

⁹⁷ Así, se ha puesto de manifiesto por parte de la doctrina que, aunque las políticas activas suelen formularse desde el ámbito público, su eficacia depende en buena medida de la capacidad de los interlocutores sociales para adaptarlas, desarrollarlas y concretarlas en los convenios colectivos. Vid. AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, op. cit., págs. 247-250.

consolidado tras las reformas laborales de 2012 y 2021, ha tenido implicaciones relevantes para los jóvenes, especialmente en sectores con alta rotación y temporalidad, donde los instrumentos de flexibilidad se aplican con mayor intensidad⁹⁸.

La negociación colectiva ha incorporado, en algunos casos, cláusulas específicas dirigidas a la inserción laboral juvenil, tales como planes de formación, programas de tutoría y medidas de fomento del empleo estable. No obstante, estos compromisos han sido desiguales y, en ocasiones, meramente declarativos. La doctrina destaca que los convenios colectivos de ámbito estatal y sectorial —particularmente en sectores como hostelería, comercio y servicios— han incluido medidas de formación dual y promoción interna, pero con escaso seguimiento y evaluación efectiva⁹⁹.

Desde el punto de vista jurídico, el papel de la negociación colectiva en materia de empleo juvenil se vincula a la función constitucional del artículo 37.1 CE, que reconoce el derecho a la negociación colectiva como fuente de regulación laboral. Ello implica que los agentes sociales pueden y deben actuar como co-creadores de políticas activas, complementando la acción pública mediante mecanismos de autorregulación pactada¹⁰⁰.

A nivel doctrinal, autores como Monereo Pérez y Vila Tierno subrayan que la negociación colectiva representa un instrumento de garantía de igualdad real, capaz de traducir en compromisos normativos los principios de las políticas activas. No obstante, advierten del riesgo de que la flexibilidad empresarial se imponga sobre la función protectora de la negociación, especialmente cuando se utilizan los mecanismos internos para ajustar costes a costa de la estabilidad del empleo juvenil¹⁰¹.

Por su parte, los sindicatos han reivindicado un papel más activo en el diseño de los programas de inserción laboral y en la fiscalización de los fondos europeos destinados a la Garantía Juvenil. Su participación es crucial para asegurar que las políticas no se limiten a subsidios empresariales, sino que refuercen el carácter tutelar y redistributivo del Derecho del Trabajo. En este sentido, la Ley 3/2023, de Empleo, introduce por

⁹⁸ Cfr. De la Rica, S., “Políticas activas de empleo: una panorámica”, *Fedea Policy Papers*, *op. cit.*, págs. 17-18.

⁹⁹ *Vid.* Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe sobre negociación colectiva y políticas de empleo 2023*, Madrid, 2023, págs. 22-24.

¹⁰⁰ *Vid.* Constitución Española, *Boletín Oficial del Estado*, *op. cit.*, art. 37.1.

¹⁰¹ *Vid.* AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *op. cit.*, págs. 250-252.

primera vez la referencia explícita a la participación de los interlocutores sociales en el seguimiento y evaluación de las políticas activas, en consonancia con las exigencias del Pilar Europeo de Derechos Sociales¹⁰².

Desde una perspectiva crítica, se reclama avanzar hacia un modelo de negociación colectiva más proactiva y transversal, que incorpore cláusulas vinculadas a la digitalización, la igualdad de género y la sostenibilidad del empleo juvenil. La negociación debe evolucionar de un instrumento de adaptación económica a un espacio de construcción de derechos en clave de cohesión social. Solo así podrá cumplir su función dentro del nuevo paradigma de políticas activas, concebidas no como ayudas coyunturales, sino como auténticos derechos laborales de ciudadanía¹⁰³.

V. EVALUACIÓN DE IMPACTO Y EFICACIA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO JUVENIL

1. Principales estudios y metodologías de evaluación

La evaluación de las políticas activas de empleo (PAE) constituye una exigencia jurídica, técnica y democrática. En el contexto europeo y español, esta evaluación se concibe no solo como un mecanismo de control administrativo, sino como un instrumento de garantía de eficacia y transparencia, vinculado directamente con el derecho al trabajo y con el deber de los poderes públicos de promover políticas que aseguren el pleno empleo y la igualdad de oportunidades (art. 40.1 CE)¹⁰⁴.

Históricamente, la evaluación de las PAE en España ha adolecido de una falta de continuidad y de una orientación predominantemente cuantitativa. La valoración del éxito de los programas se ha basado en indicadores numéricos —como la tasa de inserción o el número de beneficiarios—, sin prestar suficiente atención a la calidad del empleo generado, la sostenibilidad de los resultados o la adecuación entre formación y demanda

¹⁰² Vid. Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, *Boletín Oficial del Estado*, *op. cit.*, art. 4.2 y disposición adicional novena.

¹⁰³ Vid. Junquera, Á. F., “Las políticas activas de empleo en el marco de las políticas de empleo”, *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, *op. cit.*, págs. 38-40.

¹⁰⁴ Vid. Constitución Española, *Boletín Oficial del Estado*, *op. cit.*, art. 40.1.

laboral. Esta metodología reduccionista ha sido criticada tanto por la doctrina jurídica como por los organismos europeos¹⁰⁵.

En el ámbito comunitario, la Comisión Europea ha desarrollado un conjunto de instrumentos de evaluación sistemática, entre los que destacan los Informes conjuntos sobre el empleo, el Marco de Indicadores Sociales del Pilar Europeo de Derechos Sociales y los informes anuales del Semestre Europeo. Estos mecanismos combinan análisis estadístico y evaluación cualitativa, permitiendo comparar el rendimiento de las políticas entre Estados miembros y detectar desviaciones respecto de los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo¹⁰⁶.

En España, el Sistema Nacional de Empleo (SNE) y la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDÆ) son los principales responsables de la recopilación y análisis de datos. No obstante, diversos autores destacan la falta de homogeneidad metodológica y de independencia evaluadora, dado que buena parte de los informes son elaborados por las propias administraciones ejecutoras. Esta situación compromete la objetividad de los resultados y dificulta la adopción de medidas correctoras basadas en la evidencia¹⁰⁷.

La doctrina laboralista ha subrayado la necesidad de avanzar hacia modelos de evaluación mixtos, que combinen indicadores cuantitativos (tasa de inserción, estabilidad, duración del empleo) con criterios cualitativos (satisfacción, desarrollo profesional, igualdad de género y territorial). Desde esta perspectiva, la evaluación adquiere una dimensión jurídica al integrarse en el principio de eficacia administrativa y en el derecho ciudadano a una buena administración, reconocido en el artículo 103 de la Constitución y en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁰⁸.

Por otra parte, la evaluación no puede limitarse a un ejercicio técnico, sino que debe incorporarse al proceso de formulación normativa. El legislador, al diseñar nuevas

¹⁰⁵ Vid. Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe especial n.º 6/2021: Empleo juvenil – Los programas de la UE han ayudado a algunos jóvenes a encontrar trabajo, pero no han reducido el desempleo juvenil*, op. cit., págs. 20-22.

¹⁰⁶ Vid. Comisión Europea, *Joint Employment Report 2023*, Bruselas, 2023, págs. 5-8.

¹⁰⁷ Vid. Hierro Hierro, F. J., “Jóvenes y políticas públicas de empleo: historia de un desencuentro”, en *Actas del VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS)*, op. cit., págs. 124-127.

¹⁰⁸ Vid. AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, op. cit., págs. 252-255.

políticas de empleo juvenil, ha de prever mecanismos de control ex ante, durante y ex post, garantizando que las medidas no solo sean eficientes, sino también conformes con los principios de igualdad y no discriminación. En este sentido, la Ley 3/2023, de Empleo, introduce la obligación de establecer sistemas permanentes de seguimiento y evaluación, con indicadores de impacto social y económico¹⁰⁹.

Con todo, la evaluación de las PAE debe entenderse como un derecho de rendición pública. La transparencia en la gestión de fondos europeos, especialmente los vinculados al FSE+ y a la Iniciativa de Empleo Juvenil, exige la publicación de resultados verificables y comparables. Solo a través de una evaluación robusta y accesible puede garantizarse la confianza ciudadana en las políticas de empleo y la eficacia de las mismas como instrumentos de justicia social¹¹⁰.

2. Resultados en España y en la Unión Europea

La evaluación de los resultados de las políticas activas de empleo juvenil en el ámbito europeo y español muestra una eficacia desigual entre los Estados miembros y, dentro de España, entre los distintos territorios. Pese a los avances institucionales y normativos, las cifras de desempleo y precariedad juvenil continúan siendo alarmantes, lo que sugiere una brecha persistente entre el diseño de las políticas y su aplicación práctica¹¹¹.

En el conjunto de la Unión Europea, los informes de la Comisión y del Tribunal de Cuentas Europeo destacan que los programas financiados a través de la Garantía Juvenil y del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) han logrado mejorar la empleabilidad de los jóvenes inscritos, pero sin reducir significativamente las tasas estructurales de desempleo juvenil. El impacto positivo se concentra en los países del norte y centro de Europa, donde los sistemas de formación dual y la cooperación institucional son más sólidos¹¹².

¹⁰⁹ Vid. Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, *Boletín Oficial del Estado*, op. cit., arts. 3 y 43.

¹¹⁰ Vid. Junquera, Á. F., “Las políticas activas de empleo en el marco de las políticas de empleo”, *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, op. cit., págs. 40-43.

¹¹¹ Vid. Comisión Europea, *Joint Employment Report 2023*, op. cit., págs. 9-11.

¹¹² Vid. Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe especial n.º 6/2021: Empleo juvenil – Los programas de la UE han ayudado a algunos jóvenes a encontrar trabajo, pero no han reducido el desempleo juvenil*, op. cit., págs. 22-25.

En cambio, los resultados en los países del sur, y en particular en España, han sido más modestos. A pesar de la inversión de más de 3.000 millones de euros durante el periodo 2014–2020, la tasa de desempleo juvenil española se mantiene en torno al 27 % (EPA 2024), muy por encima de la media comunitaria del 14 %. Este dato refleja la persistencia de un modelo de inserción laboral precario, basado en contratos temporales, rotación constante y baja remuneración¹¹³.

El análisis de la Comisión Europea revela que, si bien los jóvenes participantes en los programas europeos tienen más probabilidades de encontrar empleo, la calidad del mismo sigue siendo insuficiente. La temporalidad supera el 55 % entre los jóvenes ocupados, y casi un 35 % de ellos se encuentra en situación de sobreeducación; es decir, trabajando en puestos que no requieren su nivel de formación¹¹⁴.

En el caso español, la falta de coordinación entre las administraciones, la escasa capacidad de seguimiento de los itinerarios personalizados y la fragmentación del Sistema Nacional de Empleo limitan la efectividad global. Además, el peso excesivo de las subvenciones a la contratación, frente a la inversión en formación y orientación, ha generado un efecto de corto plazo: mejora temporal de las cifras de empleo, pero sin impacto estructural sostenido¹¹⁵.

La doctrina coincide en que las políticas activas deben medirse no solo por la inserción inmediata, sino también por la estabilidad y calidad del empleo generado, su impacto distributivo y su capacidad de reducir desigualdades de género, edad o territorio.¹¹⁶

Por último, cabe destacar que los países con mejores resultados —como Alemania, Austria, Suecia o los Países Bajos— comparten tres rasgos estructurales:

-Un sistema robusto de formación profesional dual.

¹¹³ Vid. Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta de Población Activa (EPA), segundo trimestre de 2024*, Madrid, 2024, pág. 6.

¹¹⁴ Advuértase que estos indicadores ponen de manifiesto que las políticas activas no han logrado aún alterar la estructura dual del mercado laboral. Cfr. De la Rica, S., “Políticas activas de empleo: una panorámica”, *Fedea Policy Papers*, *op. cit.*, págs. 17-19.

¹¹⁵ Vid. Hierro Hierro, F. J., “Jóvenes y políticas públicas de empleo: historia de un desencuentro”, en *Actas del VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS)*, *op. cit.*, págs. 127-130.

¹¹⁶ En este sentido, la evaluación de resultados debe incorporar indicadores cualitativos vinculados a la cohesión social y a la igualdad real de oportunidades, en línea con los objetivos del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Cfr. AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, *op. cit.*, págs. 255-258.

-La implicación activa de los interlocutores sociales en el diseño y ejecución de las políticas.

-Una inversión sostenida en políticas públicas de empleo juvenil, no dependiente de los ciclos presupuestarios europeos.

Estos factores confirman que el éxito de las políticas activas depende más de la fortaleza institucional que de la mera transposición normativa. España, aunque ha avanzado en la modernización de su marco jurídico, debe consolidar una cultura de evaluación y coordinación que garantice la eficacia y permanencia de las medidas adoptadas.

2.1. Inserción laboral, temporalidad y precariedad

La inserción laboral juvenil constituye el principal objetivo de las políticas activas de empleo, pero también el ámbito donde se evidencian con mayor claridad sus limitaciones estructurales. En España, la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo continúa marcada por un modelo caracterizado por la temporalidad, la rotación contractual y la sobrecualificación, factores que condicionan la efectividad real de las políticas de activación y comprometen la estabilidad profesional de toda una generación¹¹⁷.

La temporalidad afecta de manera especialmente intensa a los trabajadores jóvenes. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2024), más del 52 % de los menores de 30 años con empleo están vinculados mediante contratos temporales, porcentaje que triplica la media europea. Esta realidad, lejos de reducirse tras las sucesivas reformas laborales, se ha desplazado hacia nuevas fórmulas contractuales — como los contratos formativos o los fijos discontinuos— que, si bien ofrecen cobertura formal, mantienen la inestabilidad material de las relaciones laborales¹¹⁸.

La doctrina ha advertido que esta precariedad estructural genera un círculo vicioso de empleabilidad aparente: los jóvenes acumulan experiencias laborales de corta duración

¹¹⁷ Vid. De la Rica, S., “Políticas activas de empleo: una panorámica”, *Fedea Policy Papers*, op. cit., págs. 19-21.

¹¹⁸ Vid. Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta de Población Activa (EPA)*, segundo trimestre de 2024, op. cit., pág. 8.

que apenas mejoran su posición futura en el mercado. Las políticas activas, al centrarse en la inserción inmediata sin garantizar continuidad o progresión profesional, terminan reforzando la dualidad del sistema laboral entre trabajadores protegidos y precarios¹¹⁹.

Además, la alta rotación contractual impide la consolidación de derechos de Seguridad Social, afectando la futura protección por desempleo y pensiones. Como ha señalado la doctrina, la precariedad juvenil no solo tiene consecuencias laborales, sino también sociales y demográficas, al retrasar los procesos de emancipación y reducir las expectativas vitales de las nuevas generaciones¹²⁰.

La persistencia de estos problemas cuestiona la capacidad del modelo actual de políticas activas para garantizar un empleo de calidad. El énfasis en la formación y la activación —sin un correlato suficiente en estabilidad contractual y mejora de condiciones— puede derivar en un enfoque excesivamente individualizador del desempleo, que responsabiliza a los jóvenes de su situación y reduce el papel estructural del Estado y de los agentes sociales en la garantía del derecho al trabajo¹²¹.

Desde una perspectiva jurídica, resulta necesario reforzar la dimensión garantista de las políticas activas, integrándolas en el marco del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social como verdaderos derechos subjetivos a la inserción y estabilidad. La temporalidad y la precariedad no pueden asumirse como condiciones naturales del empleo juvenil, sino como disfunciones que exigen respuestas normativas, institucionales y sociales coordinadas¹²².

En este sentido, la doctrina laboralista propone una relectura de las políticas activas en clave de empleo digno y sostenido, coherente con el artículo 35 CE y con los compromisos internacionales derivados de la Agenda 2030 y del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Ello implica priorizar políticas de larga duración, con seguimiento

¹¹⁹ Vid. Hierro Hierro, F. J., “Jóvenes y políticas públicas de empleo: historia de un desencuentro”, en *Actas del VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS)*, op. cit., págs. 130-132.

¹²⁰ Cfr. Ruiz Santamaría, J. L., “Parámetros esenciales y retos del sistema español de protección social y laboral de las personas jóvenes”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia (RIDJ)*, op. cit., págs. 63-66.

¹²¹ Vid. AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, op. cit., págs. 258-260.

¹²² Cfr. Aguilar González, M. C., “Desempleo de larga duración, colectivos vulnerables y la reformulación de las políticas activas de empleo”, *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, op. cit., págs. 125-128.

personalizado, evaluación cualitativa y sanciones efectivas frente al uso fraudulento de los contratos temporales¹²³.

2.2. Brechas de género, desigualdad y colectivos vulnerables

El análisis de la eficacia de las políticas activas de empleo juvenil no puede desligarse de las brechas estructurales de desigualdad que atraviesan el mercado laboral. Las desigualdades de género, origen nacional, discapacidad o nivel socioeconómico inciden directamente en la capacidad de los jóvenes para beneficiarse de las políticas activas y en la calidad de los empleos a los que acceden¹²⁴.

En primer lugar, la brecha de género sigue siendo un fenómeno persistente dentro del colectivo juvenil. Las jóvenes presentan tasas de empleo inferiores y una mayor concentración en sectores de baja remuneración, con una sobrerrepresentación en contratos a tiempo parcial y temporales. La conciliación entre vida laboral y personal, así como las interrupciones por maternidad o cuidados, generan trayectorias laborales más fragmentadas, lo que limita las posibilidades de inserción y promoción profesional¹²⁵.

Los estudios más recientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE) muestran que las políticas activas no siempre integran un enfoque de género real, limitándose a objetivos cuantitativos sin contemplar las condiciones específicas de las mujeres jóvenes. En consecuencia, los programas de formación y empleo tienden a reproducir los estereotipos ocupacionales, concentrando a las mujeres en actividades de servicios y cuidados, con escasas oportunidades de acceso a empleos tecnológicos o industriales¹²⁶.

¹²³ Vid. Morales Ortega, J. M., “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en AA.VV. (Morales Ortega, J. M., dir.), *Jóvenes y políticas de empleo*, op. cit., págs. 56-58.

¹²⁴ Vid. AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, op. cit., págs. 260-263.

¹²⁵ Vid. Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta de Población Activa (EPA)*, segundo trimestre de 2024, op. cit., págs. 9-10.

¹²⁶ Vid. Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Global Employment Trends for Youth 2023*, Ginebra, 2023, págs. 33-36; e Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE), *Gender Equality Index 2023: The Future of Work is Gender Equal*, Luxemburgo, 2023, págs. 40-42.

En segundo lugar, la desigualdad territorial y socioeconómica acentúa las diferencias en la inserción juvenil. Los jóvenes de regiones con menor densidad empresarial o con economías basadas en sectores estacionales tienen menos oportunidades de empleo y formación, lo que amplía la brecha respecto de las regiones con mayor dinamismo económico. Esta desigualdad se agrava entre los jóvenes migrantes y pertenecientes a minorías étnicas, que enfrentan obstáculos adicionales por razones administrativas, culturales o lingüísticas¹²⁷.

Asimismo, las personas jóvenes con discapacidad encuentran mayores barreras de acceso al empleo ordinario. A pesar de los programas de empleo protegido y las bonificaciones existentes, la inserción real sigue siendo reducida. Las políticas activas adolecen, en muchos casos, de una visión meramente asistencial, sin contemplar medidas estructurales que favorezcan la accesibilidad universal y la adaptación de los entornos laborales¹²⁸.

Desde una perspectiva jurídica, el artículo 9.2 de la Constitución Española impone a los poderes públicos el deber de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas. Este mandato se traduce, en el ámbito del empleo, en la obligación de diseñar políticas activas que no solo sean neutras, sino que corrijan las desigualdades existentes. La Ley 3/2023, de Empleo, recoge este principio al establecer que las políticas activas deberán incorporar el enfoque de igualdad de género y de inclusión social en todas sus fases, desde la planificación hasta la evaluación¹²⁹.

La doctrina laboralista ha insistido en que la igualdad y la no discriminación deben concebirse como criterios estructurales de evaluación de las políticas de empleo juvenil, no como objetivos secundarios. Ello exige introducir indicadores específicos de género, discapacidad y origen social en la medición de resultados, así como garantizar la participación de los colectivos afectados en el diseño de las políticas públicas¹³⁰.

¹²⁷ Cfr. Hierro Hierro, F. J., “Jóvenes y políticas públicas de empleo: historia de un desencuentro”, en *Actas del VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS)*, op. cit., págs. 132-135.

¹²⁸ Vid. Aguilar González, M. C., “Desempleo de larga duración, colectivos vulnerables y la reformulación de las políticas activas de empleo”, *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, op. cit., págs. 128-131.

¹²⁹ Vid. Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, *Boletín Oficial del Estado*, op. cit., arts. 2.3, 5 y 41.

¹³⁰ Solo así será posible avanzar hacia un modelo inclusivo de políticas activas, coherente con el principio de cohesión social y con el mandato constitucional de promoción de la igualdad efectiva. Vid. Morales

3. Críticas doctrinales y propuestas de mejora

La doctrina laboralista ha mostrado una preocupación constante por la limitada eficacia estructural de las políticas activas de empleo juvenil en España y en el conjunto de la Unión Europea. Aunque su diseño normativo se ha modernizado en los últimos años, la falta de continuidad, la escasa coordinación institucional y la excesiva dependencia de la financiación europea siguen obstaculizando su consolidación como políticas públicas estables y garantistas¹³¹.

Una de las principales críticas radica en el carácter excesivamente instrumental y económico con que se conciben muchas de estas políticas. Se prioriza la reducción de las cifras de desempleo sobre la calidad del empleo generado, convirtiendo las políticas activas en meros mecanismos de gestión del paro y no en verdaderos instrumentos de integración social y profesional. Esta orientación cuantitativa contrasta con la naturaleza garantista del Derecho del Trabajo, que exige que toda medida de política de empleo respete los principios de estabilidad, igualdad y suficiencia retributiva¹³².

Otra línea crítica, ampliamente compartida por la doctrina, apunta a la falta de articulación jurídica de las políticas activas como derechos subjetivos. Su formulación en términos programáticos y su dependencia de convocatorias o planes anuales impiden su exigibilidad ante los tribunales. Como señala Monereo Pérez, la empleabilidad no puede entenderse como un deber individual, sino como una manifestación del derecho constitucional al trabajo, cuya garantía corresponde al Estado y no al sujeto desempleado¹³³.

Asimismo, se advierte que el modelo español presenta una débil conexión entre políticas activas y pasivas. Las prestaciones por desempleo y los programas de activación continúan funcionando como sistemas paralelos, sin una integración efectiva que permita

Ortega, J. M., “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en AA.VV. (Morales Ortega, J. M., dir.), *Jóvenes y políticas de empleo*, op. cit., págs. 58-61.

¹³¹ Vid. Junquera, Á. F., “Las políticas activas de empleo en el marco de las políticas de empleo”, *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, op. cit., págs. 43-46.

¹³² Cfr. De la Rica, S., “Políticas activas de empleo: una panorámica”, *Fedea Policy Papers*, op. cit., págs. 19-22.

¹³³ Vid. AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, op. cit., págs. 263-266.

transitar de la protección a la empleabilidad. La Ley 3/2023 intenta corregir este problema al reforzar la coordinación entre los servicios de empleo y protección social, pero su aplicación práctica requerirá una voluntad política sostenida y recursos suficientes¹³⁴.

Desde un punto de vista metodológico, la doctrina reclama la institucionalización de una evaluación independiente y continua de las políticas activas, que supere los enfoques fragmentarios actuales. La creación de un organismo técnico autónomo, similar al “Conseil d’évaluation des politiques d’emploi” francés, permitiría dotar de mayor rigor y transparencia al sistema español, evitando la autorreferencialidad administrativa en la evaluación de resultados¹³⁵.

Por otro lado, se insiste en la necesidad de fortalecer la dimensión territorial y participativa. Las comunidades autónomas, las corporaciones locales y los interlocutores sociales deben implicarse activamente en la definición de objetivos y en la supervisión de las políticas, garantizando la coherencia entre la planificación estatal y las necesidades específicas de cada territorio. Este enfoque de gobernanza multinivel es fundamental para asegurar que la activación juvenil no se limite a un conjunto de programas aislados, sino que forme parte de una estrategia nacional de empleo de largo recorrido¹³⁶.

Finalmente, las propuestas de mejora doctrinal coinciden en reivindicar un enfoque de derechos para las políticas activas de empleo juvenil. Ello implica reconocer expresamente el derecho a la inserción laboral en condiciones dignas, a la formación profesional continua y al acompañamiento público en los procesos de transición al empleo. Solo integrando estas garantías en el núcleo del sistema de empleo podrá construirse un modelo eficaz, equitativo y coherente con los valores del Estado social y democrático de Derecho¹³⁷.

¹³⁴ Vid. Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, *Boletín Oficial del Estado*, op. cit., arts. 4.2 y 43.

¹³⁵ Vid. Hierro Hierro, F. J., “Jóvenes y políticas públicas de empleo: historia de un desencuentro”, en *Actas del VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS)*, op. cit., págs. 135-138.

¹³⁶ Cfr. Morales Ortega, J. M., “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en AA.VV. (Morales Ortega, J. M., dir.), *Jóvenes y políticas de empleo*, op. cit., págs. 61-63.

¹³⁷ Vid. Aguilar González, M. C., “Desempleo de larga duración, colectivos vulnerables y la reformulación de las políticas activas de empleo”, *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, op. cit., págs. 131-134.

VI. RETOS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

1. Nuevas transiciones: digitalización, sostenibilidad y juventud

El futuro del empleo juvenil en Europa y en España está condicionado por las grandes transiciones estructurales que definen el siglo XXI: la transformación digital, la transición ecológica y el cambio demográfico. Estas dinámicas imponen una revisión profunda de las políticas activas de empleo, que deben adaptarse a un mercado de trabajo en rápida mutación y a una generación joven que enfrenta desafíos inéditos en materia de estabilidad, formación y derechos laborales¹³⁸.

La digitalización ha modificado radicalmente los procesos productivos, la organización del trabajo y las competencias requeridas. La expansión del trabajo en plataformas, la automatización y la inteligencia artificial están generando nuevos yacimientos de empleo, pero también nuevas formas de precariedad y exclusión. Los jóvenes, a pesar de su familiaridad con las tecnologías, se encuentran frecuentemente atrapados en ocupaciones de baja calidad, marcadas por la discontinuidad y la ausencia de protección social¹³⁹.

Desde la perspectiva jurídico-laboral, la digitalización plantea el reto de redefinir el concepto mismo de trabajador y de relación laboral. La doctrina y la jurisprudencia más recientes —tanto nacional como europea— reconocen la necesidad de extender las garantías tradicionales del Derecho del Trabajo a los nuevos contextos digitales. La futura Directiva (UE) 2025/XXX sobre trabajo en plataformas, actualmente en fase de negociación, aspira a establecer un marco común para determinar la presunción de laboralidad y garantizar los derechos colectivos de los trabajadores de plataformas, muchos de ellos jóvenes¹⁴⁰.

Paralelamente, la transición ecológica exige una reorientación de las políticas activas hacia empleos vinculados a la sostenibilidad ambiental y energética. El denominado

¹³⁸ Vid. AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, op. cit., págs. 266-270.

¹³⁹ Vid. De la Rica, S., “Políticas activas de empleo: una panorámica”, *Fedea Policy Papers*, op. cit., págs. 22-25.

¹⁴⁰ Vid. Comisión Europea, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Improving Working Conditions in Platform Work*, Bruselas, COM(2021) 762 final, 9 de diciembre de 2021, págs. 3-6.

“empleo verde” representa una oportunidad para la juventud, pero también plantea desafíos en términos de formación, reconversión profesional y protección frente a los riesgos de temporalidad o subcontratación en los sectores emergentes. La Unión Europea ha reconocido expresamente esta conexión en el Pacto Verde Europeo (Green Deal) y en el Plan de Acción para la Economía Circular, subrayando la necesidad de garantizar que la transición climática sea socialmente justa e inclusiva¹⁴¹.

La integración de ambas transiciones —digital y verde— demanda políticas activas de empleo que promuevan nuevas competencias transversales, combinando la formación tecnológica con la sostenibilidad y la responsabilidad social. En este contexto, la juventud se perfila como agente central del cambio, siempre que el sistema educativo y las políticas laborales sean capaces de anticiparse a las demandas de los sectores emergentes. La Ley 3/2023, de Empleo, ya menciona expresamente la necesidad de adecuar las políticas activas a los procesos de transformación digital y ecológica, aunque sin desarrollar aún un marco operativo específico¹⁴².

Finalmente, estas transiciones deben abordarse desde una perspectiva de justicia intergeneracional. Los jóvenes de hoy asumen el doble desafío de adaptarse a un mercado de trabajo incierto y de sostener, a largo plazo, los sistemas de protección social en sociedades envejecidas. En este contexto, el Derecho del Trabajo debe recuperar su función de instrumento de equilibrio y solidaridad entre generaciones, garantizando que el progreso tecnológico y ambiental no se produzca a costa de la precariedad juvenil¹⁴³.

En suma, las nuevas transiciones productivas exigen un replanteamiento integral de las políticas activas de empleo juvenil. Digitalización y sostenibilidad no son únicamente retos económicos, sino cuestiones jurídicas y sociales que deben abordarse con una visión de derechos, anticipación y equidad. Solo desde una política de empleo centrada en la persona, orientada a la formación continua y basada en la dignidad del trabajo, podrá asegurarse un futuro sostenible para la juventud europea y española.

¹⁴¹ Vid. Comisión Europea, *The European Green Deal*, Bruselas, COM(2019) 640 final, 11 de diciembre de 2019, págs. 7-10.

¹⁴² Vid. Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, *Boletín Oficial del Estado*, *op. cit.*, art. 5 y disposición adicional novena.

¹⁴³ Cfr. Ruiz Santamaría, J. L., “Parámetros esenciales y retos del sistema español de protección social y laboral de las personas jóvenes”, *op. cit.*, págs. 66-69.

2. Políticas activas y el reto demográfico: envejecimiento y relevo generacional

El envejecimiento demográfico constituye uno de los mayores desafíos para las sociedades europeas y, en particular, para el sistema español de empleo y protección social. La disminución de la población activa, el aumento de la longevidad y la baja natalidad inciden directamente en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, en la estructura del mercado laboral y en la propia orientación de las políticas activas de empleo. En este contexto, la juventud adquiere un papel estratégico como garante del relevo generacional y del mantenimiento del equilibrio intergeneracional en la distribución de recursos y derechos¹⁴⁴.

El mercado de trabajo español muestra una estructura profundamente dual: mientras los trabajadores de mayor edad acumulan estabilidad y derechos consolidados, los jóvenes enfrentan una inserción precaria, fragmentada y con menor protección social. Este desequilibrio pone en riesgo la cohesión del sistema y alimenta la denominada “brecha generacional laboral”. Como advierte la doctrina, las políticas activas no pueden limitarse a integrar a los jóvenes en el mercado de trabajo existente, sino que deben propiciar una transformación estructural que garantice una redistribución equitativa de las oportunidades y de la protección¹⁴⁵.

La Ley 3/2023, de Empleo, reconoce expresamente el reto demográfico como uno de los ejes transversales de las políticas activas, incorporando la obligación de considerar los factores de edad y de relevo generacional en la planificación de programas de empleo. Sin embargo, la norma no establece instrumentos específicos para facilitar la transmisión intergeneracional de conocimientos, la sustitución gradual o la adaptación de los puestos de trabajo a la evolución demográfica¹⁴⁶.

En el ámbito europeo, el Pilar Europeo de Derechos Sociales y las Conclusiones del Consejo de la UE de 2022 sobre el envejecimiento activo destacan la necesidad de reforzar el vínculo entre generaciones mediante políticas de aprendizaje permanente, tutorización y mentoría intergeneracional. Estas estrategias pretenden aprovechar la

¹⁴⁴ *Ibidem*, págs. 27-31.

¹⁴⁵ *Vid.* AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, *op. cit.*, págs. 270-274.

¹⁴⁶ *Vid.* Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, Boletín Oficial del Estado, *op. cit.*, arts. 5 y 41.

experiencia de los trabajadores mayores para facilitar la inserción y cualificación de los jóvenes, en un marco de cooperación productiva y no de competencia por el empleo¹⁴⁷.

Desde el punto de vista jurídico, el envejecimiento poblacional obliga a repensar la articulación entre políticas de empleo y de protección social. Los sistemas de pensiones y de Seguridad Social dependen, en última instancia, de la participación de los jóvenes en empleos formales y estables¹⁴⁸.

En este contexto, la doctrina ha propuesto diversas líneas de reforma. En primer lugar, la incorporación de programas de relevo generacional, que faciliten la sustitución gradual en sectores con elevada edad media de plantilla —como la administración pública o la industria—, combinando jubilación parcial y contratación de jóvenes. En segundo lugar, el refuerzo de las políticas de retorno del talento joven emigrado tras la crisis de 2008, mediante incentivos fiscales y programas de reinserción laboral. Y, finalmente, la integración de la perspectiva intergeneracional en todas las políticas públicas de empleo, superando la visión sectorial que ha predominado hasta ahora¹⁴⁹.

El relevo generacional, por tanto, no es solo un desafío demográfico, sino también un reto jurídico y político de primer orden. La garantía de los derechos sociales futuros depende de la capacidad de las políticas activas para incorporar a la juventud en el núcleo productivo en condiciones de estabilidad, dignidad y protección. El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social deben situarse al frente de esta transformación, asegurando que el equilibrio entre generaciones se preserve como un principio rector del Estado social¹⁵⁰.

¹⁴⁷ *Vid.* Consejo de la Unión Europea, Conclusiones sobre el fomento del envejecimiento activo y solidario entre generaciones, Bruselas, 2022, págs. 3-5.

¹⁴⁸ Adviértase que la precariedad laboral juvenil no solo limita sus ingresos presentes, sino que compromete su capacidad futura para generar derechos contributivos, poniendo en riesgo la sostenibilidad del sistema en su conjunto. *Vid.* Ruiz Santamaría, J. L., “Parámetros esenciales y retos del sistema español de protección social y laboral de las personas jóvenes”, *op. cit.*, págs. 69-72.

¹⁴⁹ *Cfr.* Junquera, Á. F., “Las políticas activas de empleo en el marco de las políticas de empleo”, *op. cit.*, págs. 46-48.

¹⁵⁰ *Vid.* Morales Ortega, J. M., “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en AA.VV. (Morales Ortega, J. M., dir.), Jóvenes y políticas de empleo, *op. cit.*, págs. 63-65.

3. Innovación social, autoempleo y emprendimiento juvenil: oportunidades y riesgos

La innovación social y el emprendimiento juvenil se han consolidado en los últimos años como elementos centrales en la agenda europea y nacional sobre empleo. Ambos conceptos representan una apuesta por formas alternativas de inserción laboral, basadas en la creatividad, la cooperación y el aprovechamiento de los nuevos nichos económicos generados por la digitalización, la transición ecológica y la economía social. No obstante, desde una perspectiva jurídico-laboral, estas figuras deben analizarse con cautela, evitando que se conviertan en un sustituto de las garantías propias del trabajo asalariado¹⁵¹.

El autoempleo juvenil, en particular, ha sido impulsado por las instituciones europeas como vía para reducir el desempleo y fomentar la autonomía económica de los jóvenes. Iniciativas como el Programa Europeo para el Empleo y la Innovación Social (EaSI) o los fondos específicos del FSE+ apoyan la creación de microempresas, cooperativas y proyectos de economía social liderados por jóvenes. En España, este impulso se ha materializado en medidas de fomento al emprendimiento incluidas en la Ley 11/2013, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y la creación de empleo, así como en los programas de autoempleo del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)¹⁵².

Sin embargo, la realidad demuestra que muchos de estos proyectos se desarrollan en condiciones de inseguridad jurídica y económica, sin la estabilidad necesaria para constituir una alternativa sostenible al empleo asalariado. La falta de financiación, la limitada formación en gestión empresarial y la ausencia de redes de acompañamiento dificultan la consolidación de los proyectos emprendedores juveniles. Además, en determinados casos, las políticas de autoempleo han sido utilizadas por las empresas para desplazar costes laborales, promoviendo falsos autónomos o externalizaciones encubiertas¹⁵³.

¹⁵¹ Vid. AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, op. cit., págs. 274-278.

¹⁵² Vid. Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y la creación de empleo, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 179, 27 de julio de 2013, arts. 4-7.

¹⁵³ Vid. De la Rica, S., “Políticas activas de empleo: una panorámica”, *Fedea Policy Papers*, op. cit., págs. 25-28.

Desde el prisma del Derecho del Trabajo, el emprendimiento juvenil plantea un dilema estructural: cómo conciliar la promoción de la iniciativa empresarial con la protección del trabajador autónomo económicamente dependiente (TRADE). La Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, introdujo una regulación pionera en Europa, pero su aplicación práctica ha mostrado una escasa capacidad de tutela frente a los nuevos riesgos derivados de la economía de plataformas y del trabajo digital¹⁵⁴.

La doctrina ha subrayado que la promoción del autoempleo debe insertarse en una estrategia más amplia de innovación social, entendida como un proceso colectivo que combina la creación de valor económico y social. Ello requiere potenciar las fórmulas cooperativas, las empresas de inserción y las entidades de economía social, donde el trabajo juvenil pueda desarrollarse bajo esquemas participativos y solidarios. Este enfoque resulta coherente con el mandato del artículo 129.2 de la Constitución Española, que insta a los poderes públicos a fomentar las sociedades cooperativas y las formas de participación de los trabajadores en la empresa¹⁵⁵.

Asimismo, la Ley 3/2023, de Empleo, incorpora el emprendimiento y el trabajo autónomo como parte integrante de las políticas activas, al incluir entre sus fines el apoyo a proyectos empresariales promovidos por jóvenes, con especial atención a la economía social y al desarrollo local sostenible. No obstante, la ley carece de un desarrollo reglamentario suficiente que garantice la estabilidad, la protección social y la seguridad jurídica de los jóvenes emprendedores¹⁵⁶.

En última instancia, el fomento del autoempleo y la innovación social no debe concebirse como un mecanismo de sustitución del empleo protegido, sino como un complemento equilibrado que amplíe las oportunidades laborales dentro del marco garantista del Derecho del Trabajo. La auténtica innovación reside no solo en crear nuevas formas de trabajo, sino en asegurar que estas se desarrollen bajo condiciones dignas, con derechos reconocidos y con una protección social adecuada al siglo XXI¹⁵⁷[7].

¹⁵⁴ Vid. Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 166, 12 de julio de 2007, arts. 11 y 12.

¹⁵⁵ Vid. Constitución Española, *Boletín Oficial del Estado*, *op. cit.*, art. 129.2.

¹⁵⁶ Vid. Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, *Boletín Oficial del Estado*, *op. cit.*, art. 30.1.g).

¹⁵⁷ Vid. Hierro Hierro, F. J., “Jóvenes y políticas públicas de empleo: historia de un desencuentro”, en *Actas del VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS)*, *op. cit.*, págs. 138-140.

4. La necesidad de un enfoque garantista en clave de derechos laborales

El análisis de las políticas activas de empleo juvenil en el marco de la Unión Europea y del sistema español pone de manifiesto una conclusión fundamental: la necesidad de reubicar estas políticas dentro del núcleo garantista del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Las políticas activas no pueden concebirse como instrumentos puramente técnicos o económicos, sino como expresiones del deber constitucional de los poderes públicos de promover el empleo digno, la estabilidad y la igualdad real de oportunidades¹⁵⁸.

El Derecho del Trabajo nació históricamente como una respuesta jurídica a la desigualdad estructural entre trabajador y empleador. Su función tuitiva se erige sobre los principios de irrenunciabilidad, indisponibilidad y justicia social. En consecuencia, la política de empleo —y, de modo especial, las políticas activas destinadas a la juventud— deben entenderse como una extensión funcional de esa tutela, orientada a prevenir la exclusión laboral y a garantizar la efectividad del derecho al trabajo reconocido en el artículo 35 de la Constitución Española y en el artículo 15 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁵⁹.

En las últimas décadas, la retórica de la empleabilidad ha desplazado parcialmente el discurso de los derechos. Se ha consolidado una visión individualizadora del desempleo, en la que el joven aparece como responsable de su propia inserción laboral, mientras el Estado y las empresas asumen un papel subsidiario. Esta perspectiva, inspirada en las lógicas del mercado, desnaturaliza la función social de las políticas activas y erosiona los principios básicos del Derecho del Trabajo¹⁶⁰.

La doctrina insiste en que la activación del empleo juvenil debe reformularse en clave de garantía institucional. Ello implica reconocer el derecho subjetivo de toda persona joven a recibir formación, orientación y acompañamiento laboral efectivo, así como a acceder a un empleo en condiciones de dignidad y estabilidad. Este enfoque se alinea con

¹⁵⁸ Vid. AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, op. cit., págs. 278-281.

¹⁵⁹ Vid. Constitución Española, *Boletín Oficial del Estado*, op. cit., art. 35; y Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DOUE C 326, 26 de octubre de 2012, art. 15.

¹⁶⁰ Vid. De la Rica, S., “Políticas activas de empleo: una panorámica”, *Fedea Policy Papers*, op. cit., págs. 28-30.

la evolución del Derecho Social Europeo, en el que instrumentos como el Pilar Europeo de Derechos Sociales (2017) y la jurisprudencia del TJUE han consolidado un nuevo paradigma centrado en la calidad del trabajo y en la cohesión social¹⁶¹.

En el ámbito nacional, la Ley 3/2023, de Empleo, ofrece una base normativa para este giro garantista, al definir el empleo como un derecho que los poderes públicos deben promover activamente y no como un mero objetivo económico. Sin embargo, su efectividad dependerá de la capacidad de los operadores jurídicos y de las instituciones de transformar los principios programáticos en derechos exigibles y verificables. La garantía del derecho al empleo juvenil requiere mecanismos de justiciabilidad, evaluación y rendición de cuentas, sin los cuales el reconocimiento formal carece de contenido material¹⁶².

Desde la perspectiva del Derecho del Trabajo, el enfoque garantista implica reforzar la dimensión colectiva y participativa de las políticas activas. Los interlocutores sociales, la negociación colectiva y las organizaciones juveniles deben desempeñar un papel activo en la planificación, ejecución y evaluación de las medidas. La participación sindical, en particular, garantiza la incorporación de la voz de los jóvenes trabajadores en la definición de las políticas que les afectan, fortaleciendo así la legitimidad democrática del sistema¹⁶³.

Finalmente, queremos destacar que la propia esencia del enfoque garantista se sustenta sobre la idea de situar la dignidad del trabajo como criterio rector de toda acción pública en materia de empleo. En palabras de Monereo Pérez, el trabajo no puede reducirse a una mercancía ni a un instrumento de rentabilidad económica; debe concebirse como un bien social esencial que articula la ciudadanía, la igualdad y la cohesión. Solo desde esta perspectiva de derechos podrá construirse un modelo de políticas activas que combine eficacia económica con justicia social, respondiendo a las expectativas de una juventud que reclama empleo, pero también dignidad y futuro¹⁶⁴.

¹⁶¹ Vid. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-144/04, *Werner Mangold c. Rüdiger Helm*, *op. cit.*, apartados 63-78; y Pilar Europeo de Derechos Sociales, Comisión Europea, Bruselas, 2017, págs. 10-12.

¹⁶² Vid. Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, *Boletín Oficial del Estado*, *op. cit.*, art. 1 y Disposición Adicional séptima.

¹⁶³ Cfr. Junquera, Á. F., “Las políticas activas de empleo en el marco de las políticas de empleo”, *op. cit.*, págs. 48-51.

¹⁶⁴ Vid. AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.),

VII. CONCLUSIONES

Las políticas activas de empleo juvenil constituyen uno de los ejes fundamentales del Derecho Social contemporáneo, en tanto que representan la concreción práctica del deber de los poderes públicos de promover el empleo digno y la integración profesional de la juventud. Su estudio, desde la óptica del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, permite comprender su doble naturaleza: son al mismo tiempo instrumentos de política económica y manifestaciones de derechos sociales, que requieren un equilibrio permanente entre eficacia y garantía.

A lo largo de las últimas décadas, la Unión Europea ha asumido un papel determinante en la construcción de un modelo común de activación del empleo juvenil, basado en la cooperación, la financiación solidaria y la convergencia de objetivos. La Estrategia Europea de Empleo, la Garantía Juvenil y el Pilar Europeo de Derechos Sociales han configurado un marco jurídico y político que, sin ser vinculante en sentido estricto, ha influido decisivamente en la legislación y las políticas nacionales. Sin embargo, los resultados siguen siendo desiguales: los avances institucionales no siempre se traducen en una mejora efectiva de la empleabilidad ni en una reducción sustancial de las tasas de paro juvenil.

En el caso de España, las políticas activas de empleo han experimentado un proceso de modernización jurídica, culminado con la Ley 3/2023, de Empleo, que introduce una concepción amplia del derecho al trabajo y de la empleabilidad como responsabilidad pública compartida. No obstante, persisten deficiencias estructurales: fragmentación competencial, insuficiente coordinación entre niveles de gobierno, orientación excesivamente cuantitativa y falta de evaluación independiente. Estos factores limitan la eficacia real de las medidas y dificultan su consolidación como políticas estables de Estado.

Desde el punto de vista sustantivo, la persistencia de altas tasas de temporalidad, rotación y precariedad entre los jóvenes demuestra que las políticas activas no han logrado modificar el modelo productivo ni garantizar una inserción laboral de calidad. El énfasis

Derechos laborales fundamentales inespecíficos, op. cit., págs. 281-283.

en la empleabilidad individual, sin una adecuada estructura de derechos colectivos y de protección social, conduce a una activación parcial que no combate las causas estructurales del desempleo juvenil.

A ello se suman las brechas de género, origen, discapacidad y territorio, que exigen una revisión transversal de las políticas activas desde una perspectiva inclusiva e interseccional. La igualdad de oportunidades debe convertirse en criterio rector de todo el sistema de empleo, integrando indicadores específicos de impacto y mecanismos de participación efectiva de los colectivos afectados.

Frente a estas limitaciones, la doctrina aboga por un enfoque garantista de las políticas activas de empleo juvenil. Ello implica reconocer jurídicamente el derecho subjetivo de toda persona joven a recibir formación, orientación y acompañamiento efectivo, así como a acceder a un empleo digno y estable. El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social deben rearmarse como instrumentos de tutela frente a la precariedad, garantizando que el acceso al trabajo no se traduzca en pérdida de derechos, sino en su ampliación progresiva.

En perspectiva de futuro, la adaptación de las políticas activas a las nuevas transiciones digitales, ecológicas y demográficas es ineludible. La juventud será la protagonista de estos procesos, y su inclusión justa en ellos determinará la sostenibilidad de los sistemas de protección social y del propio Estado social. Las políticas activas deben, por tanto, evolucionar hacia una concepción integrada de la formación, el empleo y la protección, orientada a la dignidad del trabajo, la justicia intergeneracional y la cohesión social.

En definitiva, las políticas activas de empleo juvenil solo alcanzarán su pleno sentido si se inscriben en una visión de derechos, donde el trabajo deje de ser una variable económica y recupere su condición de pilar del Estado social y democrático de Derecho. Ese es el reto pendiente: transformar la activación en garantía, la empleabilidad en estabilidad, y el empleo juvenil en una verdadera expresión de ciudadanía y de justicia social.

VIII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Vila Tierno, F., López Insua, B. M. y Álvarez Cortés, J. C., coords.), *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, Ediciones Laborum, Murcia, 2023.

Aguilar González, M. C., “Desempleo de larga duración, colectivos vulnerables y la reformulación de las políticas activas de empleo”, *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, núm. 43, 2021.

AIReF, Informe de Evaluación del Gasto Público en Incentivos al Empleo. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, 2023. Disponible en: <https://www.airef.es>

Apilluelo Martín, M., *El contrato para la formación y el aprendizaje: la cualificación profesional*, Bomarzo, Albacete, 2014.

Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones sobre el fomento del envejecimiento activo y solidario entre generaciones*, Bruselas, 2022.

De la Rica, S., “Políticas activas de empleo: una panorámica”, *Fedea Policy Papers*, Madrid, 2021.

Durán Bernardino, M., *Estudio multinivel de las políticas de empleo juvenil*, Dykinson, Madrid, 2021.

EUROSTAT, “Estadísticas de desempleo”, *Statistics Explained*, 2025. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics

Fernández Ramírez, M., “La modernización del sistema nacional de empleo español: Un reto en ciernes”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social - IUSTEL*, núm. 41, 2015. Disponible en: https://www-iustel-com.eu1.proxy.openathens.net/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=416546

Fernández Ramírez, M., “La negociación colectiva ante la digitalización de las condiciones de trabajo”, *Revista crítica de relaciones de trabajo*, Núm. 10, 2024. Disponible en: <https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/929>

García Ríos, J. L., *Una perspectiva europea y española del Sistema de Garantía Juvenil*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2016.

González Díaz, F. A., “La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, vol. 181, núm. 1, 2015.

Hierro Hierro, F. J., “Jóvenes y políticas públicas de empleo: historia de un desencuentro”, en AA.VV., *Actas del VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS)*, Editorial Dykinson, Bilbao, 2021.

Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta de Población Activa (EPA), segundo trimestre de 2024*, Madrid, 2024.

Junquera, Á. F., “Las políticas activas de empleo en el marco de las políticas de empleo”, *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, núm. 8, 2021.

Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe sobre negociación colectiva y políticas de empleo 2023*, Madrid, 2023.

Ministerio de Trabajo y Economía Social, “Informe jóvenes y mercado de trabajo”, Observatorio de las ocupaciones, núm. 44, Trim. 4º, 2024. Disponible en: https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/jovenes/2025/Informe_Jovenes_Num44_Febrero_2025.pdf

Molina Hermosilla, O., *La dimensión jurídica de la política de empleo. El Derecho del Empleo como nueva categoría sistemática*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales-Mergablum, Sevilla, 2005.

Molina Navarrete, C., “El futuro de las ‘juventudes perdidas’ en el punto de mira de las reformas: ¿educación-ciudadanía versus formación-empleabilidad?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social - CEF*, núm. 463, 2021. Disponible en: <https://revistas.cef.udima.es/index.php/rtss/issue/view/202>

Monereo Pérez, J. L. y López Insua, B. M., *La protección socio-laboral de los jóvenes: construyendo un futuro*, Atelier, Barcelona, 2023.

Monereo Pérez, J. L. y López Insua, B. M., *El sistema de garantías sociales de la juventud. Aspectos laborales y de Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2024.

Morales Ortega, J. M., “Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: antecedentes, contexto y contenido”, en AA.VV. (Morales Ortega, J. M., dir.), *Jóvenes y políticas de empleo*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2017.

Moreno Gené, J., “El contrato para la formación y el aprendizaje: un nuevo intento de fomento del empleo juvenil mediante la cualificación profesional de los jóvenes en régimen de alternancia”, *Temas Laborales*, núm. 138, 2017.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Memoria del director general para la 87a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra (Suiza), 1999. Disponible en: <https://webapps.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>

Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Global Employment Trends for Youth 2023*, Ginebra, 2023.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2024 (GET for Youth)*, Ginebra (Suiza), 2024. Disponible en: <https://www.ilo.org/es/node/666121>

Organización de Naciones Unidas (ONU), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, París (Francia), 10 de diciembre de 1948. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Organización de Naciones Unidas (ONU), *Resolución adoptada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2015. Disponible en: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf

Organización de Naciones Unidas (ONU), *Resolución aprobada por la Asamblea General el 6 de julio de 2017*, Labor de la Comisión de Estadística relativa a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2017. Disponible en: https://ggim.un.org/documents/a_res_71_313.pdf

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+)*, DOUE L 231, 30 de junio de 2021.

Ruiz Santamaría, J. L., “El enfoque relacional como metodología de análisis en el Derecho del trabajo: el expediente de inclusión frente a la discriminación laboral”, *REJIE*:

Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa, núm. 21, 2020. Disponible en: <https://revistas.uma.es/index.php/rejienuuevaepoca/article/view/7563>

Ruiz Santamaría, J. L., “En busca del empleo decente para los jóvenes”, *Noticias CIELO*, núm. 6, 2022. Disponible en: https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2022/06/ruiz_noticias_cielo_n6_2022.pdf

Ruiz Santamaría, J. L., “Parámetros esenciales y retos del sistema español de protección social y laboral de las personas jóvenes”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia (RIDJ)*, vol. 15, 2024.

Ruiz Santamaría, J. L., *Una propuesta de proyecto investigador y docente en el marco de la LOSU: la juventud ante la sociedad actual del trabajo y los nuevos retos en la enseñanza del Derecho Laboral*, Universidad de Málaga, Málaga, 2025.

Sánchez-Rodas Navarro, C., “La garantía juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España”, *Revista Derecho Social y Empresa*, vol. 1, núm. 1, 2014.

Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes. BOE núm. 151, de 25 de junio de 2021. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10587

Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), *Informe sobre el empleo juvenil y políticas activas en España (2024)*, Madrid, 2024.

Verd Pericàs, J. M. y Rodríguez Soler, J., “El papel de las políticas activas de empleo en las trayectorias laborales inestables de la población joven”, *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, núm. 7, 2020.

Capítulo 3

Juventud, desempleo juvenil y precariedad laboral

JOSÉ IVÁN PÉREZ LÓPEZ

Investigador predoctoral contratado FPU¹

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA EMPLEABILIDAD PRECARIA. III. RADIOGRAFÍA DE LA PRECARIEDAD LABORAL EN ESPAÑA EN DATOS. 1. En el desempleo y la ocupación (primer trimestre de 2025). 2. En el salario. *2.1 La incidencia de la precariedad laboral en necesidad permanente de vivienda.* 3. En el mercado de trabajo español. III. COMPONENTES ESTRUCTURALES DE LA PRECARIEDAD LABORAL. 1. La subcontratación en cadena. 2. Falsos autónomos. 3. Segregación de la fuerza de trabajo extranjera. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN

Numerosos estudios evidencian una profunda crisis en la empleabilidad juvenil en España. La persistencia de múltiples factores asociados a la actual precariedad laboral impacta de lleno en aspectos esenciales para la vida de las personas, condicionando la realización de sus proyectos y objetivos vitales. El empleo juvenil atraviesa una coyuntura crítica, marcada por variables de naturaleza socio-laboral, política y demográfica.

En este contexto, las políticas de empleo se erigen como un pilar fundamental en la configuración de las dinámicas propias de las relaciones laborales, especialmente en lo que respecta al colectivo joven. Estos instrumentos normativos cuentan con la legitimidad necesaria para intervenir en dichas relaciones, habida cuenta de la gravedad estructural y

¹ Este trabajo se enmarca en el Proyecto Estatal de I+D+i PID2022-140298NB-I00 «La Sostenibilidad del Sistema de Pensiones en contextos de reformas e inestabilidad económica» financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, convocatoria 2022 de Proyectos I+D+i Generación del Conocimiento 2022; El Grupo Autonómico de investigación PAIDI SEJ-347 «Políticas de empleo, igualdad e inclusión social» financiado por la Junta de Andalucía; El Instituto de Investigación sobre «Juventud, Mercado de Trabajo Inclusivo y Protección Jurídico-social y Económica de la Universidad de Málaga» (JUVUMA); El PIE22-131 «La *gamificación* de las enseñanzas jurídico-sociales y económicas: el uso de *Kahoot* y de otras herramientas digitales e interactivas para fomentar el aprendizaje activo y mejorar el rendimiento académico», financiado por el Vicerrectorado de Personal Docente e Investigador de la Universidad de Málaga y el Proyecto de la UMA de I+D «Hacia una transición digital, ecológica y justa en las nuevas relaciones laborales» (B1-2023_031), financiado por el Plan Propio de la Universidad de Málaga. Artículo redactado además durante la realización de una estancia internacional en la Universidad de Maynooth Irlanda con la Ayuda D.2, en el marco del II Plan Propio de Investigación, Transferencia y Divulgación Científica de la Universidad de Málaga. Anualidad 2025.

persistente que compromete el bienestar y el desarrollo profesional de la juventud. Sin embargo, el enfoque predominante de tales políticas se centra casi exclusivamente en la precariedad y la flexibilidad laboral, dejando al margen otras dimensiones extralaborales que trascienden lo puramente económico y que deberían formar parte del radio de acción de un Estado social y democrático de derecho. Esta visión normativa restrictiva, al abordar la empleabilidad juvenil desde una óptica estática y homogénea, desconoce su carácter dinámico y multifactorial, lo que limita la adopción de políticas alternativas con eficacia estructural en el mercado laboral actual y repercute negativamente tanto en los salarios como en su incidencia transversal en diferentes ámbitos socioeconómicos.

En el caso español, la precariedad laboral juvenil se consolida como uno de los fenómenos más críticos del panorama socioeconómico contemporáneo. Pese a pertenecer a una de las generaciones más cualificadas de la historia, los jóvenes enfrentan elevadas tasas de desempleo, alta temporalidad contractual y remuneraciones insuficientes, lo que condiciona su autonomía económica y frena su proyección profesional. Esta problemática, agravada por coyunturas como la crisis financiera de 2008 y la pandemia de COVID-19, ha consolidado un escenario de incertidumbre estructural en torno a su inserción laboral, reabriendo el debate sobre la necesidad urgente de reformas normativas que garanticen mayor estabilidad y equidad intergeneracional en el acceso al empleo. Entre los factores que intensifican esta situación, destaca la precarización laboral, que obliga a un elevado porcentaje de jóvenes a aceptar contratos temporales, a tiempo parcial o de carácter discontinuo. Ello unido frente a la creciente imposibilidad de satisfacer la necesidad permanente de vivienda, perpetuando su vulnerabilidad socioeconómica.

II. LA EMPLEABILIDAD PRECARIA

El término «precario», heredado de otros ámbitos disciplinarios y de antiguos ordenamientos jurídicos, ha conservado a lo largo del tiempo una acepción común vinculada a lo inseguro, incierto, pobre o marginal. Su origen etimológico remite al *precarium* del Derecho romano², figura que designaba la cesión gratuita y revocable de

² Tanto en el Derecho romano clásico y justinianeo se observa cómo tanto los términos precario y precarista derivan de la significación *preces* (súplica o ruego) que equivalía a la mera detentación de la cosa *vid.* Ortega Carrillo de Albornoz, A., *Derecho Privado Romano*, Ediciones del Genal, Málaga, 2015, pág. 141

un bien o derecho, otorgada por mera tolerancia del concedente³. Este vínculo con la inestabilidad y la dependencia marcaría su posterior evolución en el lenguaje jurídico.

En el Derecho romano, *precarium* reflejaba una situación posesoria frágil, totalmente subordinada a la voluntad ajena: el concedente permitía al precarista usar el bien, pero podía revocar el permiso *ad nutum*, sin alegar causa ni seguir formalidad alguna. Esa ausencia de seguridad jurídica y de protección para el precarista constituye el núcleo de la noción originaria, que ha servido de inspiración para su posterior adaptación en otros campos.

Durante el siglo XX, el Derecho del Trabajo incorporó el término «precario» para describir aquellas relaciones asalariadas inestables, irregulares y dependientes, caracterizadas por la insuficiencia de ingresos, la fragilidad contractual y la carencia de garantías. En este ámbito, la precariedad dejó de ser una simple noción económica para configurarse como una categoría jurídica y social, capaz de evidenciar la progresiva erosión del modelo clásico de empleo estable y protegido.

Hoy, la precariedad laboral se entiende como un fenómeno estructural ligado a la fragmentación del mercado de trabajo, la expansión de modalidades atípicas de contratación y las dificultades de los marcos normativos para ofrecer una tutela efectiva. En este sentido, el concepto «precario» funciona como un eje interpretativo indispensable para medir la capacidad del Derecho del Trabajo de adaptarse a los desafíos de la modernidad productiva.

La traslación conceptual desde el *precarium* romano a la precariedad laboral contemporánea se apoya en la misma lógica de inseguridad y dependencia: lo que antes se traducía en la inestabilidad de la tenencia de un bien, hoy se refleja en la incertidumbre respecto al propio puesto de trabajo, sujeto a la discrecionalidad empresarial y a una protección social insuficiente.

y ss.

³ Esta terminología, de carácter polisémico, es fruto de su incorporación a diversos ámbitos, no solo vinculados al Derecho, sino también a las Ciencias Sociales y a sus disciplinas derivadas. Cfr. Cavia, B. Tejerina, B., Calderón, J. A., “La construcción de lo precario: la investigación sobre la precariedad en la literatura sociológica Española y algunas aportaciones sobre sus derivas”, en AA. VV. (Crespo Martínez, I., Oñate Rubalcaba, P. Dir.), *Crisis y precariedad vital: trabajo, practicas sociales y modos de vida en Francia y España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pág. 46.

Por último, cabe señalar que la dimensión generacional de la precariedad ha consolidado su arraigo cultural afectando a multitud de ámbitos⁴. Las nuevas generaciones de personas trabajadoras, socializadas en un entorno donde lo precario se percibe como lo «normal», han otorgado a este fenómeno una auténtica carta de naturaleza, convirtiéndolo en un constructo social que excede lo jurídico y que revela profundas transformaciones en la experiencia laboral contemporánea⁵.

Esta nueva configuración del empleo ha dado lugar a una forma específica de trabajo juvenil, en la que la expectativa de acceder a un puesto de mayor calidad se ha visto sustituida por una actitud de asentimiento y normalización social de dicha precariedad. De este modo, las características propias de las relaciones laborales inestables (falta de garantías, ingresos insuficientes y escasa proyección de estabilidad) se perciben como un tránsito inevitable en la trayectoria profesional de los jóvenes, quienes, al no haber conocido contextos laborales más favorables, terminan por aceptar la precariedad como un rasgo estructural de su experiencia laboral.

En el ámbito normativo, no tenemos una categorización jurídico-legal de precariedad laboral, en primer lugar por la dificultad cualificada de normativizar un concepto tan polisémico, dinámico y cambiante. Pese a ello, las primeras normativas españolas que introdujeron medidas políticas específicas, aunque tangenciales, contra la precariedad laboral fue el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo⁶.

La citada normativa respondía a una concepción específica de la precariedad, vinculada principalmente a la ordenación del tiempo de trabajo y, en particular, al abuso empresarial en su gestión. Buena muestra de ello se observa en los arts. 10 y 11, enmarcados bajo la rúbrica del Capítulo III, «Medidas de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo», lo que pone de relieve el enfoque limitado (aunque de gran trascendencia práctica) de la intervención legislativa.

⁴ López, E. S., “Jóvenes, crisis y precariedad laboral: una relación demasiado larga y estrecha. Encrucijadas”, *Revista Crítica de Ciencias Sociales*, núm., 3, vol. 15 2018, pág. 8.

⁵ Cano, E., “La extensión de la precariedad laboral como norma social”, *Sociedad y utopía. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 29, 2007, pág. 118.

⁶ BOE, núm. 61, de 12/03/2019.

Dichas disposiciones tuvieron como consecuencia inmediata la modificación del art. 34.9 del Estatuto de los Trabajadores, con el fin de implantar el registro obligatorio de jornada, así como la reforma del art. 7.5 de la LISOS, en el que se incorporaron sanciones específicas frente a los incumplimientos empresariales relacionados con el tiempo de trabajo. Esta forma de entender la precariedad fue replicada en el Real Decreto ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral⁷ y el Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral⁸. El legislador tiende a identificar la precariedad laboral con fenómenos como el abuso de la contratación temporal o las irregularidades vinculadas al tiempo de trabajo. Sin embargo, conviene subrayar que tales manifestaciones, aun siendo expresiones relevantes de precariedad, no agotan la complejidad del concepto. En efecto, la temporalidad constituye uno de sus factores determinantes, pero reducir la noción de precariedad únicamente al abuso de esta figura supondría desnaturalizar y subestimar su alcance⁹.

La precariedad laboral trasciende la mera inestabilidad contractual, abarcando dimensiones más amplias que incluyen la insuficiencia de ingresos, la limitación de derechos colectivos, la parcialidad involuntaria o la ausencia de expectativas de promoción profesional. Por ello, al mes siguiente de la publicación de dicha disposición se promulgó una novedosa normativa: La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo¹⁰, cuyo art. 50.1, supuso un avance significativo al superar el tradicional enfoque centrado en acciones e iniciativas circunscritas a la esfera que rodea la contratación para poner el acento en la identidad del sujeto contratante. Lo relevante es que, por primera vez, una norma con rango legal reconoció una cualidad específica de la persona trabajadora como fundamento para atribuirle un tratamiento de acción reforzado (concretado en la atención prioritaria en el acceso al empleo), al mismo tiempo que la incorporó expresamente dentro

⁷ BOE, núm. 313, de 30/12/2021.

⁸ BOE, núm. 9, de 11/01/2023.

⁹ Velasco, Fernández, D., “Jóvenes y trabajo decente o digno. las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias de los jóvenes (salarios, tiempo de trabajo, siniestralidad laboral)”, en AA.VV. (Moreno Vida, M. N., López Insua, B. M., Monerero Pérez, J. I., Dirs.), *Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía en el marco estatal y europeo*, Laborum, Murcia, 2025, pág. 800.

¹⁰ BOE, núm. 51, de 01/03/2023.

de la categoría de colectivo vulnerable¹¹. De conformidad con su art. 53.1, aquellas personas trabajadoras comprendidas que no hayan alcanzado la edad de 30 años tendrán la consideración de personas jóvenes acreedoras de determinadas políticas activas de empleo¹². El ámbito material de dichas acciones específicas se enmarca en el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027¹³, que, si bien no colma el vacío conceptual existente en torno al término «precariedad laboral», sí aporta claves interpretativas adicionales. Así, más allá de la mera nota de temporalidad, el Plan identifica factores como la dificultad de empleabilidad y la insuficiencia formativa como elementos definitorios de dicha precariedad¹⁴.

No obstante, el citado plan adolece de deficiencias identificables que pueden mermar su eficacia y suscitar cuestiones de incompatibilidad con el ordenamiento jurídico. En primer lugar, resulta patente la ausencia de un contenido normativo con fuerza jurídica vinculante para las Comunidades Autónomas en el Plan de Garantía Juvenil Plus derivado de su aplicación potestativa, tal como establece su Acuerdo tercero.

Respecto al caso de Andalucía, si bien los arts. 149.1.7ª de la Constitución Española y 63.1.1ª del Estatuto de Autonomía para Andalucía¹⁵ postulan un marco de coordinación Estado-Comunidades Autónomas (al corresponder a estas últimas la ejecución de las competencias en materia de empleo, políticas activas y relaciones laborales transferidas por el Estado), el art. 74.a) y c) el mismo Estatuto introduce una disonancia competencial: dicha disposición atribuye a Andalucía una competencia exclusiva en materia de política juvenil. Esta concurrencia genera una falta de coordinación y armonización entre las iniciativas estatales y autonómicas, lo que puede traducirse en dispersión de esfuerzos,

¹¹ López, E. S., “Jóvenes y precariedad laboral: trayectorias laborales por los márgenes del empleo”, *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria. Revista de servicios sociales*, núm., 52, 2012, pág. 135.

¹² Ello no significa que las personas jóvenes hayan carecido de medidas específicas orientadas a favorecer su empleabilidad. Un ejemplo temprano se encuentra en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que en su Título IV incorporó el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Este mecanismo puede considerarse el antecedente directo del actual Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027, orientado a promover un empleo digno y estable para la juventud.

¹³ Resolución de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021, por el que se aprueba el Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes. BOE, núm. 151, de 25/06/2021.

¹⁴ Andalucía replica el mismo defecto: reconoce su existencia pero tampoco le otorga significación *vid.* art. 169.1 del Estatuto de Andalucía e insistiendo en el factor de la temporalidad como único elemento de aproximación terminológica de la precariedad *v. gr.*: Programa Emplea-T (Orden de 3 de octubre de 2024).

¹⁵ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. BOE, núm. 68, de 20/03/2007.

duplicidades y, en última instancia, en una situación de inseguridad jurídica y potencial tratamiento discriminatorio para los jóvenes. Prueba de ello es la existencia dual de dos planes: el Plan de Garantía Juvenil Plus de trabajo digno para las personas jóvenes y el Plan de Empleo Juvenil 2024-2025 uno fruto de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, que sentó las bases del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, y el otro procedente del Pacto Social y Económico por el Impulso de Andalucía. Por todo esto, la eficacia de políticas activas de empleo depende mucho de la cooperación autonómica, ya que genera una evidente ambigüedad en competencias que puede llevar a desigualdad territorial en derechos y prestaciones. De lo anterior se desprende que la precariedad laboral constituye un fenómeno de naturaleza transversal que permea diversas ramas del ordenamiento jurídico. Sus efectos se extienden a ámbitos aparentemente ajenos a su regulación primaria, lo que demanda una respuesta legislativa contundente. Dicha respuesta debe articularse de manera armónica, operativa y fundamentada en un análisis exhaustivo.

III. RADIOGRAFÍA DE LA PRECARIEDAD LABORAL EN ESPAÑA EN DATOS

1. En el desempleo y la ocupación (primer trimestre de 2025)

El mercado de trabajo juvenil presenta, a comienzos de 2025, una evolución claramente desigual según los distintos grupos de edad. Según datos de la EPA¹⁶, entre los menores de 30 años, la ocupación se redujo en 28.200 personas, hasta situarse en 3.175.600 empleos. Este retroceso, equivalente a un 0,88% menos que el trimestre anterior, se tradujo en un aumento del desempleo: 32.100 jóvenes más pasaron a engrosar las listas del paro, que alcanzó a 790.900 personas. Como consecuencia, la tasa de paro se elevó hasta el 19,94%, con un repunte de 79 centésimas respecto al trimestre precedente. En paralelo, la tasa de actividad descendió ligeramente (19 centésimas), hasta situarse en el 52,84%, reflejando una menor presencia relativa de jóvenes en el mercado laboral.

¹⁶ Ministerio de Juventud e Infancia, “Jóvenes en la EPA. Primer Trimestre 2025”, *Instituto de la Juventud. INJUVE*, 2025. Datos disponibles en: https://www.injuve.es/index.php/observatorio/formacion-empleo-y-vivienda/jovenes-en-la-epa-primer-trimestre-2025?utm_source

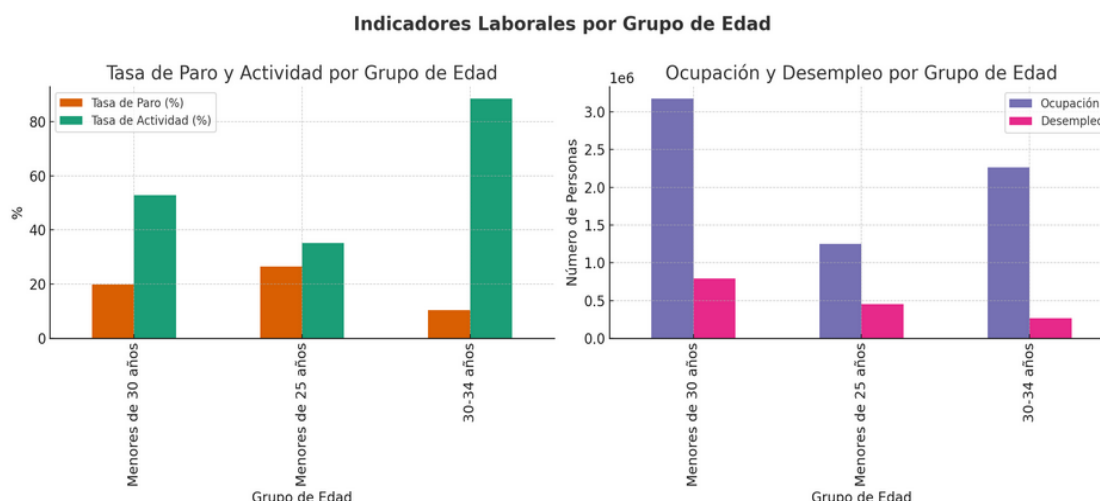
La situación resulta aún más preocupante si se observa el segmento de menores de 25 años, donde la destrucción de empleo es más intensa. En este grupo se perdieron 60.900 puestos de trabajo, lo que supone una caída del 4,65% en solo tres meses. La ocupación quedó reducida a 1.249.100 personas, mientras que la tasa de actividad experimentó un retroceso más acusado (1,05 puntos), hasta el 35,23%, lo que pone de manifiesto una creciente desvinculación de los jóvenes respecto al mercado de trabajo. El desempleo, por su parte, aumentó en 16.600 personas, alcanzando los 451.000 parados.

En consecuencia, la tasa de paro juvenil escaló hasta el 26,53%, un incremento de 1,62 puntos en comparación con el trimestre anterior. Este dato refleja con claridad la fragilidad estructural del empleo juvenil en España, donde los menores de 25 años concentran los niveles más elevados de precariedad y exclusión laboral.

El grupo de 30 a 34 años presentó un comportamiento menos negativo e, incluso, con ciertos signos de dinamismo. En este tramo, la ocupación aumentó en 11.000 personas, alcanzando un total de 2.262.300 empleos, lo que representa un crecimiento del 0,49% respecto al trimestre precedente. Asimismo, la tasa de actividad avanzó en 0,76 puntos, situándose en el 88,54%, lo que revela una mayor incorporación de este colectivo al mercado laboral. Sin embargo, este aumento de la participación no estuvo exento de tensiones, pues también se incrementó el desempleo en 14.200 personas, hasta un total de 263.400 parados. Como resultado, la tasa de paro de este grupo ascendió al 10,43%, con un aumento de 0,46 puntos sobre el trimestre anterior.

De conformidad con los datos expuestos, existe una clara polarización: mientras que los más jóvenes se enfrentan a un escenario de destrucción de empleo y elevadas tasas de paro, los adultos jóvenes de entre 30 y 34 años experimentan un leve repunte de la ocupación, aunque acompañado de un aumento paralelo del desempleo. Todo ello confirma la persistencia de una brecha generacional en el acceso al mercado de trabajo, que sitúa a los menores de 25 años en una posición de particular vulnerabilidad, al tiempo que los tramos de edad más cercanos a la plena madurez laboral logran mantener, con mayores garantías, su inserción y continuidad en el empleo.

Imagen 1: Indicadores laborales por grupo de edad



Fuente: Ministerio de Juventud e Infancia. Jóvenes en la EPA, primer trimestre 2025¹⁷

Entre 2008 y 2013 se observó un marcado incremento de la precariedad laboral, estrechamente vinculado a la irrupción de la gran crisis y a los efectos derivados de la reforma laboral aprobada en aquel periodo. Entre 2014 y 2019, se registró un descenso de la precariedad global como consecuencia de la reducción del desempleo. No obstante, este retroceso no supuso la desaparición del fenómeno pues la precariedad materializó su carácter estructural y persistió en niveles superiores a los previos a 2007¹⁸.

El año 2019 constituye un hito particular, pues la caída de la precariedad asalariada aparece asociada (según los informes analizados) a la introducción de las dos medidas anteriormente mencionadas de notable relevancia: el registro obligatorio de la jornada laboral y el considerable aumento del salario mínimo interprofesional. Ambas disposiciones contribuyeron de manera tangible a mejorar la calidad del empleo.

Finalmente, el bienio 2020-2021 estuvo marcado por los efectos de la pandemia. Los

¹⁷ Ministerio de Juventud e Infancia, ..., Op. cit. Datos disponibles en: https://www.injuve.es/index.php/observatorio/formacion-empleo-y-vivienda/jovenes-en-la-epa-primer-trimestre-2025?utm_source=chatgpt.com

¹⁸ Acerca del carácter estructural de la precariedad *vid.* Subdirección General de Informes, Recursos y Publicaciones, *Informe PRESME: Precarios, inestables y estresados*, 2025, pág. 27.

datos de la Encuesta de Población Activa reflejan un repunte de la precariedad global motivado por el aumento del desempleo. Sin embargo, los indicadores adelantados permiten matizar esta lectura ya que la precariedad asalariada multidimensional no experimentó cambios drásticos durante 2020, por lo que esta conclusión debe manejarse con cautela, dado que la EPA trimestral carece de información completa para ofrecer una radiografía integral del fenómeno dentro del contexto multidimensional (vivienda, coste de vida y suficiencia salarial).

2. En el salario

El análisis de la evolución salarial en España ofrece una radiografía clara de las dinámicas estructurales del mercado de trabajo y de las desigualdades persistentes que lo atraviesan. De acuerdo con los datos del INE¹⁹, el salario medio anual bruto por trabajador en 2023 se situó en 28.049,94 euros, lo que representa un incremento del 4,1 % respecto al ejercicio anterior²⁰. Este crecimiento se enmarca en un contexto de recuperación tras la pandemia y de impacto de políticas regulatorias como la subida del salario mínimo interprofesional, fijado por aquel entonces en 15.120 euros anuales, lo que ha contribuido a elevar especialmente los salarios más bajos. De hecho, el salario más frecuente actual se situó en 15.574,9 euros, en clara proximidad al SMI, lo que pone de relieve su papel como referente en la estructura retributiva española²¹.

Los datos también revelan una marcada heterogeneidad interna. Desde la perspectiva de género, los hombres percibieron en 2023 un promedio anual de 30.372,49 euros, frente a los 25.591,31 euros de las mujeres, manteniéndose así una brecha salarial significativa. Si atendemos a la dimensión sectorial, las diferencias se amplían: mientras actividades en determinados sectores (electricidad, gas, vapor y aire acondicionado) registraron retribuciones medias cercanas a los 54.447,96 euros. Otros sectores, como la hostelería y restauración apenas alcanzó los 16.985,78 euros anuales, situándose en la parte más

¹⁹ Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Anual de Estructura Salarial. Año 2023*, Nota de prensa, 2024. Disponible en: <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/en/EAES2023.htm>

²⁰ RTVE, “El salario bruto anual subió un 3,8% en 2024 hasta 27.558 euros, su nivel más alto desde 2008”, *RTVE Noticias*, 2025. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20250722/salario->

²¹ Europa Press, “La subida del SMI lleva a que el salario más frecuente en España sea de 15.575 euros”, *Europa Press Economía Finanzas*, 2025. Disponible en: <https://www.europapress.es/economia/laboral-00346/noticia-subida-smi-lleva-salario-mas-frecuente-espana-sea-15575-euros-20250528114838.html>

baja de la distribución salarial.

Actualmente, pese a encontrarnos con SMI de 16.576 euros anuales ²² (1.184 euros/mes) alto, lo cierto es que influencia del IPC, la inflación y el IPV han disminuido notablemente el poder adquisitivo del salario medio. El IPV²³ en España muestra entre 2015 y 2025 una clara tendencia alcista. Tras la recuperación iniciada en 2015, con aumentos en torno al 4 %, los precios se aceleraron entre 2016 y 2019, superando el 5-7 % anual. La pandemia de 2020 moderó momentáneamente esta evolución, aunque sin invertirla.

Desde 2021, la dinámica alcista se intensificó, alcanzando en el segundo trimestre de 2025 un incremento interanual del 12,7 % (12,1 % en vivienda nueva y 12,8 % en usada), con un crecimiento trimestral del 4,0 %. Este comportamiento refleja un encarecimiento sostenido de la vivienda y un desafío creciente para la accesibilidad residencial en España.

Por su parte, la evolución del IPC en España durante el periodo 2018-2025 refleja con claridad los distintos ciclos económicos atravesados por el país. Tras una etapa de estabilidad moderada, en 2018 la inflación se situó en torno al 1,2 %, para descender en 2019 al 0,8 %. El año 2020, marcado por la crisis sanitaria de la COVID-19, la contracción de la demanda, cerró con una tasa negativa de aproximadamente -0,5 %, lo que supuso un episodio de deflación coyuntural.

El escenario cambió radicalmente en 2021, cuando el IPC alcanzó un 6,5 %, impulsado por el encarecimiento de la energías, hidrocarburos y las disrupciones en las cadenas de suministro como consecuencia de la guerra sobre Rusia contra Ucrania. A pesar de la contención parcial de estas tensiones, la inflación permaneció elevada en 2022, con un promedio del 5,7 %, consolidándose como uno de los niveles más altos en décadas.

En los años siguientes se observa una senda de moderación. En 2023, el IPC se redujo hasta el 3,1 %, mientras que en 2024 descendió ligeramente al 2,8 %, acercándose al objetivo de estabilidad de precios del Banco Central Europeo²⁴. Finalmente, en agosto de

²² Real Decreto 87/2025, de 11 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2025. BOE, núm. 37, 12/02/2025.

²³ Instituto Nacional de Estadística (INE), *Índice de Precios de Vivienda (IPV)*. Base 2015. Segundo trimestre 2025, 2025. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/Prensa/IPV2T25.htm?utm_source

²⁴ Instituto Nacional de Estadística, *Índice de Precios de Consumo (IPC)*, 2025. Disponible de https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176802&idp=12547

2025, la tasa interanual se situó en 2,7 %, lo que confirma una tendencia de normalización tras el fuerte repunte inflacionario del bienio 2021-2022. Así las cosas, nos encontramos que, de conformidad con el salario medio descrito, el pago de los gastos oficiales derivados de vivienda, agua, electricidad, gas, alimentos y transporte suponen un esfuerzo económico considerable.

Según la EPF 2024²⁵, el gasto medio de los hogares españoles fue de 34.044 € anuales (unos 2.837 € mensuales). Si se contrasta esta cifra con el salario medio neto mensual descrito de 1.579 €, se observa una brecha estructural: el ingreso medio individual cubre apenas un 55 % del gasto medio mensual del hogar, lo que explica la dependencia de rentas complementarias dentro del núcleo familiar.

En términos de distribución, los gastos en vivienda, agua, electricidad, gas y combustibles absorben el 32,4 % del presupuesto familiar, es decir, alrededor de 920 € mensuales. Esta sola partida supone más de la mitad del salario neto medio de un trabajador. Por su parte, la alimentación y bebidas no alcohólicas representan el 15,8 % del gasto (unos 448 € mensuales), lo que equivale aproximadamente a un 28 % del salario neto medio.

En conjunto, vivienda y alimentación concentran casi el 48,2 % del gasto total de los hogares, lo que significa que un asalariado medio necesitaría el 78 % de su salario neto mensual únicamente para cubrir techo y comida. Si añadimos el transporte (11,4 %, unos 323 €), el peso acumulado de estas tres partidas esenciales asciende al 70 % del salario neto medio, dejando un margen mínimo para otros consumos, ahorro o inversión en educación y ocio. Para mayor inri, estos datos van encareciéndose según en que CCAA nos encontremos. Lo que si está claro, es que comparación entre los datos de la EPF 2024 y el salario neto medio refleja una fuerte erosión del poder adquisitivo de las personas trabajadoras en España, erosión cualificada derivada principalmente de la crisis de vivienda y de la influencia del contexto socio-económico actual.

[35976607&menu=ultiDatos](#)

²⁵ Instituto Nacional de Estadística, “Encuesta de Presupuestos Familiares”, INE, 2024. Datos disponibles en: https://ine.es/dyngs/Prensa/EPF2024.htm?utm_source.

2.1. La incidencia de la precariedad laboral en necesidad permanente de vivienda

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, articuló buena parte de su ámbito de aplicación en torno a dos figuras clave: la del «gran tenedor de vivienda» y la de las zonas de «mercado residencial tensionado». No obstante, la efectividad práctica de tales instrumentos ha resultado limitada. En el primer caso, porque el número de grandes tenedores en España es bajo. En el segundo, debido a que la mayoría de las comunidades autónomas²⁶ no han procedido a declarar zonas de mercado residencial tensionado, lo que restringe notablemente la operatividad de esta norma.

En España, los grandes tenedores de vivienda concentran un total de 1.046.188 viviendas, en manos de 27.000 propietarios que poseen, en promedio, 39 inmuebles cada uno. No obstante, la concentración es significativa, pues una decena de estos agentes acumula más de 200.000 unidades, representando en conjunto el 4,3 % del total, porcentaje que asciende al 8,9 % si se excluyen las primeras residencias²⁷.

El parque total de vivienda asciende a 24 millones de inmuebles, de las cuales el 76 % corresponde a hogares en propiedad. En contraste, el mercado del alquiler muestra un crecimiento sostenido: en 2023, el 18,7 % de las familias residía en régimen de arrendamiento, lo que supone 1,3 millones de viviendas adicionales respecto a 2007 y un incremento acumulado superior al 50 %, alcanzando así los 3,6 millones de inmuebles en alquiler.

Así las cosas, el mercado de la vivienda en alquiler en España ha experimentado en los últimos años un incremento sostenido de precios que resulta difícilmente compatible con la evolución del salario. Según los datos publicados por portales de referencia²⁸, en agosto de 2025 el precio medio del alquiler se situaba en torno a 14,5 € por metro

²⁶ Por ahora, Navarra, Galicia y País Vasco, de conformidad con el Resolución de 28 de julio de 2025, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se publica la relación de zonas de mercado residencial tensionado que han sido declaradas en virtud del procedimiento establecido en el artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en el segundo trimestre de 2025. BOE, núm. 181, de 29/07/2025.

²⁷ ElDiario.es., “España tiene más de un millón de viviendas en manos de grandes propietarios”, *ElDiario.es* 2024. Disponible en: https://www.eldiario.es/economia/espana-millon-viviendas-manos-grandes-propietarios_1_11844846.html

²⁸ Fotocasa, “El precio del alquiler ha subido de media 142 € al mes en un año por una vivienda de 80 m² en España”, *Fotocasa*, 2025. Disponible en: https://prensa.fotocasa.es/el-precio-del-alquiler-ha-subido-de-media-142-e-al-mes-en-un-ano-por-una-vivienda-de-80-m2-en-espana/?utm_source

cuadrado al mes, lo que equivale a unos 1.150 euros mensuales para una vivienda tipo de 80 m². Este nivel representa un aumento interanual superior al 10-14 %, con comunidades como Baleares o Madrid superando ampliamente la media nacional y acercándose a los 20 euros por metro cuadrado al mes en determinadas áreas²⁹.

La evolución a medio plazo resulta aún más ilustrativa pues en apenas una década, el precio del arrendamiento prácticamente se ha duplicado. En 2015 una vivienda de 80 m² suponía un coste mensual medio de 558 euros, mientras que en 2025 alcanza los 1.083 euros, lo que implica un incremento acumulado de alrededor del 94 %. Esta tendencia no es homogénea: mientras que algunas provincias mantienen precios relativamente contenidos, el Sistema Estatal de Referencia del Precio del Alquiler, gestionado por el Ministerio de Vivienda, muestra notables diferencias territoriales, con municipios como Pozuelo de Alarcón (Madrid) registrando gastos medios de alquiler superiores a los 1.080 euros mensuales³⁰.

Aquí existe otro factor subyacente: la reserva de competencia exclusiva estatal en materia de SMI³¹, ya que dificulta su percepción equitativa (en términos de poder adquisitivo) por cada CCAA y en función de factores como: coste medio del arrendamiento; precio de la vivienda; cesta de la compra; servicios básicos; movilidad obligada por ruralidad o despoblación; turistificación; existencia de un mercado residencial tensionado.

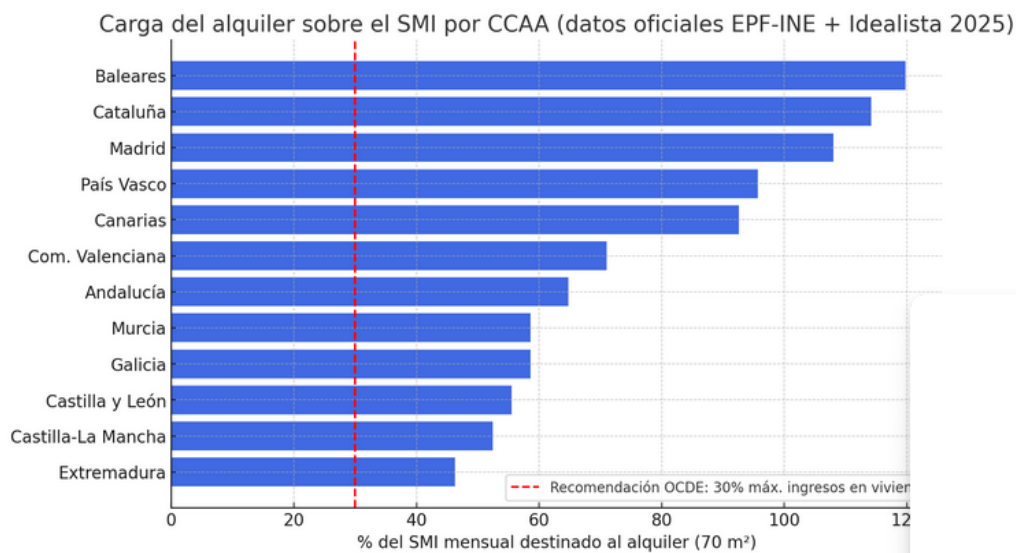
De hecho, si nos fijamos en la interacción del SMI en según qué CCAA, nos encontramos con que el nivel de vida es bastante diferente.

²⁹ Idealista, “Precios medios por comunidades autónomas”, *Idealista*, 2025. Disponible en: <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2025/09/01/858021-el-precio-del-alquiler-suben-un-10-5-anual-en-agosto-asi-esta-en-tu-ciudad>

³⁰ INE, *Indicadores Urbanos*, 2024. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/Prensa/es/UA2024.htm?utm_source

³¹ *Vid.* arts. 149.1 7º CE en relación con el 27.1 ET.

Imagen 2: Carga del alquiler sobre el SMI por Comunidad Autónoma (2025)



Fuente: Datos provenientes de Encuesta de Presupuestos Familiares 2023 y precio medio del alquiler en España³².

La comparación entre comunidades autónomas a partir de los datos oficiales disponibles, pone de manifiesto notables disparidades territoriales en el poder adquisitivo del salario medio descrito en páginas anteriores. En comunidades como Baleares, Madrid, Cataluña o País Vasco, el coste total derivado de la suma del gasto medio por persona y el precio estimado del alquiler de una vivienda de 70 metros cuadrados supera ampliamente el 100 % del SMI, lo que evidencia la práctica imposibilidad de sostener una vida independiente únicamente con esta renta. En contraste, territorios como Andalucía, Galicia, Castilla y León, Murcia, Castilla-La Mancha o Extremadura presentan cargas relativas inferiores, situadas entre el 70 % y el 90 % del SMI. No obstante, esta aparente mayor asequibilidad responde también a niveles de consumo y renta más reducidos, por lo que no puede interpretarse en términos de mayor bienestar económico.

Los datos confirman que el alquiler constituye la variable más determinante en la

³² INE. Datos disponibles en: https://www.ine.es/dyngs/Prensa/EPF2023.htm?utm_source

erosión del poder adquisitivo del SMI, configurando un mapa de fuertes desigualdades territoriales en España y cuestionando la suficiencia de un salario mínimo uniforme para atender a las realidades socioeconómicas de todas las comunidades autónomas. Los datos del Banco de España ³³ (Documento Ocasional núm. 2432, 2024) refuerzan las conclusiones derivadas de la comparativa entre comunidades autónomas realizada a partir del SMI y los precios medios de arrendamiento. El informe constata que, en España, los hogares arrendatarios destinan de media un 22,7 % de su renta al alquiler, lo que ya supone siete puntos más que la media de la UE-27. Sin embargo, este esfuerzo se dispara en los hogares con rentas más bajas (donde se sitúan quienes perciben el SMI), alcanzando un 43,1 % de la renta disponible, frente al 31,9 % en la media europea.

Además, la proporción de hogares en «sobresfuerzo» (esto es, aquellos que deben destinar más del 30 % de su renta al pago del alquiler) supera el 50 % en Baleares y Canarias, y se sitúa por encima del 40 % en áreas urbanas de Madrid y Cataluña. Estos resultados coinciden plenamente con lo que mostramos en la tabla comparativa: en dichas comunidades el coste estimado de un alquiler medio de 70 m² absorbe prácticamente (o incluso supera) la totalidad del SMI mensual, dejando un margen insignificante para otros gastos básicos.

El análisis comparado de fuentes privadas y oficiales confirma una tendencia estructural al encarecimiento del alquiler, con fuertes tensiones en los núcleos urbanos y zonas de alta demanda turística. Ello plantea importantes retos en materia de políticas públicas de vivienda, dado que el crecimiento de los precios del arrendamiento en España se ha producido en paralelo a un estancamiento de los salarios reales, lo que compromete seriamente el acceso a una vivienda digna para amplias capas de la población joven y de renta media. En consecuencia, la imposibilidad de satisfacer la necesidad permanente de vivienda se ha erigido como un factor transversal que condiciona la precariedad laboral de los jóvenes. Esta circunstancia obliga a las personas a priorizar las condiciones del mercado de alquiler en su toma de decisiones, incluso por encima de las características

³³ Dmitry Khametshin, D., y López Rodríguez, D., *El mercado del alquiler de vivienda residencial en España: evolución reciente, determinantes e indicadores de esfuerzo*, Banco de España, Madrid, 2025. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasional/s/24/Fich/do2432.pdf>

intrínsecas de una oferta de trabajo, lo que incide directa y negativamente en su empleabilidad. Frente a este panorama, la juventud se ve obligada a asumir estrategias de resignación que alteran sustancialmente sus proyectos de vida: el retraso en la emancipación, la postergación de hitos vitales como la convivencia en pareja o la formación de una familia, la merma en sus expectativas de cotización futura y la herencia como única vía realista de acceso a la vivienda. Esta situación no solo impacta en los propios jóvenes, sino que proyecta sus efectos colaterales sobre las generaciones anteriores, que se ven compelidas a sostener económicamente a hijos y familiares adultos, lo cual erosiona su calidad de vida, limita su descanso y repercute negativamente en su etapa de jubilación.

3. En el Mercado de Trabajo Español

El Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo núm. 45/2025³⁴, elaborado por la Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral, ofrece una radiografía exhaustiva de la situación laboral de la población joven (16-29 años) en España, permitiendo una evaluación de impacto de las recientes reformas estructurales, en particular, el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre (Reforma Laboral 2022). El marco analítico se sitúa en el contexto de la Garantía Juvenil Reforzada (Recomendación del Consejo de la UE de 2020) y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuyo eje central es la transición dual: ecológica y digital. La doctrina laboralista contemporánea subraya la necesidad de analizar estos datos no solo desde una perspectiva cuantitativa, sino también cualitativa, prestando especial atención a la precariedad, la estabilidad y la adecuación formativa.

En cuanto a lo concerniente a población y formación, los datos confirman un proceso de envejecimiento demográfico (los jóvenes de 16-24 años son solo el 15.1% de la población), lo que acentúa la urgencia de políticas de activación eficaces. Se observa una tendencia positiva en el nivel formativo pues el 80.1% de los jóvenes de 20-24 años tiene al menos educación secundaria de segunda etapa (CINE 3), y la tasa de abandono escolar

³⁴ Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo*, 2025. Disponible en: https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/jovenes/2025/Informe_Jovenes_Num45_Mayo_2025.pdf

temprano se reduce al 13.0% en 2024. No obstante, este dato aún dista del objetivo del 9% marcado por la UE para 2030 y evidencia una brecha de género significativa (15.8% en hombres frente a 10.0% en mujeres), lo que apunta a la necesidad de políticas educativas con perspectiva de género.

Respecto al mercado de trabajo, la evolución es positiva en agregados clave como la tasa de empleo para jóvenes de 16-29 años, la cual se sitúa en el 42.3% (frente al 34.8% en 2015) y la tasa de paro en el 19.9% (frente al 38.7% en 2015). Sin embargo, el análisis cualitativo revela problemas estructurales recurrentes como la temporalidad y la parcialidad.

Temporalidad: Pese a la drástica reducción impulsada por la reforma laboral (la tasa de temporalidad para 16-29 años cae del 51.7% en 2015 al 32.5% en 2025), sigue siendo excesivamente alta. Es especialmente preocupante la elevada tasa de temporalidad involuntaria (40.4% para mayores de 25 años, según Eurostat 2024), muy por encima de la media de la Eurozona (14.3%). Esto indica que, si bien la reforma ha sido efectiva en reducir la forma contractual temporal, un núcleo duro de jóvenes sigue atrapado en la precariedad por la imposibilidad de encontrar un empleo indefinido, lo que la doctrina denuncia como una vulneración del principio de estabilidad en el empleo.

Parcialidad: La tasa de parcialidad juvenil (26.9% para 16-29 años) triplica la del conjunto de la población (14.1%). A esto se suma una altísima parcialidad involuntaria (40.9% para 16-29 años en 2025T1), señal de que muchos jóvenes trabajan a tiempo parcial por no encontrar un empleo a jornada completa, lo que dificulta su autonomía económica y proyecta sombras sobre la calidad del empleo creado. Estos datos evidencian la falta de efectividad del deber de información empresarial del art. 12.4 e) ET al no establecer consecuencias más contundentes para un cumplimiento más riguroso.

Interpretando los datos bajo una perspectiva de género, el informe constata además la persistencia de brechas todavía persistentes. La tasa de empleo es 3.1 puntos superior en hombres jóvenes (16-29 años) y la brecha en la tasa de temporalidad es 7.4 puntos superior en las mujeres, lo que evidencia una mayor precariedad en la contratación femenina. Asimismo, el nivel de estudios es un factor determinante. La tasa de paro de los jóvenes con bajo nivel educativo (29.6% para 16-29 años) duplica la de aquellos con

estudios superiores (13.7%). Esto refuerza el argumento doctrinal de que la formación es el principal escudo contra el desempleo y la precariedad, y justifica el énfasis de las políticas activas en la cualificación. El número de jóvenes autónomos (16-29 años) afiliados al RETA muestra una recuperación (237.353 en marzo de 2025, +5.2% interanual), aunque con una marcada brecha de género (63.5% hombres, 36.5% mujeres). Estos últimos datos sugieren un incipiente dinamismo emprendedor, alineado con los objetivos de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, pero también señala la necesidad de políticas específicas para apoyar el emprendimiento femenino. Sin embargo, sigue siendo crucial que todas las políticas vayan de la mano de un plan de acción efectivo relacionado con la vivienda.

IV. COMPONENTES ESTRUCTURALES DE LA PRECARIEDAD LABORAL

Como venimos afirmando, la precariedad laboral se ha convertido en uno de los rasgos definitorios de la contratación laboral en el siglo XXI, afectando de manera significativa a la mayoría de la población asalariada. Se estima que cerca del 70% de la fuerza de trabajo (compuesto por personas ocupadas, desempleadas y en periodos de inactividad) sufre, en mayor o menor medida, las consecuencias de esta precarización³⁵. Así, la precariedad laboral no constituye un fenómeno unívoco ni accidental, sino más bien una realidad estructural y multidimensional que se manifiesta en diferentes planos del sistema de relaciones laborales, tal y como venimos insistiendo en páginas anteriores. Su análisis exige descomponerla en una serie de elementos que, interrelacionados entre sí, configuran un patrón de vulnerabilidad para amplias capas de la población trabajadora, con especial incidencia en la juventud.

En primer lugar, destaca la inestabilidad contractual, caracterizada por la proliferación de contratos temporales disfrazados de contratos fijo-discontinuos y la práctica del encadenamiento sucesivo de vínculos laborales³⁶. Este fenómeno, lejos de constituir una

³⁵ Datos provenientes del Informe ejecutivo de CCOO, *La precariedad laboral de España desde una doble perspectiva*, 2019, pág. 4. Disponible en: <https://www.ccoo.es/4d661f057d46da39cd756d6c93645803000001.pdf>

³⁶ Desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 32/2021, de medidas urgentes para la reforma laboral, la contratación juvenil a través de la modalidad de contratos fijos-discontinuos experimentó un notable incremento, pasando de aproximadamente 31.000 a más de 93.000 en el periodo comprendido entre 2021 y 2022. Sobre esta cuestión *vid.* Gómez Salado, M., *La juventud en el contexto de las políticas legislativas*

excepción, ha venido erosionando la regla general de la contratación indefinida, generando trayectorias laborales discontinuas y marcadas por la incertidumbre. El Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo³⁷, se promulgó con la clara intención de combatir la temporalidad, en sintonía con la voluntad de la Directiva 1999/70/CEE cuyo Considerando 14 mostraba una temprana preocupación en impedir los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada o de relaciones laborales de este tipo, preocupación también compartida por la jurisprudencia nacional e internacional v. *gr.*: STJUE de 24 de junio de 2021 asunto C550/19 y STS 1137/2020 de 29 de diciembre de 2020 sobre la necesaria superación del contrato de obra y servicio. Los esfuerzos aunados provenientes tanto de la UE como de España en luchar contra esta fenómeno han sido bastante positivos pero todavía queda mucho por hacer. Según datos provenientes del INE, la tasa global de temporalidad (asalariados con contrato temporal) fue del 17,2% en 2023.

La temporalidad ha constituido históricamente uno de los rasgos estructurales del mercado de trabajo español³⁸, situándose durante décadas muy por encima de la media de la Unión Europea. En 2019, según la Encuesta de Población Activa (INE), aproximadamente un 26 % de los asalariados mantenía un contrato de carácter temporal, cifra que reflejaba la persistencia de una segmentación profunda entre trabajadores estables y precarios. Incluso en 2021, antes de la entrada en vigor de la última gran reforma laboral, la tasa se mantenía en torno al 24 %, confirmando la rigidez del fenómeno.

Este contexto comenzó a modificarse a partir de la reforma de 2021/2022, que restringió las modalidades temporales y reforzó el uso de contratos indefinidos y fijos-discontinuos. Sus efectos estadísticos resultaron inmediatos ya que en 2022 la temporalidad se redujo de forma apreciable, alcanzando en 2023 un mínimo histórico del

de contenido socio-laboral. Conceptualización, reformas normativas y cambios recientes, Aranzadi, Pamplona, 2023, pág. 88.

³⁷ BOE, núm. 313, de 30/12/2021.

³⁸ López Ahumada, J. E., “La reforma del sistema de contratación temporal desde la perspectiva del fomento de la contratación indefinida y la reducción del abuso de la temporalidad: análisis del Real Decreto-Ley 32/2021”, *Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, núm. 13, 2022, pág. 14.

17,2 % de los asalariados. Los datos del cuarto trimestre de 2024 consolidan esta tendencia, situando la tasa en torno al 15,4-15,5 %, lo que implica una caída de más de diez puntos en apenas un trienio.

Conviene subrayar, sin embargo, que esta reducción no supone la desaparición del abuso en la contratación. Buena parte de la disminución se explica por la generalización del contrato fijo-discontinuo, figura que en la práctica mantiene dinámicas de intermitencia y estacionalidad similares a las del contrato temporal clásico.

En suma, la evolución reciente confirma una disminución cuantitativa significativa de la tasa de temporalidad en España, fruto de la acción legislativa y de cambios en las estrategias empresariales de contratación. Pese a ello, persisten retos cualitativos asociados a la concatenación de contratos, a la utilización extensiva del fijo-discontinuo y a la elevada temporalidad en el sector público, que plantean dudas sobre la efectiva superación del modelo dual y sobre la consolidación de un empleo verdaderamente estable.

Se observa también una tendencia fraudulenta vinculada al periodo de prueba. Entre los abusos empresariales más recientes destaca la utilización de estos periodos, deviniendo en un instrumento de contratación temporal encubierta, que permite extinguir la relación laboral sin coste alguno para el empleador, sin formalidades y sin obligación de indemnización. La estricta exigencia de formalización de los contratos temporales, tal como se configura en el Estatuto de los Trabajadores, ha desplazado el foco de atención hacia el periodo de prueba, convirtiéndolo en un punto crítico para la protección de los derechos laborales.

Tanto es así que el Ejecutivo a dado luz verde al Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2025-2027³⁹ entre cuyos fines se encuentra la implementación de un control de fraude en la contratación⁴⁰. En concreto, luchar contra

³⁹ Resolución de 8 de septiembre de 2025, de la Secretaría de Estado de Trabajo, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de agosto de 2025, por el que se aprueba el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2025-2027. BOE, núm. 220, de 12 de septiembre de 2025.

⁴⁰ También la conversión automática a contrato indefinido por extinción de la causa de sustitución vid. BNR 09/2025 de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Economía Social: «(...) cuando se detecte la extinción de la causa de sustitución para los contratos con causa de sustitución 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 o 17, o cuando se supere la duración máxima de los contratos con causa de sustitución 09 y 18, siempre que no exista comunicación de la baja del trabajador que venía realizando la sustitución o no se

el fraude relativo a la extinción de contratos indefinidos por falta de superación del período de prueba de forma irregular, bien por un uso recurrente de esta posibilidad de extinción de los contratos, por un uso reiterado para un mismo puesto y misma persona trabajadora, o bien por extinguir los contratos con base a dicha causa una vez que ha expirado su duración máxima, así como intensificar la detección de abusos en la extinción de contratos por no superar el periodo de prueba cuando la finalidad última sea la de eludir el carácter indefinido del contrato de trabajo, y el pago de indemnización por finalización de la relación laboral en la cuantía marcada por la normativa.

A ello se suma la insuficiencia salarial, tanto en términos absolutos (con remuneraciones cercanas al salario mínimo interprofesional) como relativos, en la medida en que trabajadores cualificados se ven retribuidos muy por debajo del nivel esperado según su formación. Este factor se acompaña de fenómenos asociados, como las brechas retributivas por razón de edad o género, que refuerzan la desigualdad estructural en el mercado de trabajo.

Otro componente esencial es la parcialidad involuntaria, es decir, la generalización de contratos a tiempo parcial no elegidos, que reducen de forma drástica la capacidad de ingresos y dificultan el acceso a derechos laborales plenos. Este tipo de vínculos se caracteriza además por el abuso de horas complementarias o extraordinarias encubiertas, que incrementan la disponibilidad del trabajador sin una retribución proporcional.

En el marco de las reclamaciones de los trabajadores frente a sus empleadores, orientadas a obtener el reconocimiento de la verdadera naturaleza contractual de su relación laboral, adquiere especial relevancia el artículo 12.3 y la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa⁴¹. Ambos preceptos refuerzan la posición de las personas trabajadoras al reconocerles un derecho de indemnidad, que les protege frente a posibles represalias o consecuencias desfavorables derivadas de cualquier actuación ejercitada ante la empresa, así como en el

hubiera procedido a la transformación del contrato en el plazo habilitado para ello en el Sistema RED, se procederá de oficio a la conversión automática de la clave de contrato a indefinido». Definición de los numerales en: <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/dd72fdae-c8b7-496b-b242-0155996e9717/BNR+09-2024.pdf?MOD=AJPERES>

⁴¹ BOE, núm. 275, de 14/11/2024.

curso de procedimientos administrativos o judiciales encaminados a la defensa de sus derechos laborales.

La precariedad también se expresa en el déficit efectivo de derechos laborales. La debilidad de la negociación colectiva en determinados sectores, la ausencia de oportunidades de formación y promoción profesional y la facilidad de despido conforman un marco donde los principios de estabilidad y progresión en el empleo resultan más aspiracionales que reales, alejándose de las pretensiones europeas⁴².

Ligado a ello, aparece la carencia de protección social suficiente. Las trayectorias laborales discontinuas generan cotizaciones fragmentadas, con la consiguiente dificultad para acceder a prestaciones de desempleo y con efectos negativos a largo plazo sobre la pensión de jubilación. De este modo, la precariedad no solo condiciona el presente, sino que proyecta sus consecuencias en el futuro vital y en la protección social de los trabajadores.

Un elemento cada vez más visible es la excesiva flexibilidad unilateral empresarial, que se materializa en jornadas irregulares, disponibilidad horaria permanente y, en contextos como la economía de plataformas, en una asignación de tareas gobernada por algoritmos que diluyen responsabilidades y desdibujan la relación laboral clásica.

Finalmente, la precariedad se completa con la degradación de las condiciones laborales, donde la intensificación del trabajo, los riesgos psicosociales y la dificultad para conciliar vida laboral y personal generan un deterioro tanto material como inmaterial de la experiencia laboral. Todo ello se traduce en una notable falta de expectativas de desarrollo profesional y emancipación, especialmente en la juventud, para quienes la precariedad deja de ser un episodio coyuntural y pasa a constituirse como una condición estructural.

En definitiva, la precariedad laboral emerge como un conjunto de déficits concatenados que afectan a la estabilidad, al salario, a los derechos, a la protección social y a las oportunidades de vida de los trabajadores.

⁴² Moreno Vida, M. N., “El modelo europeo de capacitación y competencias para el empleo en el contexto de la revolución digital”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 11, 2025, pág. 87.

Otros factores que configuran la precariedad laboral suelen proyectarse en torno a cuatro grandes ejes de carácter subjetivo: la inseguridad del trabajador en relación con la estabilidad y duración de su contrato; la degradación o deterioro de las condiciones laborales; la baja remuneración y su vinculación con fenómenos como la pobreza en el empleo; y la falta de confianza en la eficacia de la protección socio-laboral garantizada por los poderes públicos, que pone de manifiesto un déficit institucional en la tutela de los derechos laborales y de seguridad social⁴³. Depurando un poco más obtenemos los siguientes elementos clave: inseguridad laboral; inestabilidad contractual; insuficiencia salarial y déficit institucional.

Desde el punto de vista empresarial se pueden vislumbrar otros factores también decisivos en la precariedad laboral: la subcontratación en cadena; los falsos autónomos; la economía sumergida y segregación de la fuerza laboral extranjera.

1. La subcontratación en cadena

Su esencia consiste en que una empresa, normalmente con cierto tamaño y estabilidad empresarial, se adjudica, por un precio, la ejecución de un trabajo u obra, pública o privada. Esa empresa subcontrata la totalidad o partes de esa obra con otras empresas, de menor tamaño y plantilla, por un precio inferior. Las subcontratistas, a su vez, pueden repetir la jugada y sub-subcontratar, por un precio inferior, la totalidad o parte de la obra que se les adjudicó. Y así sucesivamente, hasta las microempresas, con microplantillas, de nula solvencia, que acaban ejecutando materialmente el trabajo por una cantidad muy inferior a la que el promotor pagó por ese trabajo. A veces el trabajo se realiza en lugares de trabajo bajo responsabilidad del promotor de trabajo pero a menudo se realizan externamente. La dispersión de empleadores dificulta la aplicación homogénea del principio de igualdad de condiciones de trabajo. La aplicación generalista del art. 44 del Estatuto de los Trabajadores unida a la indefinición de conceptos relevantes otorga a los empleadas un gran espacio donde agotar la autonomía de la voluntad en detrimento de

⁴³ Boada Cuerva, M., Fernández García, A., Valle Muñoz, F. J., Argumosa Villar, L., Ficapal Cusí, P., Dueñas Cid, D., Boada Grau, J. y Pizzi, A., *Empleo Juvenil. Entre el Desempleo y la Precariedad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pág. 55.

los derecho laborales⁴⁴. El joven contratado en una subcontrata, puede percibir salarios y disfrutar de condiciones muy inferiores a las del personal de la empresa principal que realiza tareas equivalentes. A ello se suma la frecuente utilización de convenios colectivos de empresa con condiciones a la baja, fenómeno conocido como *dumping social*, que erosiona el sistema de negociación colectiva y coloca a los jóvenes en una posición de debilidad estructural. Además, la subcontratación en cadena favorece una rotación contractual elevada: los jóvenes suelen encadenar contratos temporales o de obra vinculados a la duración de la contrata, lo que impide la consolidación de derechos asociados a la estabilidad (antigüedad, promoción profesional, mejoras voluntarias) y debilita su expectativa de pensión por falta de cotización continuada⁴⁵.

2. Falsos autónomos

Otra figura que se está generalizando y en cuyo auge fue también pionero el sector de la construcción. La cadena de subcontratación a la que se ha aludido antes puede acabar, en vez de en una microempresa, en unos o varios trabajadores autónomos. Por ejemplo, el constructor principal puede subcontratar los trabajos de enlucido de una pequeña reforma a la «empresa x», que tiene tres trabajadores. Sin embargo, el derecho del trabajo ya ha detectado y, en parte, contrarrestado esa trampa, responsabilizando (con mayor o menor intensidad, según los casos) al constructor principal de lo que ocurre en la «empresa x». La manera que tiene el constructor principal para realmente desentenderse de lo que ocurre en la obra es subcontratando ese trabajo a los tres trabajadores autónomos de la «empresa x». Esa relación ya está fuera del ámbito de aplicación del Derecho del Trabajo, por lo que todos los instrumentos creados por esa rama del derecho, que nació presuponiendo situaciones de desigualdad y proponiéndose reequilibrarlas en cierta medida, no se pueden aplicar.

Formalmente, el trabajador autónomo no tiene ningún nivel de sometimiento al contratista principal y puede negociar libremente lo que le convenga bajo cualquiera de

⁴⁴ Arias, Andrea De Vicente, A., “Reforma laboral y subcontratación: una mirada desde el contexto internacional”, *Revista crítica de relaciones de trabajo. Laborum*, núm. 7, 2023, pág. 96.

⁴⁵ Florina Carmona, E., “Subcontratación laboral: Necesidades de la empresa y derechos de los trabajadores en el siglo XXI”, *Documentos de Trabajo (IELAT, Instituto Universitario de Investigación en Estudios*, núm., 143, 2021, pág. 33.

las modalidades contractuales propias del Derecho Civil (arts. 1588-1593). Se compromete a ejecutar una obra en un plazo por un precio, pero mantiene la libertad teórica de decidir cómo ejecuta la obra e incluso de determinar sus propias condiciones de exposición al riesgo. En la realidad, sin embargo, nada de eso se cumple. Los falsos autónomos dependen de los encargos de su antigua empresa para subsistir. No tienen márgenes para negociar, para esperar, para elegir la mejor oferta. Aceptan las condiciones que se les ofrecen sin atreverse a discutir las, y están en una situación incluso peor que los trabajadores por cuenta ajena, a los que el paraguas de la negociación colectiva protege de muchos abusos que en la negociación individual se le podrían imponer.

No hay sometimiento expreso al poder de disposición de una persona, pero sí sometimiento a la presión del sistema económico. Es probablemente el caso de mayor precariedad, el que más parecido tiene con la ley de la selva. El nivel de protección jurídica de estos contratos es inferior incluso al de los falsos autónomos, que pertenecen, cuanto menos, a la esfera de la legalidad. Las condiciones de trabajo en la economía sumergida, a domicilio o en fábricas clandestinas, no están sometidas a ningún control. Ni el salario, ni la jornada, ni las condiciones de exposición a riesgo, ni los ritmos, ni la duración de la «relación» tienen más reglas que las que la ley de la oferta y la demanda fijen. En situaciones de elevado desempleo e insuficiente protección social, la capacidad de negociación de una de las partes se reduce tanto que los empresarios pueden determinar de forma prácticamente unilateral los términos del intercambio.

La problemática de los falsos autónomos en España ha sido objeto de una creciente atención institucional y estadística en los últimos años. Los datos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social muestran una tendencia al alza en la detección y regularización de estas situaciones: solo entre enero y septiembre de 2023 se regularizaron 29.899 falsos autónomos y se constataron 14.363 infracciones vinculadas a esta figura. Desde 2020, las actuaciones inspectoras han supuesto la conversión en asalariados de 88.074 trabajadores, con un impacto económico estimado en 323,93 millones de euros en concepto de cuotas adeudadas a la Seguridad Social. La evolución anual confirma la magnitud del fenómeno: en 2019 se detectaron 22.383 casos, en 2020 unos 9.907, mientras que en 2022 la cifra ascendió a 38.779 empleos regularizados.

Más allá de las actuaciones inspectoras, el INE ha constatado mediante la Encuesta de Población Activa un volumen significativo de reclasificaciones: en el último trimestre de 2022 se transformaron 137.600 autónomos en asalariados, y en el segundo trimestre de 2023, 132.100. A ello se suman estimaciones que apuntan a la existencia de más de 200.000 «autónomos fantasma», es decir, cotizantes que figuran formalmente como trabajadores por cuenta propia pero cuya situación real podría corresponder a una relación laboral dependiente.

3. Segregación de la fuerza de trabajo extranjera

La realidad de los inmigrantes ilegales es aún peor. Temen la expulsión, no tienen derecho a la reagrupación familiar, cualquier acto o negocio de la vida social (ir al médico, alquilar una casa, abrir una cuenta bancaria) les resulta de imposible o muy complicada ejecución. Obligados a moverse en la economía sumergida, son carne de cañón de mafias, especuladores y desaprensivos, acaban compitiendo con los inmigrantes legales y con los eventuales «autóctonos», en un contexto de *dumping* social que sólo acaba repartiendo miseria. Realizan las tareas más peligrosas y en las peores condiciones. No reciben ningún tipo de formación e información sobre los riesgos a los que se les somete. En muchos casos esto se ve agravado por las diferencias idiomáticas y culturales y el propio temor de los trabajadores a las visitas de los inspectores de Trabajo e incluso a los propios delegados de prevención, ya que si se les «descubre» pueden perder su única fuente de sustento. Sectores como el de la construcción, agricultura y hostelería suman la mayor parte del trabajo inmigrante ilegal. Son sectores con altísimas cifras de siniestralidad, por lo que se conocen los intentos de ocultamiento de daños a la salud y accidentes menores de los trabajadores. En lo que se refiere a las enfermedades derivadas del trabajo, la habitual dificultad de conocerlas y prevenirlas se vuelve imposibilidad en los inmigrantes sin papeles. Diversos estudios y estadísticas oficiales ponen de manifiesto que los trabajadores extranjeros en España presentan una mayor exposición al riesgo de accidente laboral que los nacionales. En el ámbito agrícola, un análisis de más de 158.000 accidentes entre 2013 y 2018 revela que los inmigrantes sufrieron un 91,36 % más de accidentes que los españoles, con una incidencia desproporcionada en los supuestos graves y mortales. A nivel general, la Encuesta de Condiciones de Trabajo confirma que

la prevalencia de accidentes es superior entre los trabajadores de países con bajo Índice de Desarrollo Humano ⁴⁶ (12,7 %) respecto de los españoles (10,3 %), siendo especialmente acusada en el caso de las mujeres extranjeras, cuyo riesgo ajustado alcanza un 66 % más de probabilidad de accidente en comparación con las trabajadoras nacionales.

V. CONCLUSIONES

El análisis desarrollado permite constatar que la precariedad juvenil en España constituye un fenómeno estructural, persistente y multidimensional. Esta problemática trasciende la mera temporalidad contractual para proyectarse sobre dimensiones críticas como la suficiencia salarial, el acceso a la vivienda, la cotización social y, en última instancia, el conjunto de los ciclos vitales de la juventud. La tasa de inactividad juvenil (64.8% para 16-24 años) sigue siendo muy elevada. El aumento en el número de «jóvenes desanimados» (11.700 personas) es un indicador de alarma sobre la desconfianza en el mercado de trabajo entre un segmento de la juventud.

Las reformas laborales recientes, en particular las derivadas del Real Decreto-ley 32/2021, han logrado reducir significativamente la temporalidad estadística y reforzar el principio de causalidad en la contratación. La estabilidad formal o *nomen iuris* contractual no siempre se corresponde con una estabilidad material y de ingresos. No obstante, estos avances cuantitativos no han sido suficientes para erradicar las prácticas de precarización cualitativa, que se manifiestan en el uso extensivo de contratos fijo-discontinuos, la prolongación indebida de los períodos de prueba, la subcontratación en cadena y la proliferación de falsos autónomos. A lo anterior se suma un factor estructural de especial gravedad: el acceso a la vivienda. Su encarecimiento progresivo neutraliza los avances normativos en materia laboral y restringe severamente la capacidad de emancipación juvenil, generando una dependencia intergeneracional que incide, incluso, en las expectativas de jubilación de las generaciones precedentes. Por otra parte, las disparidades por género y nivel formativo siguen siendo profundas, requiriendo políticas activas de empleo más intensivas, personalizadas y con perspectiva de género.

⁴⁶ Bayona, E., “La precariedad y la falta de cualificación disparan los accidentes laborales de los trabajadores extranjeros”, *Público*, 2023. Disponibles en: <https://www.publico.es/economia/precariedad-falta-cualificacion-disparan-accidentes-laborales-trabajadores-extranjeros.html>

La normativa más reciente, como la Ley 3/2023 de Empleo o la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda, representa un avance significativo en el marco regulatorio. Sin embargo, su eficacia real se ve condicionada por la limitada implantación autonómica y la ausencia de mecanismos de control que aseguren una aplicación homogénea y efectiva.

En este contexto, resulta imperativo avanzar hacia una política integral que aborde la precariedad juvenil de manera simultánea en tres dimensiones clave:

1. **Vivienda:** Es necesario ampliar el parque público de alquiler asequible, vincular las ayudas al alquiler a la renta disponible de los jóvenes y reforzar los mecanismos de control en zonas tensionadas para evitar la especulación. Asimismo, se propone la inclusión, mediante negociación colectiva, de cláusulas de actualización salarial que tomen como referencia el precio medio del alquiler en la zona del centro de trabajo, con el fin de preservar el poder adquisitivo de los jóvenes frente a la principal partida de gasto.

2. **Salarios:** Se recomienda consolidar la senda de incremento del Salario Mínimo Interprofesional en conexión con el coste real de la vida, fomentar convenios colectivos que incluyan cláusulas de garantía salarial para jóvenes y reforzar los complementos salariales vinculados a la formación y a la primera experiencia profesional. Adicionalmente, se propone un sistema de actualización salarial basado en el Índice de Precios al Consumo y un incremento porcentual específico según la Comunidad Autónoma, que refleje las disparidades territoriales en el coste de la vida.

3. **Regulación contractual:** Resulta crucial endurecer las sanciones frente al fraude en la concatenación de contratos temporales, automatizar administrativamente la conversión en indefinido en casos de abuso, y reforzar la actuación inspectora en sectores con alta rotación. Estas medidas deben ir acompañadas de programas formativos que faciliten la transición a empleos estables. Asimismo, se plantea una reforma *lege ferenda* de los arts. 8, 14 y 55 del Estatuto de los Trabajadores, a fin de que el período de prueba esté sujeto a las garantías propias del despido, y se establezca una presunción favorable al contrato indefinido y a tiempo completo en caso de incumplimiento.

En consecuencia, la superación de la precariedad juvenil no puede depender únicamente de ajustes normativos aislados, sino que exige un enfoque transversal que articule empleo digno, protección social y vivienda accesible. Solo mediante una

estrategia coordinada y dinámica podrá garantizarse no solo la emancipación efectiva de la juventud, sino también la sostenibilidad del sistema de pensiones y el mantenimiento de una forma de trabajo, estable, productiva y digna.

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Arias, Andrea De Vicente, A., “Reforma laboral y subcontratación: una mirada desde el contexto internacional”, *Revista crítica de relaciones de trabajo*, Laborum, núm. 7, 2023.

Boada Cuerva, M., Fernández García, A., Valle Muñoz, F. J., Argumosa Villar, L., Ficapal Cusí, P., Dueñas Cid, D., Boada Grau, J. y Pizzi, A., *Empleo Juvenil. Entre el Desempleo y la Precariedad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

Cano, E., “La extensión de la precariedad laboral como norma social”, *Sociedad y utopía. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 29, 2007.

Cavia, B. Tejerina, B., Calderón, J. A., “La construcción de lo precario: la investigación sobre la precariedad en la literatura sociológica Española y algunas aportaciones sobre sus derivas”, en AA. VV. (Crespo Martínez, I., Oñate Rubalcaba, P. Dir.), *Crisis y precariedad vital: trabajo, practicas sociales y modos de vida en Francia y España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

Florina Carmona, E., “Subcontratación laboral: Necesidades de la empresa y derechos de los trabajadores en el siglo XXI”, *Documentos de Trabajo (IELAT, Instituto Universitario de Investigación en Estudios*, núm., 143, 2021.

Gómez Salado, M., *La juventud en el contexto de las políticas legislativas de contenido socio-laboral. Conceptualización, reformas normativas y cambios recientes*, Aranzadi, Pamplona, 2023.

López Ahumada, J. E., “La reforma del sistema de contratación temporal desde la perspectiva del fomento de la contratación indefinida y la reducción del abuso de la temporalidad: análisis del Real Decreto-Ley 32/2021”, *Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, núm. 13, 2022.

López, E. S., “Jóvenes y precariedad laboral: trayectorias laborales por los márgenes del empleo”, *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria. Revista de servicios sociales*, núm., 52, 2012.

López, E. S., “Jóvenes, crisis y precariedad laboral: una relación demasiado larga y estrecha. Encrucijadas”, *Revista Crítica de Ciencias Sociales*, núm., 3, vol., 15 2018.

Moreno Vida, M. N., “El modelo europeo de capacitación y competencias para el empleo en el contexto de la revolución digital”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 11, 2025.

Ortega Carrillo de Albornoz, A., *Derecho Privado Romano*, Ediciones del Genal, Málaga, 2015.

Velasco, Fernández, D., “Jóvenes y trabajo decente o digno. las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias de los jóvenes (salarios, tiempo de trabajo, siniestralidad laboral)”, en AA.VV. (Moreno Vida, M. N., López Insua, B D. M., Monerero Pérez, J. l., Dir.), *Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía en el marco estatal y europeo*, Laborum, Murcia, 2025.

Capítulo 4

Consideraciones jurídico-críticas sobre el autoempleo juvenil y la sostenibilidad del modelo¹

MARINA FERNÁNDEZ RAMÍREZ

Catedrática (acreditada) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Málaga

SUMARIO: I. CUESTIONES INTRODUCTORIAS. II. CONTEXTO Y ESTADO ACTUAL DEL AUTOEMPLEO JUVENIL EN ESPAÑA. 1. Evolución del autoempleo en España. 2. Factores que impulsan el autoempleo entre los jóvenes. 3. Análisis de las principales políticas y ayudas gubernamentales destinadas a jóvenes autónomos. III. PRINCIPALES BRECHAS QUE FRENAN SU DESARROLLO. IV. OPORTUNIDADES Y POSIBILIDADES DE SOSTENIBILIDAD. 1. Nuevas tendencias de emprendimiento y modelos de negocio emergentes. 2. Impacto de la digitalización y el trabajo remoto en la viabilidad del autoempleo. 3. Propuestas para fortalecer la sostenibilidad del modelo. V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA. VI. BIBLIOGRAFIA CITADA.

I. CUESTIONES INTRODUCTORIAS

En un contexto caracterizado por el desempleo juvenil, la precariedad laboral y la acelerada transformación digital del mercado de trabajo, el autoempleo ha emergido como una alternativa estratégica, cada vez más respaldada por políticas públicas e impulsada

¹ Esta obra se enmarca en el contexto de los siguientes proyectos de investigación:

- Proyecto de Investigación Las nuevas tecnologías y el impacto en el ámbito laboral y de la seguridad social: el impacto socioeconómico de la economía digital, del Programa de Investigación de la Junta de Andalucía, con financiación de fondos FEDER (Ref. UMA18 FEDERJA 028).
- Grupo de Investigación financiado por la Junta de Andalucía (PAIDI SEJ-347), “Políticas de Empleo, Igualdad e Inserción social”.
- Proyecto de Investigación Medidas de apoyo al empleo de las personas mayores en la negociación colectiva (Ref. PPRO-SEJ-347-G-2023), Universidad de Málaga.
- Equipo de Investigación “Descarbonización y relaciones jurídicas de producción: políticas y acuerdos de transición justa en un contexto digital” (Ref. PID2021-124031NB-C44).
- Proyecto de Investigación Nuevas formas de prestación laboral y vulnerabilidad sobrevenida para el colectivo de mayores (Ref. D5-2022_06).
- Proyecto Estatal de I+D+i “La sostenibilidad del Sistema de Pensiones en contextos de reformas e inestabilidad económica” (PID2022-140298NB-I00), Ministerio.
- Proyecto de I+D+i la UMA “El Sistema Español de Pensiones ante el reto de la revolución digital y robótica: una aproximación multidisciplinar” (B1-2021_11), Universidad de Málaga.
- Proyecto de I+D+i la UMA “Hacia una transición digital, ecológica y justa en las nuevas relaciones laborales” (B1-2023_031), Universidad de Málaga.
- Instituto de Investigación Emergente “Juventud, mercado de trabajo inclusivo y protección jurídico-social y económica” –JUVUMA–. Universidad de Málaga.

por discursos institucionales que lo presentan como vía de inserción, innovación y autonomía. Sin embargo, esta tendencia no solo responde a necesidades inmediatas, sino que también está profundamente vinculada a la cuestión del relevo generacional en el tejido productivo y empresarial.

El relevo generacional —entendido como la transición de responsabilidades, saberes y liderazgo entre generaciones— es un desafío estructural en múltiples sectores, especialmente en aquellos marcados por el envejecimiento de la población activa, la desaparición de pequeñas empresas familiares y la falta de continuidad en actividades económicas locales. En este sentido, el autoempleo juvenil no solo representa una respuesta individual ante la falta de oportunidades, sino también una oportunidad colectiva para renovar, diversificar y revitalizar el ecosistema económico².

Este fenómeno, que engloba la actividad económica desarrollada por jóvenes —generalmente entre los 18 y 30 años— por cuenta propia, ya sea mediante la creación de una empresa, el ejercicio de una profesión independiente o la prestación de servicios como trabajadores autónomos³, ha ganado relevancia como respuesta a la escasez de empleo formal y al auge de la economía digital, que facilita nuevas formas de emprendimiento con menores barreras de entrada⁴.

Desde una perspectiva jurídica, el autoempleo juvenil se sitúa en una zona intermedia entre el trabajo asalariado y el emprendimiento empresarial, lo que plantea desafíos normativos en cuanto a la protección social, la fiscalidad, el acceso a derechos laborales y la sostenibilidad del modelo⁵. A menudo, los jóvenes emprendedores se enfrentan a marcos legales complejos, falta de asesoramiento y dificultades para acceder a financiación, lo que limita el alcance real de esta alternativa como vía de inclusión laboral. La aparente flexibilidad y autonomía que ofrece el autoempleo contrasta con la fragilidad

² Larumbe Martín, P., Sanzberro, D., Zorzano, I., Burgui, V. y Lacosta, Z., “La importancia del relevo generacional”, *Navarra agraria*, núm. 235, 2019, págs. 19-28.

³ Morales Ibarra, R., “El emprendimiento y autoempleo como una alternativa al desempleo en jóvenes profesionistas”, *RILCO DS: Revista de Desarrollo sustentable, Negocios, Emprendimiento y Educación*, Vol. 3, núm. 25 (Noviembre), 2021, págs. 17-32.

⁴ Suárez Corujo, B., “Autoempleo (y emprendimiento) juvenil: ¿Ahuyentar a los jóvenes de los derechos y garantía laborales?”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 35(1), 2016, 151-164.

⁵ Para una diferencia entre estas dos figuras, *vid.* Fernández Ramírez, M., “El emprendimiento joven. Avatares de un ecosistema emergente”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 34 (Junio), 2025, págs. 1-33.

de los marcos normativos que regulan el trabajo independiente, especialmente en lo que respecta a derechos laborales, acceso a prestaciones y condiciones de trabajo dignas⁶.

En términos económicos, el autoempleo juvenil puede tener efectos positivos en la dinamización del tejido productivo, la innovación y la diversificación de modelos de negocio. Los jóvenes suelen estar más abiertos a adoptar tecnologías emergentes, explorar nichos de mercado y generar soluciones creativas a problemas sociales⁷. Sin embargo, también existe el riesgo de que el autoempleo se convierta en una forma encubierta de precariedad⁸, especialmente cuando no se acompaña de políticas públicas que garanticen condiciones dignas, formación continua y redes de apoyo. Por tanto, el impacto del autoempleo juvenil en la economía depende en gran medida del entorno institucional, del diseño de los marcos normativos y de la capacidad del sistema para ofrecer garantías que permitan a los jóvenes emprender sin renunciar a la estabilidad, la equidad y la protección de sus derechos⁹.

A pesar de su creciente promoción institucional, el autoempleo juvenil no puede entenderse únicamente como una solución pragmática ante la escasez de empleo asalariado. Es necesario examinarlo desde una perspectiva estructural que considere las condiciones materiales, jurídicas y sociales que lo hacen posible o lo limitan¹⁰. En muchos casos, el impulso al emprendimiento juvenil se presenta como una estrategia de flexibilización del mercado laboral, desplazando la responsabilidad del Estado hacia el individuo, quien debe asumir los riesgos económicos, la carga fiscal y la gestión de su

⁶ Caballero Pérez, M. J., “Concurrencia entre trabajo por cuenta propia y prestaciones por desempleo: de la prohibición absoluta a la relativa en la dinamización del autoempleo”, *Revista española de derecho del trabajo*, núm. 280, 2024.

⁷ Valencia Agudelo, G. D., “Autoempleo y emprendimiento. una hipótesis de trabajo para explicar una de las extrategias adoptadas por los gobiernos para hacer frente al progreso del mercado”, *Semestre Económico*, vol.15, núm. 32, 2012, págs. 103-128.

⁸ Cfr: Ramos, J., Vicent, L., Recuenco, L., “Empleo Juvenil en España o de cómo hemos hecho de la juventud un problema económico estructural”, *ICEI Workingpapers*, 2016.

⁹ Gómez Salado, M. A., “El empleo de los jóvenes; un análisis de las políticas de empleo juvenil en el ámbito local”, *Revista española de derecho del trabajo*, núm. 206, 2018, págs. 65-95.

¹⁰ Ramos, J., Vicent, L., Recuenco, L., “Empleo Juvenil en España o de cómo hemos hecho de la juventud un problema económico estructural”, *ICEI Workingpapers*, 2016.

propia protección social¹¹. Esta narrativa optimista contrasta con una realidad marcada por la precariedad, la falta de protección social y la desigualdad de oportunidades¹².

La sostenibilidad del autoempleo juvenil no puede evaluarse únicamente desde indicadores de creación de empresas o número de autónomos registrados. Es necesario considerar si este modelo garantiza condiciones laborales dignas, estabilidad económica a largo plazo y acceso equitativo a derechos sociales¹³. Muchos jóvenes emprenden por necesidad, no por vocación, enfrentando barreras como la falta de capital inicial, escaso acompañamiento institucional, elevada carga fiscal y ausencia de redes de apoyo. Además, el marco jurídico actual no siempre contempla las particularidades del emprendimiento juvenil, lo que genera vacíos normativos y situaciones de vulnerabilidad.

Otro aspecto crítico es la concentración del autoempleo en sectores de baja rentabilidad o alta competencia, como el comercio digital informal, los servicios creativos o el trabajo freelance, donde la exposición a la inestabilidad es mayor¹⁴. La falta de formación específica en gestión empresarial, fiscalidad o derechos laborales agrava esta situación, dificultando la consolidación de proyectos sostenibles¹⁵. A esto se suma la presión de una economía digital que exige adaptación constante, visibilidad en redes y dominio de herramientas tecnológicas, lo que puede excluir a quienes no cuentan con los recursos o habilidades necesarias¹⁶.

Desde el punto de vista jurídico, el marco normativo que regula el trabajo autónomo presenta vacíos y tensiones que afectan especialmente a los jóvenes. La falta de experiencia, el desconocimiento de sus derechos y la debilidad en la negociación frente a clientes o proveedores los coloca en una posición de vulnerabilidad. Además, el acceso a prestaciones como el subsidio por cese de actividad, la cobertura sanitaria o la jubilación

¹¹ Torres, R., “El mercado laboral español: situación y desafíos estructurales”, *Cuadernos de Información económica*, núm. 267, 2018, págs. 1-12.

¹² Landáburu Carracedo, M. J., *Derechos fundamentales y trabajo autónomo*, Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, 2022.

¹³ Landáburu Carracedo, M. J., *Derechos fundamentales y trabajo autónomo, ...op cit.*

¹⁴ *Vid.*, Informe “Los retos del empleo juvenil en España”, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2025.

¹⁵ Fernández Ramírez, M., “Formación y empleo: ordenación del ámbito laboral como ecosistema disruptivo de aprendizaje y recualificación profesional”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, núm. 159, 2024, págs. 111-146.

¹⁶ *Vid.* “La brecha digital en la juventud vulnerable. Evaluación de las medidas adoptadas durante la COVID-19”, Red Europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social en el estado español, estudios, 2021, págs. 10 y ss.

suele estar condicionado por cotizaciones elevadas y trámites complejos, lo que dificulta la sostenibilidad del modelo a largo plazo¹⁷.

Por otro lado, el discurso del emprendimiento juvenil suele estar cargado de una narrativa meritocrática que invisibiliza las desigualdades estructurales. No todos los jóvenes parten de las mismas condiciones para emprender: el capital social, el acceso a redes, la formación específica y el respaldo familiar son factores que inciden directamente en las posibilidades de éxito. En este sentido, el autoempleo puede convertirse en una vía de exclusión encubierta si no se acompaña de políticas públicas que garanticen equidad, asesoramiento jurídico, formación continua y acceso a financiación¹⁸.

Asimismo, la sostenibilidad del modelo debe ser evaluada desde una perspectiva intergeneracional¹⁹. Si el autoempleo juvenil se consolida como única alternativa frente a la falta de empleo digno, corremos el riesgo de normalizar la precariedad como parte del ciclo laboral. Es fundamental que el ordenamiento jurídico evolucione hacia formas de protección adaptadas a las nuevas realidades del trabajo independiente, sin renunciar a los principios de justicia social, solidaridad y dignidad laboral.

Creemos que el autoempleo juvenil no puede ser analizado de forma aislada ni idealizada. Requiere una mirada crítica que articule lo jurídico con lo social, lo económico con lo ético, y que permita construir un modelo de emprendimiento verdaderamente sostenible, inclusivo y justo para las nuevas generaciones. Por ello, este trabajo propone una reflexión crítica sobre los fundamentos jurídicos del autoempleo juvenil, sus implicaciones estructurales y los desafíos que plantea para la construcción de un modelo laboral más justo, inclusivo y sostenible.

En concreto, este estudio tiene por objetivo analizar el autoempleo juvenil desde una perspectiva jurídico-estructural, evaluando su viabilidad como modelo sostenible de inserción laboral en el contexto actual. Se examinan los retos normativos, económicos e institucionales que enfrentan los jóvenes emprendedores, así como las respuestas del ordenamiento jurídico ante nuevas formas de trabajo independiente impulsadas por la

¹⁷ Caballero Pérez, M. J., “Concurrencia entre trabajo por cuenta propia y prestaciones por desempleo...”, *op. cit.*

¹⁸ García Viña, J., “La situación del empleo de los jóvenes y una propuesta de políticas públicas para afrontar el desempleo juvenil”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, págs. 65-94.

¹⁹ Suárez Corujo, B., “Autoempleo (y emprendimiento) juvenil...”, *op. cit.*

digitalización. El análisis plantea si el autoempleo juvenil constituye una solución estructural o una respuesta coyuntural frente a la precariedad, considerando los riesgos de desigualdad y vulnerabilidad si no se acompaña de políticas públicas sólidas. Con ello, se busca contribuir al diseño de propuestas que promuevan un modelo de autoempleo juvenil justo, inclusivo y coherente con los principios de sostenibilidad y dignidad laboral.

II. CONTEXTO Y ESTADO ACTUAL DEL AUTOEMPLEO JUVENIL EN ESPAÑA

1. Evolución del autoempleo en España

En el contexto actual del mercado laboral español, marcado por una elevada tasa de desempleo juvenil —que en el primer trimestre de 2025 alcanzó el 26,5 % entre menores de 25 años el autoempleo se ha consolidado como una vía alternativa de inserción laboral para las nuevas generaciones. La evolución del autoempleo juvenil muestra un crecimiento sostenido en los últimos años, especialmente entre jóvenes de 25 a 29 años, aunque España sigue presentando cifras inferiores a la media europea en cuanto a ocupación juvenil: solo el 72 % de este grupo está ocupado, frente al 77 % de la UE. Según los informes del SEPE y del Ministerio de Trabajo, el número de jóvenes autónomos ha aumentado ligeramente, aunque persisten barreras estructurales que limitan su consolidación²⁰.

Los registros administrativos y los informes oficiales muestran un aumento moderado del número de jóvenes autónomos, pero también confirman la persistencia de barreras que dificultan la consolidación de estos proyectos, como limitaciones en protección social, acceso a financiación, formación práctica y brechas territoriales y de género; estas restricciones convierten muchos emprendimientos en soluciones temporales o de subsistencia y frenan su capacidad de escalado y formalización²¹.

²⁰ Datos y series sobre empleo juvenil y tasas de paro juvenil procedentes del Instituto Nacional de Estadística (INE).

²¹ Cfr: Eizaguirre, P., “Situación actual del empleo juvenil en España”, *Equipo de Investigación: Fundación Novia Salcedo*, Bilbao, 2013.

2. Factores que impulsan el autoempleo entre los jóvenes

Los factores que impulsan el autoempleo entre los jóvenes son múltiples e interrelacionados.

En primer lugar, las restricciones del mercado laboral —altas tasas de paro juvenil, precariedad contractual y temporalidad— empujan a muchos a buscar alternativas por cuenta propia. Las restricciones del mercado laboral constituyen uno de los principales motores que empujan a los jóvenes hacia el autoempleo. En muchos países, especialmente en contextos de crisis económica o transformación estructural del empleo, los jóvenes enfrentan tasas de desempleo significativamente más altas que otros grupos etarios.

Esta situación se agrava por la precariedad contractual, que se manifiesta en contratos temporales, jornadas parciales involuntarias y escasa estabilidad laboral. Para muchos jóvenes, el empleo formal no solo es difícil de conseguir, sino que cuando se logra, suele ofrecer condiciones poco atractivas en términos de ingresos, desarrollo profesional y protección social. Ante este panorama, el autoempleo aparece como una alternativa que permite sortear las barreras de acceso al mercado laboral tradicional.

La posibilidad de emprender por cuenta propia ofrece a los jóvenes una vía para generar ingresos, desarrollar proyectos personales y adquirir experiencia laboral, sin depender de la contratación por parte de terceros. Esta opción se vuelve especialmente atractiva en sectores donde la digitalización ha reducido las barreras de entrada, como el comercio electrónico, los servicios creativos, el desarrollo web o el marketing digital.

Sin embargo, esta decisión no siempre responde a una vocación emprendedora, sino que en muchos casos es una estrategia de supervivencia ante la falta de oportunidades laborales dignas. Por ello, es fundamental que el autoempleo juvenil sea acompañado por políticas públicas que garanticen condiciones mínimas de equidad, protección y sostenibilidad, para evitar que se convierta en una forma encubierta de precariedad. La presión estructural del mercado laboral, por tanto, no solo impulsa el autoempleo, sino que también condiciona su naturaleza y sus posibilidades de éxito a largo plazo.

En segundo lugar, las motivaciones personales juegan un papel importante en la decisión de emprender por cuenta propia, especialmente entre los jóvenes. La búsqueda de autonomía laboral —entendida como la posibilidad de tomar decisiones propias,

gestionar el tiempo y definir el rumbo profesional— es una aspiración creciente en una generación que valora la flexibilidad y la autorrealización. Para muchos, el autoempleo representa una vía para escapar de estructuras jerárquicas rígidas, horarios inflexibles o entornos laborales poco estimulantes. En este sentido, la vocación emprendedora se manifiesta como el deseo de crear algo propio, innovar, aportar valor y construir una identidad profesional basada en la iniciativa personal.

Asimismo, la conciliación entre la vida laboral y personal se ha convertido en una prioridad para muchos jóvenes, especialmente en contextos donde el empleo asalariado impone jornadas extensas, desplazamientos diarios y escasa adaptabilidad. El autoempleo, al permitir mayor control sobre los ritmos de trabajo, aparece como una alternativa más compatible con proyectos personales, estudios, cuidado familiar o bienestar emocional.

Sin embargo, estas motivaciones personales no siempre se traducen en una elección libre y estratégica. En numerosos casos, el autoempleo juvenil está mediado por la necesidad más que por la oportunidad. Es decir, los jóvenes optan por emprender no porque lo deseen plenamente, sino porque el mercado laboral no les ofrece alternativas viables. La falta de empleo formal, la precariedad de los contratos disponibles o la discriminación por edad, género o nivel de experiencia empujan a muchos a buscar soluciones por cuenta propia, aunque no cuenten con los recursos, conocimientos o redes necesarias para hacerlo con garantías²².

Esta tensión entre vocación y necesidad revela que el autoempleo juvenil, aunque puede ser una vía de desarrollo personal y profesional, también puede convertirse en una estrategia de supervivencia en contextos de exclusión laboral. Por ello, es fundamental que las políticas públicas y los sistemas de apoyo reconozcan esta dualidad y ofrezcan condiciones que permitan que el emprendimiento juvenil sea una opción real, sostenible y equitativa, no una salida forzada ante la falta de alternativas.

En tercer lugar, la digitalización y el auge de la economía de plataformas han transformado profundamente el panorama del autoempleo juvenil, generando nuevos

²² Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Economía de las plataformas (platform economy) y contrato de trabajo”, en AA.VV., *XXIX Jornades Catalanes de Dret Social. Noves Tecnologies i relacions laborals*, 2019, págs. 4 – 110.

nichos de actividad que, aunque atractivos por su accesibilidad y flexibilidad, presentan importantes desafíos estructurales. Estos nichos —como el comercio electrónico informal, el diseño gráfico freelance, la creación de contenido digital, el desarrollo web por encargo o los servicios en plataformas de reparto y tareas— han captado a una generación de jóvenes con competencias digitales básicas, que buscan autonomía laboral y alternativas ante un mercado de trabajo tradicional cada vez más restrictivo²³.

La principal ventaja de estos espacios es su bajo umbral de entrada: no requieren grandes inversiones iniciales, permiten operar desde cualquier lugar con conexión a internet y ofrecen canales directos para monetizar habilidades técnicas o creativas. Además, la economía de plataformas facilita la intermediación entre oferta y demanda, permitiendo a los jóvenes acceder a clientes sin necesidad de estructuras empresariales complejas.

Sin embargo, esta aparente democratización del emprendimiento digital encierra una serie de riesgos que afectan la sostenibilidad de los proyectos juveniles. En primer lugar, los márgenes de beneficio suelen ser reducidos, debido a la alta competencia, la presión por precios bajos y la dependencia de algoritmos que determinan la visibilidad y el acceso a oportunidades. Muchos jóvenes se ven obligados a trabajar largas horas para obtener ingresos mínimos, sin garantías de continuidad ni protección social.

En segundo lugar, la volatilidad es una característica estructural de estos nichos. Las plataformas pueden cambiar sus condiciones de uso, comisiones o algoritmos sin previo aviso, afectando directamente la rentabilidad de los proyectos. Además, la demanda es fluctuante, especialmente en sectores como el contenido digital o el comercio informal, donde las tendencias cambian rápidamente y la fidelización del cliente es difícil de lograr.

Otro factor crítico es la informalidad. Muchos jóvenes operan sin estructura jurídica definida, sin emitir facturas, sin cotizar ni acceder a prestaciones, lo que los expone a sanciones, inseguridad jurídica y exclusión del sistema de protección social. Esta informalidad no siempre es una elección, sino una consecuencia de la falta de asesoramiento, formación y recursos para formalizar la actividad.

²³ López de la Fuente, G., “El trabajador joven en la economía de las plataformas: ¿juventud, divino tesoro?”, *International Journal of Information Systems and Software Engineering for Big Companies (IJISEBC)*, núm. 6 (1), 2019, págs. 133-141.

Finalmente, factores estructurales como la falta de capital inicial, la desigual distribución de redes de apoyo y las brechas formativas condicionan la capacidad de éxito y escalabilidad de los proyectos²⁴.

3. Análisis de las principales políticas y ayudas gubernamentales destinadas a jóvenes autónomos

Frente a este escenario, las políticas públicas han tratado de incentivar el emprendimiento juvenil mediante medidas diversas: incentivos fiscales para nuevos autónomos, la conocida tarifa plana de cotización a la Seguridad Social, programas de formación y asesoramiento empresarial, líneas de microcrédito y programas dentro de la Garantía Juvenil que fomentan la creación de empresas²⁵. Estas iniciativas han contribuido a reducir costes de entrada y a ofrecer apoyos puntuales, pero presentan límites claros en cobertura, intensidad y seguimiento; muchas ayudas resultan temporales, insuficientes para afrontar las barreras financieras y administrativas a medio plazo, y no siempre van acompañadas de una formación práctica en gestión empresarial, fiscalidad y protección social²⁶.

El análisis crítico de estas políticas muestra que la eficacia de las ayudas depende de su integralidad: los incentivos monetarios deben complementarse con asesoramiento jurídico y fiscal accesible, programas de mentorazgo, acceso a financiación sostenible y servicios públicos que faciliten la consolidación (como incubadoras, programas de internacionalización y apoyo a la digitalización). Además, es necesario adaptar la regulación social a las singularidades del trabajo autónomo joven, garantizando prestaciones proporcionales y accesibles (por ejemplo, en subsidios por cese de actividad, cotizaciones y acceso a protección social), sin trasladar el riesgo sistémico exclusivamente al individuo.

²⁴ Cfr: Instituto de la Juventud (INJUVE), y Observatorio de la Juventud en España, “Jóvenes, autonomía económica y situaciones de exclusión, *Servicio de Documentación y Estudios*, 2021, págs. 1-387.

²⁵ González Díaz, F. A., “La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?”, *Revista española de derecho del trabajo*, núm. 181, 2015, págs. 209-238.

²⁶ Cfr: Oviedo Mendiola, M., Ramírez Alonso, M. y Sánchez Gonçalves, S., “Políticas y legislaciones públicas contra el desempleo juvenil. Análisis del impacto en España”, *European Anti-Poverty Network (EAPN)*, 2019, págs. 1-25.

Para que el autoempleo juvenil sea sostenible se requieren políticas públicas integradas que combinen incentivos temporales con apoyos estructurales: incubadoras locales, programas de mentorazgo, asesoramiento jurídico y fiscal gratuito y acceso a financiación asequible (microcréditos, capital semilla y líneas de cofinanciación público-privada) que acompañen a los proyectos más allá del arranque y faciliten su escalado²⁷. Junto a ello, es necesaria una revisión normativa que elimine vacíos y simplifique trámites, adaptando la regulación del trabajo autónomo a realidades emergentes (plataformas digitales, economía colaborativa y actividades mixtas) y garantizando prestaciones proporcionales y accesibles en protección social (cotizaciones moduladas, subsidio por cese de actividad efectivo, cobertura sanitaria y mecanismos de jubilación adaptados).

Asimismo, deben impulsarse programas formativos prácticos y subvencionados en gestión financiera, fiscalidad, comercialización digital, protección de derechos y sostenibilidad empresarial, vinculados a certificación y mentoría continua, y políticas de mercado y territorialidad que mejoren la demanda (apoyo a la internacionalización, compras públicas responsables y desarrollo de infraestructuras, conectividad y alojamiento digno). Todo ello ha de articularse con medidas de equidad que reduzcan brechas de género y socioeconómicas, como acceso prioritario a financiación para colectivos vulnerables, redes de networking inclusivas y asesoramiento específico.

III. PRINCIPALES BRECHAS QUE FRENAN SU DESARROLLO

El autoempleo juvenil encuentra su evolución limitada por una serie de brechas estructurales que comprometen su sostenibilidad: la insuficiente protección social para trabajadores independientes, la complejidad y fragmentación normativa, la escasez de formación específica en gestión y competencias digitales, y el acceso desigual a financiación, redes y mercados según género, territorio y origen socioeconómico. Además, la acumulación de riesgos individuales —cargas fiscales y administrativas, limitaciones en prestaciones por cese de actividad y falta de asesoramiento— convierte con frecuencia el emprendimiento en un mecanismo de externalización de la precariedad, en lugar de ser una alternativa estructural al desempleo juvenil.

²⁷ Fernández Ramírez, M., “El emprendimiento joven...”, *op. cit.*, págs. 1-33.

Se trata de carencias que aumentan la vulnerabilidad de los proyectos en sus fases iniciales, elevan las tasas de abandono y reducen la capacidad de escalado, de modo que muchos emprendimientos quedan reducidos a actividades de subsistencia con escasa proyección económica y social.

Entre las que más impacto tienen, encontramos:

- *Brecha normativa y de protección social*. La brecha normativa y de protección social que afecta al autoempleo juvenil no solo limita el acceso a derechos fundamentales, sino que también compromete la viabilidad de los proyectos emprendedores a medio y largo plazo. Esta situación se origina en un marco legal diseñado para un perfil de trabajador autónomo tradicional, que no contempla las especificidades del emprendimiento juvenil ni las dinámicas propias de la economía digital. Los jóvenes emprendedores suelen operar en sectores con ingresos irregulares, alta rotación de actividad y escasa capacidad de ahorro, lo que hace inviable la aplicación de esquemas contributivos rígidos y uniformes.

Uno de los principales obstáculos es el acceso limitado al subsidio por cese de actividad, que exige cotizaciones elevadas y continuadas, difíciles de cumplir para quienes inician su actividad con recursos escasos o en modelos de negocio emergentes. A esto se suma una cobertura sanitaria que penaliza la intermitencia laboral, y un sistema de jubilación que no reconoce trayectorias discontinuas ni contribuciones modestas. En consecuencia, los jóvenes emprendedores quedan expuestos a situaciones de vulnerabilidad económica y social, sin redes de protección adecuadas²⁸.

La fragmentación de figuras jurídicas —como el trabajador autónomo, el socio cooperativista, el freelance en plataformas digitales o el titular de una sociedad unipersonal— agrava esta brecha. Cada figura está sujeta a regímenes fiscales, laborales y administrativos distintos, lo que genera confusión, inseguridad jurídica y dificultades para acceder a prestaciones o cumplir con obligaciones tributarias. Además, muchos modelos emergentes, como el trabajo en plataformas digitales o el emprendimiento colaborativo, carecen de una regulación específica que garantice derechos mínimos, lo

²⁸ Zaballós Zurilla, M. “La nueva regulación sobre la unidad de mercado en la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas”, *Revista CESCO*, núm. 43, 2022, págs. 65-82.

que facilita la precarización y la evasión de responsabilidades por parte de los intermediarios.

Para reducir esta brecha normativa, es imprescindible avanzar hacia un sistema de cotizaciones moduladas, que se ajusten a los ingresos reales y permitan una contribución progresiva. También se requieren esquemas de protección social proporcionales, que reconozcan la diversidad de trayectorias y aseguren el acceso a prestaciones básicas incluso en contextos de baja intensidad laboral. La mutualización del riesgo —a través de fondos solidarios, seguros colectivos o cooperativas de protección— puede ofrecer una alternativa viable para cubrir contingencias sin exigir aportaciones individuales elevadas.

Asimismo, la simplificación de trámites administrativos y la digitalización de procesos son claves para reducir las barreras de entrada y facilitar el cumplimiento normativo. El asesoramiento jurídico y tributario accesible, especialmente en etapas iniciales, debe formar parte de los servicios públicos de apoyo al emprendimiento juvenil, garantizando que los jóvenes puedan tomar decisiones informadas y sostenibles. En definitiva, se trata de construir un marco legal inclusivo, flexible y adaptado a la realidad del emprendimiento juvenil, que promueva la equidad, la protección social y la consolidación de proyectos con impacto económico y social.

- *Brecha económica y financiera.* La brecha económica y financiera limita de forma decisiva la capacidad de los jóvenes para emprender: muchos carecen de capital inicial, acceso a crédito en condiciones razonables o respaldo familiar, lo que obliga a proyectos viables a comenzar en condiciones de fragilidad financiera. Las ayudas públicas existentes suelen ser insuficientes, temporales o están sometidas a procedimientos burocráticos complejos que retrasan o impiden su aprovechamiento, y los instrumentos financieros disponibles (microcréditos, préstamos bancarios tradicionales, líneas de capital semilla) no siempre se adaptan a la naturaleza y ritmo de los emprendimientos juveniles, caracterizados por ingresos fluctuantes y necesidad de reinversión temprana²⁹.

Para cerrar esta brecha es necesario diversificar y orientar la oferta financiera hacia esquemas de riesgo compartido y tramos escalonados de apoyo, combinar subvenciones

²⁹ Maldonado Román, M. B., Moreno Salazar, Y. J., Armijos Tandazo, L. A., “Los microcréditos y su incidencia en el crecimiento económico de las MiPymes”, *Un espacio para la ciencia*, núm. 2 (1), 2019, págs. 227–244.

iniciales con préstamos blandos y capital semilla, y facilitar el acceso a garantías y avales que reduzcan el coste del crédito para jóvenes sin historial financiero³⁰. Además, conviene simplificar y agilizar los procedimientos de concesión de ayudas públicas, fomentar instrumentos de financiación alternativa (crowdfunding, cooperativas de ahorro y préstamo, plataformas de inversión social) y acompañar la financiación con asesoramiento financiero y planificación empresarial para mejorar la viabilidad y la supervivencia de los proyectos a medio plazo.

- *Brecha formativa y de competencias*. La brecha formativa y de competencias representa uno de los principales obstáculos estructurales para la consolidación del autoempleo juvenil. Aunque muchos jóvenes poseen ideas innovadoras y motivación para emprender, la falta de preparación técnica y estratégica limita gravemente sus posibilidades de éxito. Esta desconexión entre la formación académica tradicional y las habilidades prácticas necesarias para gestionar un proyecto empresarial se traduce en errores comunes: mala planificación financiera, incumplimientos legales, estrategias de marketing ineficaces y una débil capacidad de adaptación al mercado.

La educación financiera básica —como la elaboración de presupuestos, la gestión de tesorería, el análisis de rentabilidad o la negociación con entidades bancarias— es fundamental para la sostenibilidad de cualquier iniciativa emprendedora. Sin embargo, estos contenidos suelen estar ausentes en los planes de estudio, incluso en carreras vinculadas a la economía o la empresa. Del mismo modo, el desconocimiento de obligaciones fiscales, laborales y jurídicas expone a los jóvenes a sanciones, inseguridad jurídica y pérdida de credibilidad ante clientes o proveedores.

En el ámbito digital, las carencias son igualmente preocupantes. El marketing online, el posicionamiento en buscadores (SEO/SEM), el análisis de datos, la gestión de redes sociales, el comercio electrónico y la ciberseguridad son competencias clave en la economía actual. No dominar estas herramientas implica quedar fuera de los canales de comercialización más dinámicos y competitivos, lo que reduce el alcance y la escalabilidad de los proyectos juveniles.

³⁰ Fernández Ramírez, M., “El emprendimiento joven...”, *op. cit.*, págs. 16 y ss.

Para subsanar esta brecha, es imprescindible implementar programas formativos que combinen teoría y práctica, adaptados a las necesidades reales del emprendimiento. Estos programas deben ser continuos —no limitados a una etapa educativa concreta— y certificados, para garantizar su reconocimiento en el mercado laboral. La integración en los itinerarios educativos formales (bachillerato, FP, universidad) debe ir acompañada de una oferta accesible fuera del ámbito académico, mediante plataformas digitales, centros de emprendimiento, asociaciones juveniles y entidades locales.

El componente práctico es clave: simuladores de negocio, estudios de caso, sesiones de consultoría con expertos, mentorazgo personalizado y experiencias de aprendizaje activo (como hackatones, ferias de emprendimiento o laboratorios de innovación) permiten a los jóvenes enfrentarse a situaciones reales y desarrollar habilidades transferibles. Además, vincular estos programas a apoyos financieros —como microcréditos, capital semilla o subvenciones— y redes profesionales —como incubadoras, coworkings o comunidades sectoriales— multiplica su impacto, al facilitar la puesta en marcha y consolidación de los proyectos.

En definitiva, cerrar la brecha formativa no solo implica mejorar la capacitación técnica, sino también construir un ecosistema de aprendizaje que acompañe al joven emprendedor desde la idea inicial hasta la consolidación empresarial. Solo así se podrá transformar el autoempleo juvenil en una opción viable, sostenible y generadora de valor económico y social.

- *Brecha digital y tecnológica.* La brecha digital y tecnológica en el autoempleo juvenil no solo refleja una desigualdad en el acceso a herramientas, sino que revela una carencia estructural en la preparación para competir en un entorno económico cada vez más digitalizado, exigente y global. Esta brecha tiene implicaciones directas en la viabilidad, sostenibilidad y escalabilidad de los proyectos juveniles, y afecta tanto a quienes emprenden por vocación como a quienes lo hacen por necesidad³¹.

Aunque los jóvenes suelen ser usuarios activos de tecnologías digitales en su vida cotidiana, el salto hacia un uso profesional y estratégico requiere competencias

³¹ Fernández Ramírez, M., *Capacitación y reciclaje profesional: hacia un modelo digital, integrado y competitivo*, Dykinson, 2023.

específicas que no se adquieren de forma espontánea. El dominio de técnicas como el posicionamiento web (SEO), la publicidad digital (SEM), el análisis de métricas, la automatización de campañas, la gestión de tiendas online o el diseño de experiencias de usuario (UX/UI) es esencial para destacar en mercados saturados y captar la atención de clientes potenciales. Sin estas habilidades, los proyectos juveniles quedan relegados a circuitos informales, con escasa visibilidad y limitada capacidad de crecimiento.

La brecha se amplía aún más cuando se considera la ciberseguridad y la protección de datos. En un contexto donde la confianza digital es clave, los errores en la gestión de información sensible pueden tener consecuencias devastadoras: pérdida de reputación, sanciones legales, vulnerabilidad ante fraudes o incluso el cierre del negocio. La falta de formación en derechos digitales, cumplimiento normativo (como el RGPD en Europa) y buenas prácticas de seguridad informática deja a los jóvenes emprendedores expuestos y sin herramientas para defenderse.

Además, esta brecha no afecta a todos por igual. Los jóvenes en zonas rurales, periferias urbanas o contextos socioeconómicos desfavorecidos enfrentan obstáculos adicionales: conectividad limitada, falta de acceso a hardware actualizado, ausencia de servicios técnicos y escasa oferta formativa especializada. Esta desigualdad territorial y social impide que el talento emprendedor se desarrolle plenamente y perpetúa dinámicas de exclusión digital.

Para cerrar esta brecha, es imprescindible una estrategia integral que combine:

- ✓ Formación especializada y continua en competencias digitales avanzadas, accesible desde el sistema educativo formal y desde espacios comunitarios, con enfoque práctico y adaptado a las necesidades del emprendimiento.
- ✓ Acceso preferente a herramientas digitales, software profesional y plataformas de gestión, mediante convenios públicos-privados, licencias educativas o subvenciones tecnológicas.
- ✓ Redes de soporte técnico y legal, que ofrezcan asesoramiento en ciberseguridad, cumplimiento normativo y transformación digital, especialmente en las fases iniciales del emprendimiento.

✓ Descentralización de recursos tecnológicos, garantizando que los jóvenes en cualquier territorio puedan acceder a la infraestructura necesaria para competir en igualdad de condiciones.

En definitiva, la brecha digital y tecnológica no es solo una cuestión de habilidades, sino de justicia social y económica. Si no se aborda con políticas públicas ambiciosas y colaborativas, el autoempleo juvenil corre el riesgo de reproducir desigualdades en lugar de superarlas. Transformar esta brecha en una oportunidad requiere invertir en capacidades, conectar territorios y construir un ecosistema digital inclusivo que permita a los jóvenes emprender con seguridad, eficacia y visión de futuro³².

- *Brecha territorial y de acceso a recursos.* Constituye una de las dimensiones más invisibilizadas pero estructuralmente determinantes en el desarrollo del autoempleo juvenil. En un contexto donde el emprendimiento se presenta como una vía de inserción laboral, la desigualdad geográfica en la distribución de oportunidades y servicios genera un ecosistema profundamente asimétrico. Los jóvenes que residen en áreas rurales, municipios pequeños o periferias urbanas enfrentan obstáculos que van más allá de la motivación o el talento emprendedor: se trata de limitaciones estructurales que condicionan el acceso a formación, asesoramiento, financiación y redes de colaboración.

La escasez de incubadoras, espacios de coworking, centros de innovación o programas de mentorazgo en estos territorios impide que los jóvenes puedan validar sus ideas, recibir acompañamiento técnico o acceder a capital relacional. A esto se suma la falta de conectividad digital de calidad —especialmente en zonas rurales— y la precariedad de infraestructuras físicas, como transporte público, logística o espacios comerciales, que dificultan la operatividad diaria de los proyectos. Estos déficits generan costes adicionales: desplazamientos constantes para acceder a servicios, mayor tiempo para comercializar productos, dependencia de canales informales o locales, y una menor capacidad para escalar o diversificar la actividad.

Además, los mercados locales reducidos limitan la demanda potencial, lo que obliga a muchos jóvenes a operar en una lógica de subsistencia, sin posibilidad de reinversión ni

³² Banegas Núñez, J., “La innovación tecnológica, hoy las TIC, motor del crecimiento económico: el caso español”, *Economía industrial*, núm. 360, 2006, págs. 29-40 (Ejemplar dedicado a: Economía de la información y la comunicación: difusión e impacto de TIC).

crecimiento. La escasa presencia de inversión privada —por falta de incentivos o de visibilidad— y la debilidad de las políticas públicas territoriales refuerzan esta marginalidad económica. En consecuencia, muchas iniciativas prometedoras se abandonan prematuramente, no por falta de viabilidad técnica, sino por ausencia de condiciones estructurales que las sostengan.

Superar esta brecha requiere una reconfiguración profunda de las políticas de emprendimiento juvenil, incorporando una perspectiva territorial activa. Esto implica:

- ✓ Despliegue de incubadoras, viveros de empresas y centros de apoyo descentralizados, adaptados a las características de cada territorio y conectados con redes regionales y nacionales.
- ✓ Subvenciones vinculadas al desarrollo local, que prioricen proyectos con impacto en la comunidad, generen empleo y fortalezcan el tejido productivo local.
- ✓ Mejora de la conectividad digital y física, garantizando acceso a banda ancha, transporte público eficiente y logística asequible para zonas periféricas.
- ✓ Programas de formación itinerante y adaptada, que lleguen a los territorios mediante unidades móviles, plataformas digitales o alianzas con entidades locales.
- ✓ Plataformas de networking territorial, que conecten proyectos rurales con cadenas de valor urbanas, mercados globales y ecosistemas de innovación³³.

Estas medidas no solo buscan corregir desigualdades, sino transformar el territorio en un activo para el emprendimiento juvenil. La diversidad geográfica puede convertirse en fuente de innovación, sostenibilidad y resiliencia si se garantiza que el acceso a recursos, servicios y oportunidades no dependa del lugar de residencia. En definitiva, una política de autoempleo juvenil verdaderamente inclusiva debe ser también una política territorial.

- *Brecha de género y de inclusión.* La brecha de género y de inclusión condiciona de manera significativa las oportunidades de autoempleo: las mujeres jóvenes, las personas migrantes y otros colectivos vulnerables afrontan discriminación explícita e implícita, mayor dificultad para acceder a financiación y menor visibilidad en redes profesionales

³³ Jiménez Cercado, M. E., “El crowdfunding como alternativa para el emprendedor del siglo XXI”, *Fórum Empresarial*, Vol. 23, núm. 2, 2018, págs. 81-93.

y mercados, además de cargas de cuidado que limitan su disponibilidad y capacidad de crecimiento³⁴.

Estos obstáculos se traducen en menor tasa de supervivencia empresarial, en proyectos de menor tamaño y remuneración y en una sobreexposición a la economía informal y a condiciones laborales precarias. Corregir estas desigualdades exige medidas específicas: programas de financiación y garantías preferentes para colectivos vulnerables, líneas de mentorazgo y networking orientadas a visibilizar proyectos de mujeres y personas migrantes, formación adaptada que contemple barreras idiomáticas y culturales, y políticas de conciliación que permitan compatibilizar emprendimiento y responsabilidades de cuidado. También son necesarias acciones proactivas en compras públicas y campañas de sensibilización para combatir estereotipos, junto con indicadores desagregados por sexo, origen y discapacidad que permitan evaluar impacto y diseñar políticas inclusivas y eficaces.

Se trata de fracturas que no solo dificultan la consolidación individual de iniciativas, sino que remiten a problemas estructurales del mercado laboral que el autoempleo por sí solo no puede resolver —precariedad encubierta, externalización del riesgo y reproducción de desigualdades intergeneracionales—. Su atención requiere, pues, un enfoque integrado que combine reformas normativas para simplificar trámites y adaptar la protección social, programas formativos y de mentorazgo continuos, mecanismos de financiación accesible y políticas territoriales que generen demanda local y conectividad.

Sin un abordaje coordinado que corrija estas asimetrías y ponga especial atención a la reducción de brechas de género y socioeconómicas, el emprendimiento juvenil seguirá siendo en demasiados casos una respuesta fragmentaria y temporal, incapaz de transformarse en una vía sostenible, escalable y equitativa de inclusión productiva.

³⁴ Cabasés, M. A., “El empleo juvenil en España ante las crisis de la Covid-19 y su impacto en la desigualdad laboral por género desde un enfoque intersectorial”, *Estudio presentado por Crue Universidades Españolas y Banco Santander*, 2021, págs. 1-166.

IV. OPORTUNIDADES Y POSIBILIDADES DE SOSTENIBILIDAD

1. Nuevas tendencias de emprendimiento y modelos de negocio emergentes

El panorama emprendedor juvenil evoluciona hacia fórmulas más flexibles y especializadas que combinan innovación y escalabilidad: además de plataformas digitales y marketplaces verticales, surgen modelos de suscripción para productos y servicios recurrentes, microempresas orientadas a nichos profesionales (consultoría, diseño, programación), emprendimientos sociales que integran impacto ambiental y comunitario, y cooperativas que reparten riesgos y beneficios. Los negocios híbridos que combinan una base local con canales digitales permiten testar ofertas con inversión reducida y adaptar rápidamente la propuesta al feedback del mercado, facilitando pivots tempranos y la construcción de ventajas competitivas.

Estos modelos reducen barreras de entrada y favorecen la agregación de valor, pero requieren dotarse de capacidades específicas: gestión de comunidades y clientes online, diseño de modelos de ingresos recurrentes, optimización de la cadena de suministro y estrategias de diferenciación en nichos saturados. Los ecosistemas colaborativos —coworkings, hubs sectoriales e incubadoras temáticas— juegan un papel clave al ofrecer recursos compartidos, mentorazgo sectorial y redes comerciales que amplían el acceso a clientes e inversores. Para que estas tendencias se traduzcan en empresas sostenibles es necesario complementar la ventaja estructural con formación práctica, financiación adaptada y apoyos que reduzcan la asimetría de recursos entre territorios y colectivos.

2. Impacto de la digitalización y el trabajo remoto en la viabilidad del autoempleo

La digitalización y el trabajo remoto han transformado profundamente el panorama laboral, ampliando significativamente la viabilidad del autoempleo. Gracias a la digitalización, los emprendedores y trabajadores autónomos tienen acceso a herramientas tecnológicas que antes estaban reservadas a grandes empresas. Plataformas como WordPress, Canva, Shopify o Notion permiten crear productos, gestionar servicios y organizar negocios con una inversión mínima. Además, la automatización de procesos como la contabilidad, el marketing o la atención al cliente permite que una sola persona pueda manejar múltiples tareas, reduciendo costes y aumentando la eficiencia. Esta

revolución tecnológica también ha abierto las puertas a mercados globales, permitiendo que los autoempleados ofrezcan sus servicios a clientes de todo el mundo a través de redes sociales, comercio electrónico y plataformas freelance como Fiverr o Upwork.

Por otro lado, el auge del trabajo remoto ha cambiado la percepción del empleo tradicional, fomentando una cultura laboral más orientada a la autonomía y la flexibilidad. La posibilidad de trabajar desde cualquier lugar ha eliminado barreras geográficas, facilitando el acceso a oportunidades laborales sin necesidad de desplazamientos. Esta nueva realidad ha impulsado a muchas personas a explorar el autoempleo como una alternativa viable y deseable. Además, han surgido nuevos nichos de mercado en áreas como la consultoría digital, la formación online, el desarrollo web, el marketing de contenidos y la asistencia virtual, todos ellos favorecidos por la demanda creciente de servicios digitales.

Sin embargo, este nuevo modelo también presenta desafíos importantes. Muchos trabajadores autónomos carecen de acceso a protección social, pensiones o seguros, lo que puede generar situaciones de vulnerabilidad. La competencia global, aunque ofrece más oportunidades, también presiona los precios y exige una mejora constante en la calidad de los servicios. Además, la brecha digital sigue siendo un obstáculo para quienes no tienen acceso a la tecnología o carecen de las habilidades necesarias para aprovecharla plenamente.

En perspectiva, se espera que el autoempleo digital continúe creciendo, especialmente en sectores creativos, tecnológicos y educativos. Las políticas públicas podrían desempeñar un papel clave en ofrecer formación, apoyo y protección a los autoempleados digitales. La convergencia entre trabajo remoto y digitalización seguirá dando lugar a modelos híbridos de trabajo autónomo y colaborativo, consolidando el autoempleo como una opción cada vez más relevante en el mundo laboral contemporáneo.

3. Propuestas para fortalecer la sostenibilidad del modelo

El autoempleo juvenil, aunque lleno de potencial, enfrenta múltiples barreras estructurales, sociales y económicas que no pueden resolverse con medidas aisladas. Una estrategia integral permite abordar simultáneamente los distintos factores que

condicionan el éxito de los jóvenes emprendedores, creando un entorno más favorable para que sus iniciativas prosperen y se mantengan en el tiempo.

Las políticas públicas innovadoras son esenciales para reducir los riesgos iniciales del emprendimiento, facilitar el acceso a financiación y garantizar una protección social adaptada. Sin estos apoyos, muchos jóvenes se ven obligados a abandonar sus proyectos por falta de recursos o seguridad jurídica. La educación práctica, por su parte, proporciona las competencias técnicas y estratégicas necesarias para gestionar un negocio en entornos digitales y cambiantes.

Igualmente, sin formación adecuada en áreas como fiscalidad, marketing digital o gestión financiera, el emprendimiento juvenil corre el riesgo de ser improvisado y poco competitivo. Consolidar el autoempleo juvenil requiere una estrategia integral que combine políticas públicas innovadoras, educación práctica y redes de apoyo sólidas, orientadas a generar un ecosistema emprendedor inclusivo y sostenible.

Para que el autoempleo juvenil se convierta en una vía realista y duradera de inserción laboral, es imprescindible que las políticas públicas vayan más allá de los incentivos puntuales y se estructuren como mecanismos de acompañamiento a largo plazo. Esto implica diseñar sistemas de cotización flexibles que se adapten a los ingresos variables de los jóvenes emprendedores, así como ofrecer exenciones fiscales temporales vinculadas al cumplimiento de hitos de consolidación empresarial.

Los programas de cofinanciación público-privada, los microcréditos con garantías y los fondos de capital semilla con componente social son instrumentos clave para facilitar el acceso al financiamiento, especialmente en las etapas iniciales del emprendimiento. Además, la simplificación administrativa y la creación de esquemas de protección social adaptados —como seguros por cese de actividad o cobertura sanitaria proporcional— aumentan la seguridad jurídica y financiera, reduciendo el riesgo percibido por los jóvenes al optar por el autoempleo.

En el ámbito educativo, es fundamental que los programas de formación se orienten hacia competencias prácticas y certificadas que respondan a las demandas reales del mercado. Esto incluye conocimientos en gestión financiera, fiscalidad, marketing digital, ciberseguridad y habilidades emprendedoras como liderazgo, negociación y resiliencia.

La vinculación de estos programas con incubadoras, universidades y centros de innovación permite que los jóvenes accedan a mentorazgo, formación continua y espacios de experimentación. Además, integrar metodologías activas como el aprendizaje basado en proyectos, simulaciones empresariales y hackatones fomenta el pensamiento crítico y la capacidad de adaptación, esenciales en entornos laborales cambiantes

Por último, el fortalecimiento de redes de apoyo es un componente esencial para que el autoempleo juvenil no se limite a esfuerzos individuales aislados. Ampliar la cobertura de incubadoras descentralizadas —especialmente en zonas rurales o con menor acceso a servicios— permite democratizar el emprendimiento. Las compras públicas orientadas a PYMES y emprendimientos locales pueden convertirse en una palanca de crecimiento, al garantizar demanda y visibilidad. Asimismo, la creación de plataformas de networking sectorial facilita la colaboración, el intercambio de buenas prácticas y la generación de sinergias. Las medidas de inclusión, como la financiación preferente y el mentorazgo específico para mujeres y colectivos vulnerables, aseguran que el autoempleo juvenil sea también una herramienta de equidad social.

En conjunto, estas tres dimensiones —políticas públicas, educación y redes de apoyo— generan un ecosistema emprendedor que no solo impulsa la creación de negocios juveniles, sino que los acompaña en su consolidación, escalabilidad e impacto social. Así, el autoempleo juvenil deja de ser una respuesta individual a la falta de empleo y se convierte en una vía estructural de desarrollo económico y cohesión social.

Igualmente, evaluar el impacto de estas intervenciones mediante indicadores como la tasa de supervivencia empresarial a 3-5 años, los ingresos medios generados y la cobertura social efectiva permitirá ajustar las políticas y garantizar que el emprendimiento juvenil evolucione hacia un modelo sostenible, escalable e inclusivo. En definitiva, se trata de transformar el autoempleo juvenil en una opción estructural dentro del sistema productivo, capaz de generar valor económico y cohesión social.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

El autoempleo juvenil representa una oportunidad valiosa para impulsar la inserción productiva, la innovación y la renovación del tejido económico en un contexto marcado

por el desempleo, la precariedad laboral y la transformación digital. Sin embargo, su consolidación como alternativa estable al empleo tradicional depende de la superación de múltiples barreras estructurales que hoy limitan su alcance y sostenibilidad.

Los principales retos identificados —como la inseguridad jurídica, la insuficiencia de protección social, las cotizaciones rígidas, el acceso desigual a financiación, el déficit de formación práctica y las brechas territoriales y de inclusión— configuran un escenario en el que el emprendimiento juvenil corre el riesgo de convertirse en una estrategia de subsistencia temporal más que en una opción real de desarrollo económico. Esta precarización encubierta puede perpetuar desigualdades si no se acompaña de políticas públicas ambiciosas, inclusivas y adaptadas a las nuevas realidades del trabajo.

A pesar de estos desafíos, existen oportunidades clave que pueden ser aprovechadas para transformar el panorama del autoempleo juvenil. Los modelos de negocio emergentes —como las plataformas verticales, las cooperativas o los sistemas de suscripción— junto con la digitalización y el trabajo remoto, permiten ampliar mercados y reducir barreras de entrada. Además, los ecosistemas colaborativos (incubadoras, hubs, coworkings) y las herramientas de financiación alternativa (crowdfunding, microcréditos, fondos semilla) ofrecen recursos compartidos y vías complementarias al sistema bancario tradicional.

Para que estas oportunidades se traduzcan en impactos reales, es necesario implementar una estrategia integral que articule las siguientes propuestas de mejora:

- a. Reforma normativa y de protección social: adaptar las cotizaciones a los ingresos reales, flexibilizar el acceso a prestaciones por cese de actividad, simplificar trámites administrativos y clarificar las figuras jurídicas aplicables a modelos emergentes.
- b. Mejora del acceso a financiación: combinar instrumentos públicos y privados (microcréditos, préstamos blandos, garantías, capital semilla) con criterios inclusivos y procesos ágiles; fomentar el crowdfunding y las fórmulas cooperativas como alternativas viables.
- c. Fortalecimiento de la formación y el acompañamiento: ofrecer programas prácticos y certificados en áreas clave (finanzas, fiscalidad, marketing digital, ciberseguridad), vinculados a mentorazgo continuo e incubación especializada.

d. Desarrollo de redes y capacidades territoriales: crear incubadoras descentralizadas, plataformas de networking sectorial, políticas de compras públicas que favorezcan a PYMES locales y mejorar la conectividad física y digital en zonas periféricas.

e. Promoción de la inclusión y la equidad: establecer líneas preferentes de apoyo para mujeres, migrantes y colectivos vulnerables, implementar mentorazgo específico y medidas de conciliación que reduzcan barreras de acceso.

f. Evaluación y seguimiento: definir indicadores claros —como la supervivencia empresarial a 3–5 años, los ingresos medios o la cobertura social— que permitan monitorizar el impacto de las políticas y ajustar las intervenciones de forma dinámica.

En conclusión, el autoempleo juvenil puede convertirse en una vía sostenible, escalable e inclusiva de inserción económica si se aborda desde una perspectiva sistémica que combine reformas estructurales, innovación institucional y acompañamiento territorial. Solo así se garantizará que emprender no sea una salida forzada, sino una elección libre y con futuro.

VI. BIBLIOGRAFIA CITADA

Banegas Núñez, J., “La innovación tecnológica, hoy las TIC, motor del crecimiento económico: el caso español”, *Economía industrial*, núm. 360, 2006 (Ejemplar dedicado a: Economía de la información y la comunicación: difusión e impacto de TIC).

Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Economía de las plataformas (platform economy) y contrato de trabajo”, en AA.VV., *XXIX Jornades Catalanes de Dret Social. Noves Tecnologies i relacions laborals*, 2019.

Caballero Pérez, M. J., “Concurrencia entre trabajo por cuenta propia y prestaciones por desempleo: de la prohibición absoluta a la relativa en la dinamización del autoempleo”, *Revista española de derecho del trabajo*, núm. 280, 2024.

Cabasés, M. A., “El empleo juvenil en España ante las crisis de la Covid-19 y su impacto en la desigualdad laboral por género desde un enfoque intersectorial”, *Estudio presentado por Crue Universidades Españolas y Banco Santander*, 2021.

Fernández Ramírez, M., *Capacitación y reciclaje profesional: hacia un modelo digital, integrado y competitivo*, Dykinson, 2023.

Fernández Ramírez, M., “Formación y empleo: ordenación del ámbito laboral como ecosistema disruptivo de aprendizaje y recualificación profesional”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, núm. 159, 2024.

Fernández Ramírez, M., “El emprendimiento joven. Avatares de un ecosistema emergente”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 34, 2025.

García Viña, J., “La situación del empleo de los jóvenes y una propuesta de políticas públicas para afrontar el desempleo juvenil”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*.

Gómez Salado, M. A., “El empleo de los jóvenes: un análisis de las políticas de empleo juvenil en el ámbito local”, *Revista española de derecho del trabajo*, núm. 206, 2018.

González Díaz, F. A., “La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?”, *Revista española de derecho del trabajo*, núm. 181, 2015.

Jiménez Cercado, M. E., “El crowdfunding como alternativa para el emprendedor del siglo XXI”, *Fórum Empresarial*, Vol. 23, núm. 2, 2018.

Landáburu Carracedo, M. J., *Derechos fundamentales y trabajo autónomo*, Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, 2022.

Larumbe Martín, P., Sanzberro, D., Zorzano, I., Burgui, V. y Lacosta, Z., “La importancia del relevo generacional”, *Navarra agraria*, núm. 235, 2019.

López de la Fuente, G., “El trabajador joven en la economía de las plataformas: ¿juventud, divino tesoro?”, *International Journal of Information Systems and Software Engineering for Big Companies (IJISEBC)*, núm. 6 (1), 2019.

Maldonado Román, M. B., Moreno Salazar, Y. J., Armijos Tandazo, L. A., “Los microcréditos y su incidencia en el crecimiento económico de las MiPymes”, *Un espacio para la ciencia*, núm. 2 (1), 2019.

Molina Navarrete, C., “La dimensión socio-laboral del pretendido –¿o pretencioso?– nuevo ‘estatuto promocional del emprendedor’”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social-CEF*, núm. 369, 2013.

Morales Ibarra, R., “El emprendimiento y autoempleo como una alternativa al desempleo en jóvenes profesionistas”, *RILCO DS: Revista de Desarrollo sustentable, Negocios, Emprendimiento y Educación*, Vol. 3, núm. 25, 2021.

Ramos, J., Vicent, L., Recuenco, L., “Empleo Juvenil en España o de cómo hemos hecho de la juventud un problema económico estructural”, *ICEI Workingpapers*, 2016.

Suárez Corujo, B., “Autoempleo (y emprendimiento) juvenil: ¿Ahuyentar a los jóvenes de los derechos y garantía laborales?”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 35 (1), 2016.

Torres, R., “El mercado laboral español: situación y desafíos estructurales”, *Cuadernos de Información económica*, núm. 267, 2018.

Valencia Agudelo, G. D. “Autoempleo y emprendimiento. una hipótesis de trabajo para explicar una de las extrategias adoptadas por los gobiernos para hacer frente al progreso del mercado”, *Semestre Económico*, vol.15, núm .32. 2012.

Zaballos Zurilla, M. “La nueva regulación sobre la unidad de mercado en la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas”, *Revista CESCO*, núm. 43, 2022.

Capítulo 5

El laberinto de la autonomía precaria. Análisis crítico del rol estatal en el autoempleo de jóvenes inmigrantes en España¹

SALVADOR JOSÉ GUARECUO CORDERO

Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de Málaga

Profesor en la EADE Estudios Universitarios

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL. 1. Itinerario administrativo del joven migrante para convertirse en emprendedor autónomo. 2. Teorías de integración y el emprendimiento migrante. 3. Teoría de la burocracia y el rostro del Estado. 4. Teoría de la interseccionalidad en la migración joven española. 5. Teoría del capital social en el emprendimiento joven español. III. METODOLOGÍA. 1. El enfoque de la Teoría Fundamentada. 2. Caracterización de entrevistados. 3. Proceso de análisis. IV. EL LABERINTO BUROCRÁTICO Y LAS REDES DE SUPERVIVENCIA. 1. La motivación de ser autónomo como estrategia de subsistencia y agencia. 2. El muro institucional como obstáculo y el desarrollo de la competencia institucional tácita. 3. La red de apoyo informal como flotador frente al vacío institucional. 4. La autonomía paradójica como experiencia ambivalente. 5. Contexto de múltiple vulnerabilidad. V. TEORÍA EMERGENTE DEL LABERINTO DE LA AUTONOMÍA PRECARIA. 1. Fases del modelo. 2. Representación gráfica del laberinto de la autonomía precaria. VI. HACIA UNA AUTONOMÍA DIGNA Y SOSTENIBLE PARA MIGRANTES EMPRENDEDORES. 1. Eje 1. Simplificación y humanización administrativa. 2. Eje 2. Reforma del sistema de Cotización. 3 Eje 3. Democratización del acceso a la información y formación. 4. Eje 4. Fortalecimiento de la protección social. 5. Eje 5. Reconocimiento de la múltiple vulnerabilidad y competencia institucional tácita. VII. CONCLUSIÓN. VIII. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

¹ Este capítulo explora el fenómeno del autoempleo entre jóvenes migrantes en España, analizando la interacción con las instituciones estatales desde la perspectiva de los propios emprendedores. Utilizando la Teoría Fundamentada en el análisis de entrevistas en profundidad, se revela que el Estado es percibido más como un laberinto burocrático que como un facilitador. El estudio propone el modelo del “Laberinto de la Autonomía Precaria”, que describe cómo los jóvenes, empujados al emprendimiento por necesidad, deben recurrir a redes de apoyo informales para sortear las barreras institucionales. Este proceso resulta en una autonomía frágil, marcada por la inestabilidad y un alto coste emocional. El capítulo concluye con una serie de recomendaciones de política pública orientadas a transformar el sistema actual en un ecosistema de apoyo genuinamente inclusivo.

I. INTRODUCCIÓN

El creciente fenómeno del autoempleo entre jóvenes migrantes en España se ha convertido en una compleja vía de integración económica y social llena de obstáculos que, a menudo es transitada en solitario. El análisis parte de la paradoja central que plantea que, mientras el discurso político y mediático promueve activamente el emprendimiento como motor de innovación y solución al desempleo, la realidad vivida por los jóvenes migrantes revela un panorama de profundas fricciones institucionales. La problemática, por tanto, no reside en una supuesta falta de iniciativa, ambición o resiliencia por parte de estos jóvenes. Al contrario, el obstáculo fundamental es el choque con un sistema administrativo, legal y fiscal que no está diseñado para acogerlos, y que en la práctica opera como una barrera estructural. Esta disonancia entre el discurso de fomento y la realidad burocrática es el núcleo de nuestra investigación.

Para abordar esta tensión, el capítulo se guía por la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo experimentan, navegan y dan sentido los jóvenes migrantes a su interacción con el Estado español en su camino hacia el autoempleo; qué modelo teórico emerge de estas experiencias y cómo será posible fomentar un ecosistema emprendedor verdaderamente inclusivo? El objetivo es, por tanto, ir más allá de la descripción de las barreras para construir una teoría que explique el proceso subyacente a esta lucha por la autonomía. Para responder a esta pregunta desde las voces de sus protagonistas, se ha adoptado un enfoque cualitativo basado en la Teoría Fundamentada (*Grounded Theory*)². Esta metodología nos permite construir un modelo teórico "desde abajo", derivado directamente de los datos emergentes de entrevistas en profundidad, en lugar de imponer marcos preexistentes.

El capítulo se organiza en cinco apartados principales. En primer lugar, se presenta el marco teórico referencial que sustenta el enfoque analítico del estudio. A continuación, se describe la metodología empleada, con énfasis en la aplicación de la teoría fundamentada. El tercer apartado desarrolla el análisis de las entrevistas en profundidad bajo el título El laberinto burocrático y las redes de supervivencia. En cuarto lugar, se expone la teoría emergente construida a partir de los datos: El laberinto de la autonomía

² Strauss, A. y Corbin, J., Bases de la investigación cualitativa: Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Universidad de Antioquia / Editorial Nomos, Medellín, 2002.

precaria. Finalmente, se propone una línea de investigación orientada hacia una autonomía digna y sostenible para migrantes emprendedores, seguida de las conclusiones generales del estudio.

II. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

Aunque esta investigación se ancla metodológicamente en la Teoría Fundamentada para generar un modelo teórico emergente desde los datos, su robustez analítica se enriquece al dialogar con marcos conceptuales preexistentes. Estos no buscan prefigurar los resultados, sino proporcionar un lenguaje y un contexto para interpretar la complejidad del emprendimiento joven migrante en España. A continuación, se presentan los cinco pilares legales y jurídicos, así como, teóricos que informan este estudio, a saber, el itinerario administrativo y las teorías de integración, de la burocracia, la interseccionalidad y el capital social.

1. Itinerario administrativo del joven migrante para convertirse en emprendedor autónomo

El Estado español establece una ruta legal clara pero exigente para que un extranjero pueda trabajar por cuenta propia, para lo cual, debe atravesar una serie de trámites legales y jurídicos que garantizan su regularización administrativa, el cumplimiento de las normativas laborales y fiscales, y la viabilidad de su proyecto empresarial. Este proceso varía según la nacionalidad del solicitante, distinguiéndose entre ciudadanos comunitarios y extracomunitarios, pero en ambos casos implica una interacción directa con diversas instituciones del Estado español. Este proceso se puede segmentar en dos grandes fases: la obtención del permiso de residencia y trabajo, y el alta en los sistemas fiscal y de seguridad social.

En primer lugar, el migrante debe regularizar su situación de residencia. Los ciudadanos de la Unión Europea pueden establecerse como autónomos mediante la obtención del Número de Identificación de Extranjero (NIE) y el certificado de registro como ciudadano comunitario. En cambio, los ciudadanos extracomunitarios deben solicitar una autorización de residencia por cuenta propia.

Este permiso de residencia por cuenta propia, regulado por la LOEX³, no se concede automáticamente. El solicitante debe demostrar proactivamente la viabilidad de su futura empresa a través de un detallado plan de negocio. Este documento debe incluir la naturaleza del proyecto, la inversión prevista, una previsión de rentabilidad y el potencial de creación de empleo. La normativa exige que la inversión sea suficiente y que el proyecto tenga incidencia económica, lo que introduce un margen de discrecionalidad en la evaluación administrativa. En el caso de proyectos innovadores, existe la posibilidad de solicitar el visado de emprendedor, regulado por la Ley 14/2013⁴, cuya concesión depende de un informe favorable sobre el impacto económico del proyecto. Con el nuevo reglamento de mayo 2025 hay otras variables que en el fondo son pragmáticas.

El plan de negocio constituye un elemento central del proceso. Este debe incluir una descripción clara del producto o servicio ofrecido, un análisis del mercado objetivo, una estimación de la inversión inicial, y una proyección de ingresos y gastos. Además, debe acompañarse de documentación que respalde la formación y experiencia del solicitante, así como de un informe de viabilidad emitido por una entidad reconocida. Según Gómez, López y Wang⁵, “el proceso de inmigración emprendedora necesita un entorno empresarial abierto y flexible que dé a los inmigrantes la oportunidad de emprender y crear negocios con facilidad”.

Además del plan de negocio, el migrante debe acreditar la posesión de recursos económicos suficientes para la inversión y para su propia manutención, así como la cualificación profesional necesaria. Una vez aprobada la solicitud, que generalmente se presenta en el consulado español del país de origen, el emprendedor obtiene un visado para viajar a España. A su llegada, debe formalizar su situación obteniendo la Tarjeta de Identidad de Extranjero (TIE) y, crucialmente, darse de alta en los organismos correspondientes en plazos estrictos.

³ La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (2000, en adelante LOEX).

⁴ Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. BOE, núm. 233, de 28/09/2013.

⁵ Gómez, A., López, F., & Wang, W., *INMIGRANTES EMPRESARIOS. Valor sin fronteras*, Fundación para el Avance de la Libertad (Fundalib), 2022, pág. 30. Disponible en: https://fundalib.org/wp-content/uploads/2022/09/Inmigrantes_empresarios_fundalib.pdf

Una vez obtenida la autorización de residencia, comienza la segunda fase, la interacción con la Agencia Tributaria (Hacienda) y la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS). El migrante debe presentar ante Hacienda la declaración censal (modelo 036 o 037)⁶ para notificar el inicio de su actividad y el epígrafe del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) que le corresponde. Simultáneamente, el migrante debe darse de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) de la Seguridad Social⁷, así como en la Agencia Tributaria mediante la presentación del modelo 036 o 037. En caso de constituir una sociedad, deberá inscribirse en el Registro Mercantil correspondiente. También es necesario obtener la licencia de apertura del local comercial, cumplir con las normativas municipales y sectoriales, y contratar un seguro de responsabilidad civil si la actividad lo requiere.

Desde el punto de vista fiscal, el emprendedor migrante está obligado a realizar declaraciones trimestrales de IVA e IRPF, así como la declaración anual de la renta. Además, debe abonar mensualmente la cuota de autónomo, cuyo importe varía según la base de cotización elegida. La Fundación Fundalib destaca que “la proporción de trabajadores extranjeros por cuenta propia entre la población extranjera total (7,33%) es superior incluso a la proporción de trabajadores autónomos existente entre el total de la población española (7,02%)”⁸, lo que evidencia el dinamismo del colectivo migrante en el ámbito empresarial. No obstante, este dinamismo convive con una carga fiscal significativa que puede dificultar la consolidación de los negocios emergentes. La falta de asesoramiento especializado y la complejidad de los trámites tributarios agravan la vulnerabilidad económica de quienes emprenden en condiciones de desventaja estructural.

⁶ Agencia Tributaria, *Modelos 036 y 037. Censo de empresarios, profesionales y retenedores – Declaración censal de alta, modificación y baja*, Madrid, 2025. Disponible en: <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/iva/iva-operaciones-comercio-exterior/identificacion-realizar-operaciones-otros-empresarios-ue/gestiones.html>

⁷ Tesorería General de la Seguridad Social, Trabajo Autónomo. Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Madrid, 2025. Disponible en: <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/iva/iva-operaciones-comercio-exterior/identificacion-realizar-operaciones-otros-empresarios-ue/gestiones.html>

⁸ Gómez, A., López, F., & Wang, W., *INMIGRANTES EMPRESARIOS. Valor sin fronteras*, Fundación para el Avance de la Libertad (Fundalib), 2022, pág. 26. Disponible en: https://fundalib.org/wp-content/uploads/2022/09/Inmigrantes_empresarios_fundalib.pdf

2. Teorías de Integración y el emprendimiento migrante

El estudio del emprendimiento migrante no puede desligarse del análisis de los modos de incorporación de los inmigrantes a la sociedad de acogida. En este sentido, la teoría de la asimilación segmentada⁹ ofrece un marco interpretativo clave para comprender las trayectorias divergentes que siguen los migrantes en su proceso de integración. Esta teoría sostiene que los inmigrantes no se incorporan a una única corriente principal (“mainstream”), sino que su adaptación está condicionada por factores estructurales, contextuales y comunitarios que pueden conducir tanto a la movilidad ascendente como a la marginalización persistente.

Desde esta perspectiva, el autoempleo puede representar dos caminos opuestos. Por un lado, puede ser una estrategia de movilidad ascendente, especialmente cuando se desarrolla dentro de enclaves étnicos que permiten la acumulación de capital económico y social. Por otro, puede constituir una forma de incorporación al mercado laboral secundario, caracterizado por la precariedad, la informalidad y los bajos ingresos. Como señala Cachón Rodríguez, “la asimilación segmentada se manifiesta en la inserción temprana de los jóvenes migrantes en empleos de baja cualificación, donde las redes informales juegan un papel central, pero también en la emergencia de trayectorias empresariales que desafían esa lógica descendente”¹⁰.

En el caso español, esta dualidad se refleja en los datos sobre emprendimiento migrante. Según el informe de la Fundación Fundalib¹¹, el 7,33% de los extranjeros están afiliados al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, una proporción superior a la de los españoles (7,02%), lo que indica una fuerte presencia del colectivo migrante en el autoempleo. Sin embargo, esta cifra no revela las condiciones estructurales bajo las cuales se emprende. Gómez, López y Wang¹² advierte que “el emprendimiento migrante puede

⁹ Teoría formulada por Alejandro Portes y Min Zhou.

¹⁰ Cachón Rodríguez, L., “Los inmigrantes jóvenes en el mercado de trabajo en España: la asimilación segmentada en acción”, *Revista de Estudios Sociales*, vol. 31, núm. 2, 2023, pág. 12. Disponible en Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8814853.pdf>

¹¹ Gómez, A., López, F., & Wang, W., *INMIGRANTES EMPRESARIOS. Valor sin fronteras*, Fundación para el Avance de la Libertad (Fundalib), 2022, pág. 26. Disponible en: https://fundalib.org/wp-content/uploads/2022/09/Inmigrantes_empresarios_fundalib.pdf

¹² Gómez, A., López, F., & Wang, W., *INMIGRANTES EMPRESARIOS. Valor sin fronteras*, Fundación para el Avance de la Libertad (Fundalib), 2022, pág. 42. Disponible en: https://fundalib.org/wp-content/uploads/2022/09/Inmigrantes_empresarios_fundalib.pdf

ser tanto una expresión de libertad económica como una respuesta forzada ante la exclusión del mercado laboral formal”.

Por su parte, la Ley 14/2013¹³ de apoyo a los emprendedores y su internacionalización reconoce esta complejidad al establecer mecanismos específicos para facilitar el emprendimiento de extranjeros, especialmente en proyectos innovadores. El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones señala que no existen mínimos de inversión ni de creación de empleo para acceder a la autorización de residencia por emprendimiento, siempre que el proyecto tenga interés económico para España y cuente con un informe favorable de ENISA¹⁴. Esta política puede interpretarse como un intento institucional de fomentar la vía de integración ascendente a través del emprendimiento formalizado.

3. Teoría de la burocracia y el rostro del Estado

La experiencia de los migrantes emprendedores en España está profundamente mediada por su interacción con la burocracia estatal. Esta interacción no se da en abstracto, sino a través de funcionarios concretos que operan en oficinas de la SEPE¹⁵ y las delegaciones de extranjería¹⁶. En este sentido, la teoría del “burócrata a nivel de calle” (*street-level bureaucrat*)¹⁷ resulta especialmente útil para comprender cómo se configura la relación entre el Estado y el ciudadano migrante.

Esta teoría sostiene que los burócratas de ventanilla no son simples ejecutores de políticas públicas, sino los verdaderos “rostros” del Estado. A través de su discrecionalidad, estos funcionarios gestionan recursos escasos (como el tiempo, la

¹³ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Autorización de residencia por emprendimiento, Madrid, 2025. Disponible en: <https://www.inclusion.gob.es/web/unidadgrandesempresas/autorizaciones-y-requisitos>

¹⁴ ENISA (Empresa Nacional de Innovación S.A.) es una entidad pública española adscrita al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que tiene como misión impulsar el emprendimiento innovador mediante financiación alternativa. Su papel es especialmente relevante en el marco de la Ley 14/2013, que regula la autorización de residencia para emprendedores extranjeros. <https://www.enisa.es/>

¹⁵ Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), Información general sobre prestaciones, empleo y formación, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 2025. Disponible en: <https://www.sepe.es/HomeSepe>

¹⁶ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Autorizaciones y requisitos para extranjeros, Unidad de Grandes Empresas, Madrid, 2025. Disponible en: <https://www.inclusion.gob.es/web/unidadgrandesempresas/autorizaciones-y-requisitos>.

¹⁷ Lipsky, M., “Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services”, *Russell Sage Foundation*, Nueva York, 2010, pág. 17.

información y la atención) y toman decisiones que afectan directamente la vida de las personas. “La discrecionalidad permite ofrecer a la ciudadanía servicios diferenciados, generales e iguales”, afirma Lipsky¹⁸, subrayando que esta autonomía técnica configura la política pública real, que no siempre coincide con la normativa formal.

En el caso de los migrantes que desean emprender en España, esta discrecionalidad se manifiesta en la evaluación de planes de negocio, la interpretación de requisitos legales y la gestión de autorizaciones de residencia por cuenta propia. Si bien la Ley 14/2013 contempla la posibilidad de obtener una autorización de residencia por emprendimiento sin exigir una inversión mínima ni la generación obligatoria de empleo, el procedimiento está condicionado a la obtención de informes positivos por parte de organismos como ENISA. Además, la decisión final recae en la evaluación que realizan los funcionarios públicos sobre la idoneidad del perfil profesional del solicitante y su vinculación con el proyecto empresarial.

Esta mediación burocrática puede convertirse en un obstáculo o en una oportunidad, dependiendo de la actitud, formación y carga de trabajo del burócrata. Como señala Giosa¹⁹, “los burócratas poseen la capacidad de otorgar beneficios o aplicar sanciones a los ciudadanos con los que entran en contacto”. En el contexto migratorio, esto implica que el acceso a derechos como el trabajo autónomo, la seguridad social o la fiscalidad justa está condicionado por la interpretación individual de los funcionarios.

4. Teoría de la interseccionalidad en la migración joven española

La experiencia de los migrantes emprendedores en España no puede entenderse como un fenómeno homogéneo pues, las trayectorias individuales están marcadas por múltiples ejes de identidad como la edad, género, etnia, clase, nacionalidad, entre otros factores que se entrecruzan y configuran formas específicas de vulnerabilidad. El concepto de

¹⁸ Lipsky, M., “Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services”, *Russell Sage Foundation*, Nueva York, 2010.

¹⁹ Giosa, R., Reseña “Lipsky, M. (edición original, 1980; edición ampliada 30º aniversario, 2010): Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services, New York, Russell Sage Foundation, 300 págs. Política y sociedad”, *Monográfico: Nuevas articulaciones de la extrema derecha global: actores, discursos, prácticas, identidades y los retos de la democracia*, Vol. 58, núm. 2, 2021, pág. 1. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/73628>

interseccionalidad²⁰, permite analizar cómo estas categorías no operan de manera aislada ni aditiva, sino que se combinan para producir barreras estructurales complejas y únicas.

Crenshaw²¹ introdujo la interseccionalidad para explicar cómo las mujeres afroamericanas enfrentaban simultáneamente discriminación racial y de género, y cómo estas experiencias quedaban invisibilizadas en los marcos jurídicos tradicionales. Las experiencias de las mujeres de color son frecuentemente el producto de la intersección de los patrones racistas y sexistas, de modo que ni el feminismo ni el antirracismo incluyen estas experiencias²². Esta perspectiva ha sido ampliada en estudios contemporáneos para incluir otras dimensiones como la clase social, la orientación sexual, la discapacidad y el estatus migratorio.

En el contexto español, la interseccionalidad es clave para entender por qué ciertos perfiles de migrantes como jóvenes mujeres racializadas, madres solteras o personas transmigrantes enfrentan obstáculos adicionales al intentar emprender. Como señala Sònia Parella²³, “la mujer inmigrante y trabajadora sufre triple discriminación”, derivada de la convergencia entre género, origen étnico y estatus migratorio. Estas barreras se manifiestan en el acceso limitado a la información institucional, la dificultad para obtener financiación, la precariedad en la vivienda y la falta de redes de apoyo.

Además, el laberinto burocrático del Estado español con sus múltiples ventanillas, requisitos y evaluaciones discrecionales, puede amplificar estas desigualdades debido a la discrecionalidad de las decisiones de los funcionarios y entres involucrados en el proceso. Aunque la Ley 14/2013 permite a los migrantes emprender sin mínimos de inversión ni exigencia de creación de empleo, el proceso depende de informes favorables emitidos por entidades como ENISA, que valoran el perfil profesional del solicitante y su

²⁰ Acuñado por Kimberlé Crenshaw en 1989.

²¹ Crenshaw, K.W., *Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine*, University of Chicago legal forum, Vol. 1, 1989, págs. 139–168.

²² Crenshaw, K., “Interseccionalidad, políticas identitarias y violencia contra las mujeres de color”, en AA.VV. (Platero, L. coord.), *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada*, Bellaterra, 2012, págs. 87-122. (Originalmente publicado como: Crenshaw, Kimberlé W. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. Stanford Law Review, núm. 43 (6), págs. 1241-1299. Traducido por: Raquel (Lucas) Platero y Javier Sáez).

²³ Parella, S., “Mujeres inmigrantes en España: entre la discriminación múltiple y la agencia social”, en *Informe sobre la discriminación de la mujer inmigrante*, Fundación Culturas Unidas, Madrid, 2023, pág. 12. Disponible en: [INFORME-SOBRE-LA-DISCRIMINACION-MUJER-INMIGRANTE.pdf](#)

implicación en el proyecto²⁴. Esta discrecionalidad puede jugar en contra de quienes no encajan en los perfiles “ideales” de emprendedores, como mujeres jóvenes racializadas con trayectorias laborales informales.

5. Teoría del capital social en el emprendimiento joven español

En el contexto del emprendimiento migrante en España, el capital social²⁵ emerge como un recurso fundamental para sortear los obstáculos institucionales y burocráticos que enfrentan los jóvenes migrantes. Frente a un Estado que muchas veces es percibido como ausente, fragmentado o incluso excluyente, las redes sociales informales se convierten en el principal mecanismo de apoyo, orientación y supervivencia.

Para Bourdieu²⁶, el capital social consiste en el conjunto de recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo. Putnam²⁷, por su parte, distingue entre dos tipos de capital social, el *bonding social capital*, que se refiere a los lazos estrechos entre individuos similares (familia, amigos, comunidad étnica), y el *bridging social capital*, que conecta a personas de diferentes grupos sociales y facilita el acceso a instituciones y oportunidades estructurales.

En el caso de los jóvenes migrantes emprendedores, la investigación muestra una clara debilidad en el *bridging social capital*. Las conexiones con instituciones como el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), la Seguridad Social o las cámaras de comercio suelen ser limitadas, fragmentadas o difíciles de establecer. La mayoría de los migrantes emprendedores en España acceden a información y recursos a través de redes informales, especialmente compatriotas que ya han atravesado procesos similares²⁸. Estas redes no

²⁴ Según la Instrucción DGM 1/2023, “la evaluación del proyecto emprendedor se realizará de forma individualizada, atendiendo a la coherencia entre el perfil del solicitante y el plan de negocio presentado”. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Instrucción DGM 1/2023 sobre la aplicación de la Ley 14/2013 tras su modificación por la Ley 28/2022, Madrid, 2023, pág. 4. Disponible en: https://www.inclusion.gob.es/documents/410169/0/report_230403+Instrucciones+ENISA_corregido+cobertura.pdf/730e8460-4a51-e2f6-ee17-cc330c9def8a?t=1681813814762

²⁵ El concepto de capital social ha sido desarrollado por teóricos como Pierre Bourdieu y Robert Putnam, quienes lo definen como el conjunto de recursos disponibles a través de las redes de relaciones.

²⁶ En: Plascencia, J., “Tres visiones sobre capital social: Bourdieu, Coleman y Putnam”, *Acta republicana: política y sociedad*, núm. 4(4), 2005, págs. 21-36.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Fundación para el Avance de la Libertad, Inmigrantes empresarios. Valor sin fronteras, Fundalib, Madrid,

solo ofrecen apoyo emocional, sino también asesoría práctica como ayuda para rellenar formularios, recomendaciones sobre proveedores o incluso préstamos informales para iniciar la actividad.

Este fenómeno ha sido documentado en estudios recientes sobre migración y autoempleo. Por ejemplo, Yurrebaso et al.²⁹ señalan que “la falta de apoyo institucional y la complejidad de los trámites administrativos empujan a los migrantes a depender de sus redes personales para emprender”. En este sentido, el capital social informal actúa como un sistema paralelo de acceso a recursos, aunque no elimina la precariedad estructural del recorrido. La dependencia de estas redes puede limitar el crecimiento del negocio, restringir la innovación y perpetuar la informalidad de la juventud.

III. METODOLOGÍA

1. El enfoque de la teoría fundamentada

La elección de la teoría fundamentada como enfoque metodológico responde a la necesidad de construir conocimiento directamente anclado en la experiencia vivida por los sujetos investigados. En este estudio, centrado en las trayectorias de jóvenes migrantes emprendedores, se ha adoptado la versión sistemática propuesta por Strauss y Corbin³⁰, que permite generar teoría a partir del análisis riguroso y progresivo de datos cualitativos. Esta perspectiva metodológica combina codificación abierta, axial y selectiva, lo que facilita la identificación de categorías, relaciones y condiciones contextuales que estructuran las vivencias, decisiones y estrategias de adaptación de los participantes. La flexibilidad del enfoque permite integrar elementos teóricos emergentes sin imponer marcos previos, favoreciendo una comprensión profunda y situada del fenómeno estudiado.

2022, pág. 42. Disponible en: https://fundalib.org/wp-content/uploads/2022/09/Inmigrantes_empresarios_fundalib.pdf

²⁹ Picado Valverde, E. y Yurrebaso, A., “¿Fuerza el mercado de trabajo a autoemplearse? Emprendimiento en población migrante en España”, Revista de Estudios de Juventud, núm. 123, 2021, pág. 45. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7891818>

³⁰ Strauss, A. y Corbin, J., *Bases de la investigación cualitativa: Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*, Universidad de Antioquia / Editorial Nomos, Medellín, 2022.

La teoría fundamentada ofrece un marco metodológico robusto para explorar procesos sociales desde la perspectiva de quienes los viven, facilitando la construcción de teoría situada, contextualizada y empíricamente sustentada. Su aplicación en este estudio busca no solo describir, sino también interpretar y conceptualizar las dinámicas que configuran el emprendimiento migrante en España. A través de la codificación sistemática y el análisis comparativo constante, se identifican patrones, tensiones y significados que emergen directamente de las narrativas de los participantes. Este enfoque permite articular categorías teóricas que reflejan la complejidad del fenómeno, sin imponer marcos previos ni reducir la experiencia a esquemas normativos.

2. Caracterización de entrevistados

Para el desarrollo de esta investigación fueron entrevistados tres jóvenes migrantes en España que han recurrido al autoempleo como vía de inserción laboral cuya identidad se reserva para mantener el anonimato, por lo cual hemos utilizados identidades falsas acordadas con los mismos. A pesar de compartir la experiencia migratoria y la juventud, sus perfiles, motivaciones y trayectorias presentan matices distintivos que enriquecen el análisis.

El primer entrevistado fue, Juan Carlos, un joven ecuatoriano de 20 años que llegó a España hace tres en busca de mejores oportunidades económicas. Antes de hacerse autónomo, tuvo empleos precarios en hostelería y construcción. Su paso al autoempleo como repartidor para plataformas digitales fue una decisión motivada por una mezcla de necesidad y el deseo de mayor libertad y control sobre sus ingresos. Aspira a crecer profesionalmente, quizás con un negocio propio en logística, y a complementar su experiencia con formación en administración. Su perfil representa al joven que ve en el autoempleo una forma de progresar y tomar las riendas de su futuro, a pesar de las dificultades.

El segundo entrevistado se trata de una joven de Ucrania de 20 años que llegó a España hace tres años como refugiada por la guerra en su país, junto a su madre y hermanos. En Ucrania era estudiante de derecho y trabajaba como asistente en un bufete, pero la migración forzosa truncó su carrera. En España, se dedica al cuidado de personas mayores,

una ocupación a la que llegó por pura necesidad debido a las barreras del idioma y la imposibilidad de homologar sus estudios. Aunque recientemente ha regularizado su situación a través de una agencia como autónoma, su experiencia está marcada por la precariedad, la frustración y el sentimiento de estancamiento. Su perfil ilustra el emprendimiento como una estrategia de supervivencia impuesta por las circunstancias.

Por último, el tercer entrevistado es Alicia, una mujer latinoamericana de 25 años, madre soltera de dos hijos, que reside en España desde hace cuatro años. En su país de origen era contadora pública (finanzas), pero al llegar a España tuvo que aceptar trabajos no cualificados como limpiadora y cuidadora. Su decisión de emprender en la gestión de pisos turísticos surgió de la necesidad de una alternativa ante la imposibilidad de encontrar contratos estables y el sentimiento de que su formación no era valorada. Su perfil encarna la resiliencia y la capacidad de reinventarse, pero también evidencia la doble carga de ser madre, inmigrante y emprendedora en un sistema que no ofrece suficientes apoyos.

3. Proceso de análisis

El proceso de análisis en la Teoría Fundamentada se estructura en tres fases de codificación, abierta, axial y selectiva, que operan como el motor analítico para desentrañar patrones significativos y construir un modelo teórico emergente a partir de los datos empíricos. Estas fases no son meros procedimientos técnicos, sino momentos reflexivos que permiten al investigador dialogar con las narrativas de los participantes y generar conceptualizaciones progresivamente más abstractas y explicativas.

La codificación abierta constituye el punto de partida del análisis. En esta fase, se fragmentan las entrevistas en unidades de significado, identificando conceptos clave que emergen directamente del lenguaje de los entrevistados. Se trata de una lectura inductiva y minuciosa que permite captar la riqueza semántica de las experiencias relatadas. En este momento, “el investigador debe identificar en los textos aquellos conceptos fundamentales relacionados con su investigación, a la vez que se descubren las propiedades y dimensiones de los mismos”³¹. Los conceptos identificados se ilustran con

³¹ Gaete Quezada, R., “Reflexiones sobre las bases y procedimientos de la Teoría Fundamentada”, *Ciencia*,

códigos que pueden ser in vivo, extraídos literalmente de las expresiones de los participantes, o interpretativos, según la sensibilidad analítica del investigador.

La codificación axial representa el segundo momento del análisis, en el que los conceptos generados en la codificación abierta se agrupan en categorías más amplias y se establecen relaciones sistemáticas entre ellas. Strauss y Corbin, consideran que la codificación axial es “el proceso de reagrupar los datos que se fracturaron durante la codificación abierta”³². Esta fase permite organizar los datos en torno a dimensiones analíticas como condiciones causales, contexto, estrategias de acción e interacción, y consecuencias. En el presente estudio, esta etapa ha sido clave para comprender cómo los jóvenes migrantes articulan su lucha por la viabilidad del autoempleo en un entorno institucional complejo. Las categorías abarcadoras permiten visualizar el fenómeno como una red de interdependencias, más que como una secuencia lineal.

Finalmente, la codificación selectiva constituye la fase culminante del proceso analítico. En ella, “todas las categorías previamente identificadas son unificadas en torno a una categoría de núcleo o central, que representa el fenómeno principal que está siendo estudiado”³³. En esta fase se integra todo el análisis en torno a una categoría central que condensa la historia principal revelada por los datos. Esta categoría no solo organiza el conjunto de relaciones construidas previamente, sino que ofrece una explicación teórica del fenómeno investigado. En este caso, la categoría emergente es “el laberinto de la autonomía”, esta sintetiza las tensiones entre el deseo de independencia económica y las barreras estructurales que enfrentan los jóvenes migrantes al emprender. Como indica ATLAS.ti, esta etapa “permite construir un marco teórico coherente que da cuenta del fenómeno en su complejidad”.

docencia y tecnología, (48), 2014, pág. 160. Disponible en: <https://www.scielo.org.ar/pdf/cdyt/n48/n48a06.pdf>

³² Strauss, A. y Corbin, J., *Bases de la investigación cualitativa: Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*, Universidad de Antioquia / Editorial Nomos, Medellín, 2022, pág. 135.

³³ Gaete Quezada, R., 2014. Reflexiones sobre las bases y procedimientos de la Teoría Fundamentada. Ciencia, docencia y tecnología, (48), pág. 166. Disponible en: <https://www.scielo.org.ar/pdf/cdyt/n48/n48a06.pdf>

IV. EL LABERINTO BUROCRÁTICO Y LAS REDES DE SUPERVIVENCIA

Los hallazgos resultantes del proceso de análisis denotan que los jóvenes migrantes que deciden darse de alta como autónomos chocan con un muro institucional que dificulta el desarrollo de la competencia institucional tácita, para lo cual se ven obligados a recurrir a una red de apoyo para el logro de sus objetivos sólo para lograr una autonomía paradójica. A continuación, el desarrollo de estos hallazgos.

1. La motivación de ser autónomo como estrategia de subsistencia y agencia

El análisis revela que la decisión de emprender por parte de los jóvenes migrantes en España no responde únicamente a una vocación empresarial, sino que se configura como una estrategia de subsistencia en un entorno laboral excluyente. El código axial “motivación para ser autónomo”, emerge a partir de narrativas como la de Juan Carlos “lo que más me motivó fue la idea de tener más libertad y poder organizar mi propio tiempo... me gusta la sensación de ser responsable de mi propio trabajo y de mis ingresos”; de Alicia, “por necesidad, principalmente... nadie me ofrecía contratos largos... Entonces decidí crear algo mío”; o de la joven ucraniana, “No fue una elección, fue una necesidad... No hay muchas opciones”.

Estas narrativas expresan tanto la necesidad de sobrevivir como el deseo de construir un proyecto propio, estable y digno. Esta motivación se sitúa en la intersección entre la exclusión estructural del mercado laboral formal y la aspiración de autonomía personal.

Los códigos abiertos como “necesidad, no decisión”, “trabajos mal remunerados”, “dificultad para encontrar contratos largos” o “empleos precarios”, evidencian que el autoempleo surge como una alternativa forzada ante la imposibilidad de acceder a empleos estables, legales y bien remunerados. Esta exclusión se vincula con factores como la falta de homologación de títulos, la discriminación en la contratación, la irregularidad administrativa y la segmentación del mercado laboral.

Sin embargo, esta elección forzada no excluye la agencia. Los entrevistados también expresan motivaciones positivas, como la “búsqueda de libertad”, el “deseo de logro para el futuro” y la “decisión de crear algo propio”. Estas narrativas revelan una voluntad de transformar la necesidad en oportunidad, de convertir la vulnerabilidad en impulso

creativo. La frase “posibilidad de organización para ganar más” de Juan Carlos, sintetiza esta lógica de reapropiación del tiempo y los ingresos como forma de empoderamiento.

Este hallazgo se alinea con estudios que vinculan el emprendimiento migrante con procesos de agencia en contextos de exclusión. “En España crece la población inmigrante y con ella sus iniciativas empresariales, prevaleciendo aún las basadas en motivaciones de subsistencia y necesidad, en la búsqueda de una estabilidad económica y mejor vivir”³⁴. Así, el autoempleo puede ser una vía de integración, pero también una respuesta a la falta de alternativas laborales, especialmente en sectores donde la contratación es informal o temporal. La motivación para emprender, en este sentido, no puede entenderse como una elección libre en términos absolutos, sino como una decisión condicionada por el contexto de recepción.

A partir de estos hallazgos, también emerge la categoría “emprendimiento condicionado”, entendida como una forma de agencia situada que combina la necesidad de subsistencia con el deseo de autonomía. Esta categoría permite superar la dicotomía entre emprendimiento por oportunidad y por necesidad, reconociendo que los migrantes emprenden en condiciones estructurales adversas, pero lo hacen con aspiraciones legítimas de mejora personal y social.

2. El muro institucional como obstáculo estructural y el desarrollo de la competencia institucional tácita

El análisis de las entrevistas revela que la interacción de los jóvenes migrantes con el aparato estatal español está marcada por una experiencia persistente de complejidad, opacidad y exclusión. Bajo el código axial “el muro institucional”, se agrupan múltiples dimensiones que configuran un entramado burocrático percibido como restrictivo y poco accesible, especialmente para quienes no dominan el lenguaje técnico-administrativo ni cuentan con redes de apoyo formal.

³⁴ Yurrebaso Macho, A., Picado Valverde, E.M., Guzmán Ordaz, R. y Torres García, “¿Fuerza el mercado de trabajo a autoemplearse? Emprendimiento en población migrante en España”, en AA.VV. (Parra González, A. V., coord.; Del Álamo Gómez, N., Picado Valverde E. M., Dirs.), *Políticas públicas en defensa de la inclusión, la diversidad y el género III: migraciones y derechos humanos*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2021, pág. 692.

Los códigos in vivo como los extraídos de la entrevista a Juan Carlos, “todo parece hecho para gente que ya sabe cómo funciona el sistema” o “ni te explican bien”, evidencian una percepción generalizada de que el sistema está diseñado para ciudadanos familiarizados con sus lógicas internas, dejando en desventaja a los migrantes que enfrentan barreras lingüísticas, culturales y legales. La interacción con instituciones como el Ayuntamiento, Extranjería, SEPE, Hacienda y la Seguridad Social se describe como fragmentada, lenta y costosa, tanto en términos económicos como emocionales. Los trámites burocráticos son calificados como “confusos”, “largos” y “complicados”, mientras que los procedimientos digitales, que deberían facilitar el acceso, se convierten en un nuevo umbral de exclusión para quienes carecen de alfabetización tecnológica o documentación compatible.

Un hallazgo especialmente relevante es la ambivalencia en el trato recibido por parte de los funcionarios públicos. Si bien, Juan Carlos y la joven ucraniana mencionan la existencia de “funcionarios amables”, esta experiencia positiva no logra contrarrestar la incertidumbre generada por la falta de explicaciones claras, la discrecionalidad en la atención y la ausencia de acompañamiento institucional. Esta variabilidad en el trato refuerza la idea de que el acceso a derechos depende más de la suerte o del azar que de un sistema equitativo y transparente.

Además, se identifica una dimensión estructural de discriminación administrativa en la narrativa de Juan Carlos cuando afirma que “los trámites son más complicados para los extranjeros” o “Demasiado complicados, no te lo explican con claridad”. Esta afirmación, reiterada en distintas narrativas, apunta a una desigualdad normativa que se traduce en requisitos adicionales, tiempos de espera prolongados y mayor exposición a errores o rechazos. El muro institucional, en este sentido, no es solo una metáfora de la burocracia, sino una estructura concreta que reproduce la exclusión y limita la autonomía emprendedora.

A partir de estos hallazgos, se propone el concepto de “competencia institucional tácita” como categoría emergente que complementa el análisis. Esta noción alude al conjunto de habilidades no explícitas, como saber qué oficina visitar, cómo interpretar un formulario, qué palabras usar frente a un funcionario, que se convierten en requisitos invisibles para acceder a derechos. La ausencia de estas competencias genera una dependencia de redes

informales y refuerza la vulnerabilidad del migrante frente al Estado. Esta categoría puede integrarse en la codificación selectiva como parte del “laberinto de la autonomía”, revelando cómo la lucha por emprender no solo es económica, sino profundamente institucional.

3. La red de apoyo informal como flotador frente al vacío institucional

El análisis revela que, ante la ausencia de un apoyo institucional efectivo, los jóvenes migrantes emprendedores en España recurren intensamente a redes informales como principal fuente de orientación, conocimiento y soporte emocional. Este fenómeno, agrupado bajo el código axial “la red de apoyo informal como flotador”, pone en evidencia el papel central del capital social en la navegación del sistema burocrático y en la construcción de trayectorias de autoempleo.

Comentarios como los de Alicia “Una amiga dominicana que ya llevaba años aquí me presentó a una asesoría “, o de Juan Carlos, “un amigo me enseñó y me dio confianza para ser autónomo” y “una vecina me ayudó”, ilustran cómo las relaciones personales actúan como puentes hacia recursos que el Estado no provee de manera accesible. Estas redes no solo facilitan el acceso a información práctica (por ejemplo, cómo rellenar formularios o realizar el alta como autónomo), sino que también ofrecen contención emocional y validación identitaria en momentos de incertidumbre. La familia, en particular, aparece como un núcleo de apoyo afectivo, mientras que ONGs y trabajadoras sociales aportan orientación puntual, aunque limitada por sus propios recursos como en el caso de la joven ucraniana, “en una ONG que ayuda a refugiados. Ellos me explicaron cómo inscribirme a cursos, y me ayudaron con un asesor para el tema de autónomos”.

Este hallazgo se alinea con investigaciones recientes que destacan el rol del capital social en el emprendimiento migrante. Según Informe del Observatorio de la Ciudadanía Española en el Exterior del año 2021³⁵, la empleabilidad de las personas inmigrantes está

³⁵ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Informe sobre la situación de las personas migrantes y refugiadas en España, Observatorio de la Ciudadanía Española en el Exterior, Madrid, 2021, pág. 42. Disponible en: https://ciudadaniaexterior.inclusion.gob.es/documents/1652165/1651235/OB_informe2021.pdf/da466f31-38d8-2ce8-4a42-5ec355cb1af0?t=1669033263318

condicionada en gran medida por los recursos individuales y por el capital social, que actúa como mecanismo compensatorio frente a la debilidad institucional. Las redes informales, en este sentido, no solo llenan el vacío dejado por el Estado, sino que configuran un sistema paralelo de acceso a oportunidades, donde la reciprocidad, la confianza y la experiencia compartida son los principales activos.

En este contexto, se refuerza la dimensión de la competencia institucional tácita, ya introducida en el análisis anterior. Esta categoría se refiere al conjunto de habilidades no explícitas, como saber qué oficina visitar, cómo hablar con un funcionario, o qué documentos presentar en cada trámite, que se adquieren principalmente a través de la experiencia de otros. La transmisión de esta competencia ocurre en espacios informales como los mencionados por Alicia, “una amiga que presenta a una asesora”, Juan Carlos, “un compatriota que explica cómo darse de alta”, o “un grupo en redes sociales que comparte estrategias para evitar errores administrativos”. Esta circulación de saberes prácticos revela que el conocimiento institucional no está democratizado, sino mediado por la pertenencia a redes sociales activas.

Sin embargo, aunque estas redes funcionan como flotadores, no eliminan la precariedad estructural del recorrido. La dependencia de vínculos personales para acceder a derechos básicos refuerza la desigualdad y limita la autonomía real del emprendedor migrante. En muchos casos, esta informalidad perpetúa la exclusión del sistema institucional, dificulta el acceso a financiación formal y restringe la posibilidad de escalar el negocio.

4. La autonomía paradójica como experiencia ambivalente

El análisis revela que la autonomía laboral alcanzada por los jóvenes migrantes emprendedores en España se configura como una experiencia profundamente ambivalente. Bajo el código axial “la autonomía paradójica”, emergen narrativas como la de Juan Carlos, “estoy orgulloso de lo que he logrado”; de la joven ucraniana “a veces me siento frustrada, como si no tuviera futuro, pero también tengo esperanza” o de Alicia, “emprender fue mi forma de sobrevivir, pero también de crecer”, “como mujer joven inmigrante, muchas veces no te toman en serio. Me sentí muy sola”. Narrativas que

expresan simultáneamente orgullo, resiliencia y crecimiento personal, junto con sentimientos de frustración, soledad y precariedad estructural. Esta paradoja no es anecdótica, sino constitutiva del proceso de autoempleo en contextos de vulnerabilidad.

Los códigos abiertos como “enseña mucho”, “ser autónomo es luchar por el futuro”, “es una forma de sobrevivir y crecer” de Alicia, o “aprendizaje solo y desde cero” de Juan Carlos y, “no hay muchas opciones” de la joven ucraniana, evidencian que el emprendimiento migrante es vivido como una estrategia de empoderamiento. Los entrevistados destacan el valor formativo del proceso, el desarrollo de habilidades prácticas y la construcción de una identidad laboral propia. El sentimiento de resiliencia como el de la joven ucraniana, “no es fácil, pero si eres constante, puedes salir adelante” y de orgullo por lo logrado, incluso en condiciones adversas, aparecen como una constante: “estoy orgulloso de lo que he logrado”, afirma Juan Carlos, sintetizando el componente positivo de esta autonomía.

Sin embargo, esta autonomía tiene un coste elevado. Las consecuencias negativas incluyen la institucionalización de la precariedad, la falta de protección social ante enfermedades o bajas forzosas, y una inestabilidad económica persistente. La frase “a veces me siento frustrada y sin futuro, pero también tengo esperanza” de la joven ucraniana encapsula esta tensión entre el deseo de progreso y la realidad de la exclusión.

Este hallazgo se vincula con estudios que advierten sobre la normalización de la precariedad en el emprendimiento migrante. “La mayoría de los migrantes acceden a empleos por debajo de sus capacidades, y el autoempleo, aunque ofrece autonomía, no garantiza estabilidad ni protección”³⁶. La autonomía, en este sentido, se convierte en una forma de resistencia que, paradójicamente, reproduce condiciones de vulnerabilidad. Esta paradoja revela cómo el emprendimiento migrante, lejos de ser una vía de empoderamiento lineal, puede consolidar trayectorias laborales marcadas por la informalidad, la inseguridad jurídica y la exclusión institucional. El capital social, aunque compensatorio, no sustituye el acceso estructural a derechos, y la figura del emprendedor migrante queda atrapada entre la agencia individual y la precariedad sistémica.

³⁶ Picado Valverde, E. y Yurrebaso, A., “¿Fuerza el mercado de trabajo a autoemplearse? Emprendimiento en población migrante en España”, *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 123, 2021, pág. 45.

A partir de estos hallazgos, emerge la categoría de resiliencia estructurada, entendida como la capacidad de los migrantes para sostener su autonomía en condiciones de precariedad, mediante el aprendizaje autodidacta, el apoyo informal y la reconfiguración de expectativas. Esta resiliencia no es espontánea ni individual, sino el resultado de una adaptación forzada a un entorno institucional excluyente. Reconocer esta dimensión permite superar la lectura heroica del emprendimiento migrante y situarlo en su contexto estructural de desigualdad.

5. Contexto de múltiple vulnerabilidad

El análisis revela que el emprendimiento migrante no ocurre en un vacío, sino en un contexto de múltiple vulnerabilidad que condiciona profundamente las posibilidades de éxito. Los códigos abiertos como “desconfianza y discriminación por ser joven inmigrante” y “dificultad para conseguir información en otro idioma” de la joven ucraniana o, “situación más difícil siendo madre sola”, de Alicia ilustran cómo estas condiciones no solo dificultan el acceso a recursos, sino que generan miedo, frustración y aislamiento.

De esta manera, bajo esta categoría axial, emergen narrativas que evidencian cómo la combinación de factores como juventud, origen migrante, maternidad en solitario, barreras idiomáticas y ausencia de redes de apoyo configura una posición de desventaja acumulada. Esta vulnerabilidad no es meramente individual, sino estructural, y se manifiesta en la forma en que el Estado y el mercado laboral responden (o no) a las necesidades de estos sujetos. En este sentido, la categoría se articula con el muro institucional como obstáculo estructural y con la red de apoyo informal, revelando que la autonomía emprendedora se construye desde posiciones profundamente desiguales.

V. TEORÍA EMERGENTE DEL LABERINTO DE LA AUTONOMÍA PRECARIA

El modelo teórico emergente sintetiza la experiencia de los jóvenes migrantes emprendedores en España como una trayectoria marcada por la tensión entre el deseo de autonomía y las estructuras que perpetúan la precariedad. La categoría central, la lucha por una autonomía viable, se configura como una navegación constante por un laberinto

institucional, donde cada paso está condicionado por barreras burocráticas, desigualdades estructurales y redes informales de supervivencia.

1. Fases del modelo

1.1. El Impulso de la Necesidad

La entrada al autoempleo no surge como una elección libre, sino como una respuesta forzada ante la exclusión del mercado laboral formal, la precariedad de los contratos disponibles y la urgencia de subsistencia. Esta fase está marcada por el emprendimiento condicionado, donde la agencia se ejerce desde la necesidad.

1.2. La Colisión con el Muro Institucional

El primer contacto con el aparato estatal (Ayuntamiento, Extranjería, SEPE, Hacienda, Seguridad Social) revela un sistema opaco, fragmentado y excluyente. La burocracia se convierte en un obstáculo estructural que exige competencia institucional tácita, una habilidad no explícita que los migrantes deben adquirir informalmente.

1.3. La Activación de la Red de Supervivencia

Ante la ausencia de apoyo institucional efectivo, los migrantes activan su capital social informal: amigos, familiares, compatriotas, ONGs y redes digitales. Estas redes funcionan como flotadores que permiten sortear el laberinto, aunque no eliminan la precariedad. Aquí se consolida la resiliencia estructurada como estrategia adaptativa.

1.4. El Estado de Autonomía Precaria

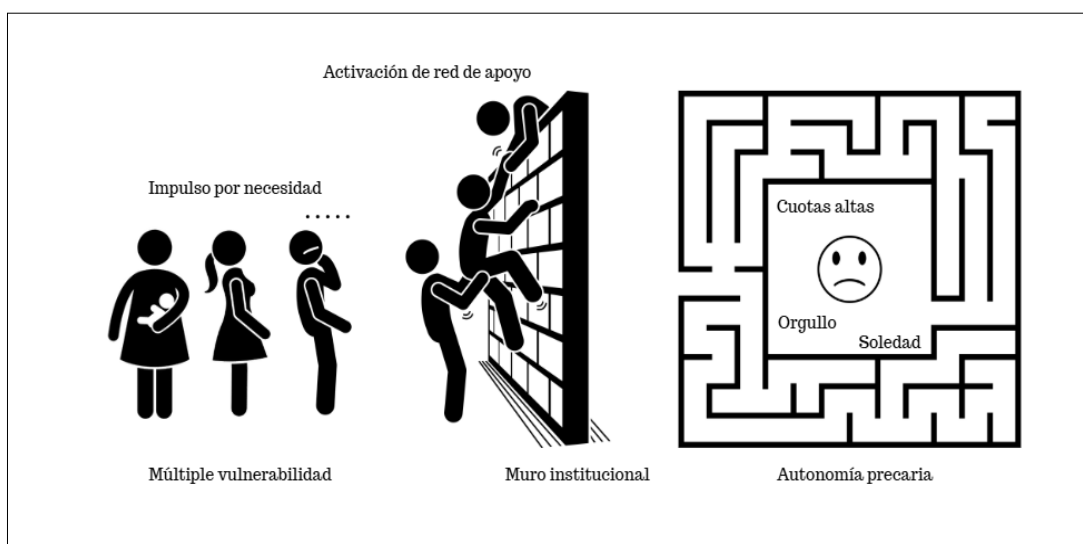
El resultado final es una autonomía laboral que, si bien otorga sentido, orgullo y crecimiento personal, se sostiene sobre una base frágil: falta de protección social, inestabilidad económica y alto coste emocional. La autonomía se convierte en una paradoja: es deseada y celebrada, pero también agotadora y solitaria.

1.5. El Contexto de Múltiple Vulnerabilidad

Como una dimensión transversal que atraviesa todas las fases del modelo, la múltiple vulnerabilidad (ser joven, migrante, madre soltera, racializado, sin redes, ni idioma) no es una etapa, sino una condición estructural que amplifica los obstáculos en cada fase del laberinto.

2. Representación gráfica. Modelo del laberinto de la autonomía precaria

Imagen 1: El laberinto de la autonomía precaria



La imagen representa de forma conceptual el modelo teórico emergente El Laberinto de la Autonomía Precaria, sintetizando las fases, tensiones y condiciones estructurales que atraviesan los jóvenes migrantes emprendedores en España.

2.1. Múltiple vulnerabilidad como punto de partida

A la izquierda de la ilustración se presentan diversos perfiles de jóvenes migrantes, cada uno portando signos visibles de vulnerabilidad: una madre con su hijo, una mujer embarazada, y otras figuras que expresan necesidad o exclusión. Esta sección simboliza la interseccionalidad de condiciones como la edad, el género, la maternidad, el estatus migratorio o el idioma que configuran una posición de desventaja acumulada. La múltiple

vulnerabilidad no es solo el punto de partida, sino una capa estructural que acompaña todo el recorrido.

2.2. El muro institucional como obstáculo estructural

En el centro de la imagen se erige un muro que representa la burocracia estatal: un sistema fragmentado, opaco y excluyente. Las figuras vulnerables se enfrentan a este muro, que resulta difícil de escalar sin ayuda. Este elemento visual encarna la colisión con el aparato institucional, donde se exige una competencia tácita que no todos poseen.

2.3. La activación de la red de apoyo informal

Sobre el muro, se observa a varias personas ayudándose mutuamente a escalarlo. Esta escena representa la activación del capital social informal, amigos, familiares, ONGs, vecinos, que permite a los migrantes sortear los obstáculos institucionales. La red de apoyo funciona como un puente improvisado, una estrategia de supervivencia que compensa la ausencia de acompañamiento estatal.

2.4. El laberinto de la autonomía precaria

Una vez superado el muro, los sujetos caen en un laberinto que ocupa la parte derecha de la imagen. En el centro del laberinto se encuentra una cara con expresión de decepción, rodeada por palabras clave: soledad, cuotas altas, orgullo. Este núcleo representa la paradoja de la autonomía: aunque se logra cierta independencia económica, esta se sostiene sobre una base frágil, sin protección social, con altos costes emocionales y financieros. El orgullo por lo logrado convive con la frustración y el aislamiento.

La imagen sugiere que el emprendimiento migrante no es una línea ascendente, sino un recorrido sinuoso, lleno de obstáculos invisibles y decisiones forzadas. El laberinto no solo representa la burocracia, sino también la carga subjetiva de sostener un proyecto en condiciones de vulnerabilidad. Esta representación gráfica no solo ilustra el modelo analítico, sino que comunica visualmente la tensión entre agencia y exclusión, entre deseo

de autonomía y estructuras que perpetúan la precariedad. Es una herramienta para visibilizar las trayectorias migrantes desde una perspectiva crítica y empática.

VI. HACIA UNA AUTONOMÍA DIGNA Y SOSTENIBLE PARA MIGRANTES EMPRENDEDORES

A continuación, se presentan recomendaciones de políticas públicas derivadas directamente de los hallazgos de la investigación.

1. Eje 1. Simplificación y Humanización Administrativa

Los hallazgos revelan que la interacción con el Estado se percibe como un laberinto burocrático, especialmente para quienes enfrentan múltiples vulnerabilidades. Para mitigar esta barrera estructural, se recomienda:

- La creación de una Ventanilla Única Especializada en emprendimiento migrante, con personal formado en atención intercultural, que centralice trámites y ofrezca acompañamiento personalizado.
- La reducción de la carga burocrática inicial, eliminando requisitos redundantes, simplificando formularios y adaptando los procedimientos digitales a perfiles con baja alfabetización tecnológica.

2. Eje 2. Reforma del Sistema de Cotización

La autonomía precaria se sostiene sobre ingresos inestables y ausencia de protección social. Para evitar que el emprendimiento se convierta en una trampa de vulnerabilidad se propone:

- La implementación de una cuota progresiva basada en ingresos reales, que permita ajustar la cotización a la capacidad económica del emprendedor.
- El establecimiento de una tarifa cero o superreducida durante el primer año, como medida de fomento y alivio inicial, especialmente para quienes emprenden por necesidad.

3. Eje 3. Democratización del Acceso a la Información y Formación

La falta de información clara y accesible refuerza la dependencia de redes informales. Para garantizar igualdad de oportunidades se propone:

- La creación de guías y recursos multilingües, disponibles en formatos digitales y físicos, que expliquen paso a paso los trámites, derechos y obligaciones del autoempleo.
- El diseño de programas de formación y mentoría accesibles, sin barreras de nacionalidad, que incluyan contenidos sobre gestión empresarial, fiscalidad, derechos laborales y competencias digitales.

4. Eje 4. Fortalecimiento de la Protección Social

La autonomía sin red de seguridad perpetúa la precariedad. Para avanzar hacia un modelo de inclusión sostenible se propone:

- La Mejora del acceso a prestaciones por cese de actividad o incapacidad, eliminando requisitos que excluyen sistemáticamente a migrantes en situación regular.
- Fomento de espacios de networking institucional, que conecten a emprendedores migrantes con actores públicos, privados y comunitarios, promoviendo la visibilidad, el intercambio de saberes y la generación de oportunidades.

5. Eje 5. Reconocimiento de la Múltiple Vulnerabilidad y Competencia Institucional Tácita

Los hallazgos muestran que la exclusión no es homogénea, sino que se intensifica por factores como edad, género, idioma, maternidad o estatus migratorio. Para responder a esta realidad se propone:

- La Incorporación de la perspectiva interseccional en el diseño de políticas públicas, asegurando que los programas contemplen las necesidades específicas de colectivos vulnerables.
- La Creación de dispositivos de mediación institucional, como intérpretes comunitarios, asesores interculturales y tutores administrativos, que ayuden a adquirir la competencia institucional tácita necesaria para navegar el sistema.

VII. CONCLUSIÓN

El presente estudio ha permitido desentrañar las complejidades que enfrentan los jóvenes migrantes emprendedores en España, revelando cómo el sistema institucional, lejos de facilitar la autonomía económica, la convierte en una experiencia precaria. A través del modelo teórico emergente del Laberinto de la Autonomía Precaria, se ha evidenciado que el impulso emprendedor no surge en condiciones de libertad plena, sino como respuesta a la exclusión del mercado laboral formal, la falta de protección social y la opacidad burocrática.

La trayectoria del emprendedor migrante se configura como una navegación constante entre muros institucionales, redes informales de supervivencia y una autonomía que, aunque deseada, se sostiene sobre una base frágil. La investigación ha mostrado que esta precariedad no es el resultado de decisiones individuales erróneas, sino de un entramado estructural que reproduce desigualdades y exige competencias tácitas que no todos poseen. Además, la múltiple vulnerabilidad (por edad, género, idioma, maternidad o estatus migratorio) intensifica los obstáculos en cada fase del recorrido.

Ante este panorama, se impone la necesidad de un cambio de paradigma. No basta con celebrar la resiliencia individual ni con diseñar políticas que premien la capacidad de adaptación. Es urgente pasar de un enfoque centrado en la superación de obstáculos personales a la construcción de un verdadero ecosistema de apoyo, capaz de reconocer y potenciar el talento de todos los jóvenes emprendedores, sin distinción de origen.

Este ecosistema debe estar basado en la simplificación administrativa, la equidad fiscal, el acceso universal a la información y la formación, y el fortalecimiento de la protección social. Pero, sobre todo, debe incorporar una mirada interseccional que reconozca las

desigualdades acumuladas y actúe sobre ellas. Solo así será posible transformar el laberinto en un camino transitable, donde la autonomía deje de ser una lucha solitaria y se convierta en una oportunidad colectiva de desarrollo y justicia.

VIII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Libros

Bourdieu, P., *The Forms of Capital*, Greenwood Press, Nueva York, 1985.

Fundación para el Avance de la Libertad, *Inmigrantes empresarios. Valor sin fronteras*, Fundalib, Madrid, 2022.

Lipsky, M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, Nueva York, 2010.

Putnam, R. D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, Nueva York, 2000.

Strauss, A. y Corbin, J., *Bases de la investigación cualitativa: Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*, Universidad de Antioquia / Editorial Nomos, Medellín, 2002.

Artículos

Cachón Rodríguez, L., “Los inmigrantes jóvenes en el mercado de trabajo en España: la asimilación segmentada en acción”, *Revista de Estudios Sociales*, vol. 31, núm. 2, 2023.

Gaete Quezada, R., “Reflexiones sobre las bases y procedimientos de la Teoría Fundamentada”, *Ciencia, docencia y tecnología*, núm. 48, 2014.

Portes, A. y Zhou, M., “Segmented assimilation and its variants”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 530, núm. 1, 1993.

Capítulos de libro

Crenshaw, K., “Interseccionalidad, políticas identitarias y violencia contra las mujeres de color”, en AA.VV. (Platero, L. coord.), *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada*, Bellaterra, 2012 (Originalmente publicado como: Crenshaw, Kimberlé W. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against

Women of Color. *Stanford Law Review*, núm. 43 (6), págs. 1241-1299. Traducido por: Raquel (Lucas) Platero y Javier Sáez).

Crenshaw, K., “Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine”, en AA.VV., *University of Chicago Legal Forum*, vol. 1, Universidad de Chicago, Chicago, 1989.

Yurrebaso Macho, A., Picado Valverde, E.M., Guzmán Ordaz, R. y Torres García, “¿Fuerza el mercado de trabajo a autoemplearse? Emprendimiento en población migrante en España”, en AA.VV. (Parra González, A. V., coord.; Del Álamo Gómez, N., Picado Valverde E. M., Dirs.), *Políticas públicas en defensa de la inclusión, la diversidad y el género III: migraciones y derechos humanos*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2021.

Documentos institucionales

Agencia Tributaria, *Modelos 036 y 037. Censo de empresarios, profesionales y retenedores – Declaración censal de alta, modificación y baja*, Madrid, 2025.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, *Autorización de residencia por emprendimiento*, Madrid, 2025.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, *Autorización inicial de residencia temporal y trabajo por cuenta propia*, Madrid, 2025.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, *Autorizaciones y requisitos para extranjeros*, Unidad de Grandes Empresas, Madrid, 2025.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, *Criterios de aplicación de la Ley 14/2013*, Madrid, 2025.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, *Instrucción DGM 1/2023 sobre la aplicación de la Ley 14/2013 tras su modificación por la Ley 28/2022*, Madrid, 2023.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, *Informe sobre la situación de las personas migrantes y refugiadas en España*, Observatorio de la Ciudadanía Española en el Exterior, Madrid, 2021.

Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), *Información general sobre prestaciones, empleo y formación*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 2025.

Capítulo 6

La desprotección de la juventud frente a la reconfiguración del empleo en la economía de plataformas digitales

RAQUEL CASTRO MEDINA

Profesora Ayudante Doctora (Acreditada a Contratada) Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Málaga

SUMARIO: I. PLATAFORMAS Y EMPLEO. 1. Modalidades de prestación de servicios en plataformas digitales y sus implicaciones jurídico-laborales. 2. Precariedad, discontinuidad y vulnerabilidad: la posición de los jóvenes en el trabajo en plataforma II. (DES)protección social ante la economía de plataformas III. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL. IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. PLATAFORMAS Y EMPLEO

Vaya por delante el hecho de que, tras las largas horas de lectura, estudio y discernimiento propias de la tarea investigadora, con frecuencia suele dejarse ver la inquietud dirigida hacia un fenómeno quizás novedoso o quizás sobradamente examinado, pero que, en cualquier caso, se presenta ante quien investiga con la urgencia de ser revisitado desde una nueva perspectiva. Sobre este particular, no resulta ajena la advertencia de Thomas S. Kuhn, según la cual “para ser aceptada como paradigma, una teoría debe parecer mejor que sus competidoras; pero no necesita explicar y, en efecto, nunca lo hace, todos los hechos que se puedan confrontar con ella”¹. Y es, bajo esta alentadora premisa, donde se enmarca el análisis que aquí se propone acerca de las influencias que la economía de plataformas ejerce sobre la empleabilidad de los/las jóvenes en España. Ahora bien, no debemos perder de vista que todo conocimiento se construye en diálogo (y, a veces, en conflicto) con las limitaciones de su tiempo del mismo modo que la acción humana, al proyectarse sobre el mundo, contribuye a conformarlo y, en esa interacción, redefine también su propio horizonte de comprensión².

¹ Kuhn, T., *La estructura de las revoluciones científicas*, (Cotin, A. Trad.), FCE, México, 1971, pág. 40.

² Vid. Berger, P. L. y Luckmann, T., *La construcción social de la realidad*. Amorrortu, Buenos Aires, 1968.

En otras palabras: las siguientes páginas no ambicionan rediseñar el escenario ya dibujado por la doctrina, publicitado por la prensa y asumido por la sociedad, sino a contribuir a su comprensión mediante una mirada que permita iluminar algunos de sus ángulos menos explorados. Es más, por abundante que sea la literatura dedicada al impacto de la digitalización y a las transformaciones del mercado de trabajo sobre los colectivos más vulnerables, siempre persiste la posibilidad —y la necesidad— de repensar el fenómeno con el deseo de contribuir a la construcción de nuevos marcos interpretativos que sirvan de base a las investigaciones venideras. Muy especialmente cuando el enfoque propuesto se centra en una parcela poco explorada en estos términos pese a ser particularmente fértil. Empero, comprender el alcance de este planteamiento exige retrotraer la mirada al contexto en el que tales transformaciones se inscriben: la llamada -y bien conocida- cuarta revolución industrial³. No en vano es el desarrollo tecnológico contemporáneo el que ha posibilitado el despliegue de nuevas formas de organización empresarial que, a su vez, han dado lugar a modelos de negocio capaces de articular la producción y la comercialización de bienes y servicios a través de medios digitales⁴.

Particular relevancia adquiere, en este contexto, el trabajo en plataformas, pues constituye quizá el ejemplo más representativo de cómo la intermediación tecnológica ha reconfigurado las dinámicas de organización y gestión del trabajo. De hecho, el auge exponencial de las aplicaciones, junto con el avance sostenido de la Inteligencia Artificial y los algoritmos, ha demostrado ser sumamente eficaz para atraer la atención de los consumidores y, al mismo tiempo, alterar las estructuras productivas tradicionales⁵.

Con todo, aun cuando la evolución del trabajo siempre ha estado ligada al progreso técnico, las innovaciones actuales, por su velocidad y su alcance global, desafían los cimientos sobre los que se asentó la noción moderna de trabajo subordinado. Las exigencias impuestas por la competitividad empresarial, en conjunción con la creciente

³ Vid. Gómez Salado, M.Á., “La cuarta revolución industrial: ¿una oportunidad o un verdadero desafío para el pleno empleo y el trabajo decente?”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del empleo*, vol. 7, núm. 4, 2019.

⁴ Calderón Paredes, C., “Las plataformas digitales y la particularidad de su papel en el mercado: su actividad económica y las implicancias laborales que se generan como consecuencia de su incorrecta implementación” *THĒMIS-Revista de Derecho*, núm. 79, 2021, pág. 420.

⁵ Todolí Signes, A., “Las plataformas digitales y la ampliación del concepto de trabajador: jurisprudencia española y la nueva ley de california (AB5)”, *Revista Jurídica del Trabajo*, vol. 1, núm. 1, pág. 281.

búsqueda de flexibilidad por parte de las personas trabajadoras, han llegado a desbordar la categorización binaria entre trabajador asalariado y autónomo⁶. Esta distinción, hoy claramente insuficiente, ya no logra representar la diversidad que caracteriza al mercado laboral contemporáneo, en el que la tecnología condiciona tanto la forma de trabajar como las reglas que la regulan⁷.

Junto a ello, el carácter disruptivo de la cuarta revolución industrial proyecta sendos efectos en el plano socioeconómico siendo, además, el propulsor de inéditas tendencias que, aunque en conjunto pueden considerarse positivas, implican también costes de transición que no afectan por igual a todos los grupos. Y, es que, todo apunta a que la digitalización constituye ya el eje vertebrador del futuro de cualquier sector, extendiéndose de manera ineludible a la ciudadanía, las pymes, las instituciones, las empresas y las Administraciones públicas⁸.

Vivimos un proceso de cambios cuyo desarrollo y consecuencias resultan aún inciertos. Pero esa incertidumbre no puede justificar un avance digital que, en lugar de reducir desigualdades, contribuya a reproducir —e incluso intensificar— las preexistentes asimetrías en el acceso equitativo a las oportunidades sociolaborales. De ahí, la necesidad de anticipar y gestionar dichos procesos de adaptación, con la vocación de garantizar una transición justa capaz de minimizar los desequilibrios y asegurar la protección de quienes se ven más expuestos a la inestabilidad derivada del cambio tecnológico⁹.

A mayor abundamiento, los mecanismos jurídicos disponibles para dar respuesta a estas nuevas formas de empleo muestran una eficacia limitada, especialmente en el ámbito de la economía de plataformas, donde la juventud trabajadora asume gran parte

⁶ Ballester Pastor, I., “Falsos autónomos y jóvenes: una escenificación más de empleo vulnerable”, en AA. VV. (Moreno Vida, M.N., López Insua, B. y Monero Pérez, J.L., Dirs.), *Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía en el marco estatal y europeo*, Laborum. Murcia, 2025, pág. 733.

⁷ Rodríguez-Piñero Royo, M., “La agenda reguladora de la economía colaborativa: aspectos laborales y de Seguridad Social”, *Temas Laborales*, núm. 138, 2017, págs. 126-127.

⁸ Montes Adalid, G. M^a., “El impacto de la digitalización y de la inteligencia artificial en la privacidad de los trabajadores: desafíos y soluciones”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y del Empleo*, vol. 12, núm. 1, 2024, pág. 297.

⁹ Martín-Serrano Jiménez, E., “La protección social de los “nuevos” empleos “atípicos derivados de la digitalización de la economía: ¿Revisión del paradigma tradicional o asistencialización?, en VV.AA. *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital: por una salud y Seguridad Social digna e inclusiva. VII Congreso internacional y XX Congreso nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Editorial Laborum, Murcia, 2022, pág. 244.

de los costes asociados a la flexibilidad, bajo condiciones que distan de garantizar un empleo verdaderamente decente¹⁰. Además, la digitalización del trabajo no ha dado lugar a un modelo uniforme de prestación laboral; por el contrario, la elevada flexibilidad que caracteriza estas modalidades introduce dinámicas que se apartan de la estructura clásica del contrato de trabajo, dificultando todavía más su encaje en las categorías jurídicas tradicionales¹¹. Ello pone de manifiesto una tensión conocida en el ámbito jurídico: el carácter evolutivo del Derecho y su necesidad constante de adaptación ante las fluctuaciones económicas, sociales y tecnológicas. Particularmente, el ordenamiento laboral, viene demostrando históricamente una notable capacidad de ajuste mediante sendas reformas y a través de la negociación colectiva, que actúa como espacio de innovación normativa y, en ocasiones, de anticipación prelegislativa. Sin embargo, el surgimiento de la economía colaborativa y del trabajo en plataformas está poniendo a prueba estos mecanismos tradicionales de adaptación, al situar en el centro del debate categorías jurídicas que parecen haber agotado su capacidad explicativa¹².

Así las cosas, la polémica se desplaza hacia la determinación de la calificación jurídica que debe otorgarse a las relaciones surgidas en el marco de la economía de plataformas. Y, en concreto, cabe preguntarse si la exclusión generalizada de quienes prestan servicios a través de ellas del ámbito de aplicación del Derecho del Trabajo responde efectivamente a la naturaleza de la prestación o, por el contrario, encubre una huida ilícita del ordenamiento laboral, mediante la cual actividades tradicionalmente desarrolladas por cuenta ajena pasan a configurarse bajo fórmulas de aparente autonomía sin que dicha mutación resulte jurídicamente justificada¹³.

¹⁰ Vid. Berg, J., Furrer, M., Harmon, E., Rani, U. y Silberman, M., *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019, págs. 1-144.

¹¹ López Ahumada, J.E., “El desarrollo de nuevas formas de empleo desde la perspectiva del tiempo de trabajo”, *Revista de Estudios Jurídico-Laborales y de Seguridad Social*, núm. 7, 2023, pág. 61.

¹² Rodríguez-Piñero Royo, M., “El jurista del trabajo frente a la economía colaborativa”, en AA.VV. (Rodríguez-Piñero Royo, M. y Hernández Bejarano, M., Dirs.), *Economía colaborativa y trabajo en plataforma realidades y desafíos*, Bormazo. Albacete, 2017, págs. 187 y 188.

¹³ Moreno Gené, J., “El carácter laboral de la prestación de servicios de reparto a través de la plataforma digital globo: el tribunal supremo zanja el debate”, *IUSLabor*, núm. 3, 2020, pág. 27.

1. Modalidades de prestación de servicios en plataformas digitales y sus implicaciones jurídico-laborales

Una vez expuestas someramente nuestras inquietudes sobre la materia, y partiendo de la constatación de que la denominada “economía de plataformas” se ha consolidado como un modelo de negocio en plena expansión¹⁴, si la finalidad perseguida es examinar con el mayor rigor posible su proyección en el empleo, resulta necesario comenzar por la construcción de un marco conceptual que sirva de referencia. De este modo, se evita una aproximación dispersa y se favorece una comprensión ordenada del fenómeno, algo especialmente relevante ante la diversidad de actividades que se engloban bajo esta denominación y la rapidez con la que evolucionan sus modelos de funcionamiento. Además, ello permite, a su vez, adentrarse en un análisis más matizado del alcance real de estas plataformas, de las innovaciones que introducen en las relaciones laborales y de su repercusión en la Seguridad Social española. Resulta ilustrativo traer a colación aquí que la historia de nuestra disciplina se caracteriza por una continua movilidad de contenidos y por la ampliación progresiva de su ámbito subjetivo de aplicación; procesos que no responden a una evolución natural del sistema, sino a sucesivas decisiones de política legislativa orientadas a cumplir la función social que se le atribuye¹⁵.

Ex ante, conviene señalar que no existe una terminología unificada ni una definición ampliamente aceptada a nivel internacional sobre qué debe entenderse por economía de plataformas¹⁶. Es más, la literatura especializada y el debate público muestran una notable dispersión conceptual, hasta el punto de que bajo la etiqueta “economía de plataformas” se agrupan actividades muy diversas entre sí, con estructuras organizativas, fines y modos de funcionamiento difícilmente comparables. Esta heterogeneidad aconseja

¹⁴ López de la fuente, G., “El trabajador joven en la economía de las plataformas: ¿juventud, divino tesoro?”, *International Journal of Information Systems and Software Engineering for Big Companies (IJISEBC)*, vol. 6, núm. 1, 2019, pág. 134.

¹⁵ Palomeque López, M.C., “La función social y las transformaciones del Derecho del Trabajo”, *Revista Jurídica del Trabajo*, vol. 1, núm. 1, 2020, pág. 19.

¹⁶ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Hacer realidad el trabajo decente en la economía de plataformas (Informe V(1))*, Ginebra: OIT, 2024. 113ª Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), Ginebra, junio de 2025, pág. 13. Disponible en: [https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-07/ILC113-V\(1\)-\[WORKQ-231121-002\]-Web-SP.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-07/ILC113-V(1)-[WORKQ-231121-002]-Web-SP.pdf).

extremar la cautela terminológica y evitar asumir como equivalentes fenómenos que, en realidad, responden a lógicas económicas y operativas claramente diferenciadas¹⁷.

Concretamente por esta diversidad terminológica, resulta útil detenerse en lo que tradicionalmente se ha entendido por “economía colaborativa”, ya que es uno de los conceptos que con mayor frecuencia se emplea —aun de forma imprecisa— para referirse al trabajo en plataformas. En su configuración más asentada, la economía colaborativa se articula en torno a principios como el acceso frente a la propiedad, la redistribución de bienes infrautilizados, las transacciones entre pares y la mediación tecnológica orientada a compartir recursos materiales¹⁸. Con mayor precisión, la Comisión Europea se inclina por una concepción amplia y específica que la economía colaborativa se refiere a “modelos de negocio en los que se facilitan actividades mediante plataformas colaborativas que crean un mercado abierto para el uso temporal de mercancías o servicios ofrecidos a menudo por particulares”¹⁹. En esta línea, se ha descrito como un modelo económico basado en el intercambio de activos de uso esporádico —desde espacios y objetos hasta determinadas habilidades— a cambio de beneficios monetarios o no monetarios; e incluso, desde una perspectiva más estricta, como una economía en la que los consumidores se conceden mutuamente acceso temporal a activos físicos infrautilizados, posiblemente a cambio de dinero²⁰.

Ahora bien, tal marco conceptual adolece de considerables limitaciones cuando se traslada al ámbito de la prestación personal de servicios. Bien es cierto que, en ocasiones se ha tratado de salvar esta distancia recurriendo a la idea del “tiempo infrautilizado”, pero el argumento resulta insatisfactorio en tanto que el tiempo libre no constituye en sí mismo un bien infrautilizado susceptible de compartirse, sino simplemente una fracción

¹⁷ Dueñas Herrero, L.J., “La regulación del trabajo en las plataformas digitales”, *Panorama Social* núm. 34, (Ejemplar dedicado a: El trabajo y el empleo del futuro: debates, experiencias y tendencias), 2021, pág. 123.

¹⁸ Miguel, C., Martos-Carrión, E. y Santa, M., “A Conceptualisation of the Sharing Economy: Towards Theoretical Meaningfulness”, en AA.VV. (Česnuitytė, V., Klimczuk, A., Miguel, C. y Avram, G., Dirs.), *The Sharing Economy in Europe*, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, págs. 21-40.

¹⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones., “Una Agenda Europea para la economía colaborativa”, COM (2016) 356 final, pág. 3.

²⁰ Sobre esta cuestión, *vid.*: Laín, B., “Addressing the Sharing Economy—Some (Potential) Inconsistencies of Its Emancipatory Defense”. *Philosophies*, vol. 9, núm. 6, 2024, págs. 2-16. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/philosophies9060180>

de disponibilidad que cada persona decide, si así lo desea, ofrecer en el mercado²¹. Por ende, cuando la actividad canalizada por la plataforma implica la ejecución de un servicio a cambio de una retribución, ya no cabe hablar de colaboración entre iguales, sino de modalidades que responden con mayor precisión a la “economía bajo demanda” o “*gig economy*”²².

Dicho lo cual, constatada la amplitud terminológica que caracteriza a este sector económico, es metodológicamente conveniente dejar esta cuestión al margen, puesto que el interés jurídico-laboral se concentra con mayor claridad en las plataformas “*gig*”, que permiten a proveedores individuales ofrecer directamente sus servicios al mercado. Tales plataformas estructuran su funcionamiento mediante sistemas algorítmicos encargados de distribuir las actividades entre los profesionales integrados en ellas. Por su parte, son los usuarios registrados los que actúan como clientes, mientras que corresponde a la plataforma diseñar la planificación operativa necesaria para asegurar una asignación eficiente entre la oferta y la demanda de servicios. Insertos en esta lógica, el sistema informático distribuye las tareas encomendando cada servicio al profesional que, en cada momento, reúna los requisitos más ajustados a las necesidades del usuario²³.

Por otro lado, la denominada “*gig economy*” agrupa esencialmente dos modalidades de trabajo: el *crowdwork* (o trabajo colaborativo en línea) y el trabajo bajo demanda gestionado a través de aplicaciones móviles. Ambas formas, posibilitadas por el desarrollo de las tecnologías de la información, permiten a las plataformas acceder a una mano de obra altamente flexible, atomizada, difícil de identificar y, en numerosos casos, no reconocida jurídicamente como trabajadora. Ello compromete la aplicación de los principios y derechos fundamentales del trabajo y plantea desafíos que exigen respuestas matizadas, lejos de aproximaciones simplificadoras orientadas a la desregulación o a la reducción de la protección sociolaboral²⁴.

²¹ Todolí Signes, A., “El futuro del trabajo: nuevos indicios de laboralidad aplicables a empresas digitales”, *Revista de Treball, economia i societat*, núm. 92, 2019, pág. 1.

²² Rodríguez Marín, S., “Los modelos colaborativos y bajo demanda en plataformas digitales”, en *Los modelos colaborativos y bajo demanda en plataformas digitales*, Sharing España–Adigital, [s.l.], 2017, pág. 6.

²³ Mercader Uguina, J.R., “Algoritmos e inteligencia artificial en el Derecho digital del Trabajo” en AA.VV. (Casas Baamonte, M.E., Dir.), *Derecho y Tecnología*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2025, pág. 343.

²⁴ De Stefano, V., “La “*gig economy*” y los cambios en el empleo y la protección social” en AA.VV.

Dentro de esta tipología, las plataformas de *crowdwork* constituyen un primer ámbito de análisis. En ellas, tareas que tradicionalmente realizaban personas vinculadas contractualmente a una empresa pasan a externalizarse mediante mecanismos distintos del outsourcing clásico, en lo que se ha descrito como *crowdsourcing*²⁵. La plataforma ofrece simultáneamente la ejecución de estas tareas a una multitud de usuarios conectados en línea, sin necesidad de contacto directo entre quien solicita el encargo y quien lo ejecuta. Este modelo intensifica la fragmentación del lugar de trabajo y difumina las fronteras tradicionales de la empresa, abriendo el debate sobre la forma en que se incentiva, supervisa y controla la actividad de esta pluralidad de trabajadores externos²⁶.

Por otro lado, en el ámbito del trabajo bajo demanda gestionado mediante aplicaciones móviles, nos encontramos ante un esquema que, a diferencia del *crowdwork*²⁷, exige la ejecución presencial de la actividad en un lugar y momento determinados, lo que implica la intervención física del trabajador para completar el servicio. Este modelo guarda afinidades con categorías ya conocidas (como los trabajos informales y/o precarios) pero introduce una lógica propia que la literatura ha caracterizado como “uberización del trabajo”, definida por una mediación tecnológica intensiva y por nuevas formas de gestión y control algorítmico que reconfiguran tanto la organización del trabajo como las dinámicas del mercado laboral²⁸.

En términos aclaratorios, la distinción entre plataformas como Blablacar y aplicaciones como Deliveroo o Uber Eats depende esencialmente de si entre los usuarios concurre o no una relación de naturaleza comercial. Cuando dicha relación está presente,

(Sánchez, A., Coord.), ¿Una nueva revolución industrial?: Economía digital y trabajo, *Gaceta Sindical*, núm. 27, Madrid, 2016, pág. 152.

²⁵ El crowdsourcing puede presentarse en dos modalidades. El crowdsourcing offline implica la prestación presencial de servicios en un ámbito local y con destino a consumidores finales, como ocurre en plataformas tipo Deliveroo, Glovo o Helpling. Por el contrario, el crowdsourcing online responde a un modelo deslocalizado y global en el que una actividad se fragmenta en microtareas ejecutadas por una multitud de prestadores virtuales, anónimos y autónomos en la elección de qué tareas realizar; estas microtareas, habitualmente remuneradas a destajo, van dirigidas principalmente a empresas. Guerrero Vizuete, E., “La digitalización del trabajo y su incidencia en ellos derechos colectivos de los trabajadores”, *IUSLabor*, núm. 1, 2019, pág. 270-271.

²⁶ Malo Ocaña, M.Á., “Nuevas formas de empleo: del empleo atípico a las plataformas digitales”, *Papeles de la economía española*, núm. 156, 2018, pág. 152.

²⁷ La diferenciación terminológica de las distintas modalidades de la *on demand economy* en Todolí Signés, A., *El trabajo en la era de la economía colaborativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 14 y ss.

²⁸ *Id.* Bedoya Dorado, C. y Maca Urbano, D.Y., “Mi jefe es una app y me explota subjetividades de precariedad de repartidores y conductores de aplicaciones bajo demanda”, *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, vol. 16, núm. 1, 2025, págs. 107-134.

como decimos, la plataforma pasa a ser el espacio donde se articula la prestación del servicio, ya sea por particulares o por profesionales, según el modelo adoptado. Ambos esquemas responden a lógicas empresariales distintas: mientras que las plataformas bajo demanda conectan oferta y demanda de servicios profesionales, los entornos colaborativos de tipo *peer-to-peer*, como Blablacar, persiguen una finalidad diferente, no tan centrada en el beneficio económico, sino en compartir los costes asociados al uso de un bien “infrautilizado”, como el vehículo y el trayecto²⁹.

Finalmente, lo hasta aquí analizado muestra con claridad que la economía de plataformas obliga a reconsiderar hasta qué punto el Derecho del Trabajo puede seguir operando con las mismas fronteras conceptuales en un escenario productivo profundamente reconfigurado por la intermediación digital y el control algorítmico. De forma que, lejos de tratarse de un mero ajuste técnico, el debate interpela directamente a la capacidad del ordenamiento jurídico para identificar quién trabaja, para quién lo hace y en qué condiciones debe articularse su protección³⁰. Así pues, la cuestión remite, en última instancia, al problema clásico de delimitar el ámbito — objetivo y subjetivo — de aplicación del marco jurídico-laboral y, con él, el estatuto jurídico que define la relación asalariada. Todo ello en tanto que la progresiva expansión de modelos basados en la supervisión y asignación algorítmica de tareas ha desdibujado la antigua proximidad física entre empleador y trabajador y ha introducido formas de organización que tensan los límites de categorías jurídicas construidas para realidades productivas distintas³¹.

Ese desafío adquiere nuevas dimensiones cuando el trabajo se articula a través de plataformas cuya actividad no responde a un patrón único ni homogéneo, de manera que no resulta posible tratarlas como un bloque uniforme ni aplicarles una resolución normativa indiferenciada. A ello se suma que, en muchos casos, estas configuraciones digitales proyectan exigencias y dinámicas que desbordan los marcos de protección

²⁹ Sánchez Fernández-Bernal, R. y Navazo López, B., *Las plataformas digitales bajo demanda en España*, Documento de trabajo 206/2020, Fundación Alternativas, 2020, pág. 12.

³⁰ Rodríguez González, S., “Externalización y fraude: el trabajo a demanda vía apps”, *comunicación presentada a las VII Jornadas laborales de la Asociación Canaria de Laboralista, Premio D. Manuel Alarcón*, 2017, pág. 6.

³¹ Sánchez-Urán Azaña, Y., “Economía de plataformas digitales y concepto de trabajador en el Derecho de la Unión Europea”, en AA.VV. (Cardenal Carro, M. y Pérez Campos, A.I., Dirs.), *Derecho del trabajo y protección social en la Unión Europea: situación actual y perspectivas de futuro*, Dykinson, S.L., Madrid, 2020, pág. 87.

concebidos para actividades propias de otros contextos históricos³². De ahí que la respuesta jurídica requiera fórmulas capaces de adaptarse a realidades profesionales divergentes y difícilmente equivalentes entre sí.

No parece, por tanto, irrelevante plantear una reflexión más amplia sobre la porosidad con la que las fronteras del propio sistema de protección social se ven tensionadas por la irrupción de estas nuevas formas de organización del trabajo. La cuestión no es menor: en un escenario en el que la participación laboral de la juventud se canaliza crecientemente a través de plataformas digitales, cabe preguntarse si la creciente fragmentación de las trayectorias laborales, la intermitencia de los ingresos y la ausencia de vínculos estables ponen a prueba los criterios que estructuran la Seguridad Social española, diseñados para biografías laborales continuas y relaciones asalariadas claramente identificables. Surge así la duda sobre si el ordenamiento puede extender sus categorías sin alterar su coherencia interna, o si, por el contrario, nos encontramos ante un límite que exige repensar de manera explícita las reglas de acceso, mantenimiento y suficiencia de la protección social para un colectivo cuya inserción laboral se articula, cada vez más, a través de mediaciones digitales opacas y modelos retributivos de carácter fragmentario.

2. Precariedad, discontinuidad y vulnerabilidad: la posición de los jóvenes en el trabajo en plataformas

El examen de las modalidades de prestación de servicios en las plataformas digitales y de sus efectos jurídico-laborales muestra solo una parte del cuadro, en tanto que, junto a la calificación de la relación, emerge un conjunto de dinámicas que afectan directamente a la continuidad del empleo, la estabilidad de los ingresos y el nivel de protección social. La OIT³³ y la propia Comisión Europea³⁴ han subrayado que la digitalización y la automatización del trabajo transforman la organización productiva al mismo tiempo que

³² Suárez Corujo, B., “La gran transición: la economía de plataformas digitales y su proyección en el ámbito laboral y de la Seguridad Social”, *Temas Laborales*, núm. 141, 2018, pág. 39.

³³ OIT., *La influencia de la tecnología en la calidad y la cantidad del empleo*. Nota informativa núm. 6 preparada para la segunda reunión de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, 2018.

³⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones denominada “Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa” [COM (2015) 192 final].

alteran el volumen y la estructura de los empleos: algunos puestos desaparecen, otros se transforman y surgen nuevas ocupaciones también vinculadas a la economía de plataformas. Este proceso plantea retos claros en términos de destrucción de empleo³⁵ y de reconfiguración de las trayectorias laborales³⁶, especialmente en mercados de trabajo frágiles como el español, donde la inestabilidad arrastrada durante décadas incide con mayor intensidad en la inclusión y permanencia de determinados colectivos³⁷.

Además, más allá de las oportunidades de empleo que estos modelos de negocio generan, en la medida en que las plataformas han ampliado las posibilidades de inserción laboral tanto para personas con alta cualificación como para quienes cuentan con trayectorias formativas más breves, resulta necesario atender a las condiciones concretas en las que se desarrolla la prestación de servicios. El modelo que se consolida en torno a las plataformas digitales repercute de forma significativa en la precariedad y en la calidad del empleo³⁸. La precariedad laboral no aparece con las plataformas: es una realidad preexistente que ha acompañado la evolución del mercado de trabajo en las últimas décadas. Ahora bien, la combinación de fragmentación de tareas, gestión algorítmica, externalización de riesgos y debilitamiento de las garantías tradicionales proyecta esa precariedad sobre nuevas formas de empleo que se presentan, con frecuencia, bajo el atractivo discurso de la innovación y la flexibilidad.

De hecho, el propio sistema jurídico-laboral español, especialmente desde las primeras reformas posteriores a la Constitución de 1978, ha ido desplazando el eje desde la estabilidad en el empleo hacia la flexibilidad como principio ordenador de las relaciones laborales, legitimando las normas laborales en función de su contribución a la “creación de empleo” y favoreciendo tanto la flexibilidad externa (generalización de la temporalidad) como la flexibilidad interna, en buena medida unilateral, a través de la

³⁵ Mercader Uguina, J. R., “El mercado de trabajo y el empleo en un mundo digital”, *Revista de información laboral*, núm. 11, 2018, pág. 20.

³⁶ Poquet Catala, R., “Cuarta revolución industrial, automatización y afectación sobre la continuidad de la relación laboral”, *Ars Iuris Salmanticensis*, núm. 8, 2020, pág. 171.

³⁷ *Vid.* sobre este particular, Monereo Pérez, J.L. y Molina Navarrete, C., “Un nuevo derecho social de ciudadanía: modelos normativos de “rentas mínimas de inserción” en España y en Europa”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 187, 1998, págs. 77-132.

³⁸ López de la fuente, G., “El trabajador joven en la economía de las plataformas: ¿juventud, divino tesoro?”, *International Journal of Information Systems and Software Engineering for Big Companies (IJISEBC)*, vol. 6, núm. 1, 2019, pág. 134.

ampliación de los poderes empresariales y de una negociación colectiva orientada a la adaptación continua³⁹. En este sentido, las plataformas digitales se insertan en esta trayectoria y la llevan un paso más allá: la retórica de la flexibilidad y de la autonomía individual se utiliza para justificar esquemas de organización del trabajo basados en la fragmentación extrema de tareas, la gestión algorítmica, la externalización de riesgos y el debilitamiento de las garantías tradicionales. Bajo la apariencia de una flexibilidad “a la carta”, lo que se consolida con frecuencia es una redistribución asimétrica de la inseguridad, que sitúa a las personas trabajadoras —y, muy en particular, a las más jóvenes— en posiciones marcadas por la discontinuidad, la incertidumbre y una protección social insuficiente.

Frente a este panorama, la defensa de la centralidad del Derecho del Trabajo reivindica respuestas de carácter prioritariamente colectivo-público: la cohesión social se persigue mediante el reequilibrio de fuerzas entre trabajadores y empresas, actores estructuralmente desiguales que requieren la intervención de un Derecho tuitivo para aproximarse a un plano de igualdad material. El Estado y las instancias públicas y colectivas se configuran, así como garantía democrática de un ordenamiento laboral llamado a corregir los desajustes que el mercado no puede resolver por sí solo⁴⁰. Sea como fuera, el parámetro de referencia no puede ser únicamente la creación o pérdida neta de puestos de trabajo, sino las condiciones concretas en las que ese empleo se desarrolla. De ahí que la noción de trabajo decente, promovida por la OIT, adquiera un papel central: se trata de un empleo realizado con derechos y con dignidad, en el que la persona trabajadora dispone de un nivel razonable de protección frente al riesgo de pobreza, exclusión o trato discriminatorio⁴¹. No basta, por tanto, con enunciarlo como objetivo; resulta necesario dotarse de criterios fácticos y medibles que permitan evaluar el grado de trabajo decente

³⁹ Baylos Grau, A., “Creación de Empleo, Mercado de Trabajo y Derecho del Trabajo: el Caso Español”, *Derecho y Sociedad*, núm. 30, 2008, págs. 28-29.

⁴⁰ Martín-Serrano Jiménez, E., “La protección social de los “nuevos” empleos “atípicos derivados de la digitalización de la economía: ¿Revisión del paradigma tradicional o asistencialización?”, en AA.VV. *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital: por una salud y Seguridad Social digna e inclusiva. VII Congreso internacional y XX Congreso nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social.*, Editorial Laborum, Murcia, 2022, pág. 245.

⁴¹ *Vid.* Vila Tierno, F., “Trabajo decente y extinción del contrato de trabajo”, en AA.VV. (Monereo Pérez, J.L., Túlio Barroso, F. y Las Heras, H., Dirs.), *El futuro del derecho del trabajo y de la seguridad social en un panorama de reformas estructurales: Desafíos para el trabajo decente: Congreso internacional*, Laborum, Murcia, 2018, págs. 255-270.

y su evolución en el tiempo⁴². La delimitación de umbrales mínimos⁴³ en un marco jurídico adecuado en términos de salario, jornada, seguridad y salud, protección social, estabilidad y participación es la que permite distinguir entre un empleo protegido y una prestación de servicios que, al quedar por debajo de esos estándares, se convierte en una mera mercancía sometida a la lógica de la oferta y la demanda⁴⁴.

Sobre este trasfondo, la inserción de las personas jóvenes en el trabajo en plataforma suele estar marcada por vínculos contractuales frágiles e ingresos y carreras de cotización irregulares. Debemos centrarnos, por ello, en la posición específica de las personas jóvenes en el trabajo en plataforma, examinando cómo se articula esta vulnerabilidad y qué elementos diferencian sus experiencias respecto de otros colectivos de trabajadores. En primer lugar, diversos estudios europeos ponen de manifiesto que la incidencia de estas actividades es mayor entre la población joven que entre las personas de más edad. Así, en 2022 un 3,6 % de las personas de 15 a 29 años realizó trabajo en plataformas durante el último año, frente al 2,8 % en el grupo de 30 a 64 años⁴⁵. En otros términos, aproximadamente un tercio de todos los trabajadores de plataformas en Europa son menores de 30 años, lo que evidencia una sobrerrepresentación juvenil en este fenómeno.

Si centramos la mirada en España, el país se sitúa entre los Estados europeos con mayor participación en la economía de plataformas. Ya antes de la pandemia, las encuestas mostraban una penetración muy elevada: la proporción de población de 16 años o más que obtenía ingresos a través de plataformas pasó del 12% en 2017 al 18% en 2018 (muy por encima del promedio europeo del 11%), situando a España entre los primeros puestos de la UE⁴⁶. Estudios más recientes estiman que alrededor de 4 millones de personas en España trabajaron mediante plataformas digitales durante 2020-2021, la cifra

⁴² Vid. Lozano Lares, F., “La Eficacia Jurídica del concepto de Trabajo Decente”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, ADAPT*, vol. 4, núm. 4, 2016, págs. 18-22.

⁴³ Vid. en profundidad: Vila Tierno, F. “Emprendimiento y trabajo autónomo como formas de huida del estándar de trabajo decente”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF*, núm. 421, 2018, págs. 45-76.

⁴⁴ Vila Tierno, F., “El empleo de los colectivos vulnerables en el marco de la transformación tecnológica: una aproximación jurídico-social”, en AA.VV. (Gómez Salado, M.Á., Ruiz Santamaría, J.L., González Cobaleda, E. y Ortega Lozano, P.G., Dirs.), *El impacto de la transformación digital en el ámbito laboral: una especial atención a los colectivos vulnerables*, Comares, Granada, 2022, págs. 3-28

⁴⁵ Eurostat, *Employment statistics-digital platform workers.*, Statistics Explained. European Commission. 2023, pág. 2. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/118258.pdf>

⁴⁶ Rocha Sánchez, F., “El trabajo a través de las plataformas digitales laborales en España”, *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, núm. 9, 2023, pág. 7.

absoluta más alta de la Unión solo por detrás de Italia⁴⁷. Dado que la edad media de los *gig workers* es inferior a la del resto de ocupados, una parte relevante de este colectivo en España está integrada por jóvenes, a menudo con alta cualificación y, en no pocos casos, de origen migrante⁴⁸.

En segundo lugar, la estructura por edades refuerza la hipótesis de la presencia mayoritariamente juvenil en el sector. De hecho, a nivel nacional, más de la mitad de los trabajadores de plataformas apenas supera la treintena: según datos de la encuesta COLLEEM (UE), un 57% de quienes trabajaban en plataformas en 2018 tenía menos de 35 años, frente a menos de un tercio en el empleo tradicional⁴⁹. De hecho, la edad media de los trabajadores de plataformas en línea se sitúa en torno a los 31 años a escala global (35 años en los países desarrollados)⁵⁰, lo que subraya el protagonismo de las personas jóvenes en este tipo de actividad.

En este escenario de precariedad y discontinuidad que atraviesan especialmente las personas jóvenes en el trabajo en plataformas, la Directiva (UE) 2024/2831 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas introduce un conjunto de garantías que buscan acotar la vulnerabilidad derivada de la gestión algorítmica del trabajo. Junto a la presunción de laboralidad cuando concurren indicios de dirección y control por parte de la plataforma (art. 5), la Directiva regula de forma específica el tratamiento de datos y la gestión algorítmica del trabajo en plataformas, prohibiendo la utilización de determinadas categorías de datos especialmente sensibles mediante sistemas automatizados (art. 7) y estableciendo obligaciones reforzadas de transparencia sobre los sistemas de seguimiento y de toma de decisiones que afectan a las condiciones de trabajo, al acceso y mantenimiento del empleo o a la terminación de la relación (arts. 9 y 10).

⁴⁷ *Ibidem*, pág. 8.

⁴⁸ *Ibidem*, pág. 2.

⁴⁹ Gómez García, M. y Hospido, L., “El reto de la medición del trabajo en plataformas digitales”, *Boletín Económico*, 1/2022, Banco de España, Eurosistema, 2022, pág. 12. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/22/T1/Fich/be2201-art03.pdf>.

⁵⁰ OIT, *Las plataformas digitales y la redefinición del trabajo: Oportunidades y retos para los trabajadores*, Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo, 2020, pág. 150. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6903/9.pdf>.

Estas previsiones se completan con el derecho a una explicación clara y por escrito, así como a la revisión humana de las decisiones significativas adoptadas o respaldadas por sistemas automatizados, incluida la suspensión o cierre de la cuenta (art. 11). Asimismo, se amplían los derechos de información y consulta de la representación de las personas trabajadoras respecto a la introducción o modificación de estos sistemas (art. 13) y se insta a los Estados miembros a promover la negociación colectiva en el trabajo en plataformas (art. 25). Todo ello no elimina la inestabilidad estructural que caracteriza a este tipo de empleo, pero sí proporciona herramientas jurídicas para disputar la opacidad algorítmica y reequilibrar, al menos parcialmente, la posición de quienes, como buena parte de la juventud, dependen de estas aplicaciones para articular ingresos y trayectorias profesionales.

II. (DES)PROTECCIÓN SOCIAL ANTE LA ECONOMÍA DE PLATAFORMAS

Si en el plano laboral el trabajo en plataformas plantea problemas de precariedad, discontinuidad y vulnerabilidad, en el ámbito de la protección social pone a prueba la capacidad de adaptación de un sistema creado en una coyuntura muy distinta a la actual: tasas de empleo crecientes, expectativas demográficas diferentes y regímenes financieros de capitalización–repartos concebidos para trayectorias relativamente estables. Estos sistemas deben afrontar ahora el reto de su transformación para dar una respuesta adecuada a las nuevas necesidades⁵¹. Buena parte de la doctrina ha centrado el foco en la configuración jurídica de la relación de trabajo, pero los efectos que la economía de plataformas despliega sobre la Seguridad Social son igualmente relevantes y apenas comienzan a ser explorados. La cuestión de fondo es qué consecuencias tiene, para un sistema basado en el empleo estándar, la creación de formas de empleo generadas por la propia tecnología que no se ajustan, o solo lo hacen parcialmente, a ese patrón⁵².

El modelo clásico de protección social se ha diseñado para el “trabajo típico”: empleo dependiente, asalariado, indefinido y a tiempo completo, siguiendo un esquema

⁵¹ Seral Íñigo, F.I., “La protección social: de la estatificación a la privatización (En el centenario de los sistemas nacionales de protección social)”, *Revista de Gestión Pública y Privada*, núm. 3, 1998, p. 228.

⁵² Rodríguez Fernández, M.L., “Protección social para trabajadores de la economía de plataforma: propuestas para aliviar su vulnerabilidad”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 57, 2020, pág. 172.

bismarckiano que vincula la protección social al empleo, aunque con incorporaciones puntuales de otros principios (necesidad, universalidad) y con una progresiva adaptación a formas de trabajo atípico como el trabajo autónomo, temporal o a tiempo parcial. La disrupción digital y las nuevas formas de organización productiva obligan, sin embargo, a replantear la adecuación de este modelo en relación con el trabajo prestado a través de plataformas digitales, donde confluyen de manera especialmente intensa ciertos rasgos que le son propios los cuales dificultan su encaje en un sistema de Seguridad Social construido sobre la centralidad del empleo típico⁵³.

El trabajo en plataformas digitales no es la única manifestación de empleo atípico derivada de la digitalización y de las redes sociales, pero sí un ámbito en el que se combinan con especial intensidad varios rasgos de atipicidad: autonomía formal, temporalidad, parcialidad en la prestación, externalización de riesgos, precariedad manifestada en empleo de baja calidad, condiciones y retribuciones a la baja, escasa protección social y, en muchos casos, marginalidad de los ingresos. Así pues, la extensión del ámbito de aplicación del Estatuto de los Trabajadores – en adelante, ET – a estos trabajadores y su incorporación al paraguas protector del Derecho del Trabajo pretende corregir, al menos en parte, esta situación. No obstante, cabe preguntarse si esta previsión resulta suficiente para abordar las particularidades del trabajo en plataformas o si, por el contrario, es necesario avanzar hacia mayores exigencias de transparencia e información sobre la gestión algorítmica, también desde la perspectiva de garantías como el principio de no discriminación⁵⁴.

En todo caso, una protección social diseñada sobre el contrato de trabajo estándar se ha visto obligada a adaptar progresivamente las reglas inicialmente previstas para evitar que la ausencia de alguno de los rasgos considerados típicos conduzca a situaciones de desprotección o a niveles sensiblemente inferiores de cobertura. Dicho queda que, en este sentido, la economía de plataformas intensifica este desafío y nos obliga a cuestionarnos

⁵³ Almendros González, M.Á., “El encuadramiento y el aseguramiento en la seguridad social del trabajo prestado a través de plataformas digitales”, en AA.VV. (Monero Pérez, J.L. y Maldonado Molina J.A., Dirs.), *Los sistemas de protección social ante la incidencia de la disrupción digital*, Comares, Granada, 2023, pág. 2.

⁵⁴ Almendros González, M.Á., “Consecuencias de la digitalización y de la Inteligencia Artificial (IA) en las Relaciones Laborales: mito o realidad”, en AA.VV. (Álvarez Cortés, J.C., Coord.), *Grandes Transformaciones Sociales y Relaciones Laborales*, XLII Jornadas Universitarias Andalusas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Monografía de Temas Laborales, Junta de Andalucía, pág. 62.

hasta qué punto el modelo actual es capaz de integrar trayectorias marcadas por la intermitencia, la pluralidad de fuentes de ingreso y la fragmentación de tiempos de trabajo, sin consolidar, al mismo tiempo, nuevos espacios de (des)protección social selectiva⁵⁵.

El proceso de digitalización ha dado lugar a nuevas formas de empleo que atraviesan todos los sectores productivos, con especial incidencia en los servicios y en los denominados “negocios disruptivos” vinculados a la economía de plataformas⁵⁶. Paralelamente, se consolida un discurso económico y político que presenta estos mercados como espacios de colaboración horizontal, en los que el trabajo subordinado quedaría supuestamente relegado al pasado⁵⁷ y en los que la economía de plataformas se proyecta retóricamente como una vía para la creación de puestos de trabajo orientados a la satisfacción de “nuevas” necesidades de consumo, articulados sobre la flexibilidad horaria y organizativa⁵⁸.

Sin embargo, pese a la existencia de normas mínimas de la Unión Europea en materia social⁵⁹, la determinación de la naturaleza jurídica de estas prestaciones continúa residenciada, en lo esencial, en los ordenamientos nacionales y requiere un examen caso por caso de las condiciones efectivas de prestación de servicios. En este contexto, la Agenda Europea para la Economía Colaborativa⁶⁰ propone que la eventual existencia de relación de empleo se aprecie a partir de la concurrencia cumulativa de tres elementos: la subordinación, la naturaleza real y económicamente valorable del trabajo y la existencia de una retribución que exceda la mera compensación de costes, al tiempo que pone de

⁵⁵ Rodríguez Fernández, M.L., “Protección social para trabajadores de la economía de plataforma: propuestas para aliviar su vulnerabilidad”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 57, 2020, pág. 173.

⁵⁶ Dueñas Herrero, L., “La regulación del trabajo en las plataformas digitales”, *Panorama social*, núm. 34, (Ejemplar dedicado a: El trabajo y el empleo del futuro: debates, experiencias y tendencias), 2021, pág. 123.

⁵⁷ Trillo Párraga, F., “Trabajo en plataformas digitales”, *Gaceta sindical: reflexión y trabajo, ejemplar dedicado a: Derechos sociales y trabajo: recuperar, fortalecer y extender derechos*, núm. 36, 2021, pág. 283.

⁵⁸ Lahera Sánchez, A. y Riesgo-Sanz, A., “Introducción”, en AA.VV. (Riesgo-Sanz, A. y Lahera-Sánchez, A., Coords.), *Detrás de tu App: descubriendo las condiciones laborales en las plataformas digitales en España*, Catarata, Madrid, 2024.

⁵⁹ Art. 153 TFUE.

⁶⁰ Comisión Europea, *Una Agenda Europea para la economía colaborativa*, 2016. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_16_2001

manifiesto la necesidad de una verdadera “agenda reguladora” frente a las posiciones que abogan por la autorregulación del sector⁶¹.

El trabajo alienado continúa siendo el objeto propio del vínculo jurídico laboral: la persona trabajadora cede de antemano al empleador los frutos de su actividad, la producción generada, a cambio de un salario. Esta lógica básica no ha variado, ni en el pasado ni en la actualidad⁶². La cuestión se desplaza, por tanto, al ámbito subjetivo de aplicación del ET y a la vigencia de las categorías de ajenidad y dependencia como criterios de calificación la relación laboral⁶³. Se trata de conceptos de elevado grado de abstracción, configurados históricamente para dar respuesta a realidades productivas cambiantes y que han permitido integrar formas de trabajo muy diversas bajo el mismo perímetro protector⁶⁴. La distinción entre trabajo autónomo —o arrendamiento de servicios— y contrato de trabajo va a depender, en gran medida, de la concurrencia de estos elementos, que pueden presentarse en mayor o menor medida (la denominada “zona gris” del derecho laboral) y de formas distintas, más o menos intensas, lo que hace que la determinación de su existencia se preste al casuismo y exija atender al caso concreto. Su formulación ha evolucionado, además, desde modelos de control directo hacia formas de subordinación mediata o diferida, basadas en instrucciones generales, sistemas de evaluación y mecanismos de supervisión indirecta⁶⁵.

La economía de plataformas reabre esta discusión, en particular en el ámbito del reparto, donde durante un tiempo se generalizó la exclusión de los repartidores del estatuto de trabajador asalariado mediante su encuadramiento como trabajadores autónomos. El art. 1.1 ET sigue aportando el punto de partida ineludible: prestación voluntaria, retribuida, por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección

⁶¹ Alfonso Sánchez, R., “Aproximación jurídica a la economía colaborativa: diferentes realidades”, *Cuadernos de Derecho y Comercio*, núm. 66, 2016, pág. 46.

⁶² Lastra Lastra, J.M., “El trabajo en la era de la economía colaborativa”, en AA.VV. (Franco Martín del Campo, M.E., Zepeda Lecuona, G.R. y Salazar Ugarte, P., Coords.), *Aportes de Sergio García Ramírez al Derecho Social, Vol. III*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ciudad de México, 2024 pág. 75.

⁶³ Ojeda Avilés, A., “El Trabajo dependiente”, en AA.VV. (De la Villa Gil, L.E., Coord.), *El Trabajo*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2011, pág. 97.

⁶⁴ Todolí Signes, A., “Plataformas digitales y concepto de trabajador: una propuesta de interpretación finalista”, *Lan Harremanak, Revista de Relaciones Laborales*, núm. 41, 2019, pág. 20.

⁶⁵ Ortega Lozano, P.G., “Jóvenes y trabajo en plataformas digitales”, en AA.VV. (Moreno Vida, M.N., López Insua, B. y Monero Pérez, J.L., Dirs.), *Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía en el marco estatal y europeo*, Laborum, Murcia, 2025, pág. 667.

de otra persona. A la luz de estos elementos, la autonomía invocada por las plataformas (p.ej. en la libertad para fijar horarios, aceptar o rechazar pedidos, organizar la actividad...) se revela, en muchas ocasiones, como una autonomía meramente formal, condicionada por el diseño algorítmico, la sobreoferta de mano de obra y sistemas de incentivos y penalizaciones que sitúan al prestador en una posición material de subordinación⁶⁶. La configuración jurídica como trabajo autónomo opera así, en no pocos supuestos, como mecanismo de desplazamiento del estatuto protector, sin que desaparezcan las notas típicas de la relación laboral⁶⁷. Cabe sostener pues que las nuevas tecnologías, al menos por ahora, no han desactualizado los criterios de subordinación y ajenidad, que siguen siendo la clave para determinar si estamos o no ante una relación laboral, también en estos casos⁶⁸. Sin embargo, para la persona trabajadora estos elementos resultan especialmente difíciles de acreditar. La prestación de servicios así configurada tiende a ocultar al empleador y a presentar al trabajador como un sujeto “transparente”, tanto por su práctica desaparición del radar del Derecho del Trabajo como por su completa exposición a las nuevas técnicas empresariales de control⁶⁹.

Así pues, las personas trabajadoras autónomas que operan a través de plataformas difícilmente pueden proyectar y consolidar un negocio propio en términos semejantes a los de un autónomo “clásico”, pues mantienen una dependencia estructural respecto de la plataforma y del uso que esta hace de sus datos. Pese a lo cual, esa dependencia no se traduce en el reconocimiento de los derechos asociados al trabajo por cuenta ajena (como el salario mínimo o las vacaciones retribuidas), en la medida en que su prestación de servicios sigue siendo calificada jurídicamente como trabajo autónomo⁷⁰.

En el ordenamiento español, este conflicto se ha ido resolviendo a través de la combinación de jurisprudencia y reforma legislativa. Tras una etapa de respuestas

⁶⁶ Gorelli Hernández, J., “Indicios de laboralidad en el trabajo a través de plataformas (crowdsourcing offline)”, *Revista de Derecho Social*, núm. 86, 2019, págs. 59 y 60.

⁶⁷ Moreno Gené, J., “Presunción legal de laboralidad del trabajo en plataformas digitales de reparto ¿y ahora qué?”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 4, 2022, pág. 162.

⁶⁸ Gorelli Hernández, J., “Indicios de laboralidad en el trabajo a través...”, op. cit., págs. 52 y 53.

⁶⁹ Álvarez Cuesta, H., “La lucha contra los “falsos autónomos” en la prestación de servicios vía App. El caso de “Deliveroo”: comentario a la SJS núm. 6 Valencia, de 1 de junio de 2018”, *IUSLabor Revista d'anàlisi de Dret del Treball*, 2018, núm. 2, pág. 281.

⁷⁰ Malo Ocaña, M.Á., “Nuevas formas de empleo: del empleo atípico a...”, op. cit., pág. 155.

judiciales divergentes, la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2020⁷¹ afirma la laboralidad de los repartidores de una plataforma de reparto, reafirmando la vigencia de los criterios de ajenidad y dependencia como parámetros de calificación⁷². Sobre esta base, y ante el riesgo de consolidación de espacios de atipicidad funcionalmente equivalentes al fraude de ley, el legislador aprueba en mayo de 2021, previo acuerdo con las organizaciones sindicales y empresariales, la denominada “Ley Rider”⁷³, que introduce una presunción de laboralidad para quienes prestan servicios de reparto a través de plataformas digitales y reconoce, además, el derecho de la representación legal de las personas trabajadoras a acceder a la información relativa a los parámetros y reglas de los algoritmos utilizados en la organización del trabajo. Los primeros datos disponibles evidencian un incremento relevante del número de personas asalariadas en el sector del delivery y un aumento de las regularizaciones de falsos autónomos por parte de la Inspección de Trabajo, lo que sugiere que la calificación jurídica previa no reflejaba adecuadamente la realidad material de las relaciones de trabajo⁷⁴.

III. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

En definitiva, la expansión de la economía de plataformas obliga a cuestionar de nuevo hasta qué punto nuestro ordenamiento laboral está en condiciones de seguir desempeñando su función de garantía de derechos para quienes trabajan, también cuando

⁷¹ La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social, Pleno) núm. 805/2020, de 25 de septiembre (rcud 4746/2019) sobre el caso *Glovo*, reviste especial relevancia porque califica como laboral la relación de los repartidores de plataforma, aplicando los criterios clásicos de ajenidad y dependencia a un entorno digital y reconociendo que la plataforma ejerce un verdadero poder de organización y control empresarial sobre la prestación de servicios; esta doctrina no solo corrige el uso fraudulento de la figura del trabajador autónomo, sino que sirve de fundamento jurídico inmediato para la configuración normativa posterior de la llamada “ley rider” y para el tratamiento general del trabajo en plataformas.

⁷² Dueñas Herrero, L., “La regulación del trabajo en las plataformas digitales”, *Panorama social*, núm. 34, (Ejemplar dedicado a: El trabajo y el empleo del futuro: debates, experiencias y tendencias), 2021, pág. 123.

⁷³ Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales.

⁷⁴ Sordo Calvo, I., “Plataformas digitales y crecimiento de la desigualdad”, en AA.VV. (Riesgo-Sanz, A. y Lahera-Sánchez, A., Coords.), *Detrás de tu App: descubriendo las condiciones laborales en las plataformas digitales en España*, Catarata, Madrid, 2024.

la prestación de servicios se articula mediante estructuras digitales y formas de organización alejadas de los patrones clásicos. La imagen atractiva asociada a estas actividades —comodidad de uso, rapidez en la respuesta, reducción de costes— convive con dinámicas de precarización y desprotección que a menudo quedan en un segundo plano, eclipsadas por una percepción social marcadamente favorable, moldeada por la denominada heurística del afecto. Ante este panorama, la reacción tardía del legislador a la hora de adaptar el marco jurídico común a estas nuevas realidades contribuye, en la práctica, a consolidar espacios de vulnerabilidad en los que las garantías laborales aparecen debilitadas o directamente desdibujadas⁷⁵.

Desde estas premisas, el trabajo en plataformas se configura como uno de los principales bancos de prueba del Derecho del Trabajo en el siglo XXI. Frente al relato de la desintermediación, del aprovechamiento eficiente de recursos ociosos y de la relación entre sujetos situados en un plano de aparente igualdad, la experiencia acumulada muestra la persistencia e incluso la intensificación de asimetrías de poder y de riesgos ya conocidos, propios del trabajo subordinado, aunque se presenten bajo ropajes distintos. El desafío no se limita, por tanto, a identificar estas tensiones, sino que exige diseñar y poner en marcha respuestas normativas capaces de acortar la distancia entre la utopía de la colaboración entre pares y la realidad material de unas relaciones económicas que siguen requiriendo un entramado efectivo de garantías laborales y de protección social⁷⁶.

Podemos afirmar, pues, que: 1) la economía de plataformas somete a una fuerte tensión tanto las categorías clásicas del Derecho del Trabajo como los dispositivos tradicionales de protección social; 2) esta presión se deja sentir con especial intensidad sobre la población joven, sobrerrepresentada en nichos de empleo fragmentado, de baja remuneración y de calificación jurídica incierta; y 3) los aparentes beneficios en términos de flexibilidad, autonomía y acceso rápido al mercado se acompañan de contrapartidas menos visibles —inestabilidad, menor densidad de derechos y debilitamiento de las garantías colectivas, entre otras— que obligan a preguntarse qué estamos dispuestos a

⁷⁵ Vid. Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Economía de las plataformas, riesgos y heurísticas.”, *Revista de Derecho vLex*, núm. 178, 2019, págs. 1-6.

⁷⁶ Rodríguez-Piñero Royo, M., “Trabajo en plataformas: innovaciones jurídicas para unos desafíos crecientes”, *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política*, núm. 28, 2019, pág. 4.

ceder en materia de protección social a cambio de estos nuevos formatos de empleo que, todo apunta, han llegado para quedarse.

En el caso de la juventud, estos procesos no solo se traducen en peores condiciones presentes, sino también en efectos acumulativos a medio y largo plazo: carreras de cotización fragmentadas, menor acceso a prestaciones y mayores dificultades para articular proyectos de vida relativamente estables. La economía de plataformas opera, así como un laboratorio donde se ensayan nuevas formas de organización del trabajo, pero también como un espacio donde se concentran, de manera especialmente nítida, las tensiones entre innovación tecnológica y garantía de derechos, haciendo de la desprotección de la juventud uno de los ejes centrales del debate sobre el futuro del empleo y de la protección social.

IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Alfonso Sánchez, R., “Aproximación jurídica a la economía colaborativa: diferentes realidades”, *Cuadernos de Derecho y Comercio*, núm. 66, 2016.

Almendros González, M.Á., “El encuadramiento y el aseguramiento en la Seguridad Social del trabajo prestado a través de plataformas digitales”, en AA.VV. (Monereo Pérez, J.L. y Maldonado Molina, J.A., (Dir.), *Los sistemas de protección social ante la incidencia de la disrupción digital*, Comares, Granada, 2023.

Almendros González, M.Á., “Consecuencias de la digitalización y de la Inteligencia Artificial (IA) en las relaciones laborales: mito o realidad”, en AA.VV. (Álvarez Cortés, J.C., (Coord.), *Grandes transformaciones sociales y relaciones laborales. XLII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Junta de Andalucía.

Álvarez Cuesta, H., “La lucha contra los ‘falsos autónomos’ en la prestación de servicios vía app. El caso de ‘Deliveroo’: comentario a la SJS núm. 6 Valencia, de 1 de junio de 2018”, *IUSLabor. Revista d’anàlisi de Dret del Treball*, núm. 2, 2018.

Ballester Pastor, I., “Falsos autónomos y jóvenes: una escenificación más de empleo vulnerable”, en AA.VV. (Moreno Vida, m.n., López Insua, B. y Monereo Pérez, J.L., (Dir.), *Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto*

para las políticas sociales en Andalucía en el marco estatal y europeo, Laborum, Murcia, 2025.

Baylos Grau, A., “Creación de empleo, mercado de trabajo y Derecho del Trabajo: el caso español”, *Derecho y Sociedad*, núm. 30, 2008.

Bedoya Dorado, C. y Maca Urbano, D.Y., “Mi jefe es una app y me explota: subjetividades de precariedad de repartidores y conductores de aplicaciones bajo demanda”, *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, vol. 16, núm. 1, 2025.

Beltran de Heredia Ruiz, I., “Economía de las plataformas, riesgos y heurísticas”, *Revista de Derecho vLex*, núm. 178, 2019.

Berg, J., Furrer, M., Harmon, E., Rani, U. y Silberman, M., *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019.

Berger, P.L. y Luckmann, T., *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires, 1968.

Calderón Paredes, C., “Las plataformas digitales y la particularidad de su papel en el mercado: su actividad económica y las implicancias laborales que se generan como consecuencia de su incorrecta implementación”, *THĒMIS-Revista de Derecho*, núm. 79, 2021.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa”, COM (2015) 192 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Una Agenda Europea para la economía colaborativa”, COM (2016) 356 final.

De Stefano, V., “La ‘gig economy’ y los cambios en el empleo y la protección social”, en AA.VV. (Sánchez, A., (Coord.), *¿Una nueva revolución industrial? Economía digital y trabajo*, *Gaceta Sindical*, núm. 27, Madrid, 2016.

Dueñas Herrero, L.J., “La regulación del trabajo en las plataformas digitales”, *Panorama Social*, núm. 34 (Ejemplar dedicado a: *El trabajo y el empleo del futuro: debates, experiencias y tendencias*), 2021.

Eurostat, *Employment statistics-digital platform workers*, Statistics Explained, European Commission, 2023.

Gómez García, M. y Hospido, L., “El reto de la medición del trabajo en plataformas digitales”, *Boletín Económico*, 1/2022, Banco de España, Eurosistema, 2022.

Gómez Salado, M.Á., “La cuarta revolución industrial: ¿una oportunidad o un verdadero desafío para el pleno empleo y el trabajo decente?”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 7, núm. 4, 2019.

Guerrero Vizuite, E., “La digitalización del trabajo y su incidencia en los derechos colectivos de los trabajadores”, *IUSLabor*, núm. 1, 2019.

Gorelli Hernández, J., “Indicios de laboralidad en el trabajo a través de plataformas (crowdsourcing offline)”, *Revista de Derecho Social*, núm. 86, 2019.

Kuhn, T., *La estructura de las revoluciones científicas* (trad. A. Cotin), Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

Laín, B., “Addressing the Sharing Economy-Some (Potential) Inconsistencies of Its Emancipatory Defense”, *Philosophies*, vol. 9, núm. 6, 2024.

Lahera Sánchez, A. y Riesgo-Sanz, A., “Introducción”, en AA.VV. (Riesgo-Sanz, A. y Lahera-Sánchez, A., (Coords.), *Detrás de tu app: descubriendo las condiciones laborales en las plataformas digitales en España*, Catarata, Madrid, 2024.

Lastra Lastra, J.M., “El trabajo en la era de la economía colaborativa”, en AA.VV. (Franco Martín del Campo, M.E., Zepeda Lecuona, G.R. y Salazar Ugarte, P., (Coords.), *Aportes de Sergio García Ramírez al Derecho Social*, vol. III, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ciudad de México, 2024.

López Ahumada, J.E., “El desarrollo de nuevas formas de empleo desde la perspectiva del tiempo de trabajo”, *Revista de Estudios Jurídico-Laborales y de Seguridad Social*, núm. 7, 2023.

López de la Fuente, G., “El trabajador joven en la economía de las plataformas: ¿juventud, divino tesoro?”, *International Journal of Information Systems and Software Engineering for Big Companies (IJISEBC)*, vol. 6, núm. 1, 2019.

Lozano Lares, F., “La eficacia jurídica del concepto de trabajo decente”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo* vol. 4, núm. 4, 2016.

Malo Ocaña, M.Á., “Nuevas formas de empleo: del empleo atípico a las plataformas digitales”, *Papeles de Economía Española*, núm. 156, 2018.

Martín-Serrano Jiménez, E., “La protección social de los ‘nuevos’ empleos atípicos derivados de la digitalización de la economía: ¿revisión del paradigma tradicional o asistencialización?”, en AA.VV., *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital: por una salud y Seguridad Social digna e inclusiva. VII Congreso Internacional y XX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Editorial Laborum, Murcia, 2022.

Mercader Uguina, J.R., “El mercado de trabajo y el empleo en un mundo digital”, *Revista de Información Laboral*, núm. 11, 2018.

Mercader Uguina, J.R., “Algoritmos e inteligencia artificial en el Derecho digital del trabajo”, en M. E. Casas Baamonde (dir.), *Derecho y tecnología*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2025.

Miguel, C., Martos-Carrión, E. y Santa, M., “A Conceptualisation of the Sharing Economy: Towards Theoretical Meaningfulness”, en AA.VV. (Česnuitytė, V., Klimczuk, A., Miguel, C. y Avram, G., (Dirs.), *The Sharing Economy in Europe*, Palgrave Macmillan, Cham, 2022.

Monereo Pérez, J.L. y Molina Navarrete, C., “Un nuevo derecho social de ciudadanía: modelos normativos de ‘rentas mínimas de inserción’ en España y en Europa”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 187, 1998.

Montes Adalid, G.M.^a, “El impacto de la digitalización y de la inteligencia artificial en la privacidad de los trabajadores: desafíos y soluciones”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y del Empleo*, vol. 12, núm. 1, 2024.

Moreno Gené, J., “El carácter laboral de la prestación de servicios de reparto a través de la plataforma digital Glovo: el Tribunal Supremo zanja el debate”, *IUSLabor*, núm. 3, 2020.

Moreno Gené, J., “Presunción legal de laboralidad del trabajo en plataformas digitales de reparto: ¿y ahora qué?”, *Revista de Estudios Jurídico-Laborales y de Seguridad Social*, núm. 4, 2022.

Ojeda Avilés, A., “El trabajo dependiente”, en AA.VV. (de la Villa Gil, L.E., (Coord.), *El trabajo*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2011.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), *La influencia de la tecnología en la calidad y la cantidad del empleo. Nota informativa núm. 6 preparada para la segunda reunión de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*, 2018.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Las plataformas digitales y la redefinición del trabajo: oportunidades y retos para los trabajadores*, Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: el papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo, 2020.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Hacer realidad el trabajo decente en la economía de plataformas (Informe V(1))*, OIT, Ginebra, 2024. 113.^a Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), Ginebra, 2025.

Ortega Lozano, P.G., “Jóvenes y trabajo en plataformas digitales”, en AA.VV. (Moreno Vida, M.N., López Insua, B. y Monereo Pérez, J.L., (Dirs.), *Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía en el marco estatal y europeo*, Laborum, Murcia, 2025.

Palomeque López, M.C., “La función social y las transformaciones del Derecho del Trabajo”, *Revista Jurídica del Trabajo*, vol. 1, núm. 1, 2020.

Poquet Català, R., “Cuarta revolución industrial, automatización y afectación sobre la continuidad de la relación laboral”, *Ars Iuris Salmanticensis*, núm. 8, 2020.

Rocha Sánchez, F., “El trabajo a través de las plataformas digitales laborales en España”, *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, núm. 9, 2023.

Rodríguez Fernández, M.L., “Protección social para trabajadores de la economía de plataforma: propuestas para aliviar su vulnerabilidad”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 57, 2020.

Rodríguez González, S., “Externalización y fraude: el trabajo a demanda vía apps”, comunicación presentada a las VII Jornadas Laborales de la Asociación Canaria de Laboralistas, Premio D. Manuel Alarcón, 2017.

Rodríguez Marín, S., “Los modelos colaborativos y bajo demanda en plataformas digitales”, *Los modelos colaborativos y bajo demanda en plataformas digitales*, Sharing España-Adigital, s. l., 2017.

Rodríguez-Piñero Royo, M., “La agenda reguladora de la economía colaborativa: aspectos laborales y de Seguridad Social”, *Temas Laborales*, núm. 138, 2017.

Rodríguez-Piñero Royo, M., “El jurista del trabajo frente a la economía colaborativa”, en AA.VV. (Rodríguez-Piñero Royo, M. y Hernández Bejarano, M., (Dir.), *Economía colaborativa y trabajo en plataforma: realidades y desafíos*, Bomarzo, Albacete, 2017.

Rodríguez-Piñero Royo, M., “Trabajo en plataformas: innovaciones jurídicas para unos desafíos crecientes”, *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política*, núm. 28, 2019.

Sánchez Fernández-Bernal, R. y Navazo López, B., *Las plataformas digitales bajo demanda en España*, Documento de trabajo 206/2020, Fundación Alternativas, 2020.

Sánchez-Urán Azaña, Y., “Economía de plataformas digitales y concepto de trabajador en el Derecho de la Unión Europea”, en AA.VV. (Cardenal Carro, M. y Pérez Campos, A.I., (Dir.), *Derecho del trabajo y protección social en la Unión Europea: situación actual y perspectivas de futuro*, Dykinson, Madrid, 2020.

Seral Íñigo, F.I., “La protección social: de la estatificación a la privatización (en el centenario de los sistemas nacionales de protección social)”, *Revista de Gestión Pública y Privada*, núm. 3, 1998.

Sordo Calvo, I., “Plataformas digitales y crecimiento de la desigualdad”, en AA.VV. (Riesgo-Sanz, A. y Lahera-Sánchez, A., (Coords.), *Detrás de tu app: descubriendo las condiciones laborales en las plataformas digitales en España*, Catarata, Madrid, 2024.

Suárez Corujo, B., “La gran transición: la economía de plataformas digitales y su proyección en el ámbito laboral y de la Seguridad Social”, *Temas Laborales*, núm. 141, 2018.

Todolí Signes, A., *El trabajo en la era de la economía colaborativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

Todolí Signes, A., “Las plataformas digitales y la ampliación del concepto de trabajador: jurisprudencia española y la nueva ley de California (AB5)”, *Revista Jurídica del Trabajo*, vol. 1, núm. 1.

Todolí Signes, A., “El futuro del trabajo: nuevos indicios de laboralidad aplicables a empresas digitales”, *Revista de Treball, Economia i Societat*, núm. 92, 2019.

Todolí Signes, A., “Plataformas digitales y concepto de trabajador: una propuesta de interpretación finalista”, *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, núm. 41, 2019.

Trillo Párraga, F., “Trabajo en plataformas digitales”, *Gaceta Sindical: reflexión y trabajo (ejemplar dedicado a: Derechos sociales y trabajo: recuperar, fortalecer y extender derechos)*, núm. 36, 2021.

Vila Tierno, F., “Trabajo decente y extinción del contrato de trabajo”, en (Monereo Pérez, J.L., Túlio Barroso, F. y Las Heras, H., (Dir.), *El futuro del derecho del trabajo y de la seguridad social en un panorama de reformas estructurales: desafíos para el trabajo decente. Congreso internacional*, Laborum, Murcia, 2018.

Vila Tierno, F., “Emprendimiento y trabajo autónomo como formas de huida del estándar de trabajo decente”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 421, 2018.

Vila Tierno, F., “El empleo de los colectivos vulnerables en el marco de la transformación tecnológica: una aproximación jurídico-social”, en AA.VV. (Gómez Salado, M.Á., Ruiz Santamaría, J.L., González Cobaleda, E. y Ortega Lozano, P.G., (Dir.), *El impacto de la transformación digital en el ámbito laboral: una especial atención a los colectivos vulnerables*, Comares, Granada, 2022.

Capítulo 7

Las últimas reformas en materia de pensiones bajo el prisma de la justicia intergeneracional: ¿la desconfianza de los jóvenes en el sistema público de pensiones se encuentra justificada?¹

CRISTINA RAMÍREZ BANDERA

Investigadora Predoctoral Contrata FPU – Departamento DTSS

Universidad de Málaga

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LOS JÓVENES EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL: REPERCUSIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. III. LAS ÚLTIMAS REFORMAS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES BAJO EL PRISMA DE LA JUSTICIA INTERGENERACIONAL: ¿RESULTA PERJUDICADA LA POSICIÓN DE LAS GENERACIONES MÁS JÓVENES? 1. La justicia intergeneracional: concepto e importancia. 2. Las reformas de 2011 y 2013. 2.1. *Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*. 2.2. *Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social*. 3. Las reformas de 2021 y 2023. 3.1. *Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones*. 3.2. *Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones*. IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE LEGE FERENDA. V. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN

Como es sabido –y señala la recomendación 14 del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 19 de noviembre de 2020²- las generaciones más jóvenes de nuestro país muestran una gran

¹ El presente trabajo es fruto de las investigaciones realizadas en el marco del Proyecto de Investigación Nacional PID2022-140298NB-I00 “La Sostenibilidad del Sistema de Pensiones en contextos de reformas e inestabilidad económica”, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades de España; del Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía (PAIDI SEJ-347) “Políticas de Empleo, Igualdad e Inclusión Social”; así como del Instituto Universitario de Investigación sobre juventud, mercado de trabajo inclusivo y protección jurídico-social y económica de la Universidad de Málaga (JUVUMA).

² Congreso de los Diputados, *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*, Congreso de los Diputados, págs. 85 y 86. Disponible en: https://www.congreso.es/docu/comisiones/LegXIV/PactTole/Informe_Pacto_de_Toledo.pdf.

desconfianza con respecto a la sostenibilidad financiera futura de nuestro sistema público de pensiones: muchos jóvenes están convencidos de que no accederán a una pensión pública o de que esta no será suficiente para poder vivir dignamente. Como solución a esta realidad, el referido informe defiende que los jóvenes deben ser “protagonistas esenciales del fortalecimiento del sistema de pensiones y del principio de solidaridad intergeneracional, como elemento clave del contrato social”³.

En las palabras que anteceden se pone de manifiesto un acuciante problema en nuestro país -el manifiesto recelo que muestran las generaciones más jóvenes en el sistema público de pensiones español- y se propone como solución al mismo el fomento de una noción algo resbaladiza: “la solidaridad intergeneracional”. Sin embargo, para entender esta conexión resulta necesario comenzar haciendo una breve alusión a algunas ideas clave relativas a los sistemas de pensiones.

Como es sabido, las pensiones constituyen posiblemente el elemento nuclear de los sistemas de Seguridad Social, erigiéndose en el principal instrumento de protección de la ciudadanía frente a los estados de necesidad en los que una persona podría caer debido a la materialización de ciertos riesgos protegidos, por lo que su función de seguro y de protección social resultan indiscutibles.

Sin embargo, existe una ulterior función que puede ser asociada a los sistemas de pensiones y que viene dada por su capacidad redistributiva. Innegable resulta que las pensiones, en tanto que prestaciones monetarias de vocación temporal prolongada o vitalicia que son financiadas -en caso de revestir carácter contributivo- por medio de las cotizaciones abonadas por las empresas y la población trabajadora, permiten la redistribución de la renta obtenida por la persona a lo largo de su vida, trasvasando cuantías económicas de momentos superavitarios en los que el individuo cuenta con capacidad de trabajar y un empleo a momentos deficitarios (redistribución intrapersonal). Del mismo modo, esta redistribución también se produce a un nivel intrageneracional, pues pese a que todas las personas trabajadoras de una misma generación contribuyan al sistema en idéntica proporción, algunas se beneficiarán del mismo más que otras⁴.

³ *Id.*

⁴ Ello se debe a que no todas las personas trabajadoras experimentarán la materialización de algunos de los riesgos protegidos por el sistema (*v.gr.*: es posible que una persona nunca llegue a encontrarse en situación

Con todo, la clave para comprender las afirmaciones con las que se han abierto el presente capítulo se encuentra en una peculiar dimensión de esta función redistributiva, propia de los sistemas de pensiones que cuentan con pensiones contributivas de jubilación estructuradas bajo un esquema de reparto: la redistribución intergeneracional. Tal mecanismo de reparto ocasiona que parte de la renta del trabajo obtenida por las generaciones jóvenes actuales sea trasladada a las generaciones de mayor edad, en la confianza de que las nuevas generaciones jóvenes financien el retiro de las que progresivamente envejezcan, y así sucesivamente, en un solidario pacto intergeneracional. En la medida en que la mayor parte de sistemas de pensiones del mundo estructuran sus pensiones de jubilación bajo esquemas de reparto -no siendo España una excepción-⁵, suele afirmarse, entonces, que los mismos descansan sobre la ya citada noción de “solidaridad intergeneracional”.

Ahora bien, los sistemas de pensiones fueron originariamente concebidos a lo largo del siglo XX bajo presupuestos demográficos muy distintos a los existentes en la actualidad, caracterizados por un crecimiento vegetativo de la población positivo gracias a elevadas tasas de fertilidad y una esperanza de vida mucho menor, lo que permitía la financiación de generosas prestaciones. Sin embargo, tal contexto ha cambiado radicalmente a raíz del progresivo proceso de envejecimiento -especialmente acentuado en los países más desarrollados- de la población mundial. Esta transición demográfica, de carácter estructural, está presionando al alza el gasto en pensiones, si bien, a este factor se añade un fenómeno coyuntural: la paulatina jubilación de la multitudinaria generación del *baby boom*, la cual ha terminado por disparar el mencionado gasto.

En consecuencia, se ha hecho necesario acometer reformas de carácter estructural en la mayor parte de sistemas de pensiones del mundo que, en toda lógica financiera, han perseguido una minoración del gasto en pensiones, un incremento de los ingresos del sistema o ambos efectos al mismo tiempo. Es en este contexto reformista en el que España ha emprendido diversas iniciativas legislativas que han minado la confianza de las generaciones más jóvenes en el sistema, las cuales, además de afrontar una importante

legal de desempleo -y, por tanto, a percibir la prestación por desempleo- o que nunca llegue a tener un hijo/a -y, en consecuencia, a percibir la prestación por nacimiento y cuidado de menor-).

⁵ OCDE, *Pensions at a Glance 2023*, OCDE Publishing, París, 2023, págs. 134 y 135, disponible en https://www.oecd.org/en/publications/pensions-at-a-glance-2023_678055dd-en.html.

precariedad laboral y dificultades para encontrar empleo, sienten que el futuro proyectado para ellas es el de recibir pensiones iguales o inferiores a las que se encuentran financiando para las generaciones precedentes, aportando lo mismo o más que sus predecesores.

Ante esta situación, el presente capítulo se centrará, tras realizar un breve estudio de la situación laboral de las generaciones más jóvenes en España, en analizar los principales aspectos de las últimas reformas introducidas en nuestro sistema público de pensiones bajo una perspectiva de justicia intergeneracional, a fin de contrastar si la referida desconfianza en el sistema constituye una mera percepción o una preocupación sólidamente fundada en términos económico-jurídicos.

II. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LOS JÓVENES EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL: REPERCUSIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El desarrollo económico y social de España, la generalización de la educación pública y la tendencia al prolongamiento de la etapa formativa han ocasionado que las generaciones jóvenes actuales sean las más formadas de la historia de nuestro país. Si realizamos un análisis en retrospectiva, en 1960 el 15% de la población adulta española no sabía leer ni escribir, el 94% no había estudiado más que en la escuela primaria y menos del 3% contaba con formación superior⁶. Sin embargo, en 2020 el analfabetismo ha quedado prácticamente erradicado, más del 70% de la población adulta cuenta con algún tipo de educación secundaria y alrededor del 25% ha cursado estudios de educación superior⁷. De hecho, el número medio de años de educación ha aumentado de 4,7 años a 10,4 años en dicho intervalo de tiempo⁸.

Centrando nuestra atención en los jóvenes, la proporción de población de 18 a 34 años con estudios de máster o doctorado alcanzó el 17,3% en el año 2022; con estudios de

⁶ De la Fuente, A. y Doménech R., “El nivel educativo de la población en España y sus regiones: actualización hasta 2019”, *Fedea. Estudios sobre la Economía Española 2021/23*, 2021, pág. 9.

⁷ *Id.*

⁸ *Id.*

grado, el 29,7%; y con estudios de formación profesional de grado superior, el 27,7%⁹. Por su parte, tales porcentajes fueron, respectivamente, del 3,9%, el 17,6% y el 6,9% entre la población de 55 a 69 años¹⁰. Asimismo, en dicho año la proporción de personas entre 18 y 34 años que conocía 2 idiomas era del 71,3%, hablando el 59,8% al menos tres idiomas, si bien tales cifras se reducen al 32,2% y al 14,2% entre la población de 55 a 69 años, correlativamente¹¹.

El mayor nivel formativo que presentan las generaciones más jóvenes en la actualidad ha tenido como consecuencia una incorporación cada vez más tardía de los jóvenes españoles al mercado laboral, situándose en el año 2025 la edad promedio de acceso al primer empleo en el intervalo de 24 a 25 años, en gran contraste con la edad media existente hace dos décadas, de tan solo 18 años¹². Sin embargo, esta mayor preparación educativa no está impidiendo que las generaciones de menor edad sufran importantes dificultades en su acceso y mantenimiento en el mercado de trabajo, lo cual se refleja en cuatro aspectos.

En primer lugar, aunque la tasa de actividad resulte especialmente reducida entre la población joven -pues la mayor parte de la misma se encuentra aún en periodo de formación y no desea encontrar un trabajo-¹³, aquellas personas jóvenes que desean incorporarse al mercado laboral encuentran barreras para ello. Así, si bien la tasa de desempleo de la población entre 16 y 64 años en España alcanzó el 11,5% durante el primer trimestre de 2025, dicha cifra se elevó al 19,9% entre los jóvenes de 16 a 29 años, disparándose hasta el 26,5% entre la población de 16 a 24 años¹⁴ (siendo esta última cifra

⁹ Instituto Nacional de Estadística, *Personas entre 18 y 69 años de edad según máximo nivel educativo alcanzado por edad y sexo*, disponible en https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?tpx=60909#_tabs-tabla (último acceso el 10 de septiembre de 2025).

¹⁰ *Id.*

¹¹ Instituto Nacional de Estadística, *Personas entre 18 y 69 años de edad según número de idiomas (maternos y no maternos) que pueden usar por edad y sexo*, disponible en https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?tpx=60923#_tabs-tabla (último acceso el 10 de septiembre de 2025).

¹² Instituto de la Juventud, *Informe juventud en España 2004*, 2004, pág. 66, disponible en <https://www.injuve.es/observatorio/demografia-e-informacion-general/informe-juventud-en-espana-2004>.

¹³ Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo*, núm. 45, primer trimestre de 2025, pág. 12. Disponible en https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/jovenes/2025/Informe_Jovenes_Num45_Mayo_2025.pdf. Cabe señalar que dicha tasa de actividad cuenta con una elevada estacionalidad, siendo superior en los meses de verano, pues durante las vacaciones estivales muchos jóvenes aprovechan para intentar encontrar un empleo que les proporcione algunos ingresos.

¹⁴ *Ibid.* pág. 28.

aproximadamente un 11% superior a la media de la Unión Europea¹⁵).

En segundo lugar, aunque una persona joven encuentre un empleo, este suele requerir una formación inferior a aquella de la que dispone, pues el mercado de trabajo joven en España cuenta con un importante problema de sobrecualificación. En concreto, el 34,8% de los jóvenes de entre 20 y 34 años contaban con un nivel de estudios superior al requerido en su trabajo en el año 2024, frente al 23% en el conjunto de la Unión Europea¹⁶, siendo los dos sectores económicos que mayor proporción de población juvenil ocuparon en el primer trimestre de 2025 el de la hostelería y el del comercio¹⁷ (típicamente con empleos de camarero/a o dependiente/a).

En tercer lugar, la población joven afronta también un importante problema de temporalidad, pues en contraste con la tasa de temporalidad del conjunto de la población trabajadora española (del 15,1% en el primer trimestre de 2025), la correspondiente al grupo etario de entre 16 y 24 años fue del 41,7%, reduciéndose tan solo al 32,5% para el grupo de entre 16 y 29 años¹⁸. De hecho, la tasa de temporalidad involuntaria alcanzó el 40,4% en el caso de los jóvenes de hasta 24 años en el año 2024, mientras que la correspondiente a la media de la Unión Europea fue del 14,4%¹⁹.

En cuarto lugar, las generaciones más jóvenes cuentan con una mayor incidencia de la parcialidad en el empleo. En términos cuantitativos, si bien la tasa de parcialidad para el conjunto de la población trabajadora española fue del 14,1% en el primer trimestre de 2025, dicha cifra alcanzó el 26,9% para las personas trabajadoras de entre 16 y 29 años, elevándose al 39,3% para aquellas de entre 16 y 24 años²⁰. Ciertamente es que lo dramático de dichas cifras debe ser atenuado teniendo en cuenta el deseo de muchos jóvenes de encontrar empleos a tiempo parcial que les permitan compatibilizar trabajo y estudios, aunque tampoco puede perderse de vista que la tasa de parcialidad involuntaria alcanzó

¹⁵ Eurostat, *Unemployment rate by sex (age group 15-24)*, 2025. Disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teilm021/default/table?lang=en&category=t_labour.t_employment.t_lfsi.t_une (último acceso el 10 de septiembre de 2025).

¹⁶ Eurostat, *Over-qualification rates by citizenship*, 2025. Disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teilm021/default/table?lang=en&category=t_labour.t_employment.t_lfsi.t_une (último acceso el 10 de septiembre de 2025).

¹⁷ Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo*, op. cit., pág. 19.

¹⁸ *Id.*, pág. 21.

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Ibid.*, pág. 23.

un 43.5% entre la población trabajadora de entre 15 y 29 años en dicho periodo temporal (frente a la media del 18% en la Unión Europea)²¹. Esta elevada parcialidad, junto con la menor experiencia laboral con la que cuentan los jóvenes, explican que el salario medio anual percibido en el año 2022 por las personas trabajadoras de entre 20 y 24 años fuese de 15.181,20€, siendo el de aquellas de entre 25 y 29 años de 20.459,60€, en contraste con el salario medio anual del conjunto de la población trabajadora española, de 26.948,90€²². De ahí que la tasa de emancipación alcanzase en 2024 tan solo el 10,4% entre las personas jóvenes de 16 a 29 años²³, un mínimo histórico que sin duda también puede ser explicado por el gran encarecimiento que ha experimentado el precio de la vivienda en nuestro país²⁴.

Al mismo tiempo, no debe perderse de vista que dichas circunstancias socio-laborales vienen influidas por intensos periodos de recesión económica vividos por las generaciones X, *millennial* y Z²⁵, tales como la crisis económica experimentada entre 2008 y 2013 -de la que aún no se ha logrado recuperar por completo nuestro país- o la recientemente acontecida entre los años 2021 y 2023 a raíz de la pandemia del COVID-19 y el conflicto armado entre Ucrania y Rusia-. Ello contrasta en gran medida con la experiencia de la generación del *baby boom*²⁶, la cual tuvo la fortuna de acceder al mercado de trabajo durante el periodo de bonanza económica vivido en España entre 1982 y 2007²⁷, lo cual facilitó su inserción laboral.

En suma, la radiografía estadística efectuada permite comprobar que las generaciones más jóvenes, las cuales integran aproximadamente una cuarta parte de la fuerza laboral

²¹ *Ibid.*, pág. 25.

²² *Ibid.*, pág. 26.

²³ Consejo de la Juventud de España (Observatorio de Emancipación), *Balance general 2º semestre 2024*, 2024, pág. 20. Disponible en <https://www.cje.org/observatorio-de-emancipacion/#>.

²⁴ Se estima que, para el acceso a una vivienda en alquiler en 2024, una persona joven habría de destinar a su pago el 92,3% de su salario total, mientras que el acceso a una vivienda en propiedad requeriría la inversión de 14 años completos de salario -solo la entrada exigiría 4 años de salario íntegro-. Datos extraídos de *ibid.*, pág. 23.

²⁵ Aunque resulta complicado definir fechas exactas, la generación X viene dada por las personas nacidas entre 1965 y 1981, mientras que la generación *millennial* -también llamada generación Y- comprende a los nacidos entre 1982 y 1996 y la generación Z, a los nacidos entre 1997 y 2010.

²⁶ La generación del *baby boom* integra a las personas nacidas entre 1965 y 1980.

²⁷ AA.VV. (Marín Hernández, S. y Mínguez Fuentes, R., dirs.), *45 años de evolución económica, social, empresarial e institucional de España. 1975-2020. Una visión global*, Consejo General de Economistas y Cámara de Comercio de España, 2020, págs. 41-56.

de nuestro país²⁸, afrontan una importante precariedad laboral que fue en cierta medida eludida por la generación de sus padres-abuelos: junto a unas mayores tasas de paro, el empleo juvenil actual se caracteriza por su elevada temporalidad, parcialidad y sobrecualificación, lo que se traduce, además, en salarios inferiores. Esta situación ha llevado a colocar a las personas jóvenes de entre 16 y 29 años en el centro de las políticas activas de empleo, tanto a nivel europeo²⁹ como a nivel nacional³⁰.

Por supuesto, este contexto laboral cuenta con una importante incidencia en materia de Seguridad Social, pues las generaciones jóvenes afrontan importantes dificultades para crear carreras de cotización de calidad que, además, resulten prolongadas, dada su cada vez más tardía incorporación al mercado de trabajo.

Puede concluirse, por tanto, que la situación socio-laboral actual de las personas jóvenes no favorece la construcción del derecho a una pensión suficiente, especialmente bajo la lógica de las pensiones contributivas, las cuales premian -como su nombre indica- la contribución al sistema.

III. LAS ÚLTIMAS REFORMAS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES BAJO EL PRISMA DE LA JUSTICIA INTERGENERACIONAL: ¿RESULTA PERJUDICADA LA POSICIÓN DE LAS GENERACIONES MÁS JÓVENES?

1. La justicia intergeneracional: concepto e importancia

Como se ha indicado con anterioridad, los sistemas de pensiones que cuentan con

²⁸ Los jóvenes de entre 16 y 29 años constituyen el 23,5% de la población de entre 16 y 64 años (es decir, de la población en edad de trabajar), según se indica en Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo*, op. cit., pág. 6.

²⁹ En este sentido cabe destacar la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de una Garantía Juvenil (C 120/1), la cual ha sido sustituida actualmente por la Recomendación de 20 de octubre de 2020 relativa a un puente hacia el empleo y de refuerzo de la Garantía Juvenil (C 372/1), por la que los Estados miembros se comprometieron a garantizar que las personas jóvenes reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o prácticas en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar la educación formal.

³⁰ La iniciativa europea descrita en la anterior nota a pie ha dado lugar en España, en el marco del mandato constitucional del artículo 48 CE, al alumbramiento del “Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes”, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021 y accesible desde https://www.cepes.es/index.php?action=carga&a=archivo_620f7137731d9.pdf. Asimismo, las personas de entre 16 y 29 años son definidas como colectivo de atención prioritaria para la política de empleo por los artículos 50 y 53 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

pensiones contributivas de jubilación estructuradas bajo un esquema de reparto conectan a las generaciones presentes y futuras en lo que se conoce como un pacto de solidaridad intergeneracional. Por tanto, la financiación de estos sistemas descansa en la transferencia de rentas de las generaciones más jóvenes a las generaciones de mayor edad que han accedido ya a la jubilación.

Por supuesto, tal trasvase económico encuentra aceptación social gracias a la confianza de las generaciones más jóvenes en que las nuevas cohortes que les sucederán financiarán a su vez sus pensiones, las cuales contarán con unas condiciones de acceso y unos importes similares a los de las prestaciones que ellos a su vez financiaron. Existe, entonces, una expectativa de justicia intergeneracional sobre la que descansa la sostenibilidad social del sistema.

Si tomamos la definición proporcionada por Ulpiano³¹, la justicia puede ser definida como “la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo suyo” (*constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*), lo que se traduce, en consecuencia, en un reparto entre los individuos que obedezca a los principios de equidad, objetividad y ecuanimidad. Puede deducirse entonces que la noción de justicia intergeneracional en el seno de un sistema de pensiones alude a la forma en que la referida transferencia de rentas entre las cohortes del pasado, presente y futuro debe realizarse: de forma equilibrada, de modo que cada una de las generaciones aporte al sistema y reciba del mismo en una proporción similar³².

La importancia del atributo de la justicia intergeneracional ha sido reconocida en

³¹ Contenida en el I Libro *Regularum* y recogida en los *Digesta Iustiniani* (Dig. 1.1.10).

³² La justicia intergeneracional ha sido definida por Trudda, A., *L'ineludibile declino strutturale del sistema previdenziale italiano (Analisi clinica e proposta terapeutica)*, Giappichelli Editore, Turín, 2019, pág. 17, como el “deber moral de las generaciones presentes de actuar con integridad, garantizando iguales oportunidades de crecimiento a las generaciones futuras y permitiendo que estas últimas dispongan de un patrimonio de recursos adecuado con relación a las condiciones económico-financieras que les han sido transmitidas” [traducción propia].

múltiples instancias, tanto institucionales³³ como doctrinales³⁴, siendo la misma considerada como una característica esencial que deben presentar los sistemas de pensiones.

De lo anterior se sigue que dicha justicia intergeneracional pasa, necesariamente, por la creación de sistemas sostenibles en términos financieros, de modo que no se financien prestaciones de elevada cuantía a las generaciones actuales a costa de la creación de un déficit estructural inasumible para las generaciones futuras³⁵. Por tanto, justicia intergeneracional y sostenibilidad financiera son conceptos inextricablemente vinculados, al punto de afirmar que un sistema financieramente insostenible es, en principio, injusto para las generaciones sucesivas, al legarles un volumen de deuda desproporcionado³⁶.

Sin embargo, los sistemas de pensiones de reparto cuentan con importantes dificultades para garantizar su sostenibilidad financiera derivadas, precisamente, de este pacto intergeneracional, pues el contexto demográfico y socio-laboral vivido por una

³³ Así, el Libro verde formulado por la Comisión Europea en 2010 en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros (COM(2010)365 final) afirma que “El propósito de los sistemas de pensiones es asegurar unos ingresos adecuados a la persona jubilada, sobre la base fundamental de la solidaridad intergeneracional e intrageneracional”. Del mismo modo, la Recomendación núm. 202 de la OIT sobre los pisos de protección social recoge como principio que debiera ser aplicado por sus Estados miembros el de la “solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social” (párrafo 3.h), mientras que son múltiples los estudios elaborados por la OCDE o el Banco Mundial que mencionan tal atributo como una característica deseable en un sistema de pensiones (*ex plurimis* Banco Mundial, *Soporte del ingreso económico en la vejez en el siglo XXI: una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas*, Banco Mundial y Mayol Ediciones, Bogotá, 2006, pp 7-9, 95 y 139-140; o OCDE, *Reforming Public Pensions. Sharing the experiences of transition and OECD countries*, OCDE Publishing, París, 2004, págs. 8-10, 59 y 126-130).

³⁴ *Íd.*, por todos, Monereo Pérez, J.L., “La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad económica y social”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, 2021, págs. 68-75; Tortuero Plaza, J.L., “De la solidaridad intergeneracional al riesgo del fraude piramidal”, *Revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. CEF, núm. 429, 2018; Vila Tierno, F., “Empleo juvenil y pensiones futuras. ¿Precariedad o esperanza?”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 33, 2025, págs. 13-24 o Álvarez Cortés, J.C., “Los jóvenes ante el sistema de protección social español: el papel de la Seguridad Social”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 33, 2025, págs. 29 y 30.

³⁵ En idéntico sentido, Fornero, E., *Chi ha paura delle riforme. Illusioni, luoghi comuni e verità sulle pensioni*, EGEA, Milán, 2018, págs. 121-127.

³⁶ De hecho, tomando como referencia la noción de “desarrollo sostenible” proporcionada por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU (también conocida como Comisión Brundtland) en su afamado informe “Nuestro futuro en común” publicado en 1987, la sostenibilidad financiera de un sistema de pensiones podría ser definida como aquella situación financiera del sistema en la que el mismo es capaz de satisfacer las necesidades del presente -esto es, afrontar sus obligaciones de pago-, sin comprometer la capacidad de las generaciones venideras de satisfacer sus propias necesidades futuras -es decir, sin tensionar financieramente el sistema hasta el extremo de poner en peligro su subsistencia y, en consecuencia, las pensiones de las generaciones posteriores-.

concreta generación puede variar en gran medida del experimentado por la sucesiva. Así, la numerosa generación del *baby boom* es fruto de una elevada tasa de natalidad en un contexto en el que la esperanza de vida de la población resultaba inferior a la actual, de lo que se deriva que esta cohorte ha tenido que financiar durante menos tiempo las pensiones de una generación precedente que, además, era menos voluminosa. Por el contrario, las generaciones X, *millennial* y Z resultan menos numerosas debido a la continua caída experimentada en la tasa de natalidad, lo cual, unido al sostenido aumento de la esperanza de vida, ha ocasionado que estas generaciones deban financiar las pensiones de una cohorte precedente que la supera en número y que, además, cobrará sus pensiones durante un mayor periodo de tiempo.

Del mismo modo, debe recordarse que las variables demográficas no son las únicas que pueden ocasionar diferencias en los contextos intergeneracionales, sino que a las mismas cabe adicionar los distintos contextos socio-laborales vividos por cada una de las cohortes, pues, como se ha ilustrado precedentemente, de la precariedad laboral experimentada por las generaciones jóvenes del presente pudo escapar en cierta medida la generación del *baby boom* gracias a la feliz coincidencia de haber iniciado sus trayectorias laborales en un periodo de bonanza económica.

Por supuesto, algunos de estos factores de desequilibrio pueden ser anticipados -tales como la progresión esperada de las variables demográficas, pues era conocido hace décadas el proceso de envejecimiento y reducción de la natalidad que experimentaría la población mundial, comenzando por los países más desarrollados-, mientras que otros resultan imprevisibles -v.gr: desencadenamiento de crisis económicas que reduzcan la cantidad y calidad del empleo-.

En cualquier caso, resulta claro que, acontecido un evento que genera un desequilibrio financiero en el sistema de pensiones, se hace necesario acometer reformas que restauren el mismo -y cuyo objetivo sea, como ya se ha mencionado, aumentar sus ingresos, reducir sus gastos o lograr ambos efectos al mismo tiempo-. No obstante, el modo en que se realicen dichas reformas y las transferencias de rentas que produzcan entre las distintas generaciones son las que determinarán la erosión o no de la justicia intergeneracional del sistema.

En consecuencia, puede afirmarse que la consecución de dicho atributo requiere, por un lado, un ejercicio de previsión -a fin de anticipar aquellos eventos generadores de desequilibrios financieros que puedan ser previstos e impedirlos o atenuarlos- y, por otro lado, un ejercicio de reparto ecuánime y equitativo entre las distintas generaciones, tal y como afirmaba Ulpiano, de los efectos financieros negativos que aquellos eventos que no hayan podido ser previstos tengan sobre el sistema de pensiones -y que se traducen, típicamente, en reformas que afectan a su posición con respecto al mismo en términos de derechos y obligaciones-.

Sin embargo, la situación que afronta actualmente el sistema de pensiones español - como tantos otros a nivel mundial- es la de una ejecución fallida de tal ejercicio de previsión. Aun no habiendo sido posible anticipar las distintas recesiones económicas que acontecerían durante este primer cuarto del siglo XXI, sí resultaba conocido a mediados del siglo XX -momento de construcción en nuestro país de la dinámica de la pensión contributiva de jubilación bajo el esquema de reparto- el proceso de transición demográfica e inversión de la pirámide poblacional que acontecería en las décadas venideras³⁷. Con todo, se optó por la adopción de un esquema de prestación definida por el que se concedían elevadas tasas de sustitución a las personas que accediesen al retiro, otorgando generosas pensiones que se encontraban desligadas de la contribución efectivamente realizada al sistema³⁸. Dicho compromiso con las generaciones precedentes podía ser afrontado por la numerosa cohorte del *baby boom*, pero excedía con creces la capacidad de financiación de la que dispondrían las generaciones

³⁷ Las cifras demográficas de los países más desarrollados de nuestro entorno (v.gr. Reino Unido o Francia) apuntaban en esta dirección, habiendo sido advertida por diversos estudiosos. Al respecto, *vid.* Thompson, W.S., “Population”, *American Journal of Sociology*, vol. 34, núm. 6, 1929, págs. 959-975, así como Cosío-Zavala, M.E., “The Demographic Transition” en AA.VV. (Charbit, Y., coord.), Wiley-ISTE, Hoboken, 2022, págs. 1-3; ONU, *Population Bulletin of the United Nations. Completing the fertility transition*, edición especial, núm. 48/49, 2002, págs. 56-60 y ONU, *World Population Prospects 2024. Summary of results*, Nueva York: ONU, 2024, págs. 8-17. En cualquier caso, incluso aunque ciertamente se desconociese dicha tendencia demográfica, la misma se hizo patente en nuestro país en la década de los 80, no habiéndose implementado apenas reformas para paliar los desequilibrios hasta 30 años después (tal y como critica Tortuero Plaza, J.L., “De la solidaridad intergeneracional...”, *op. cit.*, págs. 118 y 119).

³⁸ Son múltiples las voces que consideran que la garantía de la justicia intergeneracional requiere, necesariamente, la existencia de una cierta relación entre las contribuciones aportadas al sistema y la cuantía de la prestación recibida (*vid.* Castellino, O. *Le pensioni difficili. La previdenza sociale in Italia tra crisi e riforma*, Il Mulino, Bolonia, 1995, pág. 142 o Fornero, E., *Chi ha paura delle riforme...*, *op. cit.*, págs. 121-127).

venideras³⁹, lo que generaría un importante déficit estructural en el sistema de pensiones que ha terminado por materializarse en el presente.

En suma, la situación actual es fruto de la creación de un sistema de pensiones no sostenible financieramente en el largo plazo, y que, por tanto, ponía en peligro su justicia intergeneracional. Con todo, será la orientación de las reformas que pongan remedio a este desequilibrio y distribuyan entre las distintas cohortes las consecuencias de tal imprevisión la que, finalmente, determinará el grado de justicia o injusticia intergeneracional del sistema.

Como nota final a este respecto, y antes de proceder a abordar las distintas reformas acontecidas en nuestro sistema público de pensiones para solventar tales desequilibrios financieros, resulta importante destacar que la justicia intergeneracional no constituye un mero sentimiento filantrópico tendente a realizar sacrificios propios en favor de otras generaciones, sino un auténtico deber moral que compete a todas las cohortes y que deriva de la conciencia de que la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones -como el medioambiente- constituye un bien público que ha de ser preservado a fin de que pueda ser disfrutado por las generaciones venideras.

2. Las reformas de 2011 y 2013

La adversa situación financiera afrontada por el sistema público de pensiones español a raíz, principalmente, de la mencionada transición demográfica comenzó a tratar de ser remediada con un primer conjunto de reformas acontecido en el trienio 2011-2013 y materializado, fundamentalmente, en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social y en la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

A continuación, se realizará un breve resumen de las principales novedades introducidas por estas normas, comentando su impacto sobre el sistema en términos de

³⁹ Ciertamente es que, en numerosos países -como en España-, se optó por la creación de fondos de reserva que permitiesen acumular y rentabilizar los excedentes financieros derivados de la superavitaria situación del sistema de pensiones en dicho momento, pero este fondo en nuestro país ha demostrado hasta ahora ser insuficiente para afrontar el déficit proyectado en las próximas décadas.

justicia intergeneracional. Para ello, distinguiremos 3 grupos: las cohortes trabajadoras de menor edad (grupo A), las generaciones de personas trabajadoras que se encuentran próximas a la edad ordinaria de jubilación (grupo B) y las cohortes que se encuentran ya jubiladas (grupo C).

2.1. Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social

Respecto a la primera de las normas citadas, la Ley 27/2011 introdujo importantes reformas en nuestro sistema de Seguridad Social -relacionadas, en especial, con la pensión de jubilación- que fueron fruto de un fructífero diálogo entre los distintos agentes sociales⁴⁰, lo cual reforzó su aceptación, implementación pacífica y estabilidad temporal:

- Incremento de la edad ordinaria de jubilación en 2 años

La primera novedad introducida por la norma fue el incremento gradual y progresivo de la edad ordinaria de jubilación de los 65 años a los 67 años, articulado a través de un periodo transitorio de 15 años que se extendería de 2013 a 2027. No obstante, a fin de premiar largas carreras de contribución, aquellas personas que hubieran cotizado al sistema durante 38 años y 6 meses -requisito que también es introducido de forma progresiva en el referido periodo transitorio de 15 años- verían mantenida como edad ordinaria los 65 años⁴¹.

El incremento de la edad ordinaria de jubilación llevado a cabo en nuestro país constituye una medida muy extendida en términos de derecho comparado y de gran utilidad para reducir el gasto en pensiones. Ciertamente, puede afirmarse entonces que las generaciones precedentes (grupo C) pudieron acceder a la jubilación a una edad más temprana, si bien esta medida difícilmente cuenta con un impacto negativo en términos de justicia intergeneracional, pues no hace más que alinear tal requisito a los incrementos

⁴⁰ El cual culminó con la renovación del Pacto de Toledo, aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 25 de enero de 2011, y con la formalización del Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, suscrito el 2 de febrero de 2011 por el Gobierno, CEOE, CEPYME, CC.OO. y UGT.

⁴¹ De forma correlativa, también fue aumentada progresivamente la edad de acceso a la jubilación parcial anticipada desde los 61 años hasta los 65 años -63 años en caso de contar con 36 años y 6 meses cotizados-, con un periodo transitorio que abarcó, igualmente, de 2013 a 2027.

en la esperanza de vida que se han producido en las últimas décadas. De hecho, no llevar a cabo tal reforma podría derivar en una situación que beneficiase a las generaciones más jóvenes (grupos A y B) frente a las cohortes que las antecedieron, pues supondría un agravio comparativo en términos de la proporción -mayor en los primeros y menor en los segundos- que el disfrute de la pensión de jubilación supone sobre la totalidad del ciclo vital.

- Aumento en 10 años del periodo de cotización tenido en cuenta para el cálculo de la cuantía de la pensión contributiva de jubilación

La segunda de las novedades de mayor calado introducidas por la Ley 27/2011 fue el incremento gradual de 15 a 25 años del número de años cotizados tenidos en cuenta en la base reguladora de la pensión contributiva de jubilación -extendiéndose el mismo a lo largo de un periodo transitorio que abarcaría desde 2013 hasta 2022-. Tal medida ha supuesto un impacto indudablemente positivo en la sostenibilidad financiera de nuestro sistema público de pensiones, ligando en mayor medida la cuantía de la pensión al salario promedio percibido por la persona durante su vida laboral. No obstante, si asumimos carreras profesionales ascendentes, dicha iniciativa ha tenido también un decidido impacto negativo en la cuantía de las pensiones de jubilación causadas.

En términos de justicia conmutativa, no se discute la oportunidad de esta reforma, pues España constituye uno de los países de la OCDE donde menor proporción de la vida laboral se toma en consideración a la hora de calcular la pensión de jubilación⁴², desligándose con ello la misma de las previas contribuciones realizadas y resintiéndose de este modo la sostenibilidad financiera del sistema. Sin embargo, tomando como referencia el parámetro de la justicia intergeneracional, tal medida sitúa a las generaciones más jóvenes en una situación menos favorable que la experimentada por las cohortes que las precedieron, pues, en este caso -y a diferencia de lo indicado con relación al aumento de la edad ordinaria- el impacto negativo de esta reforma no queda compensado por el incremento de la esperanza de vida.

En consecuencia, las cohortes de menor edad (grupo A) verán calculada su pensión con una regla más desfavorable que la aplicada a sus predecesores, asumiendo el peso del

⁴² OCDE, *Pensions at a Glance 2023...*, *op. cit.*, págs. 46-49.

ajuste financiero del sistema en mayor medida que las generaciones que se encuentran relativamente próximas a la edad ordinaria (grupo B) -a raíz de la implementación gradual de dicha nueva fórmula de cálculo- y escapando por completo de dicha responsabilidad las generaciones ya jubiladas (grupo C).

- Reducción de las tasas de rendimiento

La Ley 27/2011 también llevó a cabo una reducción progresiva de las tasas de rendimiento de rendimiento obtenidas por cada año cotizado. Así, con carácter previo a la reforma, 15 años cotizados proporcionaban una tasa de sustitución del 50%, a la que se añadía un 3% por cada año cotizado entre el decimosexto y el vigésimo quinto, mientras que a partir del vigésimo sexto año se obtenía por cada año de cotización adicional un 2% (sin que en ningún caso el importe de la pensión pudiese superar el 100%, salvo en los supuestos de jubilación demorada). Por tanto, para lograr el 100% de la base reguladora era necesario reunir un periodo de cotización de 35 años.

Sin embargo, la referida norma modificó los porcentajes acumulados por año, manteniendo la concesión de un 50% por los primeros 15 años cotizados, pero reduciendo a partir del decimosexto la proporción obtenida en los periodos posteriores (un 0,19% más por cada mes adicional cotizado hasta la acumulación de otros 20 años y 8 meses - de modo que por cada año cotizado se pasa a obtener un 2,28%, en lugar de un 3%-, y un 0,18% para los meses sucesivos). Como resultado, pasan a ser necesarios dos años más - es decir, 37 años de cotización- para obtener el 100% de la base reguladora.

La introducción de estas nuevas alícuotas viene marcada por un largo periodo transitorio que abarca desde 2013 hasta 2027, durante el cual las mismas se irán reduciendo gradualmente, y supone la aplicación de unas condiciones menos ventajosas a las generaciones de menor edad (grupo A) que son eludidas parcialmente por las generaciones más próximas a la edad ordinaria de jubilación (grupo B) -por medio del citado régimen transitorio- y de las que escapan por completo las generaciones ya jubiladas (grupo C), lo que redunda negativamente en la justicia intergeneracional del sistema.

- Conformación del marco normativo de la jubilación anticipada actualmente vigente, distinguiendo entre la jubilación anticipada voluntaria y no voluntaria

Como es sabido, las fórmulas de jubilación anticipada constituyen uno de los principales aspectos que resienten la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. De ahí que en nuestro sistema no haya existido tradicionalmente esta posibilidad, salvando la posibilidad de reducción de la edad ordinaria de jubilación para aquellas personas trabajadoras que presentasen alguna discapacidad o que desempeñasen actividades penosas, tóxicas, peligrosas o insalubres⁴³.

Resulta entonces interesante que, en un contexto en el que se pretendía equilibrar las cuentas del sistema para garantizar su sostenibilidad financiera en las décadas venideras, la Ley 27/2011 introdujese dos nuevas modalidades de jubilación anticipada: una derivada del cese no voluntario de la persona trabajadora en su actividad y otra derivada de su cese voluntario. Ambas modalidades permitían causar una pensión de jubilación a condición de contar con al menos 33 años cotizados y, a fin de reducir su impacto en el gasto en pensiones, supondrían la aplicación de coeficientes reductores que minorarían el importe de la pensión causada, si bien tales coeficientes resultarían mayores en el caso de la jubilación anticipada voluntaria que en el supuesto de la jubilación anticipada no voluntaria.

La primera de estas modalidades (no voluntaria) permitía a la persona causar la pensión a los 61 años y, por tanto, anticipar entre 4 y 6 años el acceso a la jubilación (según si la edad ordinaria de aplicación fuesen los 65 o los 67 años), siempre que la extinción de su relación laboral se hubiese producido como consecuencia de una serie de motivos tasados por la norma. Por su parte, la jubilación anticipada voluntaria constituía una opción ejercitable a partir de los 63 años, permitiendo anticipar el acceso a la pensión entre 2 y 4 años siempre que el importe de la prestación a causar resultase superior a la pensión mínima.

Pese al impacto negativo que tales medidas tendrían en la sostenibilidad financiera del sistema -especialmente en el caso de la jubilación anticipada voluntaria, cuya introducción resulta menos justificable que el supuesto no voluntario-, la exposición de

⁴³ No obstante, algunos colectivos -señaladamente, los funcionarios públicos-, sí han disfrutado de una edad ordinaria de acceso a la jubilación inferior a la determinada por la normativa general del sistema de Seguridad Social. No obstante, esta posibilidad fue eliminada con la inclusión, realizada por el art. 20 del RDL 13/2010, de dichos empleados públicos en el Régimen General de la Seguridad Social a partir del 1 de enero de 2011.

motivos de la Ley 27/2011 parece apuntar, como fundamento de dicha reforma, a la necesidad de dotar de una mayor flexibilidad al régimen de la pensión de jubilación, a fin de premiar a las personas con prolongadas carreras de cotización con un cierto margen de decisión respecto al momento de acceso a la prestación.

Es cierto que la introducción de estas dos nuevas modalidades de jubilación anticipada otorga a las generaciones que aún no han accedido a la jubilación (grupos A y B) un mayor abanico de posibilidades para organizar su retiro frente al disfrutado por las cohortes precedentes (grupo C), si bien los efectos negativos en la cuantía de la pensión asociados a las mismas nos inclinan a afirmar su neutralidad en términos de justicia intergeneracional. No obstante, como ya se ha apuntado, recelamos del impacto de esta iniciativa en la sostenibilidad financiera del sistema, pues podría acrecentar el desequilibrio contable del mismo, trasladando tal problema a las generaciones más jóvenes en las décadas venideras.

- Introducción del conocido como “factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social”

Finalmente, la Ley 27/2011 también introdujo un nuevo “factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social” a través del cual, a partir de 2027, los parámetros fundamentales del sistema serían revisados cada 5 años en función de las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectuase la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027.

La parca regulación que esta norma dio al referido factor de sostenibilidad culminaría posteriormente con la promulgación de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, de modo que las repercusiones de esta medida en términos de justicia intergeneracional serán tratadas en el próximo epígrafe.

2.2. Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social

A diferencia de las novedades introducidas por la Ley 27/2011, la promulgación de la Ley 23/2013 se realizó en un contexto de unilateralidad y falta de diálogo social que minó

en gran medida la aceptación de las medidas que incluiría⁴⁴. En efecto, dicha norma trajo consigo dos importantes reformas del sistema público de pensiones español orientadas a reforzar la sostenibilidad financiera del mismo que, como consecuencia de dicha falta de consenso, nacieron con una escasa proyección de futuro:

- Concreción del funcionamiento del “factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social” ya previsto en la Ley 27/2011

La breve regulación del factor de sostenibilidad recogida en el artículo 8 de la Ley 27/2011 fue ampliada y concretada por la Ley 23/2013, por la que el mismo fue definido como “un instrumento que con carácter automático permite vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, a través de la fórmula que se regula en esta norma, ajustando las cuantías que percibirán aquellos que se jubilen en similares condiciones en momentos temporales diferentes”.

De tal definición se pueden extraer las características fundamentales de dicho factor de sostenibilidad: se trata de un mecanismo de ajuste automático que afecta, exclusivamente, a la cuantía inicial de las pensiones de jubilación contributivas y que supone su vinculación a las variaciones de la esperanza de vida de la población a los 67 años -a mayor incremento de la esperanza de vida, menor cuantía inicial de la pensión-. Dichas variaciones serían calculadas quinquenalmente, acelerando la Ley 23/2013 la aplicación del referido factor de sostenibilidad respecto a lo previsto en la Ley 27/2011, pues el mismo sería aplicado a las pensiones de jubilación causadas a partir del 1 de enero de 2019 -en lugar del 1 de enero de 2027-, mediando por tanto siete años y medio entre su incorporación al sistema español y su efectiva aplicación.

La incorporación de este factor de sostenibilidad resultó altamente innovadora en el sistema público de pensiones español, el cual carecía previamente de mecanismos de ajuste automático que ligasen las principales variables asociadas a la pensión de jubilación a los incrementos de la longevidad poblacional. Así, el legislador español trató de seguir el ejemplo de múltiples países europeos que había implementado este tipo de

⁴⁴ En este sentido, Tortuero Plaza, J.L., “Retos y reformas en materia de pensiones”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 467, 2022, págs. 193 y 194.

ajustes automáticos respecto a la esperanza de vida⁴⁵, aunque vinculando a la evolución de este parámetro únicamente el importe inicial de la pensión contributiva de jubilación (y no, por ejemplo, la edad ordinaria de acceso a dicha prestación).

Conforme a la exposición de motivos de la Ley 23/2013, dicho factor de sostenibilidad tenía por objeto, precisamente, reforzar la equidad intergeneracional del sistema de pensiones, ajustando la pensión inicial de jubilación de manera que el importe total que percibiese a lo largo de su vida una persona pensionista que accediese al sistema de pensiones dentro de un cierto número de años, y que previsiblemente tendrá una mayor esperanza de vida, fuese equivalente al que percibiese una persona que se jubilase en un momento anterior. Sin embargo, tal finalidad quedaba frustrada por dos motivos: el primero, porque tal objetivo se podría haber logrado vinculando la edad ordinaria de jubilación a la evolución de la esperanza de vida, en lugar de la cuantía económica de la pensión -evitando así el deterioro de la suficiencia contributiva de la misma-; y el segundo, porque el negativo impacto en la cuantía de la pensión de jubilación que suponía el citado factor de sostenibilidad sería tan solo soportado por las generaciones de personas trabajadoras que no se encontrasen próximas a la edad ordinaria de jubilación (grupo A)⁴⁶, escapando de sus efectos tanto las cohortes cercanas a su retiro (grupo B) como aquellas ya jubiladas (grupo C).

No obstante, la gran reacción social que siguió a esta reforma ocasionó la suspensión de su aplicación hasta el 1 de enero de 2023⁴⁷, si bien dicho factor de sostenibilidad finalmente sería derogado antes de llegar a desplegar sus efectos.

- Implementación del conocido como “índice de revalorización anual”

La segunda gran reforma introducida por la Ley 23/2013 fue la sustitución del régimen de revalorización de las pensiones contributivas, hasta ahora realizado conforme a la inflación, por un índice de revalorización anual (IRA) desvinculado por completo de la evolución de los precios y que era calculado tomando como referencia cinco variables

⁴⁵ Tales como Suecia, Italia, Letonia o Polonia.

⁴⁶ Tal y como afirmarían posteriormente la exposición de motivos del RDL 2/2023, el factor de sostenibilidad “condenaba a los más jóvenes a pensiones más modestas”.

⁴⁷ En virtud de la disposición final 38ª.5 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

que reflejaban la situación financiera del sistema⁴⁸: el importe de los ingresos del sistema de Seguridad Social, la cuantía de sus gastos, la variación interanual de los referidos ingresos, la variación interanual del número de pensiones contributivas del sistema y el efecto sustitución, definido como la variación interanual de la pensión media del sistema en ausencia de revalorización. En cualquier caso, dicho índice no podría dar lugar a una revalorización anual inferior al 0,25% ni superior a la inflación anual más medio punto porcentual, y sería aplicado al conjunto de pensiones contributivas del sistema -no solo a las de jubilación- a partir de 2014.

Junto con el factor de sostenibilidad, el legislador español introduce entonces un segundo mecanismo de ajuste del importe de las pensiones contributivas a fin de reforzar la sostenibilidad financiera del sistema por medio de una fórmula matemática ciertamente novedosa, pues la revalorización de las pensiones queda desligada de la evolución de los precios o de los salarios -variables frecuentemente empleadas en la experiencia comparada de otros países- y pasa a quedar ligada únicamente a la evolución de la salud financiera del sistema de Seguridad Social, operando la inflación tan solo para limitar el importe de la revalorización que pudiera arrojar el IRA. En consecuencia, el nuevo mecanismo anulaba la garantía del poder adquisitivo de las pensiones, centrándose exclusivamente en la preservación de la sostenibilidad financiera del sistema. De hecho, la adversa situación económica que atravesaba el mismo ocasionaría que durante un periodo de tiempo más o menos prolongado las pensiones contributivas tan solo se revalorizaran en un 0,25%, el importe mínimo legal establecido⁴⁹.

En términos de justicia intergeneracional, y al margen del innegable impacto negativo de dicha reforma en la suficiencia contributiva de las pensiones y de las más que legítimas dudas acerca de su constitucionalidad⁵⁰, el IRA quizás resultase la medida implementada más equitativa, pues ante la necesidad de realizar un ajuste financiero del sistema, la misma extendía sus efectos a lo largo de la totalidad de cohortes, alcanzando tanto a las generaciones de menor edad (grupo A), como a las que estuvieran próximas a la edad

⁴⁸ A las que se añadía un parámetro alfa (α) que oscilaba entre 0,25 y 0,33 y era revisado quinquenalmente.

⁴⁹ Dicha revalorización mínima aconteció durante los años 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

⁵⁰ Suárez Corujo, B., “El previsible fracaso del índice de revalorización de las pensiones públicas: ¿reforma o empobrecimiento de los pensionistas?”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 9, 2016, págs. 174 y 175.

ordinaria de jubilación (grupo B) e, incluso, a aquellas que se encontraban ya jubiladas (grupo C).

3. Las reformas de 2021 y 2023

Un nuevo conjunto de reformas fue desplegado entre los años 2021 y 2023 en nuestro país a fin de continuar afrontando la problemática de la sostenibilidad financiera de nuestro sistema público de pensiones. A diferencia de la fallida experiencia derivada de la estrategia unilateral e impositiva de reforma del año 2013, estas nuevas iniciativas supusieron la vuelta al diálogo social, cristalizada en la renovación del Pacto de Toledo que tuvo lugar en el año 2020 y que se ha citado al comienzo del presente capítulo.

3.1. Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones

La Ley 21/2021, de 28 de diciembre, trajo consigo la definitiva derogación del factor de sostenibilidad implementado por la Ley 27/2011 y desarrollado por la Ley 23/2013, a la vez que supuso el abandono del IRA y la vuelta a la revalorización de las pensiones conforme a la inflación del ejercicio anterior.

Con estas dos medidas se logró evitar el menoscabo de la suficiencia contributiva de las pensiones, si bien esta “vuelta atrás” tendría importantes repercusiones a nivel financiero en el sistema, pues el factor de sostenibilidad y el IRA fueron concebidos como los dos principales muros de contención del déficit de nuestro sistema público de pensiones. La derogación de estas dos iniciativas requería, entonces, adoptar alguna solución alternativa que reforzase la sostenibilidad financiera del sistema, y así hizo la Ley 21/2021 desde una original perspectiva centrada, no en la reducción del gasto en pensiones, sino en el aumento de los ingresos por cotizaciones: fue introducido el denominado Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI).

Dicho MEI consistiría en una cotización adicional y finalista de carácter temporal a efectuar entre 2023 y 2032 que alcanzaría los 0,6 puntos porcentuales y sería destinada a

nutrir el diezmado Fondo de Reserva de la Seguridad Social, de modo que su abono no redundaría en un incremento de la cuantía de la pensión a percibir. A partir de 2032, se procedería de forma trienal a estudiar la evolución del gasto del sistema, debiendo el Gobierno proponer iniciativas de reforma en caso de que el mismo supere en un 2% del PIB la previsión contenida para el año 2050 en el *Ageing Report 2024*⁵¹.

Tal y como indica la disposición final 4ª de la Ley 21/2021 y remarca su exposición de motivos, el MEI tiene como finalidad, según se deduce de su propia denominación, “preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social en el largo plazo”. Sin embargo, resulta dudoso que esta cotización adicional -que ningún beneficio en términos de prestaciones otorga a quienes la abonan- realmente pueda ser calificada como justa desde una perspectiva intergeneracional, y ello porque el MEI, en esencia, supone un aumento a fondo perdido de la cotización a abonar que soportarán durante un prolongado periodo de tiempo las cohortes de personas trabajadoras más jóvenes (grupo A), durante menos tiempo aquellas generaciones más próximas a la edad de jubilación (grupo B) y de cuyos efectos escapan las generaciones de personas ya jubiladas (grupo C), que no tuvieron que afrontarlo.

Por tanto, cuanto mayor sea el MEI -y la situación financiera del sistema tras la derogación del factor de sostenibilidad y del IRA apunta a que dicha medida temporal tiene visos de continuar aumentando e, incluso, de terminar siendo definitiva-, mayor peso podrá darse a la afirmación de que las generaciones más jóvenes aportan más al sistema a cambio de recibir lo mismo que las cohortes precedentes cuyas pensiones financian⁵².

Por último, resulta importante mencionar que la Ley 21/2021, además de las novedades

⁵¹ Ageing Working Group, *2024 Ageing Report. Spain's Country Fiche*, 2024, pág. 28. Disponible en: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/392994f2-c025-4066-bea8-f65cf4bcd411_en?filename=2024-ageing-report-country-fiche-Spain.pdf.

⁵² Ciertamente es que los tipos de cotización por contingencias comunes se redujeron en un 3,8% en nuestro país entre 1982 y 2011, suponiendo el MEI un aumento inferior proporcionalmente, por lo que podría argumentarse que la medida no resulta tan gravosa (vid. AA.VV. (Tortuero Plaza, J.L., dir.), *La reforma de la jubilación: políticas de pensiones y políticas de empleo*, Secretaría de Estado de Seguridad Social, Madrid, 2011, págs. 50 y 51, disponible en <https://www.seg-social.es/descarga/143941>). Sin embargo, en términos de justicia intergeneracional, debe tenerse en cuenta que tal reducción de los tipos se realizó fundamentalmente con relación a la aportación empresarial, siendo la minoración disfrutada por la persona trabajadora en dicho periodo de tiempo tan solo de 0,12 puntos porcentuales, por lo que consideramos que puede seguir manteniéndose la afirmación realizada, especialmente a raíz del incremento del MEI que operaría poco después el RDL 2/2023.

descritas, introdujo otras reformas que trataron de disuadir la jubilación anticipada y fomentar la jubilación demorada, medidas estas que tratan de reforzar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones mediante el incentivo a la prolongación voluntaria de la vida laboral, constituyendo esta una senda reformista que no genera una negativa repercusión en términos de justicia intergeneracional.

3.2. Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones

El RDL 2/2023 continuó con los esfuerzos tendentes a la mejora de la sostenibilidad financiera de nuestro sistema público de pensiones mediante iniciativas que, si bien seguían apuntando en alguna ocasión a la reducción del gasto en pensiones, exploraron en mucha mayor profundidad la vía del incremento de los ingresos como estrategia para afrontar las dificultades económicas que se ciernen sobre el mismo⁵³:

- Aumento del MEI

La primera de las reformas implementadas por esta norma consistió en la elevación del importe del MEI, duplicándolo desde los 0,6 puntos porcentuales previstos por la Ley 21/2021 hasta los 1,2 puntos porcentuales, de los que 1 punto sería asumido por la empresa y 0,2 puntos, por la persona trabajadora. Dicho incremento tendrá lugar de forma gradual, comenzando en el año 2023 y culminando en el año 2029. Del mismo modo, también se aumenta la duración temporal de esta medida, cuya aplicación se encontraba prevista inicialmente hasta 2032 y ahora se prolonga hasta el 31 de diciembre de 2050,

⁵³ El RDL 2/2023 incluye múltiples medidas adicionales que, pese a su importancia, no serán mencionadas debido a su menor impacto en la sostenibilidad financiera y en la justicia intergeneracional del sistema. Entre ellas cabría destacar diversas iniciativas orientadas a la reducción de la brecha de género en materia de pensiones -equiparación del tiempo cotizado a tiempo parcial y a tiempo completo (lo cual beneficiará especialmente también a los jóvenes, dada la elevada parcialidad del empleo juvenil), homogeneización del mecanismo de integración de lagunas con independencia de que el último empleo de la persona fuese a tiempo parcial o completo, beneficios en dicha integración aplicables a mujeres trabajadoras por cuenta ajena en relación con la pensión de jubilación, mejora de la cotización reconocida en caso de excedencia por cuidado de familiares y de reducción de jornada por cuidado de hijos/as y otros familiares...-, la mejora de las pensiones mínimas y no contributivas o la efectiva implementación de la inclusión obligatoria en el sistema de Seguridad Social (ya prevista por el RDL 28/2018) de todos los estudiantes universitarios y de formación profesional que realicen prácticas formativas o académicas externas, ya se encuentren estas remuneradas o no.

coincidiendo con el periodo en el que el sistema se encontrará financieramente más tensionado a raíz del reto demográfico.

Por otro lado, cabe mencionar que, en caso de que el gasto medio bruto público en pensiones entre 2022 y 2050 resulte demasiado elevado, la disposición adicional 2ª.3 del RDL 2/2023 prevé que el MEI pueda llegar a ser incrementado para paliar los excesos que se produzcan con respecto al umbral de gasto establecido en este mismo precepto.

En suma, no solo se duplica la cuantía del MEI y se extiende su duración durante 18 años adicionales, sino que se prevé que su importe continúe aumentando en caso de que la adversa situación financiera del sistema no consiga ser controlada, elementos que no hacen sino intensificar las afirmaciones realizadas en el epígrafe precedente en relación con el impacto del MEI en la justicia intergeneracional.

- Aumento en 2 años del periodo de cotización tenido en cuenta para el cálculo de la cuantía de la pensión contributiva de jubilación

Como ya hiciera la Ley 27/2011, el RDL 2/2023 procede a incrementar nuevamente el número de años tenidos en cuenta para el cálculo de la base reguladora de la pensión contributiva de jubilación, pasando de 25 años a 27 años (29 años, de los que se eliminan de oficio las 24 bases de cotización -2 años- de menor importe)⁵⁴. Dicho aumento se producirá de forma gradual entre 2026 y 2037, previéndose sin embargo que el mismo no afecte a aquellas personas que accedan a la jubilación antes del 31 de diciembre de 2040 en caso de que el cálculo de la pensión tomando como referencia 25 años resulte más favorable⁵⁵.

Tal y como se afirmó con anterioridad en relación con la reforma de 2011, esta medida -asumiendo carreras profesionales ascendentes- tendrá un impacto negativo en la cuantía inicial de la pensión a causar y, por tanto, erosiona la justicia intergeneracional, pues las

⁵⁴ Tal y como vaticina Maldonado Molina, J.A., “La reforma de las pensiones de 2023: ¿conciliación de sostenibilidad financiera y social?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 475, 2023, págs. 40 y 41, es muy probable que se produzcan nuevas ampliaciones del número de años tenidos en cuenta en la base reguladora de la pensión de jubilación hasta, finalmente, alcanzar la vida laboral completa -tal y como, por otro lado, acontece en la mayor parte de países de nuestro entorno, según consta en OCDE, *Pensions at a Glance 2023...*, *op. cit.*, págs. 46-49-.

⁵⁵ También se prevé un tratamiento excepcional para aquellas personas que causen la pensión de jubilación entre el 1 de enero de 2041 y el 31 de diciembre de 2043, permitiéndoles zafarse parcialmente de los efectos de esta reforma (DT 4º.7 LGSS en su redacción dada por el RDL 2/2023).

cohortes de menor edad (grupo A) verán calculada su pensión con una regla más desfavorable que la aplicada a sus predecesores, asumiendo el peso del ajuste financiero del sistema en mayor medida que las generaciones precedentes, pues tanto las generaciones ya jubiladas (grupo C) como, incluso, las que se encuentran relativamente próximas a la edad ordinaria de jubilación (grupo B) escapan por completo del efecto de esta medida a raíz de su implementación gradual por medio de un régimen transitorio excesivamente prolongado.

- Incremento de la base máxima de cotización y de la pensión máxima a velocidades distintas

Continuando con la vía orientada al incremento de los ingresos del sistema, el RDL 2/2023 procede a aumentar la base máxima de cotización incrementando también, en consecuencia y en sintonía con el principio bismarckiano de contributividad, la pensión máxima, aunque sujetando esta última a un decalaje temporal. Así, entre 2024 y 2050, la base máxima de cotización se verá incrementada anualmente en un porcentaje equivalente a la inflación observada, al que se adicionarán 1,2 puntos porcentuales, mientras que, entre 2025 y 2050, la cuantía máxima de las pensiones causadas a partir de 2025 aumentará anualmente en un porcentaje equivalente a la inflación, adicionando 0,115 puntos porcentuales, acelerándose posteriormente entre 2051 y 2065 hasta alcanzar un 20%.

Por tanto, si la situación de partida arrojaba en el año 2023 una diferencia entre la base máxima de cotización y la pensión máxima del 25,98%⁵⁶, entre 2024 y 2050 dicha base máxima aumentará adicionalmente un 32,4% mientras que la pensión máxima lo hará tan solo un 2,99% -por lo que tal diferencia crecerá más del doble hasta alcanzar el 61,95%-, procediéndose acto seguido a un incremento a mayor velocidad de la pensión máxima a partir de 2051 que alcanzará el 20% en 2065, momento en el que la diferencia entre ambas variables se habrá reducido (siendo del 41,95%), aunque continuará siendo en todo caso superior a la de la situación inicial del año 2023.

Este desfase temporal entre el incremento de la base máxima de cotización y la pensión

⁵⁶ La base máxima de cotización alcanzó en 2023 los 4.495,50€ mensuales, siendo la pensión máxima de 3.568,61€ en dicho año (prorrataando las dos pagas extraordinarias, a fin de que el dato pueda ser comparado con el referente a la base máxima de cotización, el cual se refiere a 12 mensualidades).

máxima permitirá que la recaudación del sistema aumente en mayor medida que el gasto asociado al crecimiento de la pensión máxima durante dicho periodo de decalaje, el cual coincide, precisamente, con la época de mayor tensionamiento financiero del sistema a raíz de la jubilación del *baby boom*. A diferencia del MEI, esta reforma en materia de ingresos despliega sus efectos sobre aquellas personas trabajadoras que perciben mayores salarios y que, probablemente, pertenezcan a aquellas cohortes que se encuentren próximas a la edad ordinaria de jubilación (grupo B), habida cuenta de la mayor experiencia y consolidación profesional que suelen remunerar dichos elevados salarios, aunque sin hacer descansar sus efectos en la totalidad de esta generación, sino tan solo sobre sus integrantes más pudientes -pudiendo, de hecho, afectar también a miembros del grupo A-.

Se inicia así una nueva línea de reformas encaminadas a reforzar la sostenibilidad financiera del sistema mediante iniciativas de carácter redistributivo y solidario que no menoscaban la justicia intergeneracional, pues no hacen recaer su peso sobre una generación concreta, sino sobre aquellas personas que mayor capacidad económica demuestran.

- Introducción de una cotización de solidaridad

Incidiendo nuevamente en la vía del incremento de los ingresos del sistema por medio de iniciativas de carácter redistributivo, el RDL 2/2023 introduce una nueva cotización de solidaridad a partir del año 2025, a distribuir entre empresa y persona trabajadora, por la que se grava de forma progresiva la masa salarial que excede de la base máxima de cotización. Para ello, se prevén tres tramos de rendimientos a los que corresponde un tipo de cotización progresivo, el cual irá, además, aumentando gradualmente hasta alcanzar su cuantía definitiva en 2045⁵⁷. Esta cotización adicional será realizada a fondo perdido, por lo que no redundará en un incremento de las prestaciones a percibir por los sujetos que la abonen.

Los efectos de esta medida sobre la justicia intergeneracional del sistema se valoran

⁵⁷ Dichos tipos serán del 5,5% -para la parte de retribución comprendida entre la base máxima de cotización y la cantidad superior a la referida base máxima en un 10 por ciento-, del 6% -para la parte de retribución comprendida entre el 10 por ciento superior a la base máxima de cotización y el 50 por ciento- y del 7% -para la parte de retribución que supere el anterior porcentaje-.

positivamente en los mismos términos indicados en relación con el incremento de la base máxima de cotización y de la pensión máxima de forma temporalmente asimétrica, si bien, a diferencia de aquella iniciativa, la presente ha sido articulada por el legislador para ser aplicada exclusivamente en el marco del Régimen General de la Seguridad Social, no afectando, por tanto -y de forma incomprensible-, a las personas trabajadoras por cuenta propia que perciban elevados rendimientos derivados de sus actividades económicas, grupo que parece escapar de la solidaridad que predica esta iniciativa.

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS *DE LEGE FERENDA*

Tal y como ha podido observarse, la adversa situación financiera que afronta nuestro sistema público de pensiones ha tratado de ser remediada, principalmente, mediante cuatro paquetes de reformas implementados hasta la fecha (reformas de 2011, 2013, 2021 y 2023).

Según ha sido analizado, la incidencia de dichas iniciativas en la justicia intergeneracional de nuestro sistema público de pensiones puede ser resumida como sigue:

Tabla 1: Incidencia de las últimas reformas del sistema público de pensiones español sobre la justicia intergeneracional

<i>A favor de la justicia intergeneracional</i>	<i>En contra de la justicia intergeneracional</i>
<u>Ley 27/2011</u>	<u>Ley 27/2011</u> • Aumento en 10 años del periodo de cotización tenido en cuenta para el cálculo de la cuantía de la pensión contributiva de jubilación. • Reducción de las tasas de rendimiento • (Introducción del factor de sostenibilidad)
<u>Ley 23/2013</u> • (Introducción del IRA)	<u>Ley 23/2013</u> • (Concreción del funcionamiento del factor de

	sostenibilidad)
<u>Ley 21/2021</u> • Medidas tendentes a disuadir la jubilación anticipada y a fomentar la jubilación demorada	<u>Ley 21/2021</u> • Implementación del MEI
<u>RDL 2/2023</u> • Incremento de la base máxima de cotización y de la pensión máxima a velocidades distintas • Introducción de una cotización de solidaridad	<u>RDL 2/2023</u> • Incremento del MEI • Aumento en 2 años del periodo de cotización tenido en cuenta para el cálculo de la cuantía de la pensión contributiva de jubilación

Fuente: Elaboración propia

Se han señalado entre paréntesis aquellas medidas que no han llegado a ser efectivamente aplicadas o han terminado por ser derogadas, no haciéndose mención al incremento en 2 años de la edad ordinaria de jubilación o a la reestructuración de la jubilación anticipada operados por la Ley 27/2011, por considerar neutrales sus efectos en términos de justicia intergeneracional.

En concreto, se han clasificado como iniciativas que inciden negativamente en dicho atributo aquellas que hacen descansar el peso de la reestructuración financiera del sistema público de pensiones en las generaciones más jóvenes tan solo por el hecho de serlo, mientras que se han considerado como medidas que refuerzan dicha noción aquellas que, o bien distribuyen el peso de tal reestructuración entre varias generaciones, o bien focalizan su incidencia en ciertos sujetos tomando como base su propia voluntad o el criterio redistributivo y solidario de la capacidad económica (no afectando, por tanto, a una generación determinada, sino a individuos concretos independientemente de la cohorte a la que pertenezcan).

Así, puede concluirse a la luz del análisis realizado que la justicia intergeneracional del sistema público de pensiones español se ha resentido en las últimas décadas, encontrando la desconfianza que sienten las generaciones más jóvenes hacia el mismo en la actualidad un sólido fundamento jurídico-económico: el futuro proyectado para estas

cohortes, efectivamente, es el de contribuir al sistema en mayor medida que sus predecesores, recibiendo a cambio pensiones que, asumiendo trayectorias profesionales ascendentes y dada la menor calidad esperada de sus carreras de cotización -a raíz de su mayor precarización laboral-, serán de menor cuantía que las de aquellos. Medidas tales como la introducción del MEI, el incremento del número de años tenidos en cuenta para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación o la reducción de las tasas de rendimiento no hacen sino cargar a las cohortes más jóvenes con la responsabilidad de reflotar financieramente el sistema, minando la confianza en el pacto intergeneracional que sustenta un sistema de reparto, pues de estas reformas escapan las generaciones próximas a la edad ordinaria de jubilación debido a periodos transitorios en ocasiones excesivamente prolongados (grupo B) y, en especial, aquellas que se encuentran ya jubiladas (grupo C), arguyéndose en ambos casos razones de seguridad jurídica.

Si se desea restaurar tal confianza, el futuro de las reformas que tengan lugar pasa entonces necesariamente por orientar las mismas hacia:

- Iniciativas neutras en términos intergeneracionales que no empleen como criterio de reparto de la carga financiera del sistema la pertenencia a una concreta cohorte, sino la capacidad económica del individuo o bien su voluntad, englobándose en este último supuesto aquellas medidas centradas en fomentar la prolongación voluntaria de la vida laboral (en la línea de la Ley 21/2021 y el reciente RDL 11/2024)⁵⁸.

- Iniciativas no neutras en términos intergeneracionales pero que, o bien afecten a la totalidad de cohortes -tales como el derogado IRA-, o bien distribuyan de forma equilibrada, consideradas en conjunto, la carga de la reestructuración financiera del sistema entre todas las generaciones.

⁵⁸ Ello se consigue, no solo a través de la jubilación demorada, sino por medio de fórmulas tales como la jubilación activa, flexible [“reversible”, como pretende ser rebautizada] o parcial demorada, abriéndose cada vez más el sistema público de pensiones español a la posibilidad de compatibilizar trabajo y pensión de jubilación, lo cual constituye una gran oportunidad para reforzar la sostenibilidad financiera del sistema, ya sea por su incidencia en la reducción del gasto en pensiones o por su posible aprovechamiento en la dimensión de los ingresos mediante iniciativas tales como la cotización de solidaridad no computable a efectos de prestaciones del 9% a la que quedan sujetos quienes se acojan a esta posibilidad y regulada actualmente en los artículos 153, 153 ter y 310 LGSS. Puede encontrarse un detallado análisis de esta tendencia del sistema español en Chabannes, M., “La compatibilidad entre pensión de jubilación y el trabajo: evolución y perspectivas tras el RDL 11/2024, de 23 de diciembre”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 33, 2025, págs. 154-179.

Por tanto, no se cuestiona la necesidad de llevar a cabo reformas que traten de abordar las dificultades financieras que afronta el sistema público de pensiones, ni tampoco la implementación de iniciativas que, individualmente consideradas, puedan resultar injustas en términos intergeneracionales -tales como el MEI o el incremento del número de años tenidos en cuenta en el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación-. Lo que se cuestiona es la falta de equilibrio, en conjunto, de estas medidas, afectando con mayor intensidad a las cohortes de menor edad (grupo A) sin que ello sea compensado con iniciativas que incidan en mayor medida en las generaciones más próximas a la edad ordinaria de jubilación (grupo B) o, incluso, en las generaciones ya jubiladas (grupo C), la cuales podrían contribuir al refuerzo financiero del sistema mediante iniciativas tales como el abono de una cotización temporal de solidaridad para aquellas personas pensionistas que cobrasen pensiones más elevadas⁵⁹ o una menor revalorización a aplicar para las pensiones de mayor cuantía⁶⁰.

Las anteriores afirmaciones deben tenerse en cuenta, sobre todo, porque la senda reformista de nuestro sistema de pensiones no ha finalizado. El *Ageing Report 2024* ha puesto de manifiesto que el incremento del gasto en pensiones del sistema tan solo logrará ser contenido en el año 2050, y aunque las reformas en materia de ingresos introducidas lograrán incrementar las entradas del mismo, en ningún caso se logrará el objetivo de reducir su déficit, el cual aumentará ostensiblemente de un 0,2% a un 2,8% del PIB en 2060⁶¹. En suma, el sistema continúa sin ser sostenible financieramente sin aportaciones del Estado, lo cual posiblemente aboque a la necesidad de afrontar nuevas reformas.

Y es ante el citado contexto reformista que se afirma que no deberían existir expectativas de derecho más tuteladas que otras, y mucho menos por razón de la edad, puesto que este planteamiento propicia la implementación de ajustes financieros poco respetuosos del principio de justicia intergeneracional, al encontrarse basados en la falta

⁵⁹ De forma paralela al *contributo di solidarietà* legislado en múltiples ocasiones en Italia.

⁶⁰ Se trata, asimismo, de una medida aplicada en numerosos países de nuestro entorno (v.gr. Italia, Portugal o Austria) que podría tener encuadre en el ordenamiento jurídico español, pues la STC 49/2015, de 5 de marzo, clarificó que la actualización de las pensiones conforme a la evolución de los precios constituye una mera expectativa de derecho condicionada a la fijación de su contenido por parte del legislador, habiéndose incluso introducido ya una iniciativa similar en España -art. 51 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre- por la que no se reconocía revalorización alguna para aquellas pensiones de muy elevada cuantía que superasen cierto límite, lo cual fue declarado constitucional por la STC 134/1987, de 21 de julio.

⁶¹ Ageing Working Group, *2024 Ageing Report. Spain's Country Fiche...*, op. cit., pág. 27.

de solidaridad entre mayores y jóvenes, o, dicho de otro modo, entre padres y abuelos e hijos y nietos, permitiendo a los primeros escapar de las reformas de unos sistemas de pensiones actualmente insostenibles que los segundos no han hecho más que heredar.

V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

AA.VV. (Marín Hernández, S. y Mínguez Fuentes, R., dirs.), *45 años de evolución económica, social, empresarial e institucional de España. 1975-2020. Una visión global*, Consejo General de Economistas y Cámara de Comercio de España, 2020.

AA.VV. (Gómez Salado, M.A, Montes Adalid, G.M., Castro Medina, R. y Cabello Roldán, A., dirs.), *Aproximación al Derecho laboral y Seguridad Social para jóvenes*, Atelier, Barcelona, 2025.

AA.VV. (Tortuero Plaza, J.L., dir.), *La reforma de la jubilación: políticas de pensiones y políticas de empleo*, Secretaría de Estado de Seguridad Social, Madrid, 2011. Disponible en: <https://www.seg-social.es/descarga/143941>.

Ageing Working Group, *2024 Ageing Report. Spain's Country Fiche*, 2024. Disponible en: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/392994f2-c025-4066-bea8-f65cf4bcd411_en?filename=2024-ageing-report-country-fiche-Spain.pdf.

Álvarez Cortés, J.C., “Los jóvenes ante el sistema de protección social español: el papel de la Seguridad Social”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 33, 2025.

Banco Mundial, *Soporte del ingreso económico en la vejez en el siglo XXI: una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas*, Banco Mundial y Mayol Ediciones, Bogotá, 2006.

Castellino, O., *Le pensioni difficili. La previdenza sociale in Italia tra crisi e riforme*, Il Mulino, Bolonia, 1995.

Chabannes, M., “La compatibilidad entre pensión de jubilación y el trabajo: evolución y perspectivas tras el RDL 11/2024, de 23 de diciembre”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 33, 2025.

Consejo de la Juventud de España (Observatorio de Emancipación), *Balance general 2º semestre 2024*, 2024. Disponible en <https://www.cje.org/observatorio-de-emancipacion/#>.

Cosio-Zavala, M.E., “The Demographic Transition” en AA.VV. (Charbit, Y., coord.), Wiley-ISTE, Hoboken, 2022.

De la Fuente, A. y Doménech R., “El nivel educativo de la población en España y sus regiones: actualización hasta 2019”, *Fedea. Estudios sobre la Economía Española 2021/23*, 2021.

Fornero, E., *Chi ha paura delle riforme. Illusioni, luoghi comuni e verità sulle pensioni*, EGEA, Milán, 2018.

Instituto de la Juventud, *Informe juventud en España 2004*, 2004. Disponible en: <https://www.injuve.es/observatorio/demografia-e-informacion-general/informe-juventud-en-espana-2004>.

Maldonado Molina, J.A., “La reforma de las pensiones de 2023: ¿conciliación de sostenibilidad financiera y social?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 475, 2023.

Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo*, núm. 45, primer trimestre de 2025. Disponible en https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/jovenes/2025/Informe_Jovenes_Num45_Mayo_2025.pdf.

Monereo Pérez, J.L., “La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad económica y social”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, 2021.

Suárez Corujo, B., “El previsible fracaso del índice de revalorización de las pensiones públicas: ¿reforma o empobrecimiento de los pensionistas?”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 9, 2016.

Tortuero Plaza, J.L., “De la solidaridad intergeneracional al riesgo del fraude piramidal”, *Revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. CEF*, núm. 429, 2018

- “Retos y reformas en materia de pensiones”, *Revista de Trabajo y Seguridad*

Social. CEF, núm. 467, 2022.

Trudda, A., *L'ineludibile declino strutturale del sistema previdenziale italiano (Analisi clinica e proposta terapeutica)*, Giappichelli Editore, Turín, 2019.

OCDE, *Reforming Public Pensions. Sharing the experiences of transition and OECD countries*, OCDE Publishing, París, 2004.

OCDE, *Pensions at a Glance 2023*, OCDE Publishing, París, 2023.

ONU, *Population Bulletin of the United Nations. Completing the fertility transition*, edición especial, núm. 48/49, 2002.

ONU, *World Population Prospects 2024. Summary of results*, Nueva York: ONU, 2024

Thompson, W.S., "Population", *American Journal of Sociology*, vol. 34, núm. 6, 1929.

Vila Tierno, F., "Empleo juvenil y pensiones futuras. ¿Precariedad o esperanza?", *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 33, 2025.

Otras referencias

Eurostat, *Over-qualification rates by citizenship*, 2025. Disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teilm021/default/table?lang=en&category=t_labour.t_employ.t_lfsi.t_une (último acceso el 10 de septiembre de 2025).

Eurostat, *Unemployment rate by sex (age group 15-24)*, 2025. Disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teilm021/default/table?lang=en&category=t_labour.t_employ.t_lfsi.t_une (último acceso el 10 de septiembre de 2025).

Instituto Nacional de Estadística, *Personas entre 18 y 69 años de edad según máximo nivel educativo alcanzado por edad y sexo*, 2025. Disponible en https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?tpx=60909#_tabs-tabla (último acceso el 10 de septiembre de 2025).

Instituto Nacional de Estadística, *Personas entre 18 y 69 años de edad según número de idiomas (maternos y no maternos) que pueden usar por edad y sexo*, 2025. Disponible en https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?tpx=60923#_tabs-tabla (último acceso el 10 de septiembre de 2025).

Capítulo 8

El papel de las nuevas generaciones en la sostenibilidad del sistema de pensiones: entre la transformación laboral y la justicia social¹

AÍDA CABELLO ROLDÁN

Investigadora predoctoral contratada (Plan Propio) del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Málaga

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS TRANSFORMACIONES DEL MERCADO LABORAL Y SUS EFECTOS EN LAS NUEVAS GENERACIONES. 1. Las trayectorias profesionales juveniles en transformación: la discontinuidad, la temporalidad y la sobrecualificación. 2. La movilidad laboral, la migración juvenil y la segmentación del empleo: efectos sobre la estabilidad y la cotización. III. EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES ESPAÑOL EN EL MARCO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL: PRINCIPALES FUNDAMENTOS Y TENSIONES. 1. La viabilidad del modelo de reparto ante el reto demográfico y los desequilibrios estructurales. 2. El principio de contributividad y su fragilidad ante la precarización del empleo juvenil. IV. LA JUVENTUD Y SU PERCEPCIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL: ENTRE LA DESAFECCIÓN Y LA NECESIDAD DE LEGITIMIDAD. 1. La desafección, la desconfianza y la percepción de exclusión previsional. 2. El papel de la educación y la transparencia institucional como pilares para el fortalecimiento de la legitimidad del sistema. V. LAS REFORMAS MÁS RECIENTES PARA GARANTIZAR LA EQUIDAD INTERGENERACIONAL Y LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES ESPAÑOL. VI. REFLEXIONES FINALES. VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN

La sostenibilidad del sistema público de pensiones se ha consolidado como uno de los principales desafíos de los Estados de bienestar contemporáneos y, en concreto, en el caso español, este reto adquiere una especial complejidad al confluir distintos factores de carácter demográfico, social y laboral que, en su conjunto, tensionan el modelo de reparto sobre el que se asienta el sistema de Seguridad Social. Entre ellos, destacan el progresivo

¹ El presente trabajo ha sido fruto de investigaciones realizadas en el marco del Proyecto de Investigación Nacional PID2022-140298NB-100 “*La Sostenibilidad del Sistema de Pensiones en contextos de reformas e inestabilidad económica*”, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades; así como del Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía (PAIDI SEJ-587) “*Economía y fiscalidad frente al envejecimiento poblacional*”; y del Instituto Universitario de Investigación sobre “*Juventud, Mercado de Trabajo Inclusivo y Protección Jurídico-Social y Económica*” de la Universidad de Málaga (JUVUMA).

envejecimiento de la población, el descenso sostenido de la natalidad, la elevada esperanza de vida y, especialmente, las transformaciones del mercado laboral, marcadas por la fragmentación de las trayectorias profesionales, la temporalidad y la precariedad que afectan, principalmente, a las nuevas generaciones.

En este contexto, el debate público ha situado en el centro de la discusión la posible crisis de legitimidad del sistema previsional, no solo desde una perspectiva financiera, sino también en términos de cohesión y justicia social, donde las nuevas generaciones expresan una creciente desconfianza respecto a su futuro dentro del sistema de pensiones, alimentada por la incertidumbre sobre su inserción laboral, la inestabilidad contractual, los bajos salarios y la discontinuidad en sus cotizaciones. Además, esta percepción se ve agravada por el sentimiento, cada vez más extendido, de que el actual modelo no será capaz de garantizar la misma protección de la que hoy disfrutaban las generaciones jubiladas, lo que reabre el debate sobre la equidad intergeneracional y el reparto de los esfuerzos contributivos y los beneficios sociales.

Resulta preciso, no obstante, detenerse previamente en una cuestión de delimitación conceptual sobre quiénes son los/as jóvenes, ya que la noción de juventud carece de una definición normativa unívoca en el ordenamiento jurídico español, lo que genera cierta ambigüedad a la hora de fijar el grupo de estudio. Si bien a efectos estadísticos suele adoptarse el rango entre los 16 y los 29 años (ampliado en algunos programas hasta los 35), lo cierto es que debe entenderse como una etapa vital marcada por procesos de transición a la vida adulta: acceso al empleo, independencia económica, emancipación residencial y constitución de un proyecto de vida autónomo. En este sentido, su duración no suele ser hasta que llega esa edad, sino que tiende a prolongarse como consecuencia de las barreras estructurales que dificultan dicha transición², especialmente en lo referido al acceso a un empleo digno y estable.

A partir de ello, se analizará la relación entre las transformaciones del mercado laboral juvenil (movilidad, precariedad, migración) y el sistema público de pensiones español, con especial atención a las tensiones que emergen en términos de sostenibilidad financiera

² En el marco de este trabajo, se adopta una aproximación funcional y amplia al concepto de juventud, que trasciende la variable “edad” para centrarse en las condiciones sociales y materiales que impiden el ejercicio pleno de la ciudadanía social.

y de equidad generacional, para lo que se abordarán las principales transformaciones que han experimentado las trayectorias laborales juveniles para, posteriormente, examinar los fundamentos y tensiones estructurales del actual sistema de pensiones, con el objetivo de valorar si nos encontramos ante una posible ruptura generacional o si, por el contrario, aún existen vías de reconstrucción de la confianza de la juventud en dicho sistema.

II. LAS TRANSFORMACIONES DEL MERCADO LABORAL Y SUS EFECTOS EN LAS NUEVAS GENERACIONES

La reciente evolución del mercado de trabajo en España ha configurado un entorno profundamente adverso para la juventud, cuya inserción laboral se caracteriza por unas condiciones cada vez más alejadas de los ideales de estabilidad, continuidad y promoción que tradicionalmente han sustentado el sistema de protección social español. En particular, las nuevas generaciones enfrentan trayectorias profesionales fragmentadas, marcadas por la temporalidad, la sobrecualificación y la escasa continuidad contributiva, elementos que comprometen no solo su autonomía personal y desarrollo vital, sino también su capacidad para sostener el sistema público de pensiones a corto y, especialmente, largo plazo.

A este panorama se suman dinámicas estructurales como la elevada movilidad laboral (tanto sectorial como geográfica), la emigración de la juventud (sobre todo, la cualificada) y la creciente segmentación del mercado de trabajo, que tiende a concentrar a los/as más jóvenes en nichos de empleo de baja calidad o escasa protección. Estas características no solo agravan la inestabilidad laboral y dificultan la existencia de una carrera profesional sostenida³ (con una consecuente afectación en la planificación personal y familiar), sino que también erosionan la base contributiva del sistema de Seguridad Social y ponen en cuestión el principio de contributividad sobre el que se articula el modelo de reparto.

A tal respecto, lejos de constituir fenómenos coyunturales, estos elementos responden a transformaciones estructurales que requieren una comprensión desde una perspectiva generacional, pues afectan de forma particularmente intensa a los grupos más jóvenes de la población activa⁴, sobre todo, a aquellos/as que terminan sus estudios y se enfrentan a

³ Vila Tierno, F., “Empleo juvenil y pensiones futuras: ¿precariedad o esperanza?”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 33, 2025, pág. 18.

⁴ Moreno Romero, F., “El principio de solidaridad intergeneracional en el ámbito de la Seguridad Social y

su primer empleo. De esta forma, el análisis de estas transformaciones no puede limitarse, por tanto, a una dimensión laboral estricta, sino que debe articularse con los desafíos de sostenibilidad y legitimidad que enfrenta el sistema de protección social, especialmente el modelo público de pensiones, cuya viabilidad futura depende, en buena medida, de la integración efectiva de la juventud en el sistema contributivo.

1. Las trayectorias profesionales juveniles en transformación: la discontinuidad, la temporalidad y el desempleo frente a la sobrecualificación

Las condiciones laborales en nuestro país, al igual que ha ocurrido en otros países del entorno europeo, han mostrado avances notables como la reducción de accidentes de trabajo (produciendo un aumento de la esperanza de vida laboral), mejoras continuas en salarios, cobertura social y tasas de empleo más sostenibles⁵, etc., lo que ha supuesto la estructuración de la trayectoria profesional en torno a un modelo lineal y ascendente, dominada por un empleo único, relativamente estable y, en su gran mayoría, en el mismo sector y empresa, lo que permitió consolidar carreras laborales prolongadas y previsibles. Este itinerario profesional predecible favorecía una densa vida contributiva, facilitando el acceso a prestaciones sociales (como desempleo, jubilación, incapacidad, etc.), además de garantizar una cierta previsibilidad y suficiencia en las pensiones de jubilación.

Sin embargo, dicho modelo ha ido desaparecido debido a las transformaciones sociales, económicas, tecnológicas y normativas que han tenido lugar durante las últimas décadas, de tal forma que este perfil de empleo continuo, que partía de una incorporación temprana al mercado laboral, generalmente tras una formación básica o media, ya no se corresponde con la realidad de las nuevas generaciones⁶, donde hoy es frecuente que las personas trabajadoras (sobre todo, aquellas más jóvenes) transiten por múltiples puestos de trabajo

su renovación como elemento básico de nuestro sistema de reparto”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 33, 2025, pág. 44.

⁵ Para más información sobre las condiciones de trabajo durante el siglo XX, véase: Navas González, R., “La legislación laboral y las condiciones de trabajo a principios del siglo XX”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, núm. 5, 2022, págs. 109-130.

⁶ Más aún, cuando confluyen diversas características personales. En ese sentido, *vid.*: De la Casa Quesada, S., “La multidiscriminación laboral. Techos de cristal y muros invisibles por orientación sexual y género”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 10, 2025, págs. 77-112.

y ocupaciones, alternando contratos temporales, a tiempo parcial, formación, desempleo⁷ e incluso sectores muy diferentes entre sí, lo que ha dado lugar a un nuevo modelo de trayectorias laborales marcadas por la incertidumbre, la discontinuidad, la fragmentación contractual, la movilidad frecuente y la precariedad estructural.

Este hecho, lejos de tratarse de una mera anomalía coyuntural o de representar una fase temporal previa a la consolidación y estabilidad laboral, se han convertido en la norma para amplios grupos juveniles, lo que afecta negativamente la acumulación contributiva y compromete la capacidad del sistema de protección social para garantizar la suficiencia y sostenibilidad (tanto financiera como social⁸) futuras.

Entre los elementos más destacables de este cambio se encuentra la prevalencia de la temporalidad, que continúa siendo significativamente más alta entre los menores de 30 años que en el conjunto de la población trabajadora, a pesar de los continuos esfuerzos legislativos para fomentar la contratación indefinida, especialmente, a través del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.

En concreto, según los datos del Informe “Jóvenes y Mercado de Trabajo” de 2025, la tasa de temporalidad en la franja de 16 a 29 años fue del 32,5 % en el primer trimestre de 2025, mientras que la de los/as jóvenes de 16 a 24 años se situaba en el 41,7 %⁹ (en este último caso, con una temporalidad involuntaria que asciende al 40,4 %, muy elevada en comparación con la tasa de la Eurozona, que es de un 14,3 %), lo que demuestra que los empleos juveniles son, en gran parte, de corta duración, dificultando carreras laborales

⁷ Moreno Vida, M.^aN., “El modelo Europeo de capacitación y competencias para el empleo en el contexto de la revolución digital”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 11 (Extraordinario), 2025, pág. 83.

⁸ Sobre la necesidad de incorporar la idea de la sostenibilidad social como principio vertebrador, junto a la sostenibilidad económica, véanse: Villar Cañada, I. M., “La garantía de la sostenibilidad integral como objetivo esencial en el sistema de pensiones: también, y más aún, en épocas de crisis”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 8, 2024, págs. 98-119; Monereo Pérez, J. L., “La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad económica y social”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 3, 2021, págs. 21-84; y, Maldonado Molina, J. A., “La reforma de las pensiones de 2023: ¿conciliación de sostenibilidad financiera y social?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 475, 2023, págs. 9-42.

⁹ Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe “Jóvenes y Mercado de Trabajo”*, núm. 45, 2025.

coherentes y continuas, y reduciendo la densidad contributiva esencial para el sistema público de pensiones; esto es, contribuye a la perpetuación de la pobreza laboral¹⁰.

Junto a ello, encontramos una tasa de parcialidad entre las personas asalariadas de 16 a 29 años de un 26,9 % y, en el caso de los menores de 25 años, de un 39,3 %, siendo la tasa de parcialidad involuntaria (trabajos a tiempo parcial no elegidos) de un 40,9 % y de un 33,7 %, respectivamente, mientras que en la Unión Europea la tasa es de un 18 %¹¹, lo que supone que la mayoría de las personas jóvenes que trabajan a tiempo parcial, lo hacían de forma voluntaria. Ello, sumado a la alta rotación contractual, contribuyen a una notable inestabilidad laboral, dificultando la acumulación de experiencia, la mejora salarial y, consecuentemente, la consolidación de carreras contributivas consistentes, lo que supone una doble penalización para la juventud: por un lado, ingresos reducidos y, por otro, una cotización fragmentada, lo que refuerza la desalineación entre empleo y protección social.

Por otro lado, las dinámicas de la tasa de desempleo se amplifican entre la juventud, sobre todo en el grupo etario de 16 a 24 años, que en el primer trimestre de 2025 la tasa de paro se situaba en un 26,5 %, mientras que en el grupo de jóvenes de 16 a 29 años, era de un 19,9 %¹², lo que significa que, prácticamente, casi uno de cada cuatro jóvenes en España no consiguió encontrar empleo¹³. Paradójicamente, este aparente empeoramiento de las condiciones laborales (al menos, respecto al colectivo juvenil) coexiste con una elevación del nivel formativo de las nuevas generaciones, donde nunca antes había alcanzado niveles tan altos de titulación universitaria o de formación técnica avanzada¹⁴.

Sin embargo, este capital educativo no se ha traducido en una mejora generalizada del acceso al empleo de calidad, sino que, por el contrario, se ha producido una desconexión

¹⁰ Vila Tierno, F., Montes Adalid, G. M.^a y Castro Medina, R., “Jóvenes y contratación temporal (artículo 15 del ET y normas complementarias)”, en AA.VV. (Moreno Vida, M.^a N., López Insua, B. M. y Monereo Pérez, J. L., Dirs.), *Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía en el marco estatal y europeo*, Laborum, 2025, pág. 600.

¹¹ Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe “Jóvenes y Mercado de”*..., op. cit.

¹² *Ibidem*.

¹³ Álvarez Cortés, J. C., “Los jóvenes ante el sistema de protección social español: el papel de la Seguridad Social”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 33, 2025, pág. 28.

¹⁴ Cabrera Rodríguez, L. J. y Hernández Goya, Á., “Juventud, Formación y Empleo en España”, en AA.VV. (Cabrera Rodríguez, L. J. Coord.), *Sociología de la Educación. Desigualdad social, política educativa, experiencias escolares y trayectorias juveniles de vida*, Monografies & Aproximacions. Universitat de València, Valencia, núm. 14, 2019, pág. 55.

creciente entre la formación adquirida y el tipo de empleo disponible (denominado el “desajuste entre la oferta y la demanda laboral”¹⁵), dando lugar a fenómenos como la sobrecualificación o el desajuste formativo, donde personas jóvenes ocupan puestos por debajo de su nivel académico o en sectores no vinculados con su especialización.

Este desajuste no solo constituye una ineficiencia desde el punto de vista del sistema educativo y del mercado laboral, sino que también tiene repercusiones de tipo social y psicológico, al generar frustración, desmotivación y un debilitamiento del sentido de reciprocidad en el sistema de bienestar en nuestro país, lo que genera desconfianza en el mismo. Desde la óptica de la protección social, este fenómeno compromete gravemente la sostenibilidad futura del sistema de pensiones, ya que la combinación de incorporación laboral tardía, la fragmentación de la vida laboral y las bajas bases de cotización limitan la posibilidad de alcanzar carreras laborales completas y, por ende, derechos previsionales suficientes.

En suma, las trayectorias profesionales de la juventud actual se configuran bajo un patrón de inestabilidad estructural y de debilitamiento del vínculo laboral, que contrasta radicalmente con el modelo anterior de empleo continuo y protegido, de tal forma que, a pesar de contar con una formación más elevada, las nuevas generaciones se enfrentan a un mercado de trabajo que ofrece menos certezas y una menor capacidad de acumulación de derechos, lo que plantea un desafío estructural que no puede ser abordado de forma exclusiva desde la política laboral, sino que exige una revisión en profundidad del modelo de protección social y de su capacidad para adaptarse a las nuevas formas de relación laboral, especialmente, de aquellos/as de los que va a depender la subsistencia del sistema.

2. La movilidad laboral, la migración juvenil y la segmentación del empleo: efectos sobre la estabilidad y la cotización

Otro de los fenómenos más significativos que caracteriza las trayectorias laborales de las nuevas generaciones es la intensificación de los procesos de movilidad, tanto en el plano interno (cambios de sector, empresa o tipo de contrato) como en el plano externo

¹⁵ Mingorance Arnaiz, A. C. y Pampillón Olmedo, R., “Desajustes entre la oferta y la demanda de mano de obra: el nuevo panorama laboral español”, *Economistas*, núm. 117, 2022, pág. 119.

(emigración internacional), movilidad que, lejos de representar únicamente una elección voluntaria en un contexto de flexibilidad, responde en muchos casos a la imposibilidad de consolidar una carrera profesional estable en el contexto nacional, especialmente en el caso español, lo que empuja a la juventud a transitar de forma forzada entre ocupaciones de corta duración, contratos precarios o experiencias laborales en el extranjero.

En ese sentido, aunque si bien es cierto que la movilidad laboral suele estar asociada a la inestabilidad y la falta de continuidad contributiva, conviene subrayar que, desde un enfoque europeo, esta característica también ha sido promovida como herramienta para mejorar la empleabilidad juvenil. En efecto, diversas instituciones de la Unión Europea han situado la movilidad (tanto educativa como laboral)¹⁶ en el centro de sus políticas de empleo juvenil, considerándola un factor fundamental para el desarrollo de competencias genéricas, la mejora de la adaptabilidad profesional y la creación de trayectorias laborales más flexibles y resilientes. En particular, programas como Erasmus+, con un presupuesto reforzado para el periodo 2021-2027¹⁷, han ampliado su alcance más allá del ámbito universitario, en el que se venía desarrollando, extendiéndose también a la formación profesional (FP), prácticas laborales, proyectos de emprendimiento juvenil e incluso al ámbito de la investigación; además de la iniciativa “Tu primer trabajo EURES”¹⁸, que se ha propuesto facilitar el acceso de jóvenes europeos a nuevas oportunidades laborales transnacionales mediante medidas concretas de apoyo económico (financiación de cursos de idiomas, cobertura relativa a gastos de desplazamiento, homologación de títulos, etc.) y de acompañamiento personalizado.

Por ende, la Unión Europea defiende que la juventud posee una mayor predisposición a la movilidad laboral, por lo que promoverla no solo responde a una estrategia de integración del mercado interior, sino también a una visión moderna y actualizada de la empleabilidad, basada en la formación continua, la versatilidad y la cooperación entre distintos Estados¹⁹, por lo que, este tipo de políticas no solo tratan de reducir las barreras

¹⁶ Molina Hermosilla, O., “Apoyo activo para el empleo: paquete de apoyo al empleo juvenil”, *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 168, 2023, pág. 182.

¹⁷ *Ibidem*, pág. 183.

¹⁸ European Employment Services (EURES), *Tu primer trabajo EURES: ¿Qué puede ofrecer a los jóvenes?*, 2017. Disponible en: https://eures.europa.eu/your-first-eures-job-whats-it-young-people-2017-09-12_es.

¹⁹ Monereo Pérez, J. L. y López Insua, M.^a B., *La protección socio laboral de los jóvenes: construyendo un futuro*, Atelier, Barcelona, 2023, pág. 48.

prácticas de la movilidad, sino también de combatir su estigmatización como síntoma de expulsión o movilidad forzada del país de origen. A ello se suma la apuesta por eliminar obstáculos normativos, facilitar la exportación de prestaciones sociales o avanzar en la portabilidad de derechos, especialmente en el ámbito de la Seguridad Social²⁰, lo que contribuye (al menos en teoría) a amortiguar los efectos negativos que dicha movilidad puede tener en la protección social y en la percepción de la juventud.

No obstante, es importante ser conscientes de que muchas de estas iniciativas coexisten con realidades que revelan movilidades laborales involuntarias, desiguales y marcadas por la precariedad, de tal forma que, mientras algunos jóvenes acceden a oportunidades internacionales como parte de itinerarios formativos o profesionales voluntarios, otros se ven forzados a emigrar como única vía de supervivencia laboral ante un sistema que no garantiza alternativas en su país de origen. De ahí que surjan conceptos como "movilidad del talento"²¹ que han sido criticados por evitar reconocer la emigración como resultado de un fallo estructural del mercado de trabajo nacional.

En este doble escenario (movilidad como oportunidad y como síntoma de exclusión) se inserta la juventud europea, particularmente la española, cuyas trayectorias siguen condicionadas por las limitaciones estructurales del mercado laboral nacional, pero también por las posibilidades (desiguales) de inserción en espacios transnacionales, por lo que la movilidad laboral debe entenderse como un fenómeno ambivalente que puede generar competencias valiosas y facilitar la inserción, pero también puede profundizar en la desprotección y dificultar la continuidad contributiva, especialmente cuando no existen mecanismos efectivos de coordinación institucional entre países que aseguren un efectivo reconocimiento de derechos laborales y sociales.

Por otro lado, aunque estrechamente relacionado con lo anterior, encontramos que la emigración juvenil española que se produce en la actualidad difiere sustancialmente de los movimientos migratorios del siglo XX, ya que si bien en ambos casos existe una motivación vinculada al mercado laboral, el perfil del migrante ha cambiado radicalmente. En concreto, hoy en día predomina una emigración altamente cualificada, formada por

²⁰ Molina Hermosilla, O., "Apoyo activo para el empleo: paquete de apoyo al empleo"..., op. cit. pág. 182.

²¹ Martínez Delgado, F., "Movilidad del talento en España", *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 119, 2018, págs. 11-26.

jóvenes con estudios universitarios, técnicos superiores e incluso investigadores²², que abandonan el país en busca de mejores condiciones laborales, salariales y de desarrollo profesional, fenómeno que ha sido ampliamente abordado bajo el concepto de “fuga de cerebros”²³, y representa no solo una pérdida de capital humano para el país, sino también un desaprovechamiento de los recursos públicos invertidos en su formación.

En ese sentido, a diferencia de lo que ocurría en épocas anteriores, la actual emigración se produce también bajo un marco institucional que la legitima y promueve desde el discurso político, como hemos expuesto, hablándose de “movilidad del talento” en un intento por suavizar las connotaciones negativas de la emigración forzada, pero esta visión encubre una realidad más compleja, referida a aquella en la que muchos/as jóvenes no emigran por vocación de internacionalización, sino por la ausencia de expectativas laborales en el país de origen. Además, esta salida tiene efectos directos en la estructura del mercado de trabajo nacional, al reducir la base de cotizantes jóvenes (es decir, la población activa sobre la que se sustenta el sistema público de pensiones) y debilitar el equilibrio intergeneracional.

Además, este fenómeno convive con un mercado de trabajo segmentado, donde la juventud se concentra en los nichos más vulnerables: empleos temporales, precarios, de baja cualificación o con escasa protección social, lo que supone la coexistencia de una parte del mercado con contratos indefinidos, estables y protegidos, y otra (la mayoritaria entre los/as jóvenes), especialmente vulnerable, marcada por la rotación y la inseguridad²⁴, genera una estructura dual que limita el acceso equitativo a derechos tanto laborales como previsionales. En consecuencia, esta segmentación genera efectos regresivos sobre la cotización a la Seguridad Social, al reducir tanto el número de personas que cotizan con regularidad (que ya es menor que el de personas beneficiarias, y más lo será cuando llegue a la vejez la generación del *baby boom*), como el volumen de las cotizaciones.

²² Amaadachou Kaddur, F., “Jóvenes y migraciones (Europa y España): inmigración, emigración. Retorno de los jóvenes emigrantes españoles”, en AA.VV. (Moreno Vida, M.ª. N., López Insua, B. M. y Monereo Pérez, J. L., Dirs.), *Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía en el marco estatal y europeo*, Laborum, 2025, pág. 124.

²³ Para más información sobre el concepto, véase: Santos Ortega, A., “Fuga de cerebros y crisis en España: los jóvenes en el punto de mira de los discursos empresariales”, *Areas: Revista internacional de ciencias sociales*, núm. 32, 2013, págs. 125-137.

²⁴ Vila Tierno, F., “Empleo juvenil y pensiones futuras: ¿precariedad o esperanza?”..., op. cit. pág. 6.

Por lo tanto, la combinación de una movilidad laboral relativamente forzada, una emigración cualificada estructural y un mercado de trabajo segmentado, debilita no solo las trayectorias profesionales de la juventud, sino especialmente la base contributiva del sistema de protección social, por lo que si no se implementan políticas estructurales que reviertan estas dinámicas (fomentando el empleo de calidad, la retención del talento y la integración efectiva de la juventud en el sistema productivo nacional), se corre el riesgo de acentuar aún más las tensiones intergeneracionales y comprometer la sostenibilidad futura del modelo de reparto.

III. EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES ESPAÑOL EN EL MARCO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL: PRINCIPALES FUNDAMENTOS Y TENSIONES

El sistema público de pensiones en España constituye una de las piedras angulares del modelo Estado social y democrático de Derecho (artículo 1.1 de la Constitución -en lo sucesivo, CE)) y de protección social, tanto por su dimensión redistributiva como por su papel en la garantía de ingresos durante la vejez, incapacidad o viudedad, entre diversos otros. En concreto, su diseño estructurado en torno al modelo de financiación por reparto²⁵ y al principio de contributividad, responde a una lógica de solidaridad intergeneracional, de tal forma que las generaciones activas financian, mediante sus cotizaciones sociales, las pensiones de las personas jubiladas, con la expectativa de que las futuras generaciones hagan lo mismo cuando ellas alcancen la jubilación. No obstante, debido a que este tipo de modelos necesitan de un equilibrio tanto sostenido como dinámico entre las distintas generaciones así como de una configuración demográfica estable y suficiente, lo que está siendo puesto a prueba por un conjunto de transformaciones estructurales que afectan simultáneamente al mercado laboral, a la demografía y a la configuración de los hogares.

A tal respecto, desde su origen, el sistema español ha perseguido lograr tres grandes objetivos, con la sostenibilidad en el centro, que son la suficiencia, la solidaridad y la equidad²⁶, entendida esta última tanto en términos verticales (la proporcionalidad entre aportaciones y prestaciones) como horizontales (la igualdad en el acceso a derechos), para

²⁵ Esteve Palós, A., Devolder, D., Rentería Pérez, E. y Blanes, A., “La sostenibilidad demográfica del sistema de pensiones en España”, *Panorama social*, núm. 28, 2018, pág. 171.

²⁶ Monereo Pérez, J. L., “La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad...”, op. cit. pág. 29.

lo cual se apoya en un modelo de Seguridad Social financiado fundamentalmente a través de las cotizaciones sociales de personas trabajadoras y empleadoras, complementadas en parte por aportaciones del Estado.

No obstante, durante las últimas décadas, las tensiones del sistema se han intensificado, comprometiendo su capacidad para garantizar una pensión digna y suficiente²⁷ a las generaciones futuras como garantía básica de seguridad jurídica y bienestar social, y cuya protección corresponde a los poderes públicos mediante la previsión de mecanismos financieros adecuados y sostenibles (artículo 41 CE).

1. La viabilidad del modelo de reparto ante el reto demográfico y los desequilibrios estructurales

El fenómeno del envejecimiento poblacional representa uno de los principales desafíos estructurales que condicionan la viabilidad (presente y futura) del sistema de pensiones en España, tratándose de un proceso caracterizado por una progresiva inversión de la pirámide poblacional que tiene implicaciones directas en la sostenibilidad del modelo de reparto y en el conjunto del sistema de la Seguridad Social. En particular, España se sitúa entre los Estados miembros de la UE con una de las mayores proporciones de población mayor de 65 años, alcanzando en 2024 el 20,4 % del total, indicando las proyecciones demográficas que esta cifra podría elevarse hasta el 30,5 % en torno a 2055²⁸, lo que revela la magnitud y persistencia del fenómeno en las próximas décadas.

En concreto, la evolución de la estructura demográfica española puede ser observada a través de la pirámide de población, la cual refleja un estrechamiento progresivo de las cohortes más jóvenes y un ensanchamiento de los grupos de edad avanzada, sobre todo en la franja de 45 a 59 años, transformación estructural ya en nuestro país, y que modifica de forma sustancial las bases sobre las que se asienta el sistema de reparto, el cual depende directamente del equilibrio entre la población cotizante y perceptora de pensiones.

²⁷ Ruesga Benito, S. M., “¿Cómo financiar unas pensiones públicas suficientes?”, *Temas para el debate*, núm. 263, 2016, pág. 44.

²⁸ Instituto Nacional de Estadística (INE), *Proyecciones de la población de España. 2024-2074*, 2024. Disponible en: <https://www.ine.es/dyngs/Presna/PROP20242074.htm>.

En concreto, este suceso responde a la concurrencia de varios factores estrechamente interrelacionados. En primer lugar, la sostenida caída de la tasa de natalidad, que se sitúa desde finales del siglo XX por debajo del umbral de reemplazo generacional (2,1 hijos/as por mujer²⁹), ha reducido significativamente la base de jóvenes potenciales cotizantes. En segundo lugar, el incremento de la esperanza de vida (que alcanza en 2025 los 83,77 años³⁰), si bien constituye un éxito desde el punto de vista social y sanitario, prolonga la duración del cobro de pensiones y eleva el volumen de gasto por beneficiario; dos sucesos que no son dinámicas recientes (aunque si bien cada vez son más pronunciadas), sino que ya se producían desde el siglo pasado³¹, por lo que se tratan de procesos sostenidos cuya gestión pública ha sido, en muchos casos, insuficientemente anticipada. Y, en tercer lugar, la reducción relativa de la población en edad de trabajar, que repercute de manera directa sobre el ratio de cotizantes/pensionistas, debilitando a su vez la sostenibilidad del sistema de reparto al comprometer el equilibrio financiero³² del mismo. Si bien es cierto que los flujos migratorios han contribuido al rejuvenecimiento de la base demográfica española, su impacto sigue siendo limitado y no puede considerarse, en términos estructurales, como una solución definitiva y eficaz a los desequilibrios demográficos, por lo que la dinámica del envejecimiento poblacional continúa erosionando la capacidad financiera del sistema, mientras que la recaudación derivada de las cotizaciones sociales se muestra insuficiente para cubrir el crecimiento del gasto previsional.

En este escenario, resulta revelador constatar que España es actualmente el segundo país de la Eurozona que destina un mayor porcentaje de su gasto público al sistema de pensiones, lo que pone de manifiesto tanto su centralidad en el Estado social³³ como la presión fiscal que implica su mantenimiento. Este dato, sin embargo, también exige una interpretación a modo de advertencia, en tanto en un contexto de progresivo desequilibrio

²⁹ Instituto Nacional de Estadística (INE), *Indicadores Demográficos Básicos. Año 2023*, 2023. Disponible en: <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/es/MNP2023.htm>. En este sentido, el número medio de hijos/as por mujer en España se ha reducido hasta 1,12 (dato muy por debajo del umbral de reemplazo generacional).

³⁰ Instituto Nacional de Estadística (INE), *España en Cifras 2025*, núm. 121, 2025, pág. 11. Disponible en: https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INEPublicacion_C&cid=1259924856416&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&param1=PYSDetalleGratis.

³¹ Guner, N., “Transiciones demográficas: pasado y presente”, *Papeles de economía española*, núm. 176, 2023, pág. 2.

³² Mestres Domènech, J., “El envejecimiento de la población española y su impacto macroeconómico”, *Papeles de economía española*, núm. 161, 2019, pág. 102.

³³ Sánchez Fernández, J. y Sánchez Maldonado, J., “El sistema de pensiones en España. Situación actual y perspectivas a corto y medio plazo”, *Revista de estudios regionales*, núm. 131, 2024, pág. 398.

demográfico, el sostenimiento del esfuerzo público en pensiones debe ser evaluado en términos de suficiencia, equidad y justicia intergeneracional, para evitar que el peso financiero del sistema derive en tensiones que comprometan tanto su legitimidad como su funcionalidad a largo plazo.

Como consecuencia de todo ello, el sistema público de pensiones, en su configuración actual, presenta un déficit estructural entre ingresos y gastos, nutrido por una recaudación insuficiente frente al aumento del número y duración de las prestaciones (más personas beneficiarias y durante más tiempo). Ante esta situación, las reformas deben orientarse principalmente a reforzar los ingresos del sistema, bien a través de la subida de las cotizaciones (para lo que, por ejemplo, se ha implementado el Mecanismo de Equidad Intergeneracional, que posteriormente analizaremos), el aumento de las bases imponibles o la diversificación de las fuentes de financiación. A tal respecto, la alternativa de reducir el gasto, por ejemplo, a través de la devaluación de las pensiones, puede enfrentarse a una serie de límites normativos y éticos al entrar en conflicto con el principio de suficiencia económica consagrado en el artículo 50 de la CE, y podría afectar negativamente a la función protectora del sistema y a su legitimidad social, por lo que se impone la necesidad de adoptar reformas que refuercen la vía de los ingresos³⁴.

Por todo lo anterior, garantizar la viabilidad del modelo de reparto en un contexto de envejecimiento requiere una combinación de medidas estructurales y anticipatorias, que contemplen la realidad demográfica y laboral del país, fortalezcan la solidaridad entre las diferentes generaciones y aseguren la sostenibilidad de uno de los pilares fundamentales del Estado social y democrático de Derecho.

2. El principio de contributividad y su fragilidad ante la precarización del empleo juvenil

El sistema público de pensiones español se articula, principalmente, sobre el principio de contributividad, entendido como el vínculo directo entre las aportaciones realizadas

³⁴ A modo ilustrativo: Del Val, D. y García Arenas, J., “¿De qué formas se ha garantizado la sostenibilidad en otros sistemas de pensiones?”, *La edad de oro de los baby boomers: retos y oportunidades*, Caixabank Research, 2023; y, Llobet Dalmases, J., “La sostenibilidad del sistema de pensiones en España: desafíos y propuestas”, *Blog de Estudios de Economía y Empresa*, Universitat Oberta de Catalunya (UOC), 2024.

durante la vida laboral y los derechos prestacionales generados³⁵, de tal forma que refleja una lógica de justicia contributiva en virtud de la cual ha de existir una proporcionalidad razonable entre el esfuerzo económico aportado al sistema (especialmente, en forma de cotizaciones) y el derecho o prestaciones reconocidas, sin perjuicio del carácter solidario y redistributivo inherente al modelo. Así precisamente lo ha subrayado el propio Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, por ejemplo, en la Sentencia 256/2014, de 25 de septiembre³⁶, al establecer que *“debe existir una proporcionalidad entre la prestación reconocida y la contribución económica realizada por los trabajadores”*.

Ahora bien, este principio no opera de forma aislada, sino que se integra dentro de una estructura más amplia que persigue tres grandes objetivos: la sostenibilidad financiera y social del sistema, la suficiencia económica de las prestaciones y, por último, la equidad, tanto entre generaciones como dentro de cada grupo poblacional. No obstante, en un mercado laboral crecientemente precarizado, y especialmente adverso para la población juvenil, estos objetivos evidencian serias limitaciones estructurales, ya que el predominio de trayectorias laborales fragmentadas, inestables y de baja calidad entre la juventud penaliza directamente la capacidad de cotización sostenida de este grupo, reduciendo su densidad contributiva y retrasando la acumulación de derechos suficientes para acceder a una pensión digna en el futuro.

En este contexto, el diseño del sistema puede volverse regresivo si no se ajusta a las nuevas realidades laborales, ya que reproduce desigualdades acumuladas a lo largo del ciclo vital, esto es, aquellos/as con trayectorias irregulares o discontinuas parten de una desventaja estructural, lo que genera un impacto que compromete tanto la viabilidad financiera como la cohesión social del modelo, tal y como se ha advertido. Además, esta situación incide directamente sobre el pacto intergeneracional que históricamente ha sostenido el sistema de reparto, por lo que si las nuevas generaciones perciben que, aun cotizando, no accederán a prestaciones proporcionales o suficientes, el contrato social

³⁵ Rico Letosa, S., “Los principios de contributividad y proporcionalidad en el cálculo de la pensión de jubilación: un camino hacia la reducción de la protección”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 57, 2000, pág. 117.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 156/2014, de 25 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 3361/2012). Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24118>.

sobre el que se legitima el sistema público de pensiones se ve amenazado, lo que puede generar dudas acerca de la continuidad del propio modelo.

Por todo ello, garantizar la vigencia del principio de contributividad en el siglo XXI exige reformular su aplicación bajo una lógica más inclusiva y adaptada al contexto actual, lo que requiere de intervenciones transversales que actúen simultáneamente sobre la estabilidad laboral, la inclusión de jóvenes en el mercado de trabajo, la adecuación de los salarios y la creación de mecanismos complementarios de protección social.

IV. LA JUVENTUD Y SU PERCEPCIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL: ENTRE LA DESAFECCIÓN Y LA NECESIDAD DE LEGITIMIDAD

Como hemos venido adelantando, la relación de la juventud con el sistema público de protección social y, particularmente, con el de pensiones, se encuentra marcada por una tensión creciente entre la necesidad objetiva de su sostenimiento (tanto financiero como social³⁷) y una percepción subjetiva de lejanía, desconfianza o incluso exclusión. Este escenario contribuye a una situación de incertidumbre, en la que las generaciones jóvenes tienden a cuestionar la viabilidad del modelo y su equidad intergeneracional, alimentando un clima de desafección que, de no abordarse, puede socavar la legitimidad institucional del sistema. A tal respecto, comprender cómo percibe la juventud el sistema de pensiones y, en general, la protección social, es una condición necesaria para diseñar políticas de reforma que garanticen tanto la sostenibilidad financiera como el respaldo social, de tal manera que la construcción de confianza no requiere cambios únicamente relacionados con la mejora de las condiciones laborales y contributivas (siendo esto especialmente necesario), sino también de estrategias de comunicación, educación y transparencia institucional que refuercen el vínculo cívico entre las nuevas generaciones y el sistema.

³⁷ Vila Tierno, F., “Algunas impresiones sobre el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024 en materia de pensiones y la sostenibilidad del sistema”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 9, 2024, pág. 8.

1. La desafección, la desconfianza y la percepción de exclusión previsional

La desafección generalizada de las generaciones jóvenes hacia el sistema público de pensiones constituye un fenómeno multidimensional que se ha intensificado en las dos últimas décadas. Más allá de la influencia de las crisis económicas (y de su consiguiente impacto sobre el empleo), esta actitud responde a la percepción de un desajuste estructural entre la normativa del sistema y las trayectorias laborales reales de la juventud, donde se produce una cierta brecha entre el diseño institucional y la experiencia vital que genera la sensación de que la “promesa” de una pensión pública suficiente se ha vuelto incierta o, para algunos/as, incluso inalcanzable, de tal forma que consideran que viven una realidad muy lejana a la pensión de jubilación³⁸.

En este sentido, la desconfianza institucional se ve agravada por varios factores: en primer lugar, la información sobre las reformas y ajustes del sistema suele presentarse en términos técnicos, centrados en la sostenibilidad financiera, sin traducir sus implicaciones concretas para los distintos grupos generacionales, por lo que la falta de herramientas pedagógicas que permitan exponer, de forma comprensible y personalizada, el impacto de las reformas actuales sobre las pensiones futuras deja un vacío que es fácilmente llenado por narrativas mediáticas de carácter alarmista o por percepciones informales transmitidas en el entorno social; y, en segundo lugar, la sucesión de reformas como el aumento de la edad de jubilación o el endurecimiento de los requisitos de cotización, se interpreta por parte de la juventud como un desplazamiento constante de las “metas” a cumplir, reforzando la idea de que las condiciones de acceso se endurecerán aún más en el futuro.

Por ende, la noción de exclusión previsional en este contexto no se limita a un riesgo cuantificable de no alcanzar una pensión contributiva, sino que incorpora una dimensión subjetiva y simbólica referida a la sensación de no ser considerado/a plenamente dentro del pacto intergeneracional que sustenta el sistema, percepción que se ve agravada, por un lado, por la precariedad y movilidad laboral y, por otro, por la constatación de que las

³⁸ Díaz Mordillo, M.^a. A., “La Seguridad Social no es sólo cosa de boomers: la juventud en el Pacto de Toledo”, en AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Dir.), *La encrucijada de las pensiones del sistema español de seguridad social: el nuevo Pacto de Toledo y su desarrollo legislativo: VI Congreso Internacional y XIX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Murcia, Laborum, 2022, pág. 395.

decisiones políticas sobre el sistema se toman con escasa participación directa de las nuevas generaciones, pese a que son ellas quienes deberán sostenerlo durante más tiempo. Así, la exclusión previsional adquiere un carácter doble: material, por la posible o incluso “esperada” insuficiencia de prestaciones sociales, y político-simbólico, por la ausencia de mecanismos de inclusión y representación en la toma de decisiones.

Ello se refleja en los datos de la encuesta realizada por Sigma Dos para el periódico El Mundo³⁹, donde el 47,8 % de los/as jóvenes de entre 18 y 29 años cree que no va a recibir una pensión pública de jubilación cuando llegue a la vejez (siendo reseñable también el dato de que un 17,3 % no lo sabe o prefiere no responder). No obstante, este pesimismo no se limita a las edades más tempranas en la vida laboral, sino que también se extiende y empeora en el grupo poblacional de entre 30 y 44 años, donde un 52,7 % considera que no adquirirá una pensión pública y solo un 31 % la espera.

Este hecho evidencia con cierta claridad que la desconfianza hacia la capacidad del sistema público para garantizar una pensión de jubilación no se circunscribe en exclusiva a los/as jóvenes en el sentido más estricto del término, lo que refuerza nuestra idea de no limitar a una determinada edad el concepto de “juventud”, sino que debe ser abordado de manera más flexible, de tal forma que abarque a quienes, aunque superen los 30 años, comparten problemáticas estructurales similares en una serie de materia comunes (como el empleo, la vivienda y la estabilidad en general).

En ese sentido, el hecho de que la percepción de inseguridad sea incluso mayor en un grupo que ya cuenta con más experiencia laboral y recorrido contributivo sugiere que la desafección no es solo fruto de un pensamiento impaciente o inexperto, sino que responde a diagnósticos más asentados sobre la evolución del sistema. Únicamente a partir de los 45 años y hasta los 65 se observa un descenso notable de esta desconfianza (con un 26,4 % que cree que no recibirá pensión), lo que indica que la cercanía a la jubilación así como la consolidación laboral actúan como factores de moderación en las expectativas.

³⁹ Iriarte, M., *La mitad de los jóvenes cree que no cobrará una pensión pública cuando se jubile*, Periódico El Mundo, 2025. Disponible en: <https://www.elmundo.es/espana/encuestas/2025/01/02/6776ca2a21efa0627a8b4592.html>.

Esta percepción de inseguridad encuentra correlato en los resultados de un estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) sobre edadismo⁴⁰, en el que se expresa que los principales problemas actuales que tienen los/as jóvenes en España (pregunta 4R) son: el precio de la vivienda (13,2 %), la precariedad de los empleos (13,0 %), las dificultades para independizarse (12,1 %), el futuro incierto (12,0 %), el paro, la falta de empleo (11,2 %), los salarios bajos (9,5 %), las condiciones de acceso a la vivienda (7,6 %), la apatía y falta de interés y compromiso social y/o político (5,8 %), la falta de vivienda (4,7 %), la falta de oportunidades profesionales (4,0 %), etc. Al agrupar las categorías relacionadas con el empleo, se constata que cerca del 40 % de las respuestas apuntan a la precariedad laboral como el mayor desafío de la juventud.

Esta realidad socioeconómica nos hace reflexionar acerca de la existencia de una lógica circular, de tal forma que la inestabilidad laboral reduce la capacidad contributiva presente, lo que a su vez refuerza la percepción de que la protección previsional futura será insuficiente o inexistente. Por tanto, no sorprende que consideren que las medidas más valoradas que deberían llevarse a cabo por parte de los poderes públicos para mejorar la vida de la juventud (pregunta 7), según su prioridad en una escala de 0 a 10, sean las siguientes: garantizarles empleo y sueldo de calidad (8,91), asegurar alquileres de casas económicamente accesibles (8,69), mejorar las ayudas y recursos para formar una familia (8,49), aumentar las políticas de igualdad de género (7,76), mejorar las políticas de salud sexual (7,61), aumentar las políticas de educación afectivo-sexual (7,54) y mejorar la oferta de ocio para jóvenes (7,25). La jerarquía de estas prioridades muestra que la demanda de seguridad tanto económica como habitacional se sitúa en el núcleo de las preocupaciones de la población con respecto a la juventud, siendo la base sobre la que se construyen otras aspiraciones de desarrollo vital.

Asimismo, la encuesta también introduce un matiz relevante sobre la percepción del riesgo de exclusión social (pregunta 9), pues si bien el 34,7 % cree que la juventud está más expuesta a esta situación que las personas mayores, la mayoría (59,5 %) opina lo contrario, cuando la realidad es que si bien puede afectar a personas de cualquier edad, la juventud es especialmente vulnerable por su menor experiencia, menor capital acumulado

⁴⁰ Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), *Edadismo. Avance de resultados (Estudio núm. 3493)*, 2025. Disponible en: https://www.cis.es/documents/d/cis/es3493marMT_a.

y mayores barreras de acceso a recursos y oportunidades⁴¹, de tal forma que este desfase entre percepción y realidad puede dificultar la generación de consensos sociales amplios para priorizar políticas juveniles en la agenda pública.

En la misma línea, un 39,7 % de las personas encuestadas considera que existe mayor preocupación en la opinión pública por la situación económica de las personas mayores que de las jóvenes (pregunta 10), frente a un 52,1 % que considera que no, lo cual sugiere que, aunque no existe una percepción unánime de desatención hacia la juventud, sí hay un sector significativo que detecta un desequilibrio en el foco de las políticas y el debate social, lo que podría contribuir a reforzar la sensación de exclusión simbólica entre las nuevas generaciones.

En conjunto, estos resultados muestran que la desconfianza juvenil hacia el sistema de pensiones no puede analizarse de forma aislada del contexto socioeconómico en el que se insertan estas generaciones, de tal forma que la precariedad laboral, las dificultades de acceso a la vivienda y la percepción de un futuro incierto configuran un entorno que erosiona las expectativas previsionales y alimenta un sentimiento de marginación, tanto material como política. Además, se observa cómo la amplitud etaria del fenómeno, que afecta a colectivos más allá de la juventud estrictamente definida, exige repensar las categorías analíticas y las políticas públicas, de modo que se aborden de forma integral las causas estructurales que minan la confianza y la legitimidad del sistema.

2. El papel de la educación y la transparencia institucional como pilares para el fortalecimiento de la legitimidad del sistema

La legitimidad del sistema público de pensiones, al igual que cualquier otra institución democrática, no se sustenta únicamente en su capacidad financiera o el equilibrio actuarial de sus cuentas, sino que también en la confianza social que sea capaz de generar, la cual se ve reforzada cuando las instituciones actúan con criterios de transparencia y cuando la ciudadanía dispone de un nivel adecuado de educación previsional que le permita evaluar, comprender y participar de manera informada en el debate sobre su configuración y su sostenibilidad. La realidad es que *“nadie puede confiar en lo que no conoce”*, por lo que

⁴¹ Álvarez Cortés, J. C., “Los jóvenes ante el sistema de protección social español...”, op. cit. pág. 50.

“sin transparencia no se puede confiar en las instituciones públicas”⁴², y aunque esta sea necesaria, no es suficiente; las administraciones públicas deben actuar con eficiencia, respetar los derechos y elaborar mecanismos de rendición de cuentas claros para construir una legitimidad duradera.

En concreto, en cuanto al sistema de pensiones, ello implica proporcionar información clara, accesible y comprensible para la ciudadanía sobre su funcionamiento, condiciones de acceso, evolución normativa, sostenibilidad financiera y condiciones de suficiencia, por lo que cualquier reforma debe mejorar la transparencia y la predictibilidad del sistema para otorgar certidumbre a la ciudadanía (y, especialmente, a la juventud), lo que facilitará la toma de decisiones prudentes en materia de ahorro, empleo y jubilación⁴³, en lugar de generar escepticismo y desconfianza plena hacia el mismo.

Ello implica no solamente publicar los datos financieros o actuariales, sino también ofrecer explicaciones pedagógicas sobre las reformas, sus efectos distributivos así como las proyecciones de largo plazo, adaptadas a diferentes segmentos de la población, de tal manera que se mitiga la opacidad técnica que con frecuencia suele rodear las cuestiones previsionales, evitando que el desconocimiento o la complejidad normativa se traduzcan en desconfianza. En este sentido, conviene resaltar “la importancia del derecho de acceso a la información, como mecanismo generador de transparencia”⁴⁴, la cual alcanza su máxima eficacia cuando se articula con la formulación de políticas públicas educativas orientadas a dotar a la ciudadanía (y, especialmente a las generaciones más jóvenes) de competencias para interpretar dicha información, contextualizarla y comprometerse con el sistema, contribuyendo a transformar a la juventud de un sujeto pasivo de las reformas a un actor activo en su diseño y defensa, lo que se acerca al concepto de gobierno abierto al fomentar la participación de las partes interesadas en la toma de decisiones⁴⁵.

⁴² Blanes Climent, M. Á., “La confianza en las instituciones públicas”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 14, 2022, pág. 17.

⁴³ Hernández de Cos, P., *El sistema de pensiones en España: una actualización tras el impacto de la pandemia. Contribución del Banco de España a los trabajos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. 2 de septiembre de 2020*, Madrid, Banco de España. Documentos Ocasionales, núm. 2106, 2021, pág. 19.

⁴⁴ Abad Alcalá, L., “Transparencia y rendición de cuentas ante la crisis de legitimidad del Estado democrático”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 16, 2023, pág. 150.

⁴⁵ Génesis Chavez-Macías, G. y Yandry Mantuano Zambrano, Y., “Participación ciudadana como premisa de transparencia en el ciclo de formulación de políticas públicas. Aportes de los paradigmas gobierno abierto y gobernanza”, *593 Digital Publisher CEIT*, vol. 9, núm. 4, 2024, pág. 270.

Asimismo, además de constituir una herramienta esencial para dotar a la juventud de una mayor capacidad de reflexión y análisis crítico acerca del sistema de pensiones y su viabilidad, el fortalecimiento de la educación (incluida la formación profesional) resulta fundamental para su adecuada alineación con las demandas actuales del mercado laboral. Esta coherencia entre oferta formativa y necesidades productivas no solo contribuirá a mejorar las condiciones de trabajo de las nuevas generaciones sino que también facilitará una transición más eficiente desde el ámbito educativo al laboral⁴⁶, siendo precisamente en este proceso de inserción donde se concentran algunas de las mayores dificultades para la juventud, entre ellas la proliferación y persistencia de ciertos modelos encubiertos de empleo precario, como ocurre con determinadas modalidades de prácticas y becas⁴⁷, que limitan la estabilidad y la acumulación de derechos laborales y contributivos desde las primeras etapas de la vida profesional, lo que en cierta medida ha venido a corregir el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones (nueva disposición adicional quincuagésima segunda en la Ley General de la Seguridad Social).

Así, solamente una estrategia combinada (que vincule una administración transparente, eficiente y abierta, con una ciudadanía instruida y proactiva) podrá ayudar a revitalizar la legitimidad del sistema de pensiones, por lo que el fortalecimiento tanto institucional como educativo ya no operan de forma aislada, sino como elementos complementarios, ya que la transparencia genera información, la educación la hace significativa, y ambas ayudarán a reconstruir la confianza intergeneracional en el modelo público de protección social.

⁴⁶ Sobre la necesidad de reforzar las políticas públicas educativas y de formación profesional, véase: Vila Tierno, F., “Empleo juvenil y pensiones futuras: ¿precariedad o esperanza?”..., op. cit. pág. 23; y, Álvarez Cortés, J. C., “Los jóvenes ante el sistema de protección social español...”, op. cit. pág. 50.

⁴⁷ Ortega Lozano, P. G., “Propuestas para una adecuada y justa protección social de los becarios”, en AA.VV. (Illueca Ballester, H., Dir.), *Trabajo y seguridad social de la juventud. I Jornadas ITSS/AESSS: Actualizado con las últimas reformas legislativas en materia laboral y de seguridad social*, Murcia, Laborum, 2022, págs. 243-271.

V. LAS REFORMAS MÁS RECIENTES PARA GARANTIZAR LA EQUIDAD INTERGENERACIONAL Y LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES ESPAÑOL

El análisis de las reformas más recientes del sistema público de pensiones en España no puede desligarse del marco de consenso político e institucional representado por el Pacto de Toledo que, desde su creación en 1995, ha sido una comisión parlamentaria permanente que ha elaborado continuas recomendaciones destinadas a la garantía de la sostenibilidad y suficiencia del sistema⁴⁸, procurando aislar el debate previsional de las coyunturas políticas inmediatas. En concreto, su último informe de 2020 compuesto por 22 recomendaciones⁴⁹, introdujo la Recomendación 17, que reconoce expresamente la inserción laboral juvenil como una cuestión crítica para la viabilidad futura del modelo contributivo, reconocimiento que implica asumir que la precariedad laboral de las nuevas generaciones (caracterizada por altas tasas de temporalidad, parcialidad y salarios bajos) no es un fenómeno marginal, sino un factor estructural con capacidad para comprometer la financiación y legitimidad intergeneracional del sistema.

En coherencia con esta orientación, las reformas recientes han buscado conjugar la estabilidad financiera con el refuerzo de la equidad intergeneracional, implementando mecanismos que pretenden anticipar o paliar los efectos del envejecimiento demográfico y mejorar las condiciones de acceso de la juventud al mercado de trabajo. Entre ellas, destacan dos medidas de especial relevancia: el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) y la reconfiguración de la jubilación parcial con contrato de relevo a raíz del Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, que abre nuevas vías de conexión o vínculo entre el relevo generacional y la continuidad del empleo.

En concreto, el MEI, introducido por la Ley 21/2021 y modificado por el Real Decreto-ley 2/2023, sustituye al anterior factor de sostenibilidad e incorpora un enfoque solidario y preventivo, que consiste en una cotización adicional de carácter finalista⁵⁰, inicialmente

⁴⁸ Monereo Pérez, J. L. y Rodríguez Iniesta, G., “El Pacto de Toledo 25 años después: (a propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 25, 2020, pág. 17.

⁴⁹ De la Fuente Lavín, M., “El Pacto de Toledo y la política de pensiones: recorte del gasto, contributividad y financiación”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 28, 2021, pág. 241.

⁵⁰ Moreno Romero, F., “El principio de solidaridad intergeneracional en el ámbito...”, op. cit. pág. 47.

del 0,6 % sobre la base de contingencias comunes (0,5 % a cargo de la empresa y 0,1 % a cargo de la persona trabajadora), que se incrementará progresivamente hasta alcanzar el 1,2 % en 2030, manteniéndose hasta 2050. Estos recursos se destinan exclusivamente a reforzar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, con el objetivo de anticipar cierta liquidez para afrontar el incremento de gasto que supondrá la jubilación masiva de la generación del “*baby boom*”. A tal respecto, su carácter no contributivo individual (al no generar derechos para quien cotiza⁵¹) refuerza su dimensión colectiva, distribuyendo de forma más equilibrada el esfuerzo entre generaciones, aunque lo cierto es que su eficacia está condicionada a la solidez del mercado laboral, especialmente en lo relacionado con la incorporación y estabilidad del empleo juvenil, cuya debilidad estructural limita la capacidad recaudatoria y, con ello, el potencial del propio MEI.

Por su parte, la jubilación parcial con contrato de relevo ha sido objeto de una reforma sustancial mediante el Real Decreto-ley 11/2024, una medida concebida para facilitar una retirada progresiva del empleo y fomentar la renovación generacional en las plantillas, lo que amplía la posibilidad de anticipar la jubilación parcial hasta tres años antes de la edad ordinaria, bajo determinados requisitos de cotización y jornada. La reforma refuerza las garantías laborales de la persona trabajadora relevista (habitualmente, una persona joven), exigiendo su contratación indefinida y a tiempo completo, con mantenimiento durante al menos dos años tras la jubilación plena de la persona relevada, lo que pretende garantizar simultáneamente unas condiciones de empleo estables para la juventud y mantener la contribución al sistema de las personas que reducen su jornada, favoreciendo un tránsito ordenado entre generaciones. Sin embargo, es cierto que el aumento de los costes por parte de las empresas que conllevan esta modalidad puede actuar como barrera para su generalización, especialmente en pequeñas y medianas empresas, lo que exige llevar a cabo un seguimiento y un posible ajuste de incentivos.

Ambas reformas, guiadas por las recomendaciones del Pacto de Toledo, representan intentos complementarios de abordar el desafío intergeneracional desde perspectivas distintas, por un lado, el MEI como instrumento financiero de previsión y solidaridad y,

⁵¹ Aguilera Izquierdo, R. y Gil Plana, J., “El fondo de reserva de la seguridad social y el mecanismo de equidad intergeneracional”, en AA.VV. (Monereo Pérez, J. L. y Moreno Romero, F., Dirs.), *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social, Libro homenaje al profesor Tortuero Plaza*, Editorial Laborum, 2024, págs. 139-153.

por otro, la jubilación parcial con contrato de relevo como herramienta de conexión directa entre generaciones en el mercado laboral. No obstante, su efectividad dependerá de factores externos al propio ámbito previsional, como la creación de empleo de calidad, la mejora de la densidad contributiva, la adecuación de la formación a las demandas de producción y la generación de confianza ciudadana mediante transparencia y estabilidad normativa; sin los que, incluso las reformas técnicamente más sólidas, corren el riesgo de no cumplir sus objetivos y de perpetuar la brecha de expectativas entre las generaciones que hoy sostienen el sistema y aquellas que lo perciben como un sistema incierto.

VI. REFLEXIONES FINALES

La sostenibilidad del sistema público de pensiones español constituye, en la actualidad, uno de los desafíos más complejos de nuestro Estado social y democrático de Derecho, no solo por las tensiones financieras derivadas de los desequilibrios demográficos, sino también por las transformaciones estructurales del mercado de trabajo que afectan, de manera particularmente intensa, a las nuevas generaciones.

En ese sentido, este estudio ha permitido constatar que la juventud desempeña un papel doblemente relevante, como potencial futuro colectivo beneficiario de prestaciones y, sobre todo, como sujeto activo cuya aportación contributiva resulta imprescindible para el sostenimiento económico y social del sistema en el presente. Sin embargo, existe una contradicción de fondo, en tanto se exige de la juventud un papel central en la financiación del modelo de reparto, pero se le ofrece un contexto socioeconómico y laboral que limita de forma objetiva su capacidad de cumplir dicha función. En concreto, las elevadas tasas de temporalidad y parcialidad involuntarias, los salarios bajos, las trayectorias laborales discontinuas, la sobrecualificación sin una adecuación con las necesidades del mercado, una movilidad laboral en su mayoría forzada y la persistencia de tasas de desempleo muy superiores a la media europea, en un contexto demográfico marcado por el envejecimiento poblacional y la baja natalidad, generan un panorama que no solo dificulta la acumulación de carreras contributivas completas, sino que disminuye la confianza de la juventud en que el sistema pueda responder a sus necesidades vitales en el futuro.

Este distanciamiento entre la juventud y el sistema previsional constituye un riesgo sistémico, puesto que compromete la cohesión intergeneracional sobre la que se asienta el modelo de reparto, de tal manera que si la generación que se supone ha de sostener el sistema considera que no obtendrá del mismo una protección suficiente, el pacto social implícito en la Seguridad Social puede verse seriamente debilitado. Por ello, la respuesta institucional no puede limitarse a ajustes técnicos o a reformas paramétricas de alcance limitado, sino que se requiere una estrategia estructural, sostenida en el tiempo y con un marcado enfoque generacional.

Las reformas más recientes constituyen avances relevantes, entre las que destacan el Mecanismo de Equidad Intergeneracional y la reconfiguración de la jubilación parcial con contrato de relevo, consistiendo la primera en la introducción de un mecanismo financiero preventivo, basado en una cotización adicional finalista destinada a reforzar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, mientras que la segunda tiene como finalidad facilitar una transición ordenada entre generaciones en el mercado de trabajo, asegurando condiciones de empleo estables para la persona relevista que, habitualmente, suele ser una persona joven. A tal respecto, ambas medidas encuentran sus límites si no se integran con políticas públicas más amplias, dirigidas a garantizar empleo de calidad, promover la estabilidad contractual, equilibrar el sistema educativo con las demandas productivas y facilitar la conciliación entre la vida laboral y familiar, siendo esta la única forma de poder maximizar los beneficios de dichos instrumentos y de reforzar la confianza de la juventud en el sistema.

Por otro lado, el fortalecimiento del principio de contributividad exige una revisión de sus mecanismos de aplicación para adaptarlos a trayectorias laborales que cada vez son más discontinuas, lo que implica repensar la protección social desde una lógica que no penalice de forma estructural a quienes experimentan períodos de desempleo, movilidad forzada o empleos de corta duración, con el fin de evitar que el modelo reproduzca o, incluso amplifique, las desigualdades existentes. Asimismo, la transparencia institucional y la educación previsional se presentan como herramientas imprescindibles para reconstruir la legitimidad del sistema, en el sentido de que un modelo incomprensible u opaco para la ciudadanía, y especialmente para la juventud, refuerza la distancia y la desconfianza. Por el contrario, un sistema que comunica de forma clara, accesible y

adaptada sus condiciones, reformas y proyecciones, acompañado de una ciudadanía que esté formada para interpretar esa información y participar en el debate público, contribuirá a la restauración del vínculo cívico así como a la corresponsabilidad intergeneracional.

En definitiva, garantizar la viabilidad futura del sistema público de pensiones requiere entender que la juventud no es un destinatario pasivo y lejano, sino un actor presente cuya inclusión efectiva y estable en el mercado laboral constituye una condición “*sine qua non*” para preservar la suficiencia, la equidad y la solidaridad que lo caracterizan. Por ende, la respuesta a este desafío ha de ser necesariamente integral y pluridimensional, reforzando los ingresos del sistema sin menoscabar la suficiencia de las prestaciones, mejorando la calidad y estabilidad del empleo juvenil, promoviendo un marco formativo alineado con las necesidades productivas, facilitando el acceso a la vivienda y asegurando en la medida de lo posible la conciliación, todo ello en un contexto de transparencia, participación y compromiso institucional. Solo así podrá garantizarse que el pacto social que sustenta el sistema de pensiones siga siendo legítimo y operativo para las generaciones presentes y futuras, proyectando su viabilidad más allá de las coyunturas inmediatas y consolidando su papel como pilar esencial del Estado social y democrático de Derecho.

VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Abad Alcalá, L., “Transparencia y rendición de cuentas ante la crisis de legitimidad del Estado democrático”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 16, 2023.

Aguilera Izquierdo, R. y Gil Plana, J., “El fondo de reserva de la seguridad social y el mecanismo de equidad intergeneracional”, en AA.VV. (Monereo Pérez, J. L. y Moreno Romero, F., Dirs.), *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social, Libro homenaje al profesor Tortuero Plaza*, Editorial Laborum, 2024.

Álvarez Cortés, J. C., “Los jóvenes ante el sistema de protección social español: el papel de la Seguridad Social”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 33, 2025.

Amaadachou Kaddur, F., “Jóvenes y migraciones (Europa y España): inmigración, emigración. Retorno de los jóvenes emigrantes españoles”, en AA.VV. (Moreno Vida, M.^a N., López Insua, B. M. y Monereo Pérez, J. L., Dirs.), *Empleo de los jóvenes ante*

las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía en el marco estatal y europeo, Laborum, 2025.

Blanes Climent, M. Á., “La confianza en las instituciones públicas”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 14, 2022.

Cabrera Rodríguez, L. J. y Hernández Goya, Á., “Juventud, Formación y Empleo en España”, en AA.VV. (Cabrera Rodríguez, L. J., Coord.), *Sociología de la Educación. Desigualdad social, política educativa, experiencias escolares y trayectorias juveniles de vida*, Monografies & Aproximacions. Universitat de València, Valencia, núm. 14, 2019.

De la Casa Quesada, S., “La multidiscriminación laboral. Techos de cristal y muros invisibles por orientación sexual y género”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 10, 2025, págs. 77-112.

De la Fuente Lavín, M., “El Pacto de Toledo y la política de pensiones: recorte del gasto, contributividad y financiación”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 28, 2021.

Del Val, D. y García Arenas, J., “¿De qué formas se ha garantizado la sostenibilidad en otros sistemas de pensiones?”, *La edad de oro de los baby boomers: retos y oportunidades*, Caixabank Research, 2023.

Díaz Mordillo, M.^a. A., “La Seguridad Social no es sólo cosa de boomers: la juventud en el Pacto de Toledo”, en AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., Dir.), *La encrucijada de las pensiones del sistema español de seguridad social: el nuevo Pacto de Toledo y su desarrollo legislativo: VI Congreso Internacional y XIX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Murcia, Laborum, 2022.

Esteve Palós, A., Devolder, D., Rentería Pérez, E. y Blanes, A., “La sostenibilidad demográfica del sistema de pensiones en España”, *Panorama social*, núm. 28, 2018.

Génesis Chavez-Macías, G. y Yandry Mantuano Zambrano, Y., “Participación ciudadana como premisa de transparencia en el ciclo de formulación de políticas públicas. Aportes de los paradigmas gobierno abierto y gobernanza”, *593 Digital Publisher CEIT*, vol. 9, núm. 4, 2024.

Guner, N., “Transiciones demográficas: pasado y presente”, *Papeles de economía española*, núm. 176, 2023.

Hernández de Cos, P., *El sistema de pensiones en España: una actualización tras el impacto de la pandemia. Contribución del Banco de España a los trabajos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo*. 2 de septiembre de 2020, Madrid, Banco de España. Documentos Ocasionales, núm. 2106, 2021.

Llobet Dalmases, J., “La sostenibilidad del sistema de pensiones en España: desafíos y propuestas”, *Blog de Estudios de Economía y Empresa*, Universitat Oberta de Catalunya (UOC), 2024.

Maldonado Molina, J. A., “La reforma de las pensiones de 2023: ¿conciliación de sostenibilidad financiera y social?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 475, 2023.

Martínez Delgado, F., “Movilidad del talento en España”, *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 119, 2018.

Mestres Domènech, J., “El envejecimiento de la población española y su impacto macroeconómico”, *Papeles de economía española*, núm. 161, 2019.

Mingorance Arnaiz, A. C. y Pampillón Olmedo, R., “Desajustes entre la oferta y la demanda de mano de obra: el nuevo panorama laboral español”, *Economistas*, núm. 117, 2022.

Molina Hermosilla, O., “Apoyo activo para el empleo: paquete de apoyo al empleo juvenil”, *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 168, 2023.

Monereo Pérez, J. L., “La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad económica y social”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 3, 2021.

Monereo Pérez, J. L. y López Insua, M.^a B., *La protección socio laboral de los jóvenes: construyendo un futuro*, Atelier, Barcelona, 2023.

Monereo Pérez, J. L. y Rodríguez Iniesta, G., “El Pacto de Toledo 25 años después: (a propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 25, 2020.

Moreno Romero, F., “El principio de solidaridad intergeneracional en el ámbito de la Seguridad Social y su renovación como elemento básico de nuestro sistema de reparto”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 33, 2025.

Moreno Vida, M.^aN., “El modelo Europeo de capacitación y competencias para el empleo en el contexto de la revolución digital”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 11 (Extraordinario), 2025, págs. 81-110.

Navas González, R., “La legislación laboral y las condiciones de trabajo a principios del siglo XX”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, núm. 5, 2022.

Ortega Lozano, P. G., “Propuestas para una adecuada y justa protección social de los becarios”, en AA.VV. (Illueca Ballester, H., Dir.), *Trabajo y seguridad social de la juventud. I Jornadas ITSS/AESSS: Actualizado con las últimas reformas legislativas en materia laboral y de seguridad social*, Murcia, Laborum, 2022.

Rico Letosa, S., “Los principios de contributividad y proporcionalidad en el cálculo de la pensión de jubilación: un camino hacia la reducción de la protección”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 57, 2000, págs. 113-136.

Ruesga Benito, S. M., “¿Cómo financiar unas pensiones públicas suficientes?”, *Temas para el debate*, núm. 263, 2016.

Sánchez Fernández, J. y Sánchez Maldonado, J., “El sistema de pensiones en España. Situación actual y perspectivas a corto y medio plazo”, *Revista de estudios regionales*, núm. 131, 2024.

Santos Ortega, A., “Fuga de cerebros y crisis en España: los jóvenes en el punto de mira de los discursos empresariales”, *Areas: Revista internacional de ciencias sociales*, núm. 32, 2013.

Vila Tierno, F., “Algunas impresiones sobre el Acuerdo Social de 31 de julio de 2024 en materia de pensiones y la sostenibilidad del sistema”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 9, 2024.

Vila Tierno, F., “Empleo juvenil y pensiones futuras: ¿precariedad o esperanza?”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 33, 2025.

Vila Tierno, F., Montes Adalid, G. M.^a y Castro Medina, R., “Jóvenes y contratación temporal (artículo 15 del ET y normas complementarias)”, en AA.VV. (Moreno Vida, M.^a N., López Insua, B. M. y Monereo Pérez, J. L., Dirs.), *Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía en el marco estatal y europeo*, Laborum, 2025.

Villar Cañada, I. M., “La garantía de la sostenibilidad integral como objetivo esencial en el sistema de pensiones: también, y más aún, en épocas de crisis”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 8, 2024.

Capítulo 9

Jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el abuso de la contratación temporal en el sector público español: impacto en la juventud trabajadora¹

GLORIA MARÍA MONTES ADALID

Profesora Ayudante Doctora (Acreditada a Permanente Laboral) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Málaga

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA ESTRUCTURAL DE LA TEMPORALIDAD EN ESPAÑA. II. MARCO NORMATIVO NACIONAL Y EUROPEO. III. JURISPRUDENCIA RECIENTE DEL TJUE SOBRE EL ABUSO DE LA CONTRATACIÓN TEMPORAL EN EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL. 1. STJUE de 22 de febrero de 2024: conversión a fijo como sanción efectiva. 2. STJUE de 13 de junio de 2024: matices sobre la aplicabilidad del Derecho nacional. 3. Conclusiones del Abogado General (C-418/24, Obadal, 9 de octubre de 2025). 4. El espejo nacional: dos jurisdicciones, un mismo vacío. IV. EL IMPACTO SOBRE LA JUVENTUD TRABAJADORA EN EL SECTOR PÚBLICO. V. REFLEXIONES CRÍTICAS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO. VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA ESTRUCTURAL DE LA TEMPORALIDAD EN ESPAÑA

No es ningún secreto que España se sitúa entre los países de la Unión Europea con mayores niveles de temporalidad, tanto en el sector privado como en el sector público, donde la precariedad laboral ha mostrado una notable resistencia al cambio. Dicho de forma llana: llevamos años conviviendo con la temporalidad como si fuera un rasgo “natural” de nuestro mercado de trabajo.

¹ El presente trabajo es fruto de las investigaciones realizadas en el marco del Instituto Universitario de Investigación sobre “Juventud, mercado de trabajo inclusivo y protección jurídico-social y económica” (JUVUMA) y de varios proyectos y grupos de investigación: Proyecto Estatal de I+D+i “La sostenibilidad del Sistema de Pensiones en contextos de reformas e inestabilidad económica” (ref. PID2022-140298NB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades; Proyecto de I+D+i “Hacia una transición digital, ecológica y justa en las nuevas relaciones laborales” (ref. B1-2023_031), financiado por el Plan Propio de Investigación de la Universidad de Málaga; y Grupo SEJ-347 sobre “Políticas de empleo, igualdad e inclusión social”, financiado por la Junta de Andalucía.

Con este panorama, no es extraño que distintas reformas hayan intentado atajar el problema —aunque en el caso del empleo público, con escasos resultados tangibles—.

En este sentido, el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo², ha supuesto una transformación sustancial del empleo privado³ —al introducir la presunción de contrato indefinido en el art. 15.1 del Estatuto de los Trabajadores⁴ (en adelante, ET) y limitar de forma estricta los supuestos de temporalidad⁵—.

Mientras tanto, en el empleo público, la sensación es otra: las reformas llegan, pero la temporalidad parece quedarse. La problemática endémica de la temporalidad en el empleo público, diversas reformas normativas, que se analizarán en el epígrafe dedicado al marco normativo, han tratado de dar respuesta a esta situación, culminando en la aprobación de la Ley 20/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público⁶, que trató de responder a la presión normativa y judicial, tanto interna como comunitaria, estableciendo mecanismos excepcionales de estabilización y límites

² BOE, núm. 313, de 30/12/2021.

³ Los datos más recientes confirman una transformación estructural en el mercado laboral español. Durante el mes de mayo se registraron 1.328.983 contratos, de los cuales 552.697 fueron de carácter indefinido, lo que representa el 41,6 % del total. Este porcentaje consolida la tendencia iniciada con la reforma laboral de 2021 (Real Decreto-ley 32/2021), que buscaba reducir la temporalidad y fomentar la estabilidad en el empleo.

El análisis de la serie histórica muestra una progresión muy significativa: en 2012, los contratos indefinidos apenas suponían un 10 % del total, y durante casi una década —entre 2013 y 2021— se mantuvieron en torno al 8 %-10 %. Sin embargo, a partir de 2022, coincidiendo con la entrada en vigor de la reforma, el porcentaje se multiplicó por más de cuatro, alcanzando el 44,5 % y manteniéndose en niveles similares en los años siguientes (43-44 % entre 2023 y 2025).

Estos datos evidencian que, tras cuatro años de aplicación de la nueva normativa, se ha consolidado un cambio de modelo en la contratación, caracterizado por un incremento sostenido del empleo indefinido y una reducción significativa de la temporalidad, cumpliéndose así uno de los principales objetivos de la reforma laboral. (Ministerio de Trabajo y Economía Social <https://prensa.mites.gob.es/webPrensa/listado-noticia/noticia/4447> y Gómez Salado, M.A., Arrondo Asensio, C. M. e Iturrizaga, I. M., “Derecho del Trabajo”, en AA.VV. (Gómez Salado, M. A., Montes Adalid, G. M., Castro Medina, R., Cabello Roldán, A. Dirs.), *Aproximación al Derecho Laboral y Seguridad Social para jóvenes*, 2025, pág. 182.

⁴ BOE, núm. 255, de 24/10/2015

⁵ Para mayor abundamiento sobre la reforma, vid. Montes Adalid, G. M., “Una mirada a la reforma laboral: Luces y sombras del Real Decreto-Ley 32/2021”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, ISSN-e 2660-437X, núm. 4, 2022, págs. 383-392.

⁶ BOE, núm. 312, de 29/12/2021.

temporales a la duración de los nombramientos. A través de esta normativa, España asumió el compromiso de reducir el porcentaje de contratos de duración determinada en el empleo público por debajo del 8 %⁷, en consonancia con los objetivos de eficiencia y estabilidad laboral recogidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁸, meta que responde a la necesidad de garantizar una gestión más sostenible de los recursos humanos en las Administraciones Públicas y de corregir los elevados niveles de temporalidad estructural que se han mantenido durante años. No se trata, por tanto, de un objetivo impuesto por la Unión Europea⁹, sino de un compromiso adquirido por el propio Estado español en el marco de las reformas vinculadas a dicho plan.

Pese a ello, la temporalidad sigue campando a sus anchas y la realidad sigue desbordando la norma. Los datos actuales muestran que España continúa presentando índices de temporalidad en el sector público muy superiores al objetivo establecido, especialmente en ámbitos como la sanidad, la educación y servicios sociales¹⁰, lo que ha impulsado la adopción de medidas específicas para corregir esta situación y avanzar hacia una mayor estabilidad en el empleo público.

Esta desviación sostenida respecto al objetivo europeo ha motivado reiteradas advertencias e intervenciones judiciales por parte de las instituciones comunitarias, en un contexto donde la adecuación del marco normativo nacional al derecho europeo resulta cada vez más cuestionada y será objeto de valoración en las siguientes secciones. A este

⁷ El alcance de los procesos de estabilización también incluye a las sociedades mercantiles públicas, las entidades públicas empresariales, así como a las fundaciones y consorcios que forman parte del sector público (Disposición adicional séptima).

⁸ Disponible en: <https://planderecuperacion.gob.es/>. En concreto, el componente 11, relativo a Modernización de las Administraciones públicas.

⁹ Pero sí vinculado a los fondos *Next Generation EU*. Vid. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-recovery-plan/>. El denominado «Next Generation EU», tiene el objetivo de impulsar la economía europea y respaldar las transiciones ecológica y digital, fortaleciendo la resiliencia de Europa y preparándola para los desafíos futuros. Es, en sí mismo, es un instrumento de recuperación temporal con un presupuesto de más de 800 000 millones de euros, diseñado para abordar los impactos económicos y sociales causados por la pandemia de COVID-19. Su objetivo es transformar Europa en una región más ecológica, digital, resiliente y preparada para dar solución a los desafíos actuales y futuros.

¹⁰ Señala Nevado-Batalla Moreno, P. T., La temporalidad en el empleo público como fallo activo en la administración”, *Documentación Administrativa*, 8, 2021, pág. 124, que, en numerosos casos, la ciudadanía termina convirtiéndose en una “víctima pasiva” de las disfunciones que genera la temporalidad en el empleo público, las cuales afectan la calidad de los servicios prestados. Esto se debe al poco interés y la falta de actitud crítica que muestran frente a la gestión y organización de dichos servicios.

respecto, podemos señalar que la evolución del régimen de empleo público en España ha estado marcada por una dependencia constante de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en materia de temporalidad. Las decisiones del TJUE han actuado como un referente interpretativo y correctivo frente a las deficiencias del ordenamiento nacional en la prevención y sanción del abuso en la contratación temporal dentro del sector público¹¹.

Dentro de este escenario, cabe apuntar que la elevada proporción de trabajadores temporales en el empleo público afecta a la totalidad del personal de las administraciones, sin distinción del tipo de vínculo jurídico que mantengan —ya sea funcionarial, laboral o eventual—. Las razones que explican este incremento son diversas y de naturaleza multifactorial, lo que dificulta encontrar una solución única que satisfaga a todos los actores implicados: las propias administraciones empleadoras, las organizaciones sindicales y los trabajadores afectados —funcionarios interinos y personal laboral temporal—. A ello se suma la preocupación de los jóvenes recién titulados de Formación Profesional y de universidades, quienes ven reducidas sus oportunidades de acceso al empleo público debido a los procesos de estabilización en marcha¹². Todo ello perpetúa un modelo de inserción profesional precarizado para toda una generación, cuyo acceso inicial a la función pública se produce en gran parte a través de fórmulas con limitación en el tiempo, como interinidades, programas subvencionados o vinculados a proyectos de duración limitada.

Los datos del cuarto trimestre de 2023 son reveladores: el sector público español contaba con 3.542.400 asalariados, de los cuales más de 1.060.000 eran temporales, lo que representa una tasa de temporalidad del 30 %, casi cuatro veces superior al objetivo europeo (o, expresado de forma más gráfica: casi uno de cada tres asalariados en el sector público trabaja con fecha de caducidad). Dentro de este grupo, casi 210.000 personas son

¹¹ En concreto, contamos con 22 sentencias y 12 autos motivados. Gárate Castro, J., “La contribución del Tribunal de Justicia a la mejor transposición y aplicación del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada en el ámbito del empleo público temporal. El caso español”, *Labos*, Vol. 5, núm. 1, 2024, págs. 27-30; Baquero Aguilar, J., “La dependencia del sistema de empleo público español de las resoluciones del TJUE”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. Núm. 12, 2024, pág. 92.

¹² Gifreu Font, J., “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 18, 2022, pág. 86.

menores de 30 años, lo que supone un 19,7 % del total de temporales, una cifra elevada si consideramos todos los grupos etarios. Más preocupante aún es el hecho de que más de 49.000 de estos jóvenes llevaban más de tres años en situación, una cifra que equivale al 23,4 % del total de temporales jóvenes y al 4,6 % del total de personal temporal en el sector público¹³. Estos datos invitan a preguntarse si estamos ante un uso estructuralmente abusivo de la contratación temporal¹⁴, en clara tensión con las directrices del derecho europeo.

En este contexto, la cuestión ya no es tanto si existe abuso de la temporalidad como qué está haciendo —o dejando de hacer— el ordenamiento jurídico para frenarlo. Para abordar esta pregunta, el presente artículo analiza el marco normativo nacional y europeo, así como la jurisprudencia reciente del TJUE sobre el abuso en la contratación temporal dentro del sector público español, y examina su impacto específico en la juventud trabajadora, tanto desde una perspectiva jurídica como socioeconómica. En última instancia, la pregunta de fondo es si el Derecho de la Unión está actuando como verdadero motor de cambio frente a una temporalidad estructural que el sistema interno no ha logrado revertir.

¹³ Datos procedentes de la Encuesta de Población Activa (EPA) elaborada por el Instituto nacional de Estadística (INE), para el cuarto trimestre de 2023. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736032345&menu=resultados&idp=1254735976595#_tabs-1254736030590. En concreto, referentes a Asalariados por tipo de sector (público o privado), sexo y comunidad autónoma. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada comunidad; Asalariados del sector público con contrato o relación laboral temporal por duración del contrato, sexo y grupo de edad (total), Asalariados del sector público con contrato o relación laboral temporal por duración del contrato, sexo y grupo de edad (personas entre 16 y 29 años) y Asalariados del sector público con contrato o relación laboral temporal por duración del contrato, sexo y grupo de edad (contratos de más de 3 años, de entre las personas entre 16 y 29 años).

¹⁴ No hay que perder de vista que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo descarta que el mero paso del tiempo implique automáticamente una situación de abuso. En algunos supuestos, la temporalidad se considera legítima conforme a lo establecido en el art. 10.1.b y c del EBEP, mientras que en los demás deberá realizarse una valoración individual según las circunstancias de cada caso (Castillo Blanco, F. A., “La temporalidad en el empleo público”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 119, 2025, pág. 39).

II. MARCO NORMATIVO NACIONAL Y EUROPEO

Como era de esperar, el tratamiento de la contratación de duración determinada, y muy especialmente de su uso abusivo, ha sido objeto de atención prioritaria por parte de la Unión Europea, a través de su normativa y de la interpretación jurisprudencial que ha venido desarrollando el TJUE. El pilar básico de este marco es la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada¹⁵.

Esta Directiva establece una obligación general para los Estados miembros de prevenir los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, y garantizar el respeto al principio de no discriminación entre trabajadores temporales e indefinidos. En pocas palabras, la Directiva 1999/70/CE viene a decir a los Estados: pueden usar contratos temporales, sí, pero no convertirlos en la regla general. En particular, la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, anexo a la Directiva 1999/70/CE, impone a los Estados miembros la obligación de adoptar, de manera efectiva, una o varias medidas destinadas a prevenir los abusos derivados de la utilización consecutiva de contratos de duración limitada.

Entre dichas medidas se incluyen: la exigencia de razones objetivas que justifiquen la renovación de los contratos de duración determinada; la fijación de una duración máxima total para los sucesivos contratos temporales; y la limitación del número máximo de renovaciones posibles¹⁶. En resumidas cuentas, el objetivo de esta cláusula es restringir el uso estructural de la temporalidad y promover un modelo de empleo más estable y de calidad.

En el caso de España, este marco se ha implementado de forma desigual entre el sector privado y el sector público, como ya se ha mencionado. La reforma laboral de 2021, articulada mediante el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, supuso una transformación sustancial en el régimen jurídico de la contratación temporal en el sector privado. Entre otras medidas, el nuevo art. 15.1 ET establece la presunción de indefinición del contrato y reduce drásticamente las posibilidades de acudir a soluciones temporales,

¹⁵ DOCE, núm. 175, de 10/07/1999.

¹⁶ Sala Franco, T., “La temporalidad en el empleo público”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, núm. 1, 2021, págs. 50 – 51.

limitando su justificación a causas objetivas muy concretas y tasadas, como el incremento ocasional e imprevisible de la actividad o la sustitución de personas trabajadoras con reserva de puesto. Además, se endurece el régimen de penalización del uso abusivo y se simplifica la normativa aplicable, lo que ha contribuido a reducir de forma notable la tasa de temporalidad en el sector privado¹⁷.

De otro lado, en el sector público, en el que nos centramos en este estudio, la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964¹⁸ marcó un punto de inflexión en la configuración del empleo público, al establecer un modelo mixto que integraba tanto a funcionarios de empleo —esto es, personal eventual e interino— como a personal contratado, ya fuera mediante contratos administrativos o a través de las formas contractuales previstas en el Derecho laboral y administrativo. Con ello, se consolidó la incorporación del personal laboral al servicio público.

Posteriormente, el Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, sobre reforma de la legislación aplicable a los funcionarios civiles del Estado y al personal militar, intentó reordenar parcialmente el sistema, introduciendo ajustes destinados a contener la creciente expansión del personal interino y contratado que se había generado tras la norma de 1964¹⁹.

La instauración de la democracia trajo consigo una transformación profunda del modelo de empleo público en España. En este contexto, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública²⁰, constituyó el verdadero punto de inflexión en la configuración moderna de la función pública. Esta norma no solo implicó una democratización del acceso al empleo público, al sustituir el antiguo *spoils system* por el principio de mérito y capacidad, sino que también introdujo cambios sustanciales en materia de temporalidad dentro de las Administraciones. Puede afirmarse que la Ley de 1984 consolidó definitivamente la presencia de la temporalidad en el sector público, al

¹⁷ Vid. *supra*.

¹⁸ Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado.

¹⁹ Baquero Aguilar, J., “La temporalidad en las Administraciones Públicas: ¿un problema “aún/no” resuelto? comentario crítico al Real Decreto Ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público”, *Revista General de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 61, 2022, pág. 376.

²⁰ BOE, núm. 185, de 03/08/1984.

reforzar la figura del funcionario interino y ampliar el uso del personal laboral dentro de las estructuras administrativas, institucionalizando así una dualidad que marcaría la evolución posterior del empleo público en España.

En cierta medida, el impulso reformador introducido por la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007²¹ (EBEP), así como su refundición en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público²² (TREBEP), no logró resolver la cuestión de fondo relativa a la temporalidad en el sistema de empleo público español.

Del mismo modo, las modificaciones posteriores incorporadas mediante las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) de 2017, 2018 y 2021 tampoco consiguieron corregir las deficiencias estructurales asociadas al uso continuado de relaciones temporales en las Administraciones Públicas.

Toda esta problemática dio lugar a la aprobación de la ya mencionada Ley 20/2021, que introduce un conjunto de procesos extraordinarios de estabilización del empleo temporal de larga duración —superior a tres años—, así como mecanismos de control para evitar que se reproduzcan situaciones abusivas en el futuro. Su objetivo explícito es reducir —como ya hemos mencionado—, la tasa de temporalidad por debajo del 8 %²³.

Para cumplir con este propósito, la Ley 20/2021 introduce un conjunto de medidas sancionadoras y compensatorias —que no se expondrán de manera pormenorizada, por exceder el objeto de este estudio— orientadas a garantizar el cumplimiento efectivo de los límites a la temporalidad y a disuadir su uso abusivo en el empleo público²⁴ -.

En particular, mediante el art. 1.3, se incorpora al TREBEP la disposición adicional decimoséptima, que impone a las Administraciones Públicas la obligación de velar por la correcta aplicación del régimen de temporalidad y declara nulos de pleno derecho los

²¹ BOE, núm. 89, de 13/04/2007.

²² BOE, núm. 261, de 31/10/2015.

²³ Tal como establece la propia normativa y los objetivos estratégicos de la Unión Europea, en línea con lo recogido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

²⁴ Gifreu Font, J., “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 18, 2022, pág. 80.

actos, pactos o disposiciones que prolonguen indebidamente las relaciones temporales más allá de los plazos máximos legalmente previstos²⁵. Asimismo, tanto dicha disposición como el art. 2.6 de la propia ley reconocen una compensación económica a favor del personal afectado por el incumplimiento de dichos plazos o por la no superación de los procesos de estabilización, equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades. De este modo, la norma no solo persigue corregir los excesos de temporalidad acumulada, sino también establecer un marco preventivo y disuasorio que refuerce la planificación y la gestión responsable de los recursos humanos en el sector público.

Si bien, las medidas adoptadas no han configurado un sistema coherente, sino más bien un entramado fragmentado y desigual, debido a que, pese a los esfuerzos normativos recientes, el modelo adolece de una brecha significativa entre las exigencias derivadas del Derecho de la Unión y la respuesta legislativa nacional. El resultado ha sido la consolidación de una temporalidad estructural, en la que los mecanismos de control y sanción apenas han logrado revertir un fenómeno que se ha normalizado con el paso del tiempo.

En este contexto, el resarcimiento económico se ha erigido en la práctica como el *último bastión*²⁶ frente al abuso, una solución de carácter compensatorio más que verdaderamente sancionador. La mencionada indemnización prevista en el art. 2.6 de la Ley 20/2021 se presenta como una vía de reparación limitada, tanto en su alcance subjetivo como en su capacidad disuasoria. Se trata, en definitiva, de una solución que llega tarde, se aplica de forma limitada y se percibe más como “precio del abuso” que como verdadera sanción. Además, su aplicación se circunscribe a los procesos de estabilización regulados en dicha norma, excluyendo otras situaciones de abuso no vinculadas a ellos, lo que deja sin protección efectiva a buena parte del personal afectado²⁷.

A ello se suman las carencias del marco de responsabilidad previsto en la aludida disposición adicional decimoséptima del TREBEP, cuya formulación genérica y remisión

²⁵ Ibid.

²⁶ Denominado así por Beltrán de Heredia Ruiz, I., *Resarcimiento económico por abuso de la temporalidad en el empleo público laboral y funcional*, Estudios de Relaciones Laborales, 2025, págs. 68 a 71.

²⁷ Beltrán de Heredia Ruiz, I., *Resarcimiento económico por abuso ...*, Op. cit., pág. 70.

a la normativa disciplinaria de cada Administración generan una eficacia práctica muy reducida. En la realidad administrativa, estas previsiones difícilmente se traducen en sanciones reales para los órganos responsables del abuso, perpetuando así la sensación de impunidad institucional²⁸.

De este modo, el sistema actual parece haber sustituido las medidas estructurales de prevención por una compensación económica simbólica, que ni restituye plenamente los derechos vulnerados ni previene la repetición del abuso.

La paradoja es evidente: el sector que debería ser ejemplar en el respeto a la estabilidad en el empleo es, hoy por hoy, uno de los espacios donde la temporalidad encuentra mayor refugio. Este desequilibrio entre la protección del trabajador temporal en el sector privado y la mayor precariedad en el sector público, unido a la imposibilidad de aplicar medidas equivalentes de sanción (como la fijeza), ha sido objeto de creciente controversia judicial y doctrinal, en particular a la luz de la jurisprudencia reciente del TJUE y las cuestiones prejudiciales aún pendientes de resolución —como las planteadas por el TSJ de Galicia (Auto de 6 de junio de 2023, rec. 1494/2021) y por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo (ATS 6188/2024, de 30 de mayo, rec. 5544/2023)—, cuyos fallos podrían redefinir la línea interpretativa actual.

El Tribunal europeo ha manifestado en numerosas ocasiones que los Estados miembros deben garantizar sanciones efectivas, disuasorias y equivalentes para combatir el abuso de la contratación temporal en el empleo público, de conformidad con la cláusula 5 del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE²⁹.

Ahora bien, el obstáculo reside en si la aplicación efectiva de medidas sancionadoras o compensatorias frente al abuso de la contratación temporal en el sector público puede tropezar con una limitación estructural de orden constitucional. En esta línea, los arts. 23.2 y 103.3 de la Constitución Española (CE) —más tarde recogidos y desarrollados en el art. 55 TREBEP—, que garantizan el derecho de acceso a los empleos públicos conforme a los principios de mérito y capacidad³⁰, impiden en la práctica que se

²⁸ Vid. Beltrán de Heredia Ruiz, I., *Resarcimiento económico por abuso ...*, Op. cit., págs. 83 a 90.

²⁹ Sala Franco, T., “La temporalidad en el...”, Op. cit., págs. 51 – 52; Castillo Blanco, F. A., “La temporalidad en el empleo público”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 119, 2025, pág. 35.

³⁰ De conformidad con el artículo 45 TFUE y con los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos

reconozca la condición de personal fijo de carrera a quienes accedieron por vías distintas al sistema de oposición o concurso-oposición reglado. Dicha interpretación ha sido reiterada por la jurisprudencia³¹.

En este contexto, la figura del trabajador indefinido no fijo³², de creación jurisprudencial y ya consolidada en nuestro ordenamiento, ha funcionado como un mecanismo compensatorio imperfecto frente a la contratación irregular en el sector público. Su aplicación se circunscribió inicialmente a los supuestos de fraude en la contratación temporal dentro de las entidades sujetas al EBEP, pero posteriormente se extendió a otros escenarios, como los previstos en la Disposición Adicional decimoquinta del ET (encadenación de contratos temporales ajustados formalmente a la ley), el incumplimiento del plazo de tres años para la convocatoria de ofertas de empleo público, o los procesos de integración de personal en las plantillas del sector público mediante

Fundamentales de la Unión Europea.

³¹ Esta interpretación ha sido reiteradamente respaldada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, especialmente en sus sentencias de 28 de septiembre de 2018 (rec. 785/2017 y 1305/2017), donde se descarta la posibilidad de convertir en fijos a los empleados temporales abusivamente contratados por las Administraciones Públicas, al entender que ello vulneraría el principio constitucional de igualdad en el acceso al empleo público. En dichas resoluciones, el Alto Tribunal estableció que la consecuencia del abuso no puede ser la fijeza, sino el mantenimiento provisional del vínculo hasta que la Administración cubra o amortice la plaza, rechazando además el reconocimiento automático de una indemnización compensatoria, salvo que una norma interna así lo prevea.

En esta misma línea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 19 de marzo de 2020 (asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18, Sánchez Ruiz y Fernández Álvarez), confirmó esta orientación al considerar que el ordenamiento español no infringe la Directiva 1999/70/CE por no establecer la conversión automática en fijo como sanción al abuso, aunque sí advierte de la necesidad de que los Estados miembros adopten medidas efectivas y disuasorias que eviten la perpetuación de la temporalidad estructural en el empleo público.

Para mayor abundamiento, vid. Fernández Domínguez, J. J., “El abuso en el nombramiento de personal estatutario interino: irregulares, pero no fijos[comentario a la STJUE de 19 de marzo de 2020 (C-103/18 y C-429/18), Asuntos Sánchez Ruiz y Fernández Álvarez]”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social* octubre REJLSS, núm. 1, 2020, págs. 168 a 176.

³² La figura del trabajador indefinido no fijo, creada por la jurisprudencia – con genesis en la STS de 7 de octubre de 1996 (Rec. 3307/1995, Sala de lo Social)- y ya consolidada en nuestro ordenamiento, surge como una respuesta a los supuestos de contratación laboral irregular en el ámbito de las Administraciones Públicas. Este tipo de vínculo busca ofrecer a quienes han accedido a su puesto mediante procedimientos contrarios a la legalidad una cierta estabilidad en el empleo, aunque de carácter limitado. Se trata, por tanto, de una estabilidad temporal o condicionada, dado que la relación laboral se mantiene únicamente hasta que la plaza que ocupan sea objeto de convocatoria conforme a los principios de acceso al empleo público o hasta que se proceda a su amortización. Vid. Baquero Aguilar, J., “El “indefinido no fijo” y el sector público en nuestro país”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social* octubre REJLSS, núm. 1, 2020, pág. 293.

cesión ilegal, subrogación o reconocimiento de la laboralidad en vínculos formalmente administrativos³³.

No obstante, este modelo, que ha tratado de equilibrar la legalidad constitucional con la reparación del abuso, se enfrenta hoy a un nuevo cuestionamiento desde el ámbito europeo, a la luz de las recientes conclusiones del Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Rimvydas Norkus, presentadas el 9 de octubre de 2025 en el asunto C-418/24 (Obadal).

En las citadas conclusiones se aprecia un matiz que, sin ser propiamente novedoso en lo jurídico, resulta significativo en sus implicaciones prácticas: el Abogado General afirma que los Estados miembros no pueden ampararse en su Derecho constitucional o administrativo interno para justificar la ausencia de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias frente al abuso en la contratación temporal, tal como exige la Directiva 1999/70/CE —reiterando la línea jurisprudencial previa³⁴. No obstante, lo que sí queda ahora más claramente de manifiesto es que España necesita incorporar algún elemento adicional al marco actualmente existente para afrontar de manera real y efectiva el abuso de la temporalidad en el sector público. ¿Podría esto marcar un cambio de paradigma en la interpretación del Derecho europeo sobre la materia?

Esta tensión normativa y jurisprudencial entre el Derecho de la Unión Europea y el ordenamiento jurídico español será objeto de análisis en el siguiente apartado, que examinará la jurisprudencia reciente del TJUE sobre el abuso de la temporalidad en el empleo público español, así como sus principales implicaciones jurídicas y doctrinales.

³³ El elemento común en todas estas situaciones es la ausencia de un proceso selectivo válido, que impide atribuir a estas personas la plena condición de empleadas públicas con los derechos inherentes a dicha categoría. Cabello Burgos, J. J., “Los aspectos controvertidos de los procesos de estabilización y sus consecuencias indemnizatorias”, *Labos*, Vol. 5, núm .3, 2024, pág. 172.

³⁴ El TJUE admite que las restricciones constitucionales nacionales —como los principios de mérito, capacidad e igualdad— pueden modular la forma particular de la sanción, pero no eliminar la obligación misma de sancionar el abuso.

III. JURISPRUDENCIA RECIENTE DEL TJUE SOBRE EL ABUSO DE LA CONTRATACIÓN TEMPORAL EN EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL

Durante las últimas décadas, la contratación temporal en el sector público español se ha consolidado como una práctica estructural, no ya como instrumento de cobertura provisional o para atender necesidades urgentes, sino como mecanismo habitual de gestión de los recursos humanos, con un impacto especialmente grave en determinados colectivos, como el personal interino. Esta realidad ha chocado de forma creciente con el Derecho de la Unión Europea, especialmente con la Directiva 1999/70/CE, que obliga a los Estados a prevenir y sancionar el abuso en la utilización sucesiva de contratos de duración determinada³⁵.

En particular, es reseñable la STJUE de 19 de marzo de 2020, relativa a la situación del personal interino, que se recibió con la expectativa de que representara la respuesta definitiva a las elevadas tasas de temporalidad contra las que venían reclamando los colectivos afectados, que reivindicaban una integración plena como empleados públicos fijos mediante una norma con rango legal, alegando que su acceso como interinos ya había implicado la superación de un proceso selectivo³⁶.

Si bien el TJUE reconoció que la temporalidad prolongada vulnera la cláusula 5 del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE, concluyó que correspondía tanto al legislador nacional adoptar las medidas necesarias para corregir la situación como a los tribunales internos determinar las soluciones jurídicas adecuadas en cada caso concreto³⁷ (esto es, la responsabilidad de articular una respuesta efectiva quedó, en última instancia, en manos del ordenamiento interno español y de los tribunales³⁸). No obstante, esta

³⁵ Vid. En extenso, Castillo Blanco, F. A., “La temporalidad en el empleo público”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 119, 2025, págs. 19-43.

³⁶ Sin embargo, la integración ex lege del personal funcionario había sido previamente rechazada por el Tribunal Constitucional (TC).

³⁷ Vid. Baquero Aguilar, J., “La temporalidad en las Administraciones Públicas: ¿un problema “aún/no” resuelto? comentario crítico al Real Decreto Ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público”, *Revista General de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 61, 2022.

³⁸ El apartado 3) del fallo de la sentencia nos dice precisamente que la cláusula 5 del Acuerdo Marco “*debe interpretarse en el sentido de que incumbe al órgano jurisdiccional nacional apreciar, con arreglo al conjunto de normas de su Derecho nacional aplicables, si la organización de procesos selectivos destinados a proveer definitivamente las plazas ocupadas con carácter provisional por empleados públicos nombrados en el marco de relaciones de servicio de duración determinada, la transformación de dichos empleados públicos en «indefinidos no fijos» y la concesión a estos empleados públicos de una indemnización*”.

sentencia introdujo una novedad relevante respecto de pronunciamientos anteriores: la posibilidad de que las instituciones españolas pudieran ser objeto de sanciones o penalizaciones derivadas de la deficiente gestión de la temporalidad en el empleo público.

De manera más reciente, la jurisprudencia del TJUE ha vuelto a poner en cuestión el marco español de contratación pública temporal, al considerar que el sigue sin garantizar la existencia de medidas efectivas, proporcionadas y disuasorias contra el abuso. Luxemburgo se convierte, así, en el lugar donde se dirimen los límites de un modelo de empleo público que España no ha conseguido reconducir por sí sola

El análisis subsiguiente se centrará en la evolución jurisprudencial más reciente, que en los últimos meses ha introducido pronunciamientos de especial trascendencia para el régimen jurídico del empleo público temporal en España. En particular, se examinarán tres hitos que marcan esta progresión: la Sentencia de 22 de febrero de 2024, que plantea el dilema de la fijeza en el empleo público frente al abuso de la temporalidad; la Sentencia de 13 de junio de 2024, que incorpora matices interpretativos sobre la aplicabilidad del Derecho nacional en la ejecución de las obligaciones derivadas de la Directiva 1999/70/CE; y, finalmente, las Conclusiones del Abogado General del TJUE, Rimvydas Norkus, presentadas el 9 de octubre de 2025 en el asunto C-418/24 (*Obadal*), que podrían anticipar un cambio de paradigma en la respuesta europea al fenómeno de la sistemática utilización de empleo temporal en el sector público español.

1. STJUE de 22 de febrero de 2024: fijeza versus indefinido no fijo

La sentencia de 22 de febrero de 2024 (asuntos acumulados C-59/22, C-110/22 y C-159/22)³⁹, ha suscitado un intenso debate doctrinal y jurisprudencial en torno al alcance real de la fijeza y de la condición de indefinido no fijo (INF) como mecanismos de reacción frente al abuso en la contratación temporal en el empleo público.

equivalente a la abonada en caso de despido improcedente constituyen medidas adecuadas para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada o medidas legales equivalentes, a efectos de esa disposición”.

³⁹ ECLI:EU:C:2024:149.

Esta sentencia supone un punto de inflexión en la doctrina europea sobre el abuso de la temporalidad en el sector público español⁴⁰, ya que el Tribunal considera que el indefinido no fijo continúa siendo, a efectos materiales, un trabajador temporal, dado que su relación se mantiene condicionada a la cobertura definitiva de la plaza mediante un proceso selectivo o a su amortización —y lo declara expresamente en el ap. 66, al resolver la primera cuestión prejudicial: «un trabajador indefinido no fijo debe considerarse un trabajador con contrato de duración determinada, a efectos de dicho Acuerdo Marco»—. Dicho en términos coloquiales, el Tribunal viene a decir: lo que ustedes llaman “indefinido no fijo” sigue siendo, a efectos prácticos, un trabajador temporal.

En consecuencia, entiende que este régimen no constituye una sanción efectiva ni disuasoria frente al abuso, sino una forma de perpetuación de la precariedad estructural en el empleo público. Además, el TJUE rechaza que la indemnización de veinte días por año de servicio, prevista en la Ley 20/2021 y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, pueda considerarse una medida adecuada de reparación o prevención del abuso⁴¹.

La sentencia va más allá al señalar que los tribunales nacionales deben reexaminar la interpretación del Derecho interno, incluida la Constitución, cuando esta impida aplicar de forma efectiva el Derecho de la Unión. En este sentido, el TJUE recuerda que los Estados miembros no pueden invocar limitaciones constitucionales ni principios administrativos propios para eludir sus obligaciones derivadas de la Directiva 1999/70/CE. Así, el modelo del indefinido no fijo queda cuestionado en su misma esencia, al no garantizar una protección real frente a la utilización desmedida de relaciones temporales en el sector público⁴².

⁴⁰ Como apunta Cantero Martínez, J., “El acceso al empleo público laboral en la Encrucijada”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 235, 2024.

⁴¹ Vid. Ap. 108. *Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales sexta y séptima planteadas en los asuntos C-59/22 y C-110/22 y a las cuestiones prejudiciales primera y segunda planteadas en el asunto C-159/22 que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece el pago de una indemnización tasada, igual a veinte días de salario por cada año trabajado, con el límite de una anualidad, a todo trabajador cuyo empleador haya recurrido a una utilización abusiva de contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente, cuando el abono de dicha indemnización por extinción de contrato es independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de dichos contratos.*

⁴² Aps. 107-108 y 118-119, puntos relativos al rechazo de las limitaciones constitucionales/administrativas como excusa, y aps. 125-133, puntos relativos a la obligación de reinterpretar el Derecho interno (incluso constitucional) para asegurar la efectividad de la Directiva 1999/70.

En esta línea, resulta especialmente significativo el análisis realizado por Casas Baamonde, M. E.⁴³, quien examina críticamente el alcance de esta sentencia y sus implicaciones estructurales para el modelo español de empleo público. Destaca que el TJUE cuestiona la suficiencia del marco normativo y jurisprudencial español, al declarar que la figura del indefinido no fijo no constituye una medida efectiva ni disuasoria frente al abuso, pues mantiene al trabajador en una situación de precariedad prolongada y dependiente de la voluntad administrativa⁴⁴.

Casas Baamonde subraya que el TJUE va más allá de la mera crítica a esta figura: impone a los tribunales nacionales la obligación de reexaminar la interpretación del Derecho interno, incluida la constitucional, cuando esta impida garantizar la efectividad del Derecho de la Unión⁴⁵. En este sentido, recuerda que el Tribunal europeo rechaza expresamente que los Estados puedan invocar principios constitucionales—como los de igualdad, mérito y capacidad— para justificar la ineficacia de las medidas nacionales de protección, reafirmando así el principio de primacía del Derecho de la Unión⁴⁶.

Este pronunciamiento podría calificarse como una ruptura con la complacencia institucional frente a la temporalidad estructural y como un paso decisivo hacia un replanteamiento de la figura del indefinido no fijo dentro del ordenamiento español, cuya subsistencia se torna difícilmente justificable a la luz de la primacía del Derecho de la Unión. Todo ello ha provocado una rápida y dispar respuesta de los tribunales nacionales⁴⁷.

⁴³ Casas Baamonde, M. E., “Los indefinidos no fijos, ¿una historia interminable hacia su terminación? Su capítulo inédito de la llamada expresa del Tribunal de Justicia a la modificación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Constitución y Derecho de la Unión”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 2, 2024, págs. 1 – 27.

⁴⁴ Casas Baamonde, M. E., “Los indefinidos no fijos, ¿una historia interminable hacia su terminación?...”, op. cit., pág. 14.

⁴⁵ Casas Baamonde, M. E., “Los indefinidos no fijos, ¿una historia interminable hacia su terminación? ...”, op. cit., pág. 24, citando el ap. 138 de la sentencia.

⁴⁶ Casas Baamonde, M. E., “Los indefinidos no fijos, ¿una historia interminable hacia su terminación? ...”, op. cit., pág. 26, donde analiza la tensión entre la primacía del Derecho de la Unión y los principios de igualdad, mérito y capacidad, y plantea si el juez nacional puede “desplazar la Constitución” en aplicación de la Directiva 1999/70.

⁴⁷ Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Primeras reacciones a la STJUE 22 de febrero 2024: la condición de indefinido no fijo (y no la fijeza) es una medida válida para combatir el abuso en la temporalidad (STSJ And\Sevilla 14/3/24)”, *Blog Una Mirada Crítica a las Relaciones Laborales*, 2024. Disponible en: <https://ignasibeltran.com/2024/03/16/primeras-reacciones-a-la-stjue-22-de-febrero-2024-la-condicion-de-indefinido-no-fijo-y-no-la-fijeza-es-una-medida-valida-para-combatir-el-abuso-en-la-temporalidad-stsj>

En el ámbito de la jurisdicción social, los primeros pronunciamientos reflejan posiciones abiertamente contrapuestas. Por un lado, los Juzgados de lo Social núm. 26 de Madrid (23 de febrero de 2024)⁴⁸ y núm. 14 de Sevilla (27 de febrero de 2024)⁴⁹ han aplicado de forma directa la doctrina europea, entendiendo que la sanción adecuada ante el abuso no puede limitarse al reconocimiento de la condición de INF, sino que debe traducirse en la declaración de fijeza, en aplicación del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea⁵⁰.

Ahora bien, la “fijeza” reconocida por estos juzgados no implica el acceso a una plaza fija en sentido estatutario ni supone vulnerar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad (arts. 23.2 y 103.3 CE). Se trata, más bien, de una fijeza laboral, utilizada como medida sancionadora y reparadora frente al abuso, que equipara la relación del trabajador temporal a la de un trabajador fijo dentro del régimen laboral, garantizando la estabilidad en el empleo y la calificación del cese como despido improcedente. Con ello, los órganos judiciales pretenden dar eficacia real a la Directiva 1999/70/CE, sin alterar el régimen constitucional del acceso al empleo público. Estas resoluciones sostienen que las medidas internas —incluidas la figura del indefinido no fijo, la indemnización por cese y los procesos de estabilización previstos en la Ley 20/2021— no resultan suficientemente efectivas ni disuasorias, incumpliendo así los objetivos del Acuerdo Marco sobre trabajo de duración determinada.

Por el contrario, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla, 14 de marzo de 2024)⁵¹, en una resolución de amplio fundamento jurídico, defiende que la condición de indefinido no fijo sigue siendo la única medida jurídicamente válida dentro del marco constitucional español para sancionar el abuso en la temporalidad. A su juicio, la conversión automática de un contrato temporal en fijo vulneraría los principios de igualdad, mérito y capacidad, principios que el propio TJUE ha reconocido como límites legítimos en su jurisprudencia (asuntos *Sánchez Ruiz/Fernández Álvarez*, *IMIDRA* o *Montero Mateos*). El TSJ andaluz insiste en que la figura del INF —configurada como

[andsevilla-14-3-24/](#)

⁴⁸ ECLI:ES:JSO:2024:10. Recurso 199/2023.

⁴⁹ Recurso 0775/22-C, sentencia núm. 856/24.

⁵⁰ Beltran de Heredia Ruiz, I., “Primeras reacciones a la STJUE 22 de febrero 2024...”, op. cit.

⁵¹ ECLI:ES:TSJAND:2024:1. Recurso 775/2022.

un contrato sometido a condición— constituye una “medida equivalente” conforme al Derecho de la Unión, siempre que su extinción abusiva conlleve una indemnización suficiente y efectiva, como la prevista para el despido improcedente⁵².

Más allá del resultado práctico de cada resolución, lo que subyace en este debate es un conflicto estructural entre la primacía del Derecho de la Unión Europea y la supremacía de la Constitución Española. Mientras que el TJUE ha reiterado que ninguna norma nacional, ni siquiera de rango constitucional, puede menoscabar la eficacia del Derecho de la Unión (sentencia *Winner Wetten*, C-409/06)⁵³, el Tribunal Constitucional ha sostenido, desde la Declaración 1/2004⁵⁴ y la STC 26/2014, de 13 de febrero de 2014⁵⁵, que la primacía del Derecho europeo encuentra límites materiales en la propia Constitución, especialmente en lo relativo a los valores fundamentales del Estado y al principio de soberanía popular⁵⁶.

En este contexto, la posición del TSJ de Andalucía podría interpretarse como un intento de conciliación entre ambos órdenes normativos: reconoce la necesidad de sancionar el abuso y de garantizar la efectividad de la Directiva 1999/70, pero dentro de los márgenes constitucionales que rigen el acceso al empleo público. De este modo, la figura del indefinido no fijo se reafirma como una solución de equilibrio, aunque imperfecta, entre la exigencia europea de efectividad y la exigencia nacional de legalidad y objetividad en la selección de personal.

Desde una perspectiva crítica, esta fragmentación de criterios judiciales evidencia la inseguridad jurídica existente en torno a la respuesta al abuso de la temporalidad en el sector público español, suscitando controversias, especialmente en torno al papel y a la viabilidad de la figura del indefinido no fijo, que el TJUE considera incompatible con el sistema de garantías exigido por la Directiva 1999/70/CE.

⁵² Beltran de Heredia Ruiz, I., “Primeras reacciones a la STJUE 22 de febrero 2024...”, op. cit.

⁵³ ECLI:EU:C:2010:503.

⁵⁴ Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre de 2004. Requerimiento 6603-2004. Formulado por el Gobierno de la Nación, acerca de la constitucionalidad de los artículos I-6, II-111 y II-112 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004. Primacía del Derecho comunitario y alcance de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. Votos particulares. BOE, núm. 3 Suplemento, 4/01/2005.

⁵⁵ Pleno. Sentencia 26/2014, de 13 de febrero de 2014. Recurso de amparo 6922-2008. BOE, núm. 60, de 11 de marzo de 2014, Suplemento, págs. 85-106.

⁵⁶ Beltran de Heredia Ruiz, I., “Primeras reacciones a la STJUE 22 de febrero 2024...”, op. cit.

2. STJUE de 13 de junio de 2024: matices sobre la aplicabilidad del Derecho nacional

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 13 de junio de 2024 (C 331/22 y C 332/22)⁵⁷ —conocida como *asunto Generalitat de Catalunya*— constituye un pronunciamiento de gran relevancia en la evolución del debate sobre la temporalidad en el empleo público y la armonización entre el Derecho de la Unión y el ordenamiento constitucional español. En ella, el TJUE aborda las cuestiones prejudiciales planteadas por el Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 17 de Barcelona, relativas a la situación de varias funcionarias interinas de larga duración que habían encadenado múltiples nombramientos temporales durante más de una década, sin acceso a un puesto fijo⁵⁸.

El Tribunal parte de la premisa de que la Directiva 1999/70/CE y la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada obligan a los Estados miembros a adoptar medidas efectivas para prevenir y sancionar el abuso en la utilización sucesiva de contratos o nombramientos temporales. Ahora bien, al mismo tiempo, reconoce que corresponde al Derecho nacional establecer los mecanismos específicos para alcanzar dichos fines, siempre que estos sean efectivos, proporcionados y disuasorios⁵⁹.

En este contexto, la sentencia introduce importantes matices sobre la aplicabilidad del Derecho nacional español en materia de empleo público. En primer lugar, reafirma que la conversión automática de una relación temporal abusiva en fija —como sanción al uso indebido de la temporalidad— no puede imponerse cuando dicha medida suponga una interpretación *contra legem*⁶⁰ o contravenga los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad (arts. 23.2 y 103.3 CE), que rigen el acceso al empleo público⁶¹. El

⁵⁷ ECLI:EU:C:2024:496.

⁵⁸ Vid. Beltrán de Heredia Ruiz, I., *Resarcimiento económico por abuso ...*, Op. cit., pág. 46.

⁵⁹ Ap. 67 de la Sentencia, relativo a las respuestas a las Cuestiones prejudiciales primera y tercera planteadas en el asunto C-331/22 y cuestiones prejudiciales primera y séptima a duodécima planteadas en el asunto C-332/22.

⁶⁰ Beltrán de Heredia Ruiz, I., “STJUE 13 de junio 2024 (C-331/22 y C-332/22), Generalitat de Catalunya: la fijeza no puede exigirse si es ‘*contra legem*’”, *Blog Una Mirada Crítica a las Relaciones Laborales*, 2024. Disponible en: <https://ignasibeltran.com/2024/06/13/stjue-13-de-junio-2024-c%E2%80%991331-22-y-c%E2%80%991332-22-generalidad-de-cataluna-la-fijeza-no-puede-exigirse-si-es-contra-legem/>

⁶¹ Ap. 100. *En los presentes asuntos, según el juzgado remitente, la cláusula 5 de la Directiva 1999/70 no se ha transpuesto correctamente al ordenamiento jurídico español porque este no contempla ninguna medida efectiva que permita sancionar el abuso derivado de una sucesión de contratos o relaciones de empleo de duración determinada. Dicho juzgado señala asimismo que del artículo 23 de la Constitución, en relación con determinadas disposiciones del EBEP, se desprende que la condición de funcionario de*

TJUE asume, por tanto, que el marco constitucional español fija un límite infranqueable que impide aplicar directamente la fijeza como medida sancionadora en el sector público, salvo que exista un proceso selectivo que garantice los mencionados principios, pero exige así una reformulación integral del régimen de compensaciones, tanto para los procesos de estabilización de la Ley 20/2021 como para la extinción del personal indefinido no fijo⁶².

En este punto, la sentencia analiza críticamente la Ley 20/2021, en particular su art. 2.6, que regula la compensación económica prevista para el personal temporal afectado por abuso de temporalidad. El TJUE considera que la indemnización de veinte días por año de servicio, con el límite de doce mensualidades, no cumple los requisitos de efectividad y proporcionalidad exigidos por el Derecho de la Unión⁶³. En su opinión, esta medida resulta insuficiente y desvinculada de la naturaleza abusiva de la relación temporal, pues no tiene en cuenta la gravedad del incumplimiento ni la duración del abuso, y no actúa como una verdadera medida disuasoria frente a la reiteración de tales prácticas. El TJUE viene a decir, en términos sencillos, que esta indemnización duele poco, corrige poco y disuade menos.

En último término, la sentencia introduce una doble exigencia: por un lado, respeto al marco constitucional nacional, especialmente en lo relativo a los principios de acceso al empleo público; y, por otro, plena eficacia del Derecho de la Unión, lo que obliga a garantizar sanciones reales, disuasorias y proporcionales frente al abuso de la temporalidad. La sentencia marca así un punto de equilibrio —no exento de tensión— entre el respeto a la autonomía constitucional de los Estados miembros y la necesidad de preservar la efectividad uniforme del Derecho europeo en el ámbito del empleo público.

carrera se reserva a las personas que hayan superado un proceso selectivo convocado para adquirir esa condición y ajustado a los principios de igualdad, publicidad, mérito, capacidad y libre concurrencia. Así, el juzgado remitente indica que la conversión de las sucesivas relaciones de empleo de duración determinada objeto de los litigios principales en una relación de empleo por tiempo indefinido que implique la adquisición de la condición de funcionario de carrera, como medida sancionadora de la utilización abusiva de esas sucesivas relaciones de duración determinada, podría ser contraria, en particular, a la Constitución. Asimismo, según dicho juzgado, tal conversión también sería contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

⁶² Beltrán de Heredia Ruiz, I., “STJUE 13 de junio 2024 (C-331/22 y C-332/22), Generalidad de Cataluña: la fijeza no puede exigirse si es ‘contra legem’”, *Blog Una Mirada Crítica a las Relaciones Laborales*, 2024. Disponible en: <https://ignasibeltran.com/2024/06/13/stjue-13-de-junio-2024-c%E2%80%991331-22-y-c%E2%80%991332-22-generalidad-de-cataluna-la-fijeza-no-puede-exigirse-si-es-contra-legem/>

⁶³ Vid. Ap. 80, 81, 82 y 83 de la sentencia.

De esta manera, queda reconocido el margen del Estado español para articular su propio modelo de acceso a la función pública, pero con la advertencia de que este no puede servir de escudo para eludir los compromisos derivados de la Directiva 1999/70/CE. Por tanto, se obliga al Estado Español a redefinir el sistema de sanciones frente al abuso en la temporalidad, especialmente en lo relativo a la compensación económica y la figura del indefinido no fijo.

3. Conclusiones del Abogado General (C-418/24, Obadal, 9 de octubre de 2025)

En las Conclusiones del Abogado General Norkus en el asunto *C-418/24, Obadal*⁶⁴, se analiza de nuevo la adecuación del ordenamiento jurídico español a la cláusula 5 del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE, en relación con el abuso de la contratación temporal en el sector público. La petición prejudicial, elevada por el Tribunal Supremo, plantea si es conforme con el Derecho de la Unión una jurisprudencia nacional que, para preservar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, niega la condición de personal laboral fijo a los trabajadores indefinidos no fijos, y si las medidas actualmente existentes en España bastan para sancionar eficazmente los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos de duración determinada.

El Abogado General parte de una cuestión ya clásica en la doctrina del Tribunal de Justicia: los Estados miembros disponen de un margen de apreciación para elegir los medios con que prevenir y sancionar los abusos, pero estos deben ser efectivos, proporcionados y disuasorios, y además eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión. A partir de este marco, el dictamen de Norkus no introduce rupturas con la jurisprudencia consolidada, pero sí deja en evidencia una conclusión de notable alcance práctico: España precisa incorporar algún elemento adicional al sistema vigente para cumplir de forma plena las exigencias de la Directiva 1999/70/CE.

⁶⁴ Conclusiones del Abogado General Sr. Rimvydas Norkus presentadas el 9 de octubre de 2025 (ECLI:EU:C:2025:772). Asunto C-418/24 [Obadal]. TJ Contra Comunidad de Madrid, con intervención de: Ministerio Fiscal (La denominación del presente asunto es ficticia. No se corresponde con el nombre de ninguna parte en el procedimiento). Vid. asimismo, el análisis realizado por Arauz de Robles, “Notas sobre las conclusiones del abogado general presentadas el 9 de octubre de 2025 al TJUE, en el Asunto c-418/24 obadal”, *CEF – Laboral Social*, 2025.

Recuerda que el Tribunal de Justicia nunca ha impuesto la conversión automática de contratos temporales en fijos. Es legítimo que, en aras de los principios constitucionales de acceso al empleo público, la jurisprudencia española mantenga la figura del trabajador indefinido no fijo. Sin embargo, esta figura, que nació como respuesta judicial a los abusos de temporalidad, no constituye por sí sola una sanción adecuada, pues perpetúa la situación de precariedad al mantener una relación de naturaleza temporal condicionada a la cobertura de la plaza. La transformación de contratos temporales en relaciones indefinidas no fijas no elimina las consecuencias del abuso ni garantiza la estabilidad que el Acuerdo Marco considera esencial para la protección de los trabajadores.

Tampoco las indemnizaciones actualmente previstas —veinte días de salario por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades, o incluso la de treinta días con un tope de veinticuatro meses— satisfacen las exigencias de la cláusula 5. Según el Abogado General, estos topes impiden una reparación íntegra del perjuicio sufrido, especialmente en los casos de abuso prolongado, y reducen el efecto disuasorio de la medida, transformándola en una compensación meramente económica por la extinción del contrato, no en una auténtica sanción del abuso.

En la misma línea, el análisis de los regímenes de responsabilidad administrativa previstos en la disposición adicional cuadragésima tercera de la Ley 6/2018 y en la disposición adicional decimoséptima del EBEP lleva al Abogado a concluir que tales previsiones son excesivamente genéricas y carecen de un grado de aplicación efectivo que permita calificarlas como sanciones reales. La referencia a la eventual exigencia de responsabilidades a las Administraciones no puede quedarse en el plano teórico: para ser conforme con el Derecho de la Unión, el sistema debe prever consecuencias concretas, previsibles y aplicables en la práctica para quienes incurran en comportamientos abusivos.

En cuanto a los procesos de estabilización regulados por la Ley 20/2021, reconoce que pueden facilitar el acceso a la estabilidad en el empleo al valorar la experiencia previa de los trabajadores temporales, pero subraya que estos procesos, por su carácter abierto y competitivo, no constituyen una medida sancionadora en sentido estricto. Su resultado es incierto y no depende directamente del abuso sufrido, por lo que no bastan para reparar las consecuencias de una vulneración del Derecho de la Unión.

En suma, las conclusiones de Norkus no innovan la doctrina del Tribunal de Justicia —que reitera que los Estados no pueden ampararse en su Derecho constitucional o administrativo para justificar la falta de sanciones efectivas frente al abuso de la temporalidad—, pero evidencian que España debe añadir a su sistema un mecanismo verdaderamente eficaz para sancionar y compensar el uso abusivo de contratos temporales en el sector público. El Abogado General considera legítimo que la legislación española preserve los principios de igualdad, mérito y capacidad, pero insiste en que ello no puede hacerse a costa de privar de efecto útil a la Directiva 1999/70/CE. Lo que emerge como elemento nuevo no es una modificación doctrinal del Derecho de la Unión, sino la constatación de que el marco español sigue siendo insuficiente y requiere un instrumento adicional —ya sea una reparación integral sin topes, un régimen efectivo de responsabilidad administrativa o una medida de estabilización vinculada directamente al abuso constatado— para garantizar la efectividad plena de la normativa europea.

Desde esta óptica, las *Conclusiones del Abogado General Rimvydas Norkus* representan el punto culminante de un proceso evolutivo en la interpretación del abuso de la temporalidad en el sector público, que puede resumirse en los siguientes aspectos esenciales:

- La figura del “indefinido no fijo”, creación jurisprudencial de la Sala Social del Tribunal Supremo, no constituye una sanción efectiva, sino una forma de precariedad institucionalizada, que mantiene al trabajador en una situación de provisionalidad permanente.
- Las indemnizaciones tasadas previstas en la legislación española carecen de efecto disuasorio y reparador real, al no garantizar una compensación íntegra del perjuicio derivado del abuso.
- Los procesos de estabilización regulados en la Ley 20/2021 son instrumentos procedimentales, no sancionadores, y no imponen consecuencia alguna a la Administración infractora.

Norkus es categórico: cuando el Derecho nacional no ofrece medidas efectivas para eliminar y sancionar el abuso, el principio de efectividad del Derecho de la Unión exige restablecer la estabilidad del trabajador afectado mediante soluciones que garanticen una

protección real y no meramente formal, sin desconocer los principios nacionales de acceso al empleo público de forma compatible con el Derecho de la Unión,

En opinión de Rojo Torrecilla⁶⁵, estas conclusiones confirman que el debate sobre la temporalidad abusiva en el sector público sigue abierto tanto en el plano jurídico como en el político y social, y subraya que las propuestas de Norkus, aunque no rompen con la doctrina previa, reafirman la necesidad de una respuesta más contundente del ordenamiento español, al poner de relieve la insuficiencia de las medidas vigentes y la necesidad de un mecanismo de reparación e indemnización realmente disuasorio. Rojo Torrecilla interpreta que la eventual novedad no radica en el contenido jurídico de las conclusiones, sino en que estas dejan en evidencia que el sistema español continúa sin ofrecer una solución definitiva, y aventurando que el TJUE podría invitar al Tribunal Supremo a fijar indemnizaciones más elevadas y proporcionales a la duración y gravedad del abuso.

En suma, su lectura es más de consolidación crítica y de advertencia práctica que de ruptura doctrinal: nada sustancialmente nuevo bajo el sol, pero sí una llamada clara a completar el sistema español con un verdadero instrumento de sanción y reparación.

4. El espejo nacional: dos jurisdicciones, un mismo vacío

El ordenamiento jurídico español, mientras tanto, ha optado por soluciones parciales y descoordinadas, que difícilmente cumplen los estándares europeos:

- Desde la jurisdicción social, con la figura del indefinido no fijo, se ha construido una estabilidad aparente, que otorga derechos retributivos pero no blindada frente al cese por cobertura reglamentaria del puesto. La configuración de esta relación implica la persistencia de una situación temporal, subordinada

⁶⁵ Rojo Torrecilla, E., “Sobre “trabajadores indefinidos no fijos” y “fijos” en el sector público, y el abuso en la contratación temporal. La Sala de lo Social del TS pregunta, el abogado general formula conclusiones..., y a esperar (una vez más) la sentencia del TJUE(actualización a 16 de octubre)”, *Blog “El nuevo y cambiante mundo del trabajo. una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales”*, 2025. Disponible en: <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2025/10/sobre-trabajadores-indefinidos-no-fijos.html>

a la cobertura reglamentaria de la plaza, lo que impide alcanzar una estabilidad efectiva.

- Por su parte, la jurisdicción contencioso-administrativa ha recurrido a indemnizaciones más bien simbólicas —cuya aplicación resulta limitada, pues se excluye a quienes acceden posteriormente a la estabilización de su puesto— que, en la práctica, ni reparan el daño ni desincentivan nuevas conductas abusivas.

La coexistencia de ambos modelos —uno de estabilización precaria y otro de compensación limitada— genera un preocupante déficit de tutela judicial efectiva y una evidente inseguridad jurídica, con tratamientos desiguales según la jurisdicción que conozca del caso. En definitiva, dos jurisdicciones, dos estrategias y un mismo resultado: el abuso se sanciona poco y tarde, cuando se sanciona.

El resultado es un sistema que ni castiga al infractor ni protege realmente al trabajador, lo que coloca a España en una posición de incumplimiento continuado frente a la Directiva 1999/70/CE⁶⁶.

La progresión entre 2024 y 2025 muestra una clarísima escalada de exigencia por parte del Derecho de la Unión. De la advertencia inicial (febrero de 2024) se pasa, con las conclusiones Obadal (octubre de 2025), a una constatación abierta de incumplimiento estructural.

El TJUE y su Abogado General coinciden en un diagnóstico inequívoco: España carece de un sistema eficaz, proporcionado y disuasorio para sancionar el abuso en la contratación temporal en el sector público —debate trasciende lo técnico y se sitúa en el plano político e institucional, como cuestión de cumplimiento de las obligaciones europeas. La temporalidad estructural en el empleo público español no constituye una disfunción ocasional, sino una infracción persistente del Derecho de la Unión, cuya reparación exige restablecer la estabilidad del personal afectado mediante mecanismos reales de protección y sanción.

⁶⁶ Como subraya el Abogado General, la temporalidad no puede combatirse con fórmulas temporales. O hay sanción real y disuasoria, o el abuso se convierte en norma.

Podría decirse en términos menos académicos, pero más certeros: Bruselas ha dejado de avisar. Luxemburgo ha empezado a dictar sentencia. Y España, si no actúa con decisión, seguirá corriendo detrás de su propio incumplimiento.

IV. EL IMPACTO SOBRE LA JUVENTUD TRABAJADORA EN EL SECTOR PÚBLICO

Si hay un colectivo que encarna con claridad esta realidad, es el de la juventud trabajadora en el sector público. La situación de esta cohorte dentro del sector público español constituye una de las manifestaciones más evidentes del problema estructural de la temporalidad. En un contexto de contracción del empleo en Europa, los jóvenes se configuran como uno de los colectivos más vulnerables ante la precariedad. Esta realidad, ya cuantificada y analizada en los datos previos⁶⁷, refleja que una parte significativa de quienes acceden al empleo público lo hacen a través de fórmulas temporales, muchas veces prolongadas durante años, lo que pone de manifiesto una situación de precariedad persistente y una clara desviación respecto de los objetivos europeos de estabilidad laboral.

La dificultad de acceder a un puesto estable —incluso en el ámbito público— priva a esta generación de un elemento esencial de integración social y económica, generando efectos que trascienden el terreno laboral y se proyectan sobre su desarrollo vital, la cohesión social y el equilibrio intergeneracional⁶⁸.

El acceso de las personas jóvenes al empleo público se produce, en muchos casos, mediante fórmulas de carácter temporal, como pueden ser las interinidades o los nombramientos de duración limitada. Estas modalidades, que deberían tener un uso excepcional, se han convertido en mecanismos ordinarios de gestión del personal,

⁶⁷ Vid. la introducción de este capítulo.

⁶⁸ Vid. en este sentido, Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., “Empleo juvenil y política de empleo”, *Relaciones Laborales*, 1998, Tomo I, pág. 111. Se hace referencia a las consecuencias negativas de la dificultad de acceso a un puesto estable: descualificación y disminución de renta, con imposibilidad de acceder a una vivienda propia o de constituir una familia, exclusión o marginación, falta de participación y reconocimiento social, pérdida de identidad y autoestima, aislamiento y rebeldía, circunstancias todas ellas que pueden explicar algunos fenómenos actuales de delincuencia juvenil, drogadicción, nacionalismo radical, intolerancia, xenofobia y racismo...

originando lo que puede describirse como un “embudo de temporalidad”: una vía de entrada precaria en la función pública sin posibilidad real de consolidación ni de desarrollo profesional estable. De este modo, se perpetúa una situación en la que colectivos enteros —especialmente los jóvenes— encadenan contratos temporales durante años, ocupando puestos estructurales sin acceso a los derechos y garantías de quienes han superado un proceso selectivo ordinario.

Esta realidad alimenta una clara desigualdad intergeneracional. Frente a las generaciones anteriores, la juventud actual se enfrenta a un horizonte laboral incierto, caracterizado por la falta de continuidad, la merma retributiva y la ausencia de perspectivas de carrera administrativa. Todo ello limita su capacidad para emprender un proyecto vital autónomo —acceder a una vivienda, formar una familia o planificar el futuro— y debilita el papel del empleo público como instrumento de movilidad social y cohesión. No se trata solo de un problema jurídico; es también una cuestión de proyecto vital: ¿cómo planificar una vida cuando el horizonte laboral es siempre provisional?

Desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea, esta situación vulnera el espíritu de la Directiva 1999/70/CE, que impone a los Estados miembros la obligación de prevenir y sancionar el uso abusivo de los contratos temporales.

A esta problemática se suma la dimensión territorial del empleo público español. Las Administraciones Públicas Autonómicas, en tanto cualificadas dadoras de empleo, desempeñan un papel esencial en la creación de oportunidades laborales⁶⁹ para los jóvenes. No es casual que los poderes públicos regionales adviertan que una sociedad incapaz de ofrecer salidas profesionales concretas a su juventud corre el riesgo de entrar en un círculo vicioso de marginación y desarticulación social⁷⁰. La descentralización administrativa derivada de la creación de las Comunidades Autónomas y de las sucesivas reformas estatutarias ha repercutido de forma significativa en la gestión del empleo

⁶⁹ Barreiro González, G. y Rodríguez Escanciano, S., “El trabajo de los jóvenes por cuenta ajena. El acceso al empleo público de los jóvenes”, en AA.VV. (Rodríguez Escanciano, S., coord.) *La empleabilidad de los jóvenes en Castilla y León*, 2012, pág. 448.

⁷⁰ Infestas Gil, A., “El Libro Blanco sobre la Juventud. Un marco general para la cooperación europea”, en AA.VV. (Morgado Panadero, P., Coord.), *Jóvenes y Políticas Públicas*, Madrid, 2008, pág. 113.

público⁷¹, convirtiéndose en un instrumento clave para planificar las necesidades de personal y garantizar la transparencia en las convocatorias de plazas vacantes.

Sin embargo, el actual contexto de contención del gasto público y las limitaciones presupuestarias impuestas por la estabilidad financiera han restringido la oferta de empleo estable en muchas administraciones autonómicas⁷², agravando las dificultades de integración profesional de los jóvenes. En la práctica, estas limitaciones fomentan el uso reiterado de contratos temporales para atender necesidades estructurales, con lo que se consolida un modelo de inserción laboral precario dentro de la propia Administración.

El resultado es una injusticia generacional que no solo vulnera las exigencias del Derecho de la Unión, sino que compromete los valores constitucionales de mérito, capacidad e igualdad en el acceso al empleo público. La persistencia de este modelo perpetúa la inseguridad y la desigualdad intergeneracional, impidiendo el relevo generacional dentro de las instituciones y erosionando los valores de mérito, capacidad e igualdad que deben regir el acceso al empleo público.

Corregir esta situación exige aplicar con rigor las exigencias de la Directiva 1999/70/CE y de la jurisprudencia del TJUE, si bien también impulsar políticas públicas coordinadas —estatales y autonómicas— que garanticen a la juventud una inserción laboral estable, digna y coherente con los principios del Estado social y democrático de Derecho.

En coherencia con ello, las recientes sentencias del TJUE y las conclusiones del Abogado General Norkus adquieren una relevancia particular para la juventud trabajadora, pues ponen de relieve la necesidad de garantizar una protección real frente a la precariedad estructural que afecta a quienes inician su carrera en la Administración pública. La reinterpretación del modelo del *INF* y la exigencia de sanciones efectivas y proporcionadas no solo obligan a revisar los mecanismos de contratación y compensación, sino que también reclaman una reflexión más profunda sobre el papel del empleo público como espacio de integración social para las nuevas generaciones. En definitiva, la jurisprudencia europea proyecta una exigencia moral y jurídica: asegurar que el acceso

⁷¹ Barreiro González, G. y Rodríguez Escanciano, S., “El trabajo de los jóvenes...”, Op. Cit., pág. 448.

⁷² Barreiro González, G. y Rodríguez Escanciano, S., “El trabajo de los jóvenes...”, Op. Cit., pág. 454.

de los jóvenes al sector público no se construya sobre la temporalidad permanente, sino sobre principios de estabilidad, igualdad y mérito efectivos, que hagan del empleo público un verdadero motor de cohesión intergeneracional.

Lo que está claro es que resulta imprescindible que las políticas de empleo se adapten a la realidad del mundo laboral para favorecer una incorporación efectiva de las personas jóvenes al mercado de trabajo y asegurarles oportunidades profesionales estables y de calidad. Para ello, es necesaria una actuación conjunta y coordinada entre las administraciones públicas y el sector privado, cuyos esfuerzos deben complementarse para impulsar la colaboración mutua⁷³.

V. REFLEXIONES CRÍTICAS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Llegados a este punto, el balance no invita al triunfalismo. El diagnóstico conjunto de la normativa española y de la reciente jurisprudencia europea revela una profunda tensión estructural entre el Derecho de la Unión Europea y el marco constitucional español. Mientras el Derecho europeo, a través de la Directiva 1999/70/CE y de las sentencias del TJUE, exige que los Estados miembros establezcan sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias frente al abuso de la contratación temporal, el ordenamiento español se encuentra condicionado por los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, sin medidas sancionadoras y resarcitorias adecuadas.

Esto ha generado un conflicto que se manifiesta de forma especialmente visible en la respuesta española al fenómeno del abuso de la interinidad. La Ley 20/2021 introdujo novedades relevantes —como la acotación de las causas de nombramiento interino o la fijación de límites temporales para la duración de los contratos—, pero al mismo tiempo omitió establecer un sistema sólido de prevención y sanción. En lugar de crear mecanismos efectivos para evitar el encadenamiento de nombramientos, se ha mantenido la posibilidad de enlazar programas distintos sin criterios claros, lo que ha alimentado lo que algunos autores califican como una “tormenta perfecta” para perpetuar la temporalidad estructural. De igual modo, aunque se objetivaron las causas de

⁷³ González Cobaleda, E., “Las políticas de empleo juvenil ante la transformación del trabajo: una crónica de desafíos y contrastes”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, Vol. 34, 2025, pág. 123.

nombramiento y de cese, la práctica administrativa sigue mostrando una gran discrecionalidad, lo que diluye la eficacia de las medidas preventivas⁷⁴.

La Ley 20/2021 también incorporó una compensación económica para el personal temporal en abuso —equivalente a veinte días de salario por año de servicio con un máximo de doce mensualidades—, pero dicha medida, tanto en su estructura como en su aplicación, no cumple con los estándares europeos de efectividad y proporcionalidad. Lo que se ha ganado en técnica normativa no siempre se ha traducido en cambios palpables para quienes viven la temporalidad en primera persona...

Así lo ha reconocido el TJUE en su doctrina y, más recientemente, en el asunto *Generalitat de Catalunya* (STJUE de 13 de junio de 2024), donde concluye que esa compensación es una mera reparación simbólica, sin efecto sancionador ni capacidad disuasoria. El problema radica en que la indemnización se aplica solo al final del vínculo y no al momento en que se produce el abuso, limitándose al nombramiento concreto que excede el plazo máximo, sin atender al conjunto del encadenamiento de relaciones temporales⁷⁵. Además, la ausencia de límites claros al número de renovaciones o a la duración total de la interinidad —como sí se establece en el art. 15 ET para el personal laboral— refuerza la idea de que el sistema público opera bajo un estándar de menor protección.

Las sentencias del TJUE de 22 de febrero y 13 de junio de 2024, así como las conclusiones del Abogado General Norkus (asunto Obadal, 2025), configuran un punto de inflexión: ponen de manifiesto la insuficiencia del modelo español de sanción y compensación del abuso y exigen una revisión integral del sistema de empleo público desde una perspectiva estructural. La cuestión ya no reside solo en corregir casos individuales de temporalidad abusiva, sino en replantear el modelo de planificación, selección y estabilización del empleo público, de modo que este deje de ser un espacio de precarización institucionalizada.

La presión europea, reforzada por la posibilidad de procedimientos de infracción o futuras sentencias condenatorias, puede convertirse en el motor de una nueva reforma del

⁷⁴ Beltrán de Heredia Ruiz, I., *Resarcimiento económico por abuso*..., Op. cit., págs. 91 a 94.

⁷⁵ Beltrán de Heredia Ruiz, I., *Resarcimiento económico por abuso*..., Op. cit., págs. 94 a 97.

empleo público. Todo apunta a que el TJUE mantendrá una posición firme en defensa de la efectividad de la Directiva 1999/70/CE, y que España no podrá seguir amparándose en sus particularidades constitucionales para eludir sus obligaciones europeas. Si el Estado no adopta medidas estructurales, la jurisprudencia europea acabará imponiendo una relectura del principio de mérito y capacidad que lo adapte al marco comunitario.

Esta inercia institucional tiene un coste añadido para las nuevas generaciones. La juventud trabajadora se encuentra atrapada en un circuito de acceso precario, que prolonga su entrada en el empleo estable y dificulta la renovación generacional de las plantillas públicas. La función pública, llamada a ser un espacio de equidad, ha pasado a reproducir los mismos patrones de segmentación y vulnerabilidad que tradicionalmente se atribuían al sector privado. Superar esta contradicción requiere no solo la adaptación del marco normativo a las exigencias europeas, sino una reforma cultural y organizativa que coloque la estabilidad, la planificación y el relevo generacional en el centro de la política de empleo público.

La pregunta fundamental, por tanto, ya no es si hay que reformar el modelo, sino cómo hacerlo sin convertir la reforma en otro parche más. En este contexto, y desde un enfoque generacional, pueden formularse algunas líneas de actuación prioritarias que orienten una respuesta más coherente con el Derecho de la Unión y con los valores constitucionales del Estado social y democrático de Derecho.

En primer lugar, urge repensar las soluciones de modo que resulten compatibles con la Constitución Española, pero también con las exigencias derivadas del Derecho de la Unión Europea. España necesita transitar desde un modelo esencialmente compensatorio hacia otro verdaderamente preventivo y disuasorio. Ello pasa, en primer término, por mejorar las Ofertas Públicas de Empleo (OEP), garantizando procesos de estabilización periódicos, transparentes y coordinados entre las distintas administraciones, que eviten la cobertura indefinida de vacantes estructurales por personal interino.

En segundo lugar, resulta imprescindible revisar y elevar la cuantía y el alcance de las indemnizaciones derivadas del abuso de temporalidad, de modo que se vinculen al conjunto de la relación abusiva —y no únicamente al último nombramiento irregular—,

incorporando además un componente sancionador que afecte directamente a la Administración responsable.

En tercer lugar, es necesario limitar de forma efectiva el encadenamiento de interinidades, estableciendo un máximo de duración total o de renovaciones, en cumplimiento de la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE, y reforzando los mecanismos de control interno para garantizar su observancia.

En cuarto lugar, deberían implementarse mecanismos reales de responsabilidad disciplinaria o patrimonial frente a los órganos que mantengan prácticas abusivas o incumplan los plazos de convocatoria, en línea con lo señalado por el Abogado General Norkus en el asunto Obadal (C-418/24).

A partir de este núcleo esencial, se hace necesario complementar la reforma con medidas estructurales de mayor alcance, tales como:

- Articular una planificación plurianual de plantillas, que asegure convocatorias regulares y evite la dependencia de procesos extraordinarios de estabilización que bloquean el acceso de nuevas generaciones.
- Revalorizar las vías de acceso juvenil al empleo público mediante programas de incorporación y formación en sectores estratégicos, que combinen estabilidad inicial con aprendizaje y mérito objetivo.
- Homogeneizar los criterios entre jurisdicciones (social y contencioso-administrativa), de modo que los trabajadores públicos temporales, con independencia de su régimen jurídico, disfruten de una protección equivalente frente al abuso.
- Incorporar la dimensión generacional en la política de empleo público, a través de indicadores específicos (edad media de acceso, tasa de interinidad juvenil, duración media hasta la estabilidad), que permitan evaluar el impacto de las medidas y garantizar un relevo justo y sostenible.

Después de todo, estas propuestas apuntan a una transformación de fondo: pasar de un sistema reactivo a un modelo proactivo, que no se limite a reparar el abuso, sino que lo prevenga y disuada. Solo así el empleo público podrá reafirmarse como un espacio

ejemplar de estabilidad, igualdad y cohesión intergeneracional. La cuestión es si el legislador y las Administraciones estarán a la altura de este desafío o si será, una vez más, el TJUE quien marque el ritmo del cambio...Lo veremos próximamente.

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Baquero Aguilar, J., “El “indefinido no fijo” y el sector público en nuestro país”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 1, 2020.

Baquero Aguilar, J., “La dependencia del sistema de empleo público español de las resoluciones del TJUE”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. Núm. 12, 2024.

Baquero Aguilar, J., “La temporalidad en las Administraciones Públicas: ¿un problema “aún/no” resuelto? comentario crítico al Real Decreto Ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público”, *Revista General de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 61, 2022.

Barreiro González, G. y Rodríguez Escanciano, S., “El trabajo de los jóvenes por cuenta ajena. El acceso al empleo público de los jóvenes”, en AA.VV. (Rodríguez Escanciano, S., coord.), *La empleabilidad de los jóvenes en Castilla y León*, 2012.

Beltran de Heredia Ruiz, I., “Primeras reacciones a la STJUE 22 de febrero 2024: la condición de indefinido no fijo (y no la fijeza) es una medida válida para combatir el abuso en la temporalidad (STSJ And\Sevilla 14/3/24)”, *Blog Una Mirada Crítica a las Relaciones Laborales*, 2024. Disponible en: <https://ignasibeltran.com/2024/03/16/primeras-reacciones-a-la-stjue-22-de-febrero-2024-la-condicion-de-indefinido-no-fijo-y-no-la-fijeza-es-una-medida-valida-para-combatir-el-abuso-en-la-temporalidad-stsj-andsevilla-14-3-24/>

Beltran de Heredia Ruiz, I., “STJUE 13 de junio 2024 (C-331/22 y C-332/22), Generalidad de Cataluña: la fijeza no puede exigirse si es ‘contra legem’”, *Blog Una Mirada Crítica a las Relaciones Laborales*, 2024. Disponible en: <https://ignasibeltran.com/2024/06/13/stjue-13-de-junio-2024-c%E2%80%991331-22-y-c%E2%80%991332-22-generalidad-de-cataluna-la-fijeza-no-puede-exigirse-si-es-contra->

[legem/](#).

Beltrán de Heredia Ruiz, I., *Resarcimiento económico por abuso de la temporalidad en el empleo público laboral y funcionarial*, Estudios de Relaciones Laborales, 2025.

Cabello Burgos, J. J., “Los aspectos controvertidos de los procesos de estabilización y sus consecuencias indemnizatorias”, *Labos*, vol. 5, núm. 3, 2024.

Cantero Martínez, J., “El acceso al empleo público laboral en la Encrucijada”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 235, 2024.

Casas Baamonde, M. E., “Los indefinidos no fijos, ¿una historia interminable hacia su terminación? Su capítulo inédito de la llamada expresa del Tribunal de Justicia a la modificación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Constitución y Derecho de la Unión”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 2, 2024.

Castillo Blanco, F. A., “La temporalidad en el empleo público”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 119, 2025.

Conclusiones del Abogado General Sr. Rimvydas Norkus presentadas el 9 de octubre de 2025 (ECLI:EU:C:2025:772). Asunto C-418/24 [Obadal]. TJ Contra Comunidad de Madrid, con intervención de: Ministerio Fiscal (La denominación del presente asunto es ficticia. No se corresponde con el nombre de ninguna parte en el procedimiento). Vid. asimismo, el análisis realizado por Arauz de Robles, “Notas sobre las conclusiones del abogado general presentadas el 9 de octubre de 2025 al TJUE, en el Asunto c-418/24 obadal”, *CEF – Laboral Social*, 2025.

Fernández Domínguez, J. J., “El abuso en el nombramiento de personal estatutario interino: irregulares, pero no fijos [comentario a la STJUE de 19 de marzo de 2020 (C-103/18 y C-429/18), Asuntos Sánchez Ruiz y Fernández Álvarez]”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social* octubre REJLSS, núm. 1, 2020.

Gárate Castro, J., “La contribución del Tribunal de Justicia a la mejor transposición y aplicación del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada en el ámbito del empleo público temporal. El caso español”, *Labos*, Vol. 5, núm. 1, 2024.

Gifreu Font, J., “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones

de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 18, 2022.

Gifreu Font, J., “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 18, 2022.

Gómez Salado, M.A., Arrondo Asensio, C. M. e Iturrizaga, I. M., “Derecho del Trabajo”, en AA.VV. (Gómez Salado, M. A., Montes Adalid, G. M., Castro Medina, R., Cabello Roldán, A., Dirs.), *Aproximación al Derecho Laboral y Seguridad Social para jóvenes*, 2025.

González Cobaleda, E., “Las políticas de empleo juvenil ante la transformación del trabajo: una crónica de desafíos y contrastes”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, Vol. 34, 2025.

Infestas Gil, A., “El Libro Blanco sobre la Juventud. Un marco general para la cooperación europea”, en AA.VV. (Morgado Panadero, P., Coord.), *Jóvenes y Políticas Públicas*, Madrid, 2008.

Montes Adalid, G. M., “Una mirada a la reforma laboral: Luces y sombras del Real Decreto-Ley 32/2021”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, ISSN-e 2660-437X, núm. 4, 2022.

Nevado-Batalla Moreno, P. T., La temporalidad en el empleo público como fallo activo en la administración”, *Documentación Administrativa*, 8, 2021.

Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., “Empleo juvenil y política de empleo”, *Relaciones Laborales*, Tomo I, 1998.

Rojo Torrecilla, E., “Sobre “trabajadores indefinidos no fijos” y “fijos” en el sector público, y el abuso en la contratación temporal. La Sala de lo Social del TS pregunta, el abogado general formula conclusiones..., y a esperar (una vez más) la sentencia del TJUE (actualización a 16 de octubre)”, *Blog “El nuevo y cambiante mundo del trabajo. una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales”*, 2025. Disponible en: <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2025/10/sobre-trabajadores-indefinidos-no->

[fijos.html](#)

Sala Franco, T., “La temporalidad en el empleo público”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, núm. 1 ,2021.

Capítulo 10

Impacto de la subida del salario mínimo en sectores con alta contratación juvenil y migrante

MARTA SÁNCHEZ CAPEL

Investigadora del Grupo PAIDI SEJ-347 sobre “Políticas de Empleo, Igualdad e Inclusión Social”

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. CONCEPTUALIZACIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN. 1. Salario Mínimo Interprofesional en España. 1.1. *Aproximación conceptual*. 1.2. *Instrumentos para medir el impacto de la subida del SMI: el índice de Kaitz*. 2. Empleabilidad de la fuerza de trabajo inmigrante en España. 2.1. *Principales ocupaciones de las personas migrantes con permiso de trabajo*. 2.2. *Marco normativo y novedades legislativas para fomentar el acceso al mercado laboral de las personas migrantes*. III. CONCLUSIONES V. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN

La inaccesibilidad tanto a la vivienda (en alquiler o en propiedad) como a la emancipación; la prolongación de la dependencia de los progenitores; la precariedad laboral estructural (inestabilidad, temporalidad de los contratos, insuficiencia de los salarios para afrontar una vivienda digna, etc.) y la precariedad material caracterizan la realidad actual de una parte mayoritaria de la juventud en España. Especialmente, de la juventud migrante afectada además por la creciente precarización de la movilidad laboral¹. La división entre trabajadores migrantes y nacionales complejiza aún más la situación de los primeros, cuya vulnerabilidad se ve agravada por la narrativa anti-migratoria y el recelo ante la llegada de migrantes laborales.

En respuesta a esta situación, con el actual Gobierno de coalición, en los últimos años, se han sucedido una serie de reformas legislativas que incluyen cambios sustanciales en lo que respecta al acceso al mercado laboral de las personas migrantes, así como al sistema de pensiones. Adicionalmente, se han sucedido varias subidas del salario mínimo interprofesional (SMI) que han afectado de diferente manera a las personas trabajadoras

¹ Fuentes-Lara, C., *Razones para hablar, ahora, de movilidad laboral*, Fundación por Causa, Madrid, 2025.

por cuenta ajena dependiendo de factores como el sector de actividad, el género, el rango profesional, el nivel de estudios, etc.

En este capítulo se analiza la interacción de la subida del SMI con indicadores socio-económicos como la desigualdad, la pobreza, el poder adquisitivo o la brecha de género, poniendo el foco en las personas migrantes. Para ello, se adopta una perspectiva multidisciplinar por la que se examina tanto el marco normativo que regula y supedita el valor del SMI a elementos económicos (tómense de ejemplo las variaciones en el IPC, en el poder adquisitivo, etc.) como los fenómenos sociales sobre los que la variación del SMI influye.

II. CONCEPTUALIZACIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN

1. Salario Mínimo Interprofesional en España

En España la noción de salario mínimo es relativamente reciente. La Ley del Trabajo del 30/01/1900², conocida como Ley Dato, es la primera en establecer un salario mínimo para indemnizar a trabajadores que hubieran sufrido un accidente en su artículo 4º e inaugura así el concepto de salario mínimo en nuestro corpus legislativo. En el año 1926 se amplía el alcance del SM a los trabajos domésticos, primero y posteriormente al resto de sectores productivos, aunque de forma facultativa. La evolución del SM en España pasa por su constitucionalización en el art.46 de la Constitución de 1931 de la II República³, Reglamentos de trabajo, la Ley de Convenios Colectivos de 24 de abril de 1958⁴ y el Decreto 1844/1960, de 21/9, de Ordenación de las Retribuciones de Trabajo por cuenta ajena⁵. Hasta que se aprobara el Decreto 55/1963 de 17 de enero de 1963⁶, el SM se fijaba en base a las normas sectoriales por ramas de producción y dentro de ellas

² BOE de 31 de enero de 1900. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1900/031/A00363-00364.pdf> (Visitado por última vez el 15/10/2025).

³ El Art. 46 de la Constitución de 1931 establece que “[La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: (...) la protección a la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar (...) y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores. Disponible en: https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1931.pdf.

⁴ Ley de 24 de abril de 1958 por la que se modifican determinados artículos del Código civil. Publicado en BOE núm. 99, de 25 de abril de 1958.

⁵ Decreto 1844/1960, de 21 de septiembre, por el que se ordena la retribución del trabajo por cuenta ajena.

⁶ Decreto 55/1963, de 17 de enero, sobre establecimiento de salarios mínimos y su conexión con los establecidos por convenios colectivos sindicales o mejoras voluntarias.

por categorías profesionales. Con este decreto se establecieron sus principales características y se convierte en interprofesional, es decir, cualquier actividad y sector de la economía (agricultura, industria y servicios) y sin distinción de géneros. A partir de entonces, el SMI se ha visto afectado por cambios coyunturales en la economía del país (experimentando fuertes subidas, por ejemplo, con la apertura de España al mercado internacional tras la muerte de Franco en 1975 se triplicó su cuantía⁷; aumentos más débiles como en el periodo de adaptación a la eurozona⁸, estancamiento o congelaciones como la primera en la historia del SMI que tuvo lugar entre 2012 y 2014)⁹, llegando a ser un elemento estratégico de la política económica del Gobierno. De hecho, en octubre de 2018 PSOE y Unidas Podemos consensuan un acuerdo para aprobar los Presupuestos Generales del Estado (PSG) para 2019 en los que se incluía un aumento del SMI¹⁰.

Según la Sentencia del Tribunal Supremo del 6 de julio de 2021, el Salario Mínimo Interprofesional se define como la cantidad mínima que todo trabajador por cuenta ajena tiene derecho a percibir¹¹. La Unión Europea, en la Directiva (UE) 22/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022¹² sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea (en adelante, Directiva 22/2041) ha profundizado en su Artículo 3.1 y Artículo 3.2 en la conceptualización del salario mínimo, aportando dos nuevas definiciones, sobre lo que considera salarios mínimos adecuados en la Unión Europea:

«1) "salario mínimo": la remuneración mínima establecida por ley o por convenios colectivos que un empleador, también del sector público, está obligado a pagar a los trabajadores por el trabajo realizado durante un período determinado;

⁷ De la Tajada Cebrián, M.N., y Lázaro Alquézar, A., “El Salario Mínimo Interprofesional en España” (Trabajo de Fin de Grado), *Universidad de Zaragoza*, Zaragoza, 2023.

⁸ María Natividad en su TFG publicado en 2023 indica que: “Entre 1998 y 2004 [a]l salario mínimo, aumentó (...) apenas un 12,6%. Pasando de 68.035 pesetas (408,9 euros) en 1998 a 69.200 pesetas (416,3 euros) en 1999, a 72.100 pesetas (433,5 euros) en 2001. Ya con el euro, de 442,2 euros en 2002, a 451,2 euros en 2003 y finalmente a 460,5 euros en 2004”.

⁹ RTVE.es/EFE, “El Gobierno congelará en 2012 el salario mínimo en 641,4 euros al mes”, *RTVE.es/EFE*, 28 de diciembre de 2011. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20111228/gobierno-congelara-2012-salario-minimo-6414-euros-mes/485468.shtml>.

¹⁰ elDiario.es, “DOCUMENTO. Este es el pacto de 50 páginas sobre Presupuestos alcanzado entre PSOE y Unidos Podemos”, *elDiario.es*, 11 de octubre de 2018. Disponible en: https://www.eldiario.es/economia/documento-presupuestos-psoe-unidos-podemos_1_1899395.html.

¹¹ STS núm. 499/2021, de 6 de julio de 2021.

¹² DOUE de 25 de octubre de 2022, núm. 275. En vigor desde el 14 de noviembre de 2022.

2) "salario mínimo legal": el salario mínimo establecido por ley u otras disposiciones legales vinculantes, a excepción de los salarios mínimos fijados mediante convenios colectivos que se hayan declarado universalmente aplicables sin ningún margen de discrecionalidad por parte de la autoridad que los declara respecto del contenido de las disposiciones aplicables».

Junto con estas definiciones y, entre otras disposiciones, la Directiva 220/2041 prevé que el cumplimiento de la Carta Social Europea esté sujeto al control por parte de la Comisión y del TJUE¹³, lo cual pretende alcanzar mayores garantías de cumplimiento y seguimiento en todos los países miembros.

El actual Gobierno de coalición, definió el SMI en una respuesta en el Congreso de los Diputados¹⁴ como: “la garantía salarial mínima que debe tener cualquier trabajador contratado a tiempo completo o, expresado, en otros términos, es el salario fijado por el Gobierno como suelo de la contratación. Tiene el carácter de mínimo y puede ser mejorado por convenio colectivo o acuerdo individual”.

1.1. El SMI en España: proceso de revaloración, fijación y estado actual

A día de hoy, el SMI en España está sujeto tanto a la inflación y la evolución de la productividad como a las obligaciones internacionales contraídas por España en el marco de la OIT o de la UE. Así, su valor se fija según lo dispuesto en el Convenio 131 de la OIT, sobre fijación de los salarios mínimos¹⁵ que obliga a España, como Estado parte, a establecer una retribución mínima cuya cuantía se fije atendiendo, no sólo a parámetros de carácter económico de interés general, sino también teniendo en cuenta “las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel de vida relativo

¹³ También contempla mecanismos específicos de evaluación y control, que trascienden el ámbito del salario mínimo legal para alcanzar a los fijados por la negociación colectiva (arts. 10, 11, 12, 13 y 15).

¹⁴ BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-237 de 18 de noviembre de 2024.

¹⁵ Instrumento de ratificación de 26 de noviembre de 1971 (BOE 30/11/1972, Núm. 287).

de otros grupos sociales”. Así mismo, el debate político se centra de nuevo, en lo estipulado en la Carta Social Europea¹⁶, suscrita por el Estado Español en 1996¹⁷.

Dichas disposiciones obligan a los Estados que la hayan ratificado a establecer una retribución mínima cuya cuantía se fije no solo teniendo en cuenta parámetros de carácter económico de interés general, sino también atendiendo «las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales». En el plano europeo, la Carta Social Europea¹⁸ establece en su artículo 4.2. que “para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una remuneración equitativa, las Partes se comprometen: 1 a reconocer el derecho de los trabajadores a una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso”. A lo que el Comité Europeo de Derechos Sociales, encargado de velar por el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Carta Social Europea a los Estados miembros, añade su interpretación acerca de lo que se considera “remuneración suficiente”, considerando que el umbral debe situarse en el 60% del salario neto medio¹⁹, sin que en ningún caso pueda estar por debajo del 50%²⁰. A nivel global, la OCDE emplea el concepto de “salario bajo”, situándolo en dos tercios del salario mediano, mientras que el “salario de pobreza”, que sería el 50% del salario medio²¹.

Según la EAES más reciente (publicada en junio de 2025), que muestra los datos para el año 2023, el salario medio anual fue de 28.049,94 euros por persona trabajadora²², por lo que, conforme a la regla del 60%, un “salario suficiente” en 2023 equivaldría o sería

¹⁶ Para más información acerca del debate político en el Congreso de los Diputados, consúltese el buscador QHLD, que permite filtrar la actividad de los diputados por temática (entre otros filtros), ayudando a obtener búsquedas más precisas y eficaces. La búsqueda realizada por palabra clave “SMI” genera un total de 243 resultados (todo tipo de actividad parlamentaria: iniciativas legislativas, preguntas y respuestas al y del Gobierno, informes, comisiones de investigación, etc.) y se puede consultar en: <https://quehacenlosdiputados.es/resultados/text=SMI&knowledgebase=politicas> (último acceso 14/10/2025).

¹⁷ Instrumento de Ratificación de 3 de mayo de 1996 (BOE 11/06/2021, Núm. 139).

¹⁸ Redactada en Turín de 18 de octubre de 1961. Instrumento de ratificación de 29 de abril de 1980 (BOE de 26/06/1980, Núm. 153).

¹⁹ Según los datos publicados en el INE, el salario anual mediano por hora en España en 2021 es de 19.162,47€ en el caso de las mujeres; y de 23.490,62€ en el caso de los hombres.

²⁰ European Committee of Social Rights, *Conclusions XIV-2 - Statement of interpretation - Article 4-1*, European Committee of Social Rights, Estrasburgo, 1998.

²¹ OECD, *Tackling the jobs crisis*, OECD, Paris, 2009.

²² El salario medio anual de las mujeres en 2023 (25.591,31 euros) fue inferior al de los hombres (30.372,49 euros).

superior a 16.829,96 euros. Mientras que el salario mediano fue de 23.349,00 euros, atendiendo a las definiciones de la OCDE, se consideraría “salario bajo” en 2023 todo aquel inferior a 15.566 euros; y “salario de pobreza” el inferior a 14.024,97 euros.

España, el SMI lo fija el Gobierno en base a lo estipulado en el artículo 27 del Estatuto de los Trabajadores, que establece que tendrá en cuenta el índice de precios al consumo (IPC), la productividad media nacional, el incremento de la participación del trabajo en la renta nacional y la coyuntura económica general. En 2021 se creó la Comisión Asesora de Análisis del SMI, que en su primer informe realizó una revisión profunda de las estadísticas salariales disponibles. Asimismo, en su primer informe, la Comisión Asesora recomendó una senda de aumento del SMI entre 2021 y 2023, a fin de alcanzar el 60 por ciento del salario medio neto. En su segundo informe, la Comisión Asesora continuó el trabajo desarrollado en el primero para estimar la evolución salarial hasta 2022 y proponer, en consecuencia, un salario mínimo interprofesional para 2023²³. Los dos instrumentos sobre los que la Comisión Asesora funda sus bases para revalorizar el salario mínimo son la Encuesta Trimestral del Coste Laboral y la Estadística de Convenios Colectivos; y la Encuesta Anual de Estructura Salarial (EAES)²⁴. Esta encuesta revela cuatro datos fundamentales sobre los que se basará el posterior análisis:

- El salario medio anual de las mujeres fue inferior al de los hombres: ellas ingresaron de media anual 25.591,31 euros, mientras que los hombres obtuvieron de media un salario anual de 30.372,49 euros.
- La Hostelería representó la actividad económica con la ganancia media más baja, con 16.985,78 euros.
- En cuanto al nivel de estudios, se destaca el salario de los Trabajadores no

²³ BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-214 de 14/10/2024 Iniciativa.

²⁴ De acuerdo con el primer informe de la Comisión Asesora para la fijación del salario mínimo, el primer informe de la Comisión Asesora, la Encuesta de Estructura Salarial es la opción más adecuada para orientar la fijación del salario mínimo. Esta encuesta se publica anualmente con datos de hace dos años (por ejemplo, en 2025 se publican los datos de 2023), por lo que esta encuesta no es suficiente para calcular el salario mínimo. Para consultar los datos de la encuesta: <https://ine.es/dyngs/Prensa/EAES2023.htm>. Como consecuencia, la Comisión Asesora complementa sus datos con indicadores más recientes de evolución salarial, como la Encuesta Trimestral del Coste Laboral y la Estadística de Convenios Colectivos (consúltase aquí: https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736045053&menu=ultiDatos&idp=1254735976596).

cualificados en servicios (excepto transportes), que fue de 15.276,84 euros, un 45,5% inferior al salario medio.

- La comunidad autónoma con el salario medio anual más alto fue País Vasco (33.504,92 euros). En el lado opuesto, Extremadura (23.684,22) tuvo el menor.

Por último, conviene señalar la relevancia de los convenios colectivos a la hora de establecer el salario mínimo según el sector económico y la Comunidad Autónoma (o la provincia). En efecto, tras la entrada en vigor del RD Ley 2/2024 en el ámbito de una Comunidad Autónoma los sindicatos y asociaciones empresariales (que reúnan los requisitos de los artículos 87 y 88 del Estatuto de los Trabajadores):

“Tienen la capacidad de negociar convenios colectivos y acuerdos interprofesionales en la Comunidad Autónoma, otorgándoles prioridad sobre convenios sectoriales o acuerdos de alcance estatal.”

Además, el artículo 84.4 del Estatuto de los Trabajadores indica que podrán tener la misma prioridad aplicativa:

«Los convenios colectivos provinciales cuando así se prevea en acuerdos interprofesionales de ámbito autonómico suscritos de acuerdo con el artículo 83.2 da en los convenios o acuerdos estatales».

En el epígrafe siguiente, tras una breve aproximación conceptual al salario mínimo, volveremos sobre los datos más recientes de la EAES introducidos previamente, comparándolos con los datos relativos a las personas trabajadoras y las familias migrantes. Con el objetivo de estudiar ciertos indicadores de desigualdad social como la brecha de género o la desigualdad estructural ligada a la diferencia entre los ingresos de una familia inmigrante y una familia española.

1.2. Instrumentos para medir el impacto de la subida del SMI: el índice de Kaitz

En el ámbito académico y político existe un debate acerca de los efectos que una subida del SMI pueda causar sobre el bienestar y la desigualdad entre los colectivos de jóvenes

y mujeres (independientemente de su nacionalidad), teniendo en cuenta que estos dos grupos sociales son los que sufren peores condiciones salariales²⁵, e incluso laborales²⁶.

Para identificar los efectos que dicha subida pueda causar sobre el empleo, se suele utilizar el índice de Kaitz, Definido por Hyman Kaitz²⁷ en 1970, como la media ponderada de los cocientes entre el Salario Mínimo y el Salario Medio de las diferentes ramas de actividad que conforman la Economía²⁸. Su importancia es tal, que tanto el Banco Mundial como la Carta Social Europea, lo utilizan como indicador para calcular y establecer el valor del SMI.

El Banco Mundial calcula el valor óptimo del índice de Kaitz en un 25% del Salario Medio, mientras que la Carta Social Europea lo fija en un 60% del Salario Medio, como se expuso en el epígrafe anterior. Actualmente en España, esta es una de las cuestiones que se debaten entre el equipo técnico de Yolanda Díaz, quien a primeros de octubre de 2025 ha reunido a la comisión de expertos para revalorizar el SMI de cara al próximo año y uno de los grandes desafíos que se le presentan, precisamente, es el de respetar el mandato de la Carta Social Europea²⁹.

2. La empleabilidad de la fuerza de trabajo inmigrante en España

En esta sección se abordará el tema de la contratación de fuerza de trabajo joven y migrante y se analizará cómo el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social junto con la subida del SMI ha influido en mayor o menor medida en mejorar la calidad

²⁵ El salario mediano en 2021 era de 19.162,47€ para las mujeres mientras que para los hombres era de 23.490,62€, según los datos más actuales publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Disponible en: <https://ine.es/up/x3kIU0qe1>.

²⁶ Pérez del Prado, D., “Los efectos de la temporalidad más allá del mercado de trabajo”, en Gómez Abelleira, F. J. (ed.) *La temporalidad laboral como problema jurídico: diagnósticos y soluciones*, Tirant lo Blanch, 2014, págs. 61-96.

²⁷ Kaitz, H. “Experience of de Past: The National Minimum”, en *Youth Unemployment and Minimum Wages*, Bulletin 1657, U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, 1970.

²⁸ Brown, Ch., Gilroy, C., y Kohen, A., “Time-Series Evidence of the Effect of the Minimum Wage on Youth Employment and Unemployment.” *The Journal of Human Resources* vol. 18, núm. 1, 1983, págs. 3-31.

²⁹ Ubieta, G. “Yolanda Díaz anticipa otro choque con Hacienda y ultima una mayor subida del salario mínimo si tributa IRPF”, *elperiodico*, 1 de octubre de 2025. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/economia/20251001/salario-minimo-yolanda-diaz-inicia-proceso-subida-2026-122152026> (Última consulta el 20/10/2025).

de vida de las personas migrantes (autonomía financiera, poder adquisitivo, contribuciones a la SS, etc.). La evolución de los contratos a personas extranjeras y del número de personas contratadas no ha sido homogéneo tras la crisis provocada por la pandemia. Respecto a los contratos realizados a las personas extranjeras se registran saldos negativos en 2022 y 2023 como consecuencia de la reforma laboral. En 2024 incrementa la contratación de personas y contratos con una rotación de 2,28 puntos. En definitiva, en la última década, el número de contratos del colectivo aumento un 23,88 % mientras el de personas 38,94 %.

2.1. Principales ocupaciones de las personas migrantes con permiso de trabajo: análisis sectorial

Según la Encuesta de Población Activa (EPA) correspondiente al primer trimestre de 2025, el total de población extranjera en España (de 16 y más años) es de 5.845,9 miles de personas, de las cuales el 69,1% son población activa. Del total de activos, el 47,0% son mujeres y el 53,1% hombres.

El 61,2% de los ocupados extranjeros llevan 7 años o más residiendo en España, mientras que el grupo de ocupados más pequeño lo componen quienes llevan menos de 1 año (1,8%) de residencia. En términos generales, más del 82,6% de la población ocupada extranjera lleva 3 años o más residiendo en España³⁰.

La mayor parte de la afiliación se concentra en el sector servicios, que en diciembre de 2024 alcanzaba el 73,28 % del total de las personas extranjeras afiliadas (en términos absolutos, el de servicios crece un 7,92%, lo que supone 153.654 personas más que el año 2024/2023 afiliadas extranjeras). El siguiente sector en importancia fue construcción, con el 9,62 % de las personas afiliadas (también fue el segundo sector con un incremento más alto respecto al año anterior, 8,92%, es decir, 22.487 personas más que el año anterior), por importancia, le sigue la agricultura donde están afiliadas un 9,38 % de personas extranjeras (sin embargo, este sector es el que experimenta un incremento de población

³⁰ Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe trimestral de extranjeros y mercado de trabajo*, Madrid, 2025. Disponible en: https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/poblacion-extranjera/2025/Informe_trimestral_extranjeros_5.pdf.

afiliada extranjera menor, el 5,63%) y el 7,47 % de las personas extranjeras están afiliadas en la industria (el crecimiento de población afiliada a este sector ha sido 9,28%, que representa a 18.114 personas más).

En todas las secciones de actividad económica se han registrado saldos positivos en la variación 2024/2023, a excepción de en Actividades de los Hogares como empleadores de personal doméstico, que acusa un descenso del 9,24 % y en Actividades Administración pública, defensa y Seguridad Social obligatoria, en que se registró un descenso del 1,47 %.

Prácticamente la mitad de la afiliación extranjera, en términos absolutos, se concentró en Hostelería con 465.996 personas (16,32 %), importante también el dato en Comercio al por mayor y menor, con 418.362 personas afiliadas (14,65 %), Construcción aportó 274.642 (9,62 %) y Actividades administrativas y servicios auxiliares registró 262.821 personas afiliadas (9,20 %).

En lo relativo a la afiliación juvenil, se concentra en el sector servicios, en los sectores de agricultura y pesca tienen una representación mucho menor. En 2024, la afiliación a la Seguridad Social de los menores de 30 años se incrementó respecto al año anterior, la mayoría están en el Régimen General de la Seguridad Social y un pequeño porcentaje pertenece al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

Estos datos, cruzados con los extraídos anteriormente de la EAES, permiten concluir que las personas extranjeras y jóvenes, afiliadas mayormente en la Hostelería, obtuvieron la ganancia media más baja (16.985,78 euros), ya que la Hostelería representó la actividad con menor ganancia media según la EAES.

2.2. Marco normativo y novedades legislativas para fomentar el acceso al mercado laboral de las personas migrantes

En España, los derechos y deberes en materia laboral varían significativamente en función del estatus migratorio legal de las y los individuos. Entender las diferencias se hace pues fundamental tanto para quien ofrece su mano de obra como para quien la demanda. En el siguiente epígrafe se identifican las situaciones legales que permiten el derecho a trabajar para cada estatus migratorio y las implicaciones de dichos permisos

sobre la empleabilidad. Se estudiarán, asimismo, las posibles implicaciones sobre el mercado laboral de las novedades sobre los diferentes tipos de arraigo que incorpora el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009³¹.

La normativa sobre extranjería exige a la persona trabajadora extranjera no comunitaria que pretenda prestar servicios laborales en España deba proveerse de una autorización de residencia y de trabajo. Sin embargo, la realidad hasta ahora (específicamente antes de la entrada en vigor del nuevo reglamento 1155/2024) demuestra que muchas de estas personas prestan un trabajo por cuenta ajena (que reúne los requisitos exigidos por el art. 1.1 del Estatuto de los Trabajadores) sin la preceptiva autorización³².

En lo que respecta a las personas solicitantes de protección internacional, el RD 1155/2024 en su disposición adicional decimocuarta autoriza a trabajar a las personas extranjeras solicitantes de protección internacional. En cuanto a las personas refugiadas, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, de la que España es parte desde 1978, autoriza a estas personas a acceder al mercado de trabajo y contribuir a la economía. En la práctica, no obstante, muchas de estas personas se encuentran con obstáculos ligados tanto a su contexto socio-cultural como al del país de residencia. Estas barreras les dificultan el acceso al mercado laboral.

Adicionalmente, respecto a las autorizaciones de trabajo, el artículo 43 del Real Decreto 1155/2024 prevé una nueva figura: visados para la búsqueda de empleo durante un periodo de residencia de doce meses. Durante este periodo, en el caso de obtener un contrato, “el empleador deberá presentar una solicitud de autorización inicial de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena en favor de la persona extranjera”, de acuerdo con lo establecido en el artículo 73.2. Este artículo se aplica sobre dos casos concretos de búsqueda de empleo, a saber, descendencia de personas españolas “de origen” y búsqueda de empleo en determinadas ocupaciones y ámbitos territoriales.

³¹ BOE núm. 280 de 20 de noviembre de 2024. Real Decreto 1155/2024 de 19 de noviembre.

³² Charro Baena, P. C., “La doctrina unificada del Tribunal Supremo sobre los derechos laborales y de Seguridad Social del trabajador extranjero en situación administrativa irregular”. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, 2012, págs. 119-146.

En el caso de las personas migrantes en situación administrativa irregular, el nuevo Reglamento 1155/2024 prevé vías limitadas de regularización por diferentes tipos de arraigo: arraigo de segunda oportunidad, sociolaboral, social, familiar y socioformativo, lo cual persigue flexibilizar y agilizar el acceso a la autorización de residencia y trabajo y fomentar así la empleabilidad de las personas migrantes extracomunitarias. En este sentido, el título V, se refiere a la autorización de residencia por circunstancias excepcionales, y añade dos matices a la configuración del arraigo. Por una parte, se reduce el periodo de relación laboral a acreditar en el denominado arraigo laboral, estableciéndose un periodo mínimo de dos años³³ y debiendo acreditar la relación laboral y su duración³⁴ (Art. 124.1). Este hecho, unido al aumento de la población extranjera en los últimos años pueden explicar el incremento considerable en ciertos indicadores relacionados con el empleo, tanto en ocupación como en afiliación y en el registro de contratos. De hecho, el 40% de los nuevos empleos han sido ocupados por trabajadores migrantes. Asimismo, la mano de obra inmigrante a finales de 2023 (antes de la entrada en vigor del nuevo reglamento) alcanzaba los 2.668.776 ocupados, lo que supone el 12,8% del total de personas cotizando³⁵.

En cuanto al arraigo socio-formativo, que también da acceso a la autorización de residencia temporal (artículo 125), este se mantiene y resulta una pieza clave para la integración de las personas migrantes no solo en el mercado laboral sino en la sociedad,

³³ En virtud del párrafo primero del artículo 124 del nuevo Reglamento 1155/2024: “Se podrá conceder una autorización de residencia por razones de arraigo laboral, (...) cuando se cumplan los siguientes requisitos: 1. Por arraigo laboral, podrán obtener una autorización los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de dos años, siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen o en el país o países en que haya residido durante los últimos cinco años, que demuestren la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a seis meses, y que se encuentren en situación de irregularidad en el momento de la solicitud. Conviene matizar que dicha reducción del periodo de permanencia en España a dos años se aplica para el arraigo sociolaboral pero no en el caso del arraigo familiar.

³⁴ Para ello, se debe presentar cualquier medio de prueba que acredite la existencia de una relación laboral previa realizada en situación legal de estancia o residencia. A estos efectos se acreditará la realización, en los últimos 2 años, de una actividad laboral que suponga, en el caso de actividad por cuenta ajena, como mínimo una jornada de 30 horas semanales en el periodo de 6 meses o de 15 horas semanales en un periodo de 12 meses, y en el caso del trabajo por cuenta propia, una actividad continuada de, al menos, seis meses (Art. 126.1, párrafo 2).

³⁵ Jiménez, B., “¿Pagarán los extranjeros las pensiones? Ya ocupan el 40% de los nuevos empleos y marcan récord de afiliación”, *infobae*, 18 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.infobae.com/espana/2024/01/18/pagaran-los-extranjeros-las-pensiones-ya-ocupan-el-40-de-los-nuevos-empleos-y-marcan-record-de-afiliacion/>.

especialmente a las personas jóvenes. Entre otros estudios, se prevé la matriculación en las Enseñanzas obligatorias dentro de la educación de personas adultas o cursos de formación profesional y ocupacional ofertados por los Servicios Públicos de Empleo de España.

Así mismo, se prevé la autorización de residencia por el arraigo social, para la cual es necesario acreditar la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de tres años y cumplir dos condiciones: no tener antecedentes penales y contar con un contrato de trabajo que garantice al menos el salario mínimo interprofesional³⁶. Adicionalmente, en consonancia con la doctrina de nuestros Tribunales y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se introduce la figura del arraigo familiar para progenitores de menores españoles.

Como novedad este Reglamento incorpora, como situación especialmente regulada, la figura de la víctima de trata de seres humanos, tanto en su vertiente de trata con fines de explotación sexual como en su vertiente de fines de explotación laboral³⁷. Así, por ejemplo, el RD 1155/2024 reconoce, en su artículo 142, la posibilidad de exención de responsabilidad de la persona extranjera víctima de explotación laboral (entre otras). Adicionalmente, estipula la posibilidad de acceder a la autorización de residencia y trabajo por colaboración en actuaciones contra redes organizadas tanto con autoridades administrativas no policiales (artículo 143) como con autoridades policiales, fiscales o judiciales (artículo 144) estableciendo requisitos formales y documentación necesaria. Esta autorización es de carácter provisional hasta que se dicte resolución sobre la solicitud de autorización definitiva. Mientras tanto, puede solicitar la tarjeta e identidad de extranjero, que será renovable anualmente. Y finalmente, si su caso se resuelve favorablemente, obtendrá la autorización definitiva con vigencia de 5 años. La denegación de la autorización de residencia y trabajo, supondrá la extinción y pérdida de vigencia de la autorización provisional que se hubiera podido conceder, según lo estipulado en el punto octavo del artículo 143.

³⁶ Punto dos del artículo 124 del nuevo Reglamento 1155/2024.

³⁷ También un capítulo destinado a regular la figura de la víctima de violencia de género, en el que opera con la figura de la autorización provisional de residencia y trabajo.

Junto a las autorizaciones de residencia por arraigo, se prevén las autorizaciones por circunstancias excepcionales por razones humanitarias, colaboración con autoridades, seguridad nacional o interés público.

Las personas en situación administrativa irregular son las principales destinatarias de estos cambios en la legislación. Aunque han ganado en facilidades administrativas y jurídicas para regularizar su situación, su caso no deja de resultar paradójico. Al carecer de autorización de residencia y de trabajo, deben ser empleados en la economía informal para poder acreditar su permanencia en el territorio español durante el tiempo que establece la Ley, siendo susceptibles de sanciones (que pueden llegar hasta la expulsión) y viéndose sometidos a condiciones de precariedad, inseguridad y marginalidad (infravivienda cerca de la zona de trabajo impagos, horas extras no reconocidas, trabajos peligrosos como subir a andamios o reponer techos de invernaderos bajo altas temperaturas sin protección o seguro social o médico) y explotación laboral³⁸.

En conclusión, a la vista de las novedades introducidas por el RD 1155/2024 y la evolución de ciertos índices económicos que afectan al mercado laboral, se puede decir que la flexibilidad en la regularización administrativa de las personas migrantes y la reducción de barreras administrativas para acceder a la autorización de residencia y de trabajo para las personas solicitantes de protección internacional o de asilo político es esencial tanto para las personas migrantes como para la reforzar la salud económica del Estado. En este sentido, las estadísticas presentadas por las encuestas de la Seguridad Social corroboran el hecho de que la fuerza de trabajo inmigrante es la que se ocupa de los sectores con mayor porcentaje de ocupación extranjera extracomunitaria, como es el caso de la Hostelería con 483.295 personas.

III. CONCLUSIONES

El economista David Card, Premio Nobel de Economía en 2021³⁹, observó, en un estudio empírico pionero en su campo sobre los efectos de las subidas del SMI en la

³⁸ Domínguez, J., A., & Boelpaep, B., “Explotación en invernaderos de Almería: las duras acusaciones de los trabajadores que recogen frutas y verduras en el sur de España”, *BBC News Mundo*, 24 de abril de 2020, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52398770>.

³⁹ David Card – Facts – 2021. *NobelPrize.org*. Nobel Prize Outreach 2025. Disponible en:

economía y el mercado laboral⁴⁰, que aumentar el salario mínimo no solo no destruía empleo, sino que tiene un efecto positivo sobre el salario medio y la creación de nuevos puestos de trabajo. En efecto, diferentes estudios confirman la existencia de un efecto positivo del aumento del SMI en la reducción de la desigualdad y la pobreza de los trabajadores, especialmente de las personas jóvenes, evidenciando, a su vez, que un porcentaje considerable de las personas trabajadoras mejoran significativamente su salario medio, además de desplegar sus efectos positivos sobre la reducción de la brecha de género, que se ha visto reducida en un 3,7 por ciento.

Luis Gómez y David Pérez⁴¹ recopilan los trabajos que han estudiado los efectos de las últimas subidas del SMI sobre el empleo y los que han tenido en cuenta otras perspectivas. Los datos, presentados en una anotación a pie de página en su trabajo, se han recogido y se presentan en forma de tabla 1.

Teniendo en cuenta la información recogida en la tabla 1, se puede decir que la mayoría de los estudios sobre las implicaciones de la subida del SMI sobre el empleo han concluido efectos negativos, afectando principalmente y de diferente manera a los colectivos de jóvenes, las regiones de menores salarios y a trabajadoras y trabajadores de mayor edad. Sin embargo, si se atiende a otros elementos distintos del empleo, los estudios parecen indicar impactos positivos como la reducción de la desigualdad salarial y un aumento en la participación de los quintiles más bajos tanto en ingresos salariales como en rentas⁴²; reducciones moderadas sobre la incidencia y/o intensidad de la pobreza⁴³.

El aumento del SMI del último período (2021-2023) habría reducido las brechas salariales por género, país de origen o edad. También habría rebajado la desigualdad salarial entre las personas empleadas y la desigualdad de renta disponible entre los

<https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2021/card/facts/>.

⁴⁰ Card, D., y Krueger, A.B., "Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania." *NBER Working Paper 4509*, 1993.

⁴¹ Gómez Rufián, L., y Pérez del Prado, D., "El impacto de la subida del SMI sobre la desigualdad salarial", *revsegsoc*, núm. 36, págs. 259–278, Sep. 2023, disponible en: <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/812>.

⁴² De la Rica, S. et al., *El impacto de la subida del Salario Mínimo Interprofesional en la desigualdad y el empleo*, Bilbao, 2023. Disponible en <https://iseak.eu/publicacion/el-impacto-de-la-subida-del-salario-minimo-interprofesional-en-la-desigualdad-y-el-empleo>.

⁴³ Arranz Muñoz, J.M.; García Serrano, C., *Los efectos del incremento del salario mínimo interprofesional de 2019 en España en los hogares pobres*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2022.

hogares españoles. En particular, el nuevo SMI habría reducido la pobreza monetaria de los hogares, con especial impacto en las personas jóvenes, contribuyendo a que más de 250.000 personas, entre las cuales 121.000 menores de 30 años, han salido de la pobreza⁴⁴.

Tabla 1: Estudios realizados en España analizando un hipotético impacto de la subida del SMI sobre el empleo

Periodo	Efecto negativo de la subida del SMI sobre el empleo	Efecto positivo de la subida del SMI sobre el empleo	Efecto neutro de la subida del SMI sobre el empleo
Previo al último periodo de expansión del SMI ⁴⁵	50% de los estudios empíricos realizados en España	30%	20%
Posteriores al último periodo de expansión del SMI	-Efecto negativo sobre la afiliación que supuso una reducción de entre 0,13 y 0,23 puntos porcentuales, afectando especialmente a jóvenes y regiones con menores salarios ⁴⁶ -Efecto negativo sobre el crecimiento del empleo de entre 0,3 y 0,5 puntos porcentuales, afectando especialmente a los trabajadores de mayor edad ⁴⁷ .	Incremento de la probabilidad de continuar empleado que afectaría especialmente a jóvenes y mujeres ⁴⁸	Impacto nulo en el empleo en los periodos inmediatamente posteriores a la subida (hasta 5 meses después de la subida), pero gradual negativo tras ese momento. ⁴⁹

Fuente: Gómez Rufián, L., y Pérez del Prado, D., “El impacto de la subida del SMI sobre la desigualdad salarial”, *revsegsoc*, núm. 36, 2023, págs. 259–278.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Pérez del Prado, D., “El salario mínimo interprofesional en el debate jurídico y económico”, *Revista de información laboral*, vol. 1, 2017, Lex Nova, págs. 229-248.

⁴⁶ AIREF, *Impacto sobre el empleo de la subida del Salario Mínimo Interprofesional a 900€ mensuales*, AIREF, Madrid, 2020.

⁴⁷ Barceló, C., et al., “Los efectos del salario mínimo interprofesional en el empleo: nueva evidencia para España, Banco de España, Madrid, 2021.

⁴⁸ Arranz Muñoz, J.M.; García Serrano, C.; Silva, A. M., *La subida del salario mínimo de 2019 en España: una evaluación del impacto sobre la permanencia en el empleo con registros administrativos*, Instituto de Estudios Fiscales, 2022.

⁴⁹ De la Rica, S. et al., *El impacto de la subida del Salario Mínimo Interprofesional en la desigualdad y el empleo*, Bilbao, 2023. Disponible en <https://iseak.eu/publicacion/el-impacto-de-la-subida-del-salario-minimo-interprofesional-en-la-desigualdad-y-el-empleo>.

Por todo lo anterior, y según los estudios consultados, se puede concluir que los impactos de las subidas del SMI sobre la desigualdad y la pobreza varían según la edad, género, sector de actividad y forma de contratar (tipo de contrato).

El último aumento del SMI en febrero de 2025, estableciéndolo en 1.184€ en 14 pagas⁵⁰, se prevé que beneficiará particularmente a mujeres, ya que representan el 65,8% (1.579.000) de quienes perciben el salario mínimo; y el 26,8% de los y las perceptoras son jóvenes. Por sectores, el 31% de quienes ganan el SMI trabajan en la agricultura de entre estas personas, el 62,7% de los ocupados son hombres extracomunitarios y el 34,5% son mujeres extracomunitarias; el 14,3% en los Servicios, que concentra el mayor número de ocupados extranjeros (2.459.000), de los cuales un 44,5% son hombres (1.094.600) y un 55,5% mujeres (1.364.400). Este es el sector donde se concentra el mayor número de empleadas (88,8% de las mujeres); el 5,9% trabaja en la Industria, que representa el segundo sector de mayor presencia en el empleo femenino (109.400 mujeres, 7,1% de las ocupadas); y el 3,4% en la Construcción. Además, esta reforma establece que las empleadas del hogar deberán cobrar, como mínimo, 9,26€ por cada hora efectiva trabajada, lo que afecta, especialmente, a la mayoría de mujeres migrantes originarias de América Latina⁵¹.

En la UE, se ha constatado que no todos los trabajadores de la Unión están protegidos de forma efectiva por salarios mínimos, lo que afecta, en particular, a las mujeres, a los trabajadores jóvenes, a los trabajadores poco cualificados, a los trabajadores migrantes, a los progenitores de familias monoparentales, a las personas con discapacidad, a los trabajadores con formas de empleo atípicas como los trabajadores temporales y a tiempo parcial, y a los trabajadores de los sectores agrícola y de la hostelería, lo que, en consecuencia, reduce los salarios. En los Estados miembros en los que la protección del salario mínimo solo se ofrece a través de convenios colectivos, se estima que la

⁵⁰ BOE de 12 de febrero de 2025 y RD 87/2025, de 11 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2025.

⁵¹ Según el informe trimestral de extranjeros (1er trimestre de 2025), el sector servicios concentra el mayor número de personas extranjeras ocupadas (2.459.000), de las cuales un 44,5% son hombres (1.094.600) y un 55,5% mujeres (1.364.400). Este es el sector donde se concentra el mayor número de empleadas (88,8% de las mujeres). En el sector servicios, la nacionalidad con mayor presencia tanto en los hombres (36,0%) como en las mujeres (el 49,8%), es de América Latina. Véase el informe, disponible en: https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/poblacion-extranjera/2025/Informe_trimestral_extranjeros_5.pdf.

proporción de trabajadores no cubiertos varía entre el 2 % y el 55 % de todos los trabajadores⁵². Aunque todas las empresas empleadoras están sujetas al SMI, algunas personas migrantes, que carecen de autorización de trabajo, se ven avocadas a trabajar en la economía informal y cobrando un sueldo muy por debajo del SMI. Según un estudio de Oxfam realizado en nueve países, estas personas se enfrentan a violencia, largas jornadas de trabajo y pagos insuficientes de manera rutinaria⁵³.

IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA

AIREF, *Impacto sobre el empleo de la subida del Salario Mínimo Interprofesional a 900€ mensuales*, Madrid, 2020.

Arranz Muñoz, J. M., García Serrano, C., *Los efectos del incremento del salario mínimo interprofesional de 2019 en España en los hogares pobres*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2022.

Arranz Muñoz, J. M., García Serrano, C. y Silva, A. M., *La subida del salario mínimo de 2019 en España: una evaluación del impacto sobre la permanencia en el empleo con registros administrativos*, Instituto de Estudios Fiscales, 2022.

Barceló, C. et al., *Los efectos del salario mínimo interprofesional en el empleo: nueva evidencia para España*. Banco de España, Madrid, 2021.

Brown, Ch., Gilroy, C. y Kohen, A., "Time-Series Evidence of the Effect of the Minimum Wage on Youth Employment and Unemployment." *The Journal of Human Resources* vol. 18, núm. 1, 1983.

Card, D. y Krueger, A. B., "Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania." *NBER Working Paper 4509*, 1993.

Charro Baena, P. C., "La doctrina unificada del Tribunal Supremo sobre los derechos laborales y de Seguridad Social del trabajador extranjero en situación administrativa irregular". *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 2012.

⁵² DOUE núm. 275, de 25 de octubre de 2022, págs. 33 a 47. Directiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-81556>.

⁵³ Oxfam Internacional, *Esenciales pero invisibles y explotados*, Oxford, 2024.

De la Rica, S. et al., *El impacto de la subida del Salario Mínimo Interprofesional en la desigualdad y el empleo*, Bilbao, 2023. Disponible en <https://iseak.eu/publicacion/el-impacto-de-la-subida-del-salario-minimo-interprofesional-en-la-desigualdad-y-el-empleo>.

De la Tajada Cebrián, M.N. y Lázaro Alquézar, A., “El Salario Mínimo Interprofesional en España” (Trabajo de Fin de Grado), *Universidad de Zaragoza*, Zaragoza, 2023.

Domínguez, J., A. y Boelpaep, B., “Explotación en invernaderos de Almería: las duras acusaciones de los trabajadores que recogen frutas y verduras en el sur de España”, *BBC News Mundo*, 2020, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52398770>.

elDiario.es, “DOCUMENTO. Este es el pacto de 50 páginas sobre Presupuestos alcanzado entre PSOE y Unidos Podemos”, *elDiario.es*, 2018. Disponible en: https://www.eldiario.es/economia/documento-presupuestos-psoe-unidos-podemos_1_1899395.html.

European Committee of Social Rights, *Conclusions XIV-2 - Statement of interpretation - Article 4-1*, European Committee of Social Rights, Estrasburgo, 1998.

Fuentes-Lara, C., *Razones para hablar, ahora, de movilidad laboral*, Fundación por Causa, Madrid, 2025. Disponible en: https://porcausa.org/wp-content/uploads/2025/06/Razones_para_hablar_ahora_de_movilidad_laboral.pdf.

Gómez Rufián, L. y Pérez del Prado, D., “El impacto de la subida del SMI sobre la desigualdad salarial”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, Laborum, núm. 36, 2023. Disponible en: <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/812>.

Instituto Nacional de Estadística, *Informe metodológico estandarizado de la Encuesta Anual de Estructura Salarial (EAES)*, 2025. Disponible en: <https://ine.es/dynt3/metadatos/es/RespuestaDatos.html?oe=30189>. (Fecha de la última consulta 14/10/2025).

Jiménez, B., “¿Pagarán los extranjeros las pensiones? Ya ocupan el 40% de los nuevos empleos y marcan récord de afiliación”, *infobae*, 2024. Disponible en: <https://www.infobae.com/espana/2024/01/18/pagaran-los-extranjeros-las-pensiones-ya->

[ocupan-el-40-de-los-nuevos-empleos-y-marcan-record-de-afiliacion/](#).

Kaitz, H., “Experience of de Past: The National Minimum”, en *Youth Unemployment and*

Minimum Wages, Bulletin 1657, U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, 1970.

Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe trimestral de extranjeros y mercado de trabajo*, Madrid, 2025. Disponible en: https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/poblacion-extranjera/2025/Informe_trimestral_extranjeros_5.pdf.

OECD (ed.), *Tackling the jobs crisis*, OECD, Paris, 2009.

Oxfam Internacional, *Esenciales pero invisibles y explotados*, Oxford, 2024. Disponible en: https://www.oxfamintermon.org/hubfs/Oxfam-Website/oi-informes/esenciales-invisibles-explotadas-migrantes.pdf?_gl=1*9jsekl*_up*MQ..*_ga*MTU3NjI3Mjc3NS4xNzYxMjgxMDMw*_ga_8ZHTNC2PRP*czE3NjEyODEwMjc3bzEkZzAkDE3NjEyODEwMjc3YwJGwwJGgyMTMxNDIwMTg4.

Pérez del Prado, D., “El salario mínimo interprofesional en el debate jurídico y económico”, *Revista de información laboral*, vol. 1, 2017, Lex Nova.

Pérezdel Prado, D., “Los efectos de la temporalidad más allá del mercado de trabajo”, en Gómez Abelleira, F. J. (ed.) *La temporalidad laboral como problema jurídico: diagnósticos y soluciones*, Tirant lo Blanch, 2014.

RTVE.es/EFE, “El Gobierno congelará en 2012 el salario mínimo en 641,4 euros al mes”, *RTVE.es/EFE*, 28 de diciembre de 2011. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20111228/gobierno-congelara-2012-salario-minimo-6414-euros-mes/485468.shtml>.

Ubieto, G., “Yolanda Díaz anticipa otro choque con Hacienda y ultima una mayor subida del salario mínimo si tributa IRPF”, *elperiodico*, 1 de octubre de 2025. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/economia/20251001/salario-minimo-yolanda-diaz-inicia-proceso-subida-2026-122152026> (Última consulta el 20/10/2025).

DERECHO CIVIL

Capítulo 11

Contratación laboral de menores e interés superior del menor: reflexiones multidisciplinarias por parte de un civilista

ANTONIO JOSÉ QUESADA SÁNCHEZ

Profesor Titular de Derecho Civil

Universidad de Málaga

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL MENOR DE EDAD Y EL DERECHO: NOCIONES GENERALES BÁSICAS. 1. La capacidad jurídica del menor para contratar. 2. El interés superior del menor. III. CAPACIDAD PARA CELEBRAR UN CONTRATO DE TRABAJO: EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES. IV. UN PUNTO DE INFLEXIÓN: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 5 DE FEBRERO DE 2013. V. REFLEXIONES DE UN CIVILISTA SOBRE LA CONTRATACIÓN LABORAL DE MENORES: IDEAS PRINCIPALES A TENER EN CUENTA. VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN

Podemos indagar por cualquier rincón geográfico y temporal de la historia de la Humanidad y seguramente llegaremos a una conclusión genérica bastante similar: no existe época ni lugar en que no se haya considerado oportuno proteger, conforme a la sensibilidad propia de cada momento histórico y de cada geografía, a las personas que no son mayores de edad, es decir, a las personas menores de edad (debiendo tener claro que lo que sea ese menor de edad puede depender del momento y lugar, ya que ha variado el momento en el que se alcanzaba dicha mayoría de edad, circunstancia que podía depender incluso del sexo de la persona, siempre en perjuicio de la mujer). Hoy, conforme a los artículos 12 CE y 240 CC, se alcanza la mayoría de edad a los dieciocho años, sin que, afortunadamente, la condición de hombre o mujer influya en ello.

No cabe duda de que, en todo momento conforme a la mentalidad de cada momento y lugar, siempre se ha considerado como el gran objetivo a conseguir que los menores pudiesen madurar adecuadamente para alcanzar la mayoría de edad en las mejores condiciones para ser personas autosuficientes y ciudadanos responsables. Seguramente se defienden esas pretensiones sin dudarlos, en todo momento y lugar, aunque lo que ya

cambia es el modo de hacerlo efectivo, siempre conforme a la sensibilidad del momento y lugar y, obviamente, a la mentalidad de los progenitores.

Hoy también se mantiene ese objetivo descrito, aunque conforme a la sensibilidad social existente hoy día. No se puede tratar ninguna cuestión concerniente a menores, hoy, sin tener en cuenta el concepto básico de interés superior del menor y la necesidad de que la autonomía de dicho menor sea un principio básico que se debe fomentar en todo momento para que ese ser en devenir, que madura como fruto de un proceso gradual, logre el libre desarrollo de su personalidad convenientemente.

Esto no solamente inspirará las normas relevantes en ámbitos especialmente propios como el Derecho civil, sobre todo, o el Derecho administrativo, incluso, sino que debe regir en cualquier rama del ordenamiento jurídico en que se trate de menores. Entre ellas el Derecho del trabajo, y el trabajo que presentamos nos preocupa la contratación laboral de los menores de edad. Habrá que valorar, en este ámbito, la importancia de la edad, en general, a la hora de contratar¹: el trabajador, parte débil de la relación jurídico-laboral, lo será con más intensidad si es menor de edad², pues resultará todavía más vulnerable, y ello es tenido en cuenta por el Derecho del trabajo³ (aunque parece que los temas dogmático-contractuales no entusiasman en la doctrina laboralista, “seguramente por una cierta aversión a la dogmática general del contrato”⁴).

En la presente investigación reflexionaremos sobre la capacidad para celebrar un contrato de trabajo por parte de un menor de edad, siendo conscientes de que fenómenos deportivos de actualidad como Lamine Yamal o Mohamed Dabone requieren una

¹ Vid., en este sentido, AA.VV., (Cabeza Pereiro, J., Ballester Pastor, M. A. y Fernández Prieto, M., Dirs.), *La relevancia de la edad en la relación laboral y de Seguridad Social*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2009 y Martínez Barroso, M. R., *Influencia de la edad en las relaciones laborales: acceso al empleo y protección social*, Aranzadi, Navarra, 2018, así como las clásicas reflexiones de Alonso García, M., “Problemas de capacidad en el contrato de trabajo (los menores y la mujer casada ante el contrato laboral)”, *Revista de Derecho Privado*, 1957, págs. 163-179 y de Rodríguez-Piñero Royo, M., “La edad como impedimento para la entrada al trabajo: ¿cuándo está justificada?”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 38, 1989, págs. 325-330.

² Vid. Goñi Sein, J. L., “Prólogo” en Apilluelo Martín, M., *La relación de trabajo del menor de edad*, Consejo Económico y Social, 1999, pág. 13.

³ Pensemos, incluso, en el Convenio 138 OIT de 1973, sobre la edad mínima, y su pretensión de abolir el trabajo de menores (https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ilo_code:C138).

⁴ En este sentido, García Murcia, J., “Prólogo” en Menéndez Sebastián, P., *Aptitud legal y capacidad en el contrato de trabajo*, Consejo Económico y Social, 2003, pág. 17.

respuesta jurídica adecuada: previamente reflexionaremos sobre la capacidad de los menores y sobre el concepto imprescindible de interés superior del menor, así como atenderemos al punto de inflexión que supuso la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2013.

II. EL MENOR DE EDAD Y EL DERECHO: NOCIONES GENERALES BÁSICAS

1. La capacidad jurídica del menor para contratar

La capacidad general de las personas (no solamente la del menor) ha sufrido un cambio interesante tras la Ley 8/2021. Hasta entonces era tradicional distinguir entre capacidad jurídica (aptitud para ser titular de derechos y asumir obligaciones) y capacidad de obrar (aptitud para ejercitar los mismos), y esta última podía ser limitada judicialmente mediante la incapacitación (o modificación judicial de la capacidad), pues estábamos ante un auténtico estado civil de la persona.

Tras la reforma de la Ley 8/2021, que no iba dirigida al colectivo de los menores (ni siquiera al conjunto de las personas, en general, ya que se dirigía a las personas con discapacidad y a modificar leyes civiles y procesales al respecto), se vio reforzada dicha capacidad de las personas (discapacitadas, menores, etc.), incluso con la eliminación de nuestro imaginario jurídico de la tradicional distinción entre capacidad jurídica y capacidad de obrar⁵: con el artículo 1263 CC en la mano es evidente el amplio margen de maniobra que tiene un menor de edad a la hora de gestionar sus intereses contractuales, en general, sin llegar a gozar de plena autonomía para gestionar plenamente su persona y bienes⁶. La importancia de sus aptitudes volitivas e intelectuales será esencial a la hora

⁵ En sentido contrario, Verda y Beamonte, J. R., “Prólogo”, en AA.VV. (Febles Pozo, N., Pereira Puigvert, S. y Alba Ferré, E., Dirs), *Protección jurídica de las personas con discapacidad como sujetos de derechos. Una aproximación desde el Derecho Civil, el Derecho Procesal y el Derecho Internacional Privado*, Aranzadi, 2024, págs. 25-28.

⁶ En este sentido, resultan especialmente interesantes Nieto Alonso, A., “Capacidad del menor de edad en el orden patrimonial civil y alcance de la intervención de sus representantes legales”, *Revista de Derecho Civil*, vol. III, núm. 3, 2016, págs. 1-47; Gómez Valenzuela, M. A., “La desheredación del menor de edad”, *Revista Boliviana de Derecho*, núm. 32, 2021, págs. 404-409. Aunque centrado en el ámbito matrimonial, de interés, González Porras, J. M., “<<La menor edad después de la Constitución y de la reforma del Código Civil>> (Notas acerca del matrimonio de los menores y el Registro del estado civil)”, en AA.VV., *Estudios de Derecho civil en homenaje al Profesor J. Beltrán de Heredia y Castaño*, Ediciones Universidad de Salamanca, 1984, págs. 249-269. Vid. también los trabajos clásicos de Ventoso, A., *La representación y disposición de los bienes de los hijos*, Colex, 1989; Linacero de la Fuente, M. A.; *El patrimonio de los hijos*

de gestionar sus intereses⁷, e influirá en su ámbito de actuación general: pese a su sujeción general a representación legal (no estamos ante personas plenamente capaces para regir su persona y bienes, de modo general), su actuación será eficaz en bastantes actos, conforme a la madurez que posea para llevarlos a cabo (edad y usos sociales se conectan en el precepto inevitablemente, y será necesario razonar caso por caso, pero con esa tendencia a conceder el mayor margen de maniobra posible, sin llegar a la equiparación con el mayor de edad). El artículo citado parece claro, aunque la interpretación en cada caso concreto implica valorar todos los aspectos que en dicho caso concurra: “Los menores de edad no emancipados podrán celebrar aquellos contratos que las leyes les permitan realizar por sí mismos o con asistencia de sus representantes y los relativos a bienes y servicios de la vida corriente propios de su edad de conformidad con los usos sociales”. En todo caso, un menor de edad, en la medida en que todavía no ha terminado su proceso de maduración intelectual y humana, con los matices que queramos y pese a que el libre desarrollo de su personalidad y la dignidad humana innatos iluminan la interpretación de todo lo que le implique, no está en condiciones de regir su persona y bienes de modo pleno, como sucede con un mayor de edad.

En el caso de que estemos ante un menor emancipado, ya sabemos, conforme al artículo 247 CC, que “la emancipación habilita al menor para regir su persona y bienes como si fuera mayor; pero hasta que llegue a la mayor edad no podrá el emancipado tomar dinero a préstamo, gravar o enajenar bienes inmuebles y establecimientos mercantiles o industriales u objetos de extraordinario valor sin consentimiento de sus progenitores y, a falta de ambos, sin el de su defensor judicial”. Por tanto, la regla será la igualación con la mayor edad como criterio general, añadiendo las restricciones indicadas en el precepto (y en el artículo 248 CC), de interpretación estricta y predicables del ámbito patrimonial⁸.

sometidos a la patria potestad, Montecorvo, 1990; Llamas Pombo, E., *El patrimonio de los hijos sometidos a la patria potestad*, Trivium, 1993 y Ramos Chaparro, E., *La persona y su capacidad civil*, Tecnos, 1995, así como el más actual de Gete-Alonso y Calera, M. C., “Persona, personalidad, capacidad”, en AA.VV. (Gete-Alonso y Calera, M. C., Dir.), *Tratado de derecho de la persona física*, Tomo I, Civitas Thomson Reuters, 2013, págs.. 61-120.

⁷ En este sentido, vid. García Vicente, J. R., “Comentario al artículo 1263”, en AA.VV. (R. Bercovitz Rodríguez-Cano, Coord.), *Comentarios al Código Civil*, 5ª edición, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pág. 1628.

⁸ Vid. García Vicente, J. R., “Comentario al artículo 1263”, pág. 1631, quien llega a hablar de autonomía “vigilada” del menor emancipado, “sobre todo para aquellos actos que exceden la normal administración (constitución de gravámenes), que suponen una iniciativa negocial comprometedora del patrimonio *pro*

El artículo 1263 CC fue modificado por la Ley 8/2021, de 2 de junio, que pese a ir dirigida a las personas con discapacidad, ha provocado un gran cambio en lo relativo a la capacidad de las personas, en general⁹. Dicha reforma terminó con la configuración del interés superior (o mejor interés) del discapacitado o de la persona con la capacidad modificada judicialmente como posible principio general del Derecho, a la hora de interpretar su regulación¹⁰ (principio que se vinculaba con la propia Constitución española, tanto en su originario artículo 49¹¹, pese a su sensibilidad desfasada¹², como en otros preceptos genéricos, como los artículos 9.2, 10.2, 14, 93 y 96.1, por ejemplo¹³, y que ha llegado a influir en resoluciones judiciales tan próximas a la reforma de 2021 como la Sentencia del Tribunal Supremo 6 de mayo de 2021¹⁴). En el caso de los menores, un cambio de ese tono no se ha producido, pero debemos conjugar cómo interpretar hoy esta necesidad de protección con la necesidad de que maduren, opinen y su voluntad pueda influir del mayor modo posible en su propio destino.

La reforma es de tal calado que, con ella, desaparecen de nuestro imaginario jurídico los conceptos tradicionales de capacidad jurídica y de capacidad de obrar, lo que conlleva reorganizar el propio concepto de capacidad del menor de edad (y modificar el modo de razonar en otras normas y su propio texto, algo que no siempre se ha realizado). En 2021 se eliminó del artículo 1263 CC a las personas con la capacidad modificada judicialmente, y es acertado, por la desaparición de dicho régimen (las personas con discapacidad requerirán, en el caso más extremo, apoyo representativo que jamás limitarán su capacidad jurídica tal y como se entendía antes). El tratamiento de la capacidad de los

futuro (tomar dinero a préstamo) o se trata de actos de disposición onerosos en que debe salvaguardarse el equilibrio de los contravalores (enajenar bienes inmuebles o establecimientos mercantiles)”.

⁹ Sobre el tema, vid. Quesada Sánchez, A. J., “Principios básicos de la reforma legal”, en AA.VV., (Quesada Sánchez, A. J. y De Lucchi López-Tapia, Y., Dirs.), *La reforma civil y procesal en materia de discapacidad. Estudio sistemático de la Ley 8/2021, de 2 de junio*, 2ª edición, Atelier, 2024, págs. 62-64.

¹⁰ En este sentido, García Pons, A., *Las personas con discapacidad en el ordenamiento jurídico español. La Convención Internacional de 13 de diciembre de 2006*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2008, págs. 147-181.

¹¹ Pereña Vicente, M., “Derechos fundamentales y capacidad jurídica. Claves para una propuesta de reforma legislativa”, *Revista de Derecho Privado*, julio-agosto 2016, pág. 4.

¹² Este artículo fue modificado por la Reforma de 15 de febrero de 2024 (BOE núm. 43, de 17 de febrero), que actualizó su texto conforme a la Convención de 2006 y la sensibilidad de la reforma de la Ley 8/2021.

¹³ Sobre el tema, vid. De Lorenzo, R., “Los contornos del Derecho de la Discapacidad”, en AA.VV. (Pérez Bueno, L. C., Dir.), *Hacia un Derecho de la Discapacidad. Estudios en Homenaje al profesor Rafael de Lorenzo*, Aranzadi Thomson Reuters, Navarra, 2009, págs. 93-102.

¹⁴ RJ/2021/2381.

menores, apunta García Vicente, dependerá de dos factores: “En primer lugar, del progresivo realismo de las normas sobre la persona, que deben atender a sus circunstancias subjetivas y concretas, con sacrificio de la seguridad en el tráfico. En segundo lugar, como consecuencia del principio de igualdad, es preciso discriminar a los menores atendiendo a su distinta realidad antropológica y que obliga, entonces, a atender al carácter gradual de la capacidad y sujetar, por tanto, a asistencia o representación sus actos en relación con su concreta madurez”¹⁵. Habrá que estar al grado de madurez y a los “usos sociales” para valorar la plena validez de un contrato celebrado por un menor. Del artículo 164 CC (bajo la estela de los genéricos artículos 154, 162 y 163 CC) se deduce como regla general que los padres administrarán los bienes de los hijos con la misma diligencia que los suyos propios, cumpliendo las obligaciones generales de todo administrador y las especiales establecidas en la Ley Hipotecaria. Se exceptuarán de la administración paterna los tres supuestos recogidos, que son los siguientes:

1- Los bienes adquiridos por título gratuito cuando el disponente lo hubiere ordenado de manera expresa. Se cumplirá estrictamente la voluntad de éste sobre la administración de estos bienes y destino de sus frutos. Este supuesto nos afecta muy especialmente.

2- Los adquiridos por sucesión en que uno o ambos de los que ejerzan la patria potestad hubieran sido justamente desheredados o no hubieran podido heredar por causa de indignidad, que serán administrados por la persona designada por el causante y, en su defecto y sucesivamente, por el otro progenitor o por un administrador judicial especialmente nombrado.

3- Los que el hijo mayor de dieciséis años hubiera adquirido con su trabajo o industria. Los actos de administración ordinaria serán realizados por el hijo, que necesitará el consentimiento de los padres para los que excedan de ella.

Si estamos ante un menor emancipado, conforme al artículo 247 CC el margen de maniobra es mayor, y “la emancipación habilita al menor para regir su persona y bienes como si fuera mayor; pero hasta que llegue a la mayor edad no podrá el emancipado tomar dinero a préstamo, gravar o enajenar bienes inmuebles y establecimientos mercantiles o industriales u objetos de extraordinario valor sin consentimiento de sus progenitores y, a

¹⁵ García Vicente, J. R., “Comentario al artículo 1263”, pág. 1628.

falta de ambos, sin el de su defensor judicial”. La regla establecida será la igualación con la mayor edad como criterio general, añadiéndose las restricciones indicadas en el precepto (y en el artículo 248 CC), de interpretación estricta y predicables del ámbito patrimonial.

2. El interés superior del menor

Hoy es ineludible, cuando tratamos sobre menores, atender al concepto fundamental de interés superior del menor, sea el ámbito que sea, en el que nos movamos (civil, laboral o el ámbito de que se trate). De hecho, desde el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989 es imposible no tenerlo en cuenta (además de otros textos como el Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños, de 23 de enero de 1996, la Carta de Derechos Fundamentales, en el seno de la Unión Europea de 2000 o la Observación General número 14, de 29 de mayo de 2013 del Comité de Naciones Unidas de Derechos del Niño¹⁶).

En España, el artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil es capital en este sentido. El texto vigente, modificado en 2015 y en 2021, bajo el rótulo “Interés superior del menor”, es el siguiente (las negritas y las cursivas son nuestras). En su apartado primero establece que “Todo menor tiene derecho a que su *interés superior* sea valorado y considerado como *primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado*. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos *primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir*. / Las limitaciones a la capacidad

¹⁶ Múrtula Lafuente, V., *El interés superior del menor y las medidas civiles a adoptar en supuestos de violencia de género*, Dykinson, 2016, págs. 80-83. Sobre la relevancia internacional del concepto, vid. Rivero Hernández, F., *El interés del menor*, Segunda Edición, Dykinson, 2007, págs. 48-51, así como Verdera Izquierdo, B., *La actual configuración jurídica del interés del menor. De la discrecionalidad a la concreción*, Thomson Reuters Aranzadi, 2019, págs. 28-54.

de obrar de los menores se interpretarán de forma restrictiva y, en todo caso, siempre en el interés superior del menor”.

El apartado segundo señala que a efectos de la interpretación y aplicación en cada caso del interés superior del menor, se tendrán en cuenta una serie de criterios generales, sin perjuicio de los establecidos en la legislación específica aplicable, así como de aquellos otros que puedan estimarse adecuados atendiendo a las circunstancias concretas del supuesto y enumera expresamente cuatro apartados, entre los que destaca la protección del derecho a la vida, supervivencia y desarrollo del menor y la satisfacción de sus necesidades básicas, tanto materiales, físicas y educativas como emocionales y afectivas o la consideración de los deseos, sentimientos y opiniones del menor, así como su derecho a participar progresivamente, en función de su edad, madurez, desarrollo y evolución personal, en el proceso de determinación de su interés superior. Conforme al apartado tercero, estos criterios se ponderarán teniendo en cuenta una serie de elementos generales, de entre los que cabe destacar la edad y madurez del menor, la necesidad de garantizar su igualdad y no discriminación por su especial vulnerabilidad, la preparación del tránsito a la edad adulta e independiente, de acuerdo con sus capacidades y circunstancias personales.

El apartado cuarto es esencial: “En caso de *concurrir cualquier otro interés legítimo* junto al interés superior del menor deberán priorizarse las medidas que, respondiendo a este interés, respeten también los otros intereses legítimos presentes. / *En caso de que no puedan respetarse todos los intereses legítimos concurrentes, deberá primar el interés superior del menor sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir*. Las decisiones y medidas adoptadas en interés superior del menor deberán valorar en todo caso los derechos fundamentales de otras personas que pudieran verse afectados”, y el apartado quinto establece garantías procedimentales básicas para proteger al menor.

Podemos extraer varias ideas básicas de este precepto, ideas que nos servirán a lo largo de nuestra investigación:

1- Todo menor tiene derecho a que su *interés superior* sea valorado y considerado como *primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan*, y en la aplicación

de toda norma o medida que le afecte *primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir*.

2- A efectos de la interpretación y aplicación en cada caso del interés superior del menor, se tendrán en cuenta una serie de criterios generales recogidos en el apartado 2, sin perjuicio de los establecidos en la legislación específica aplicable, así como de aquellos otros que puedan estimarse adecuados atendiendo a las circunstancias concretas del supuesto. Entre ellos, la consideración de los *deseos, sentimientos y opiniones del menor*, así como su derecho a participar progresivamente, en función de su *edad, madurez, desarrollo y evolución personal*, en el proceso de determinación de su interés superior.

3- En caso de *concurrir cualquier otro interés legítimo* junto al interés superior del menor deberán priorizarse las medidas que, respondiendo a este interés, respeten también los otros intereses legítimos presentes. *En caso de que no puedan respetarse todos los intereses legítimos concurrentes, deberá primar el interés superior del menor sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir*. Las decisiones y medidas adoptadas en interés superior del menor deberán *valorar en todo caso los derechos fundamentales de otras personas que pudieran verse afectados*".

El interés superior del menor es un verdadero principio general del derecho con relevancia constitucional¹⁷. Un concepto "poliédrico"¹⁸ que tiene su propio bagaje histórico hasta llegar a la consideración actual¹⁹ y que incorpora componentes no racionales, incluso, como pueden ser prejuicios o sentimientos que deben ser también tenidos en consideración²⁰. Pese a que su contenido no es fácil de determinar

¹⁷ Vid. Torres Perea, J. M., *Interés del menor y Derecho de familia. Una perspectiva multidisciplinar*, Iustel, 2009, págs. 21-30. vid. Rivero Hernández, F., *El interés del menor*, cit., págs. 41-48. Sobre su naturaleza jurídica, vid. Verdera Izquierdo, B., *La actual configuración jurídica del interés del menor...*, cit., págs. 57-88. De hecho, conforme la STC 106/2022, de 13 de septiembre, puede deducirse del artículo 39 CE (vid. Fundamento Jurídico Segundo). Como principio de orden público lo califica el TS en STS, Sala Primera, 625/2022, de 26 de septiembre (RJ/2022/3742), en su Fundamento de Derecho Tercero (en concreto, apartado 2).

¹⁸ Expresión utilizada, en su Fundamento de Derecho Tercero, por la STS, Sala Primera, 129/2024, de 5 de febrero (RJ/2024/53172). Vid. también el Fundamento de Derecho Segundo de la STS, Sala Primera, 379/2024, de 14 de marzo (JUR/2024/95389).

¹⁹ Sobre esta evolución histórica, vid. Chacón Martínez, A., *El interés superior del menor: historia de un reconocimiento jurídico en los Derechos Humanos de la Infancia (Siglos XVIII-XXI)*, Editum, Universidad de Murcia, 2019.

²⁰ Rivero Hernández, F., *El interés del menor*, cit., pág. 20.

plenamente²¹ (es inevitable atender con detalle a las concretas circunstancias del caso concreto para llenar de contenido el concepto²²), en todo momento debe tenerse claro que el menor debe participar de modo esencial en la determinación de lo que sea su propio interés, de acuerdo con su propia personalidad y peculiaridades propias y la autonomía que sea razonable defender²³.

Por tanto, el interés superior del menor es un concepto que debe llenarse de contenido y, ante todo, de libre desarrollo de la personalidad y de dignidad, a la hora de ser interpretado y aplicado²⁴. En todo caso debe valorarse los deseos, sentimientos y opiniones del propio menor (artículo 2.2), así como su derecho a participar progresivamente, en función de su edad, madurez, desarrollo y evolución personal, en el proceso de determinación de su propio interés superior, y atenderse a los elementos generales que apunta el apartado 3 del artículo 2²⁵ y al grado de discernimiento del propio menor, a la hora de actuar. Estamos ante un concepto que entronca con derechos constitucionales tan esenciales como el derecho a la vida (artículo 15 CE), la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad como fundamentos del orden político y de la paz social (artículo 10 CE) o la necesidad de protección integral de los hijos (artículo 39.2 CE), que pasó de ser un principio aplicable al ámbito de una concreta Ley, como es la norma en que está tipificado, a ser un verdadero derecho subjetivo que puede invocarse ante los tribunales y un principio general que inspire la interpretación y aplicación de cualquier norma que afecte al menor, tanto de orden sustantivo como procedimental²⁶.

²¹ Vid. Rivero Hernández, F., *El interés del menor*, cit., págs. 23, 61-99, 101-136 y 267-320. En ellas analiza el paso de este concepto jurídico indeterminado de standard jurídico (modelo de conducta o actuación jurídico-social que se adecua a lo que demanda la conciencia social de acuerdo con unos principios y sensibilidad sociales) a auténtico principio general del derecho. De “concepto relativamente indeterminado” hablaba Verdera Izquierdo, B., *La actual configuración jurídica del interés del menor...*, cit., pág. 20 (sobre el propio concepto, vid. págs. 19-56).

²² Como motivara la STS, Sala Primera, 984/2023, de 20 de junio (RJ/2023/4106, Fundamento de Derecho Quinto).

²³ Rivero Hernández, F., *El interés del menor*, cit., págs. 171-207. Sobre la opinión del propio menor, reconocida en el artículo 2 citado, vid. Verdera Izquierdo, B., *La actual configuración jurídica del interés del menor...*, cit., págs. 149-166.

²⁴ Verdera Izquierdo, B., *La actual configuración jurídica del interés del menor...*, cit., págs. 135-147.

²⁵ Sobre ellos, Verdera Izquierdo, B., *La actual configuración jurídica del interés del menor...*, cit., págs. 217-249.

²⁶ Múrtula Lafuente, V., *El interés superior del menor...*, cit., págs. 83-85.

III. CAPACIDAD PARA CELEBRAR UN CONTRATO DE TRABAJO: EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES

Tras repasar los conceptos civiles genéricos, y teniendo en cuenta la protección constitucional del menor de edad²⁷, resulta esencial adentrarnos en la regulación estrictamente laboral general, gracias a los artículos 6 y 7 del Estatuto de los Trabajadores (actualmente recogidos en el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores). En estos artículos complementarios²⁸ la doctrina laboralista diferenció, tradicionalmente, con terminología que tras la Ley 8/2021 merece ser revisada, entre la capacidad plena (apartados a y b del artículo 7), la capacidad limitada (la persona entre 16 y 18 años) y la incapacidad (menores de 16 años, límite absoluto establecido como edad mínima de ingreso al trabajo, norma de orden público laboral²⁹)³⁰, e incluso hay quien ha distinguido entre la capacidad de obrar civil frente a la capacidad de obrar laboral³¹. También hay quien, como Menéndez Sebastián, prefiere aludir a “aptitud legal”, con la intención de englobar la capacidad, los requisitos o exigencias que la ley impone y los supuestos en los que no se puede actuar como parte, las prohibiciones³². hoy, como decimos y como motivaremos en su momento, esta redacción legal merece una revisita y replanteamiento.

²⁷ En artículos como los genéricos artículos 9, 10, 15, 40 ó 43, o el más específico artículo 39 (vid. Apilluelo Martín, M., *La relación de trabajo del menor de edad*, cit., págs. 53-56).

²⁸ De ese modo los califica Luján Alcaraz, J., “Capacidad para contratar”, (Goerlich Peset J. M., Coord.), *Comentarios al Estatuto de los Trabajadores. Homenaje a Tomás Sala Franco*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pág. 207.

²⁹ Ramos Quintana, M. I., “El trabajo de los menores (En torno al artículo 6)”, en *El Estatuto de los Trabajadores. Veinte años después. Edición especial del número 100 de la Revista Española de Derecho del Trabajo*, Tomo I, Civitas, 2000, págs. 297-298. Por cierto, nada se decía sobre los antiguos incapacitados civiles, en el precepto (Suárez González, F., “Capacidad para contratar (En torno al artículo 7)”, *El Estatuto de los Trabajadores. Veinte años después...*, cit., págs. 327-328), en regulación que desde 2021, con la derogación del sistema, sería innecesaria.

³⁰ Olarte Encabo, S., “Comentario al artículo 6”, en AA.VV., (Monereo Pérez, J. L., Dir.), *Comentario al Estatuto de los Trabajadores*, Comares, Granada, 1998, págs. 157-165 y Olarte Encabo, S., “Comentario al artículo 7”, en AA.VV., (Monereo Pérez, J. L., Dir.), *Comentario al Estatuto de los Trabajadores*, Comares, Granada, 1998, págs. 166-174. Luján Alcaraz distinguía la capacidad laboral plena de la capacidad laboral limitada (Luján Alcaraz, J., “Capacidad para contratar”, cit., págs. 210-217), y no es poco destacable, pese a la reforma legal que modifican hoy dichos comentarios, Apilluelo Martín, M., *La relación de trabajo del menor de edad*, cit., págs. 59-86.

³¹ En este sentido, Lozano Lares, F., *La regulación del trabajo de menores y jóvenes*, Mergablum, Sevilla, 2000, págs. 125-131.

³² Vid. Menéndez Sebastián, P., *Aptitud legal y capacidad en el contrato de trabajo*, cit., págs. 1-2, desglosado en págs. 13-74.

El artículo 6, bajo el rótulo “Trabajo de los menores”, establece en su apartado primero que “se prohíbe la admisión al trabajo a los menores de dieciséis años”. Se fija el límite absoluto, que luego tendrá alguna excepción muy puntual y estricta³³. Los apartados segundo y tercero limitan ciertas actividades para menores: los trabajadores menores de dieciocho años no podrán realizar trabajos nocturnos ni aquellas actividades o puestos de trabajo respecto a los que se establezcan limitaciones a su contratación conforme a lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y en las normas reglamentarias aplicables (apartado segundo) ni tampoco podrán realizar horas extraordinarias (apartado tercero). Por último, el apartado cuarto concluye que “la intervención de los menores de dieciséis años en espectáculos públicos solo se autorizará en casos excepcionales por la autoridad laboral, siempre que no suponga peligro para su salud ni para su formación profesional y humana. El permiso deberá constar por escrito y para actos determinados” (se percibe la excepcionalidad de esta regulación)³⁴. Se puede comprobar que estamos ante un artículo que, más que sobre capacidad, se centra,

³³ Son frecuentes, en la bibliografía laboralista al uso, al hilo de este precepto, los análisis históricos sobre el trabajo infantil, desde el punto de vista laboral (una de las lacras históricas que debíamos desterrar, por lo que es lógico que esta atención existiera). Vid., por ejemplo, Suárez González, F., *Menores y mujeres ante el contrato de trabajo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967, págs. 13-134; Apilluelo Martín, M., *La relación de trabajo del menor de edad*, cit., págs. 33-48; Ramos Quintana, M. I., “El trabajo de los menores (En torno al artículo 6)”, cit., págs. 291-297; Suárez González, F., “Capacidad para contratar (En torno al artículo 7)”, *El Estatuto de los Trabajadores. Veinte años después...*, cit., págs. 313-315; Lozano Lares, F., *La regulación del trabajo de menores y jóvenes*, cit., págs. 25-74; Ruano Albertos, S., *El trabajo de los menores de edad a la luz de la legislación internacional y comunitaria (Grado de adaptación de la normativa española)*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2001, págs. 7-57; Menéndez Sebastián, P., *Aptitud legal y capacidad en el contrato de trabajo*, cit., págs. 193-227; Suárez González, F., “Trabajo de los menores”, en AA.VV. (Goerlich Peset J. M., Coord.), *Comentarios al Estatuto de los Trabajadores...*, cit., págs. 193-199.

³⁴ Sobre ello (y sobre el Real Decreto 1435/1985, de 1 de agosto; vid., especialmente, su artículo 2), con detalle, Apilluelo Martín, M., *La relación de trabajo del menor de edad*, cit., págs. 231-320 (muy especialmente págs. 257-273, sobre capacidad contractual en estos casos) y Menéndez Sebastián, P., *Aptitud legal y capacidad en el contrato de trabajo*, cit., págs. 291-369 (especialmente págs. 300-308 y 361-369). El apartado primero del artículo 2, sobre la “capacidad para contratar”, establece que “La autoridad laboral podrá autorizar excepcionalmente la participación de menores de dieciséis años en espectáculos públicos, siempre que dicha participación no suponga peligro para su salud física ni para su formación profesional y humana. La autorización habrá de solicitarse por los representantes legales del menor, acompañando el consentimiento de éste, si tuviera suficiente juicio, y la concesión de la misma deberá constar por escrito, especificando el espectáculo o la actuación para la que se concede. Concedida la autorización, corresponde al padre o tutor la celebración del correspondiente contrato, requiriéndose también el previo consentimiento del menor, si tuviere suficiente juicio; asimismo, corresponde al padre o tutor el ejercicio de las acciones derivadas del contrato”.

principalmente, en prohibiciones por razón de edad para contratar³⁵, y sobre la capacidad, con mayor propiedad, ya se ocupará el artículo 7.

El artículo 7, por su parte, y bajo el rótulo “Capacidad para contratar”, establece, con un contenido que hay quien ha calificado de “heterogéneo y dispar”³⁶, que “podrán contratar la prestación de su trabajo” los siguientes grupos de personas: a) Quienes tengan plena capacidad de obrar conforme a lo dispuesto en el Código Civil. b) Los menores de dieciocho y mayores de dieciséis años, que vivan de forma independiente, con consentimiento de sus padres o tutores, o con autorización de la persona o institución que les tenga a su cargo. / Si el representante legal de una persona de capacidad limitada la autoriza expresa o tácitamente para realizar un trabajo, queda esta también autorizada para ejercitar los derechos y cumplir los deberes que se derivan de su contrato y para su cesación. c) Los extranjeros, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación específica sobre la materia”. Obviando el último apartado, encontramos con que, con terminología hoy mejorable, se alude a que pueden contratar en el ámbito laboral los mayores de edad y ciertos menores de edad. Con respecto a la capacidad concreta del menor, es necesario conectar la cuestión con el artículo 162 CC³⁷ y, además, pensar en el menor emancipado y con vida independiente³⁸.

Es interesante, por otra parte, no perder de vista que estamos ante contratos centrados en el ámbito de la actividad deportiva, lo que puede encerrar alguna peculiaridad digna de ser resaltada³⁹, como que estemos ante un contrato de formación y promoción de deportistas⁴⁰, o incluso la posible consideración de consumidor del propio menor

³⁵ En este sentido, Menéndez Sebastián, P., *Aptitud legal y capacidad en el contrato de trabajo*, cit., pág. 5.

³⁶ En concreto, Olarte Encabo, S., “Comentario al artículo 7”, cit., pág. 166.

³⁷ Menéndez Sebastián, P., *Aptitud legal y capacidad en el contrato de trabajo*, cit., págs. 109-124 (sobre la capacidad del menor como empresario, vid. págs. 166-171).

³⁸ Menéndez Sebastián, P., *Aptitud legal y capacidad en el contrato de trabajo*, cit., págs. 77-107. Recopilan Sentencias de interés sobre el precepto, hasta ese momento, Alonso Olea, M. y Barreiro González, G., *El Estatuto de los Trabajadores. Texto actualizado, jurisprudencia y comentario*, Civitas, 3ª edición, Madrid, 1991, págs. 58-62.

³⁹ Vid, por ejemplo, Palomar Olmeda, A. “De nuevo, sobre el estatuto del menor y su proyección sobre la actividad deportiva”, *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, núm. 66, 2020, 10 páginas. En general, vid. Rubio Sánchez, F., *El contrato de trabajo de los deportistas profesionales*, Dykinson, 2002.

⁴⁰ Aplicabilidad del artículo 7 de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, sobre la práctica deportiva de las personas menores de edad, cuyo apartado 5 remite a las normas laborales generales repasadas (entre ellas puede ser útil el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores, sobre contrato formativo), así como necesidad de atender a la distinción entre deportistas profesionales y no profesionales tipificada en el artículo 21.

(consumidor vulnerable), con lo que implica desde el punto de vista de su protección, como ha defendido la relevante Sentencia TJUE de 20 de marzo de 2025 en el asunto C-365/23⁴¹ (por ejemplo, la aplicabilidad de la Directiva 93/13/CEE, del Consejo, de 5 de abril, sobre las condiciones abusivas en los contratos celebrados con consumidores).

En su momento reflexionaremos sobre todo ello.

IV. UN PUNTO DE INFLEXIÓN: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 5 DE FEBRERO DE 2013

La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Primera, de lo Civil, 26/2013, de 5 de febrero⁴², marca un antes y un después en el tratamiento que se debe ofrecer a los problemas de los menores incorporados a la disciplina de una entidad deportiva⁴³, y merece la atención oportuna (las posibles negritas y cursivas que aparezcan son nuestras).

En los Antecedentes de la Sentencia, así como en el Fundamento de Derecho Primero, pueden conocerse los hechos y seguirse el *iter* procesal: básicamente, se plantea “la posible nulidad de lo que podemos denominar como “práctica de contratación” respecto de un menor de edad para la formación y aseguramiento de sus servicios como futuro jugador profesional de fútbol mediante una relación comercial compleja conformada por la suscripción simultánea de un precontrato de trabajo, de un contrato de jugador no

41

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=0F64B7B7BB0BF3F585F118EEBA73391A?text=&docid=296856&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1966965>. Sobre ella, vid. Martínez Espín, P., “Protección al Consumidor y menores: el TJUE refuerza la defensa contra cláusulas abusivas en contratos deportivos”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 54, 2025, 14 páginas, así como el brillante estudio de Albiez Dohrmann, K. J., “Contratos de formación y promoción de deportistas no profesionales menores de edad. A propósito de la STJUE de 20 de marzo de 2025 (Asunto C-365/23 Arce)”, en AA.VV., *Libro Homenaje al Profesor Francisco de Sales Capilla Roncero*, en prensa, y que hemos conocido gracias a la gentileza de su autor, querido y admirado Profesor Albiez Dohrmann.

⁴² RJ/2013/928. Vid. el interesante comentario de Florit Fernández, C., “Interés superior del menor y deporte profesional”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, núm. 12, 2019, págs. 71-93. Puede ser interesante valorar la jurisdicción ante la que se debe dilucidar el asunto, si la civil o la laboral, aunque no nos detendremos en ello (por todos, vid. Verda y Beamonte, J. R., “La invalidez de los precontratos celebrados por los representantes legales de los menores para la práctica del deporte profesional (a propósito de la STS de 5 de febrero de 2013)”, *Diario La Ley*, núm. 8047, 20 de marzo de 2013, recopilado en *La Ley* 2013-2, D-106, pág. 1218).

⁴³ Sobre el tema, Menéndez Sebastián, P., *Aptitud legal y capacidad en el contrato de trabajo*, cit., págs. 361-369. Sobre la Sentencia, en concreto, vid. Verda y Beamonte, J. R., “La invalidez de los precontratos celebrados por los representantes legales...”, cit., págs. 1216-1223.

profesional y del contrato de trabajo, propiamente dicho”, y respecto del *iter* procesal cabe indicar que el Fútbol Club Barcelona ejercitó demanda “contra don Roberto en reclamación de la suma de 3.489.000 euros, en concepto de la cláusula penal pactada en el precontrato de fecha 22 de abril de 2002, al haberse integrado en la plantilla del Real Club Deportivo Espanyol, SAD incumpliendo los compromisos pactados en dicho precontrato”. La Sentencia de primera instancia estimó parcialmente la demanda condenando a la parte demandada abonar a la actora la suma de 30.000 €, en concepto de indemnización por extinción anticipada del precontrato de fecha 22 de abril de 2002, y de 500.000 € en concepto de indemnización por aplicación de cláusula penal contenida en el citado precontrato de fecha 22 de abril de 2002.

Contra dicha resolución se interpuso recurso de apelación por ambas partes y se dictó Sentencia de segunda instancia, de fecha 6 de abril de 2010, que constituye el objeto del recurso de casación que resuelve el TS. En ella se desestimó el recurso de apelación interpuesto por don Roberto, pero se estimó parcialmente el recurso de apelación formalizado por Fútbol Club Barcelona, revocando parcialmente la Sentencia de primera instancia en el sentido de condenar a la parte demandada a pagar a la demandante la suma de 3.489.000 € en concepto de indemnización por aplicación de la cláusula penal contenida en el precontrato de 22 de abril de 2002. Como se indica al final de Fundamento de Derecho primero, “a los efectos que aquí interesan, dicha resolución considera que el precontrato citado no es nulo por cuanto la actuación de los padres del demandado se enmarca dentro del ámbito de la patria potestad”. En contra de dicha resolución se interpuso por don Roberto recurso extraordinario por infracción procesal (objeto de inadmisión por fundamentarse el escrito de interposición en infracciones diferentes a las invocadas en el escrito de preparación y por carencia del fundamento) y recurso de casación, el que realmente nos interesa.

En el motivo primero del recurso de casación, conforme se puede leer en el Fundamento de Derecho segundo, se alega la infracción de los artículos 162.3 y 1255 CC, en relación con los artículos 6 y 7 del Estatuto de los Trabajadores. “*Argumenta la parte recurrente que el precontrato de trabajo suscrito entre las partes constituye un bien excluido de la administración de los padres al tratarse de un contrato de trabajo de un menor de dieciséis años, lo que está expresamente prohibido por el Estatuto de los*

Trabajadores, y si, por el contrario, se considera que la suscripción de un contrato de trabajo no está incluida en tal prohibición, el propio Estatuto de los Trabajadores establece la posibilidad de contratar la prestación de un trabajo pero respecto de los menores de dieciocho años y mayores de dieciséis que vivan de forma independiente, con consentimiento de sus padres o tutores, requisitos que en el presente caso no concurren, al contar el demandado al momento de la firma del citado contrato con 13 años y vivir en el domicilio paterno, lo que determina la *nulidad del precontrato firmado* en su día con la parte actora”. En el motivo segundo del recurso se alega la infracción de los artículos 166 y 1259 CC: “argumenta la parte recurrente que los padres del demandado, al suscribir un *precontrato con una cláusula penal indemnizatoria tan desmesurada, han gravado los bienes de su hijo de por vida*, lo que, en todo caso, se realizó sin la previa autorización del Juez y sin audiencia del Ministerio Fiscal, lo que determina la nulidad del precontrato de trabajo objeto del presente procedimiento”. Por último, en el motivo cuarto, se alega “la infracción del artículo 1154 CC. Argumenta la parte recurrente que para el supuesto de que se considerara válida la suscripción del precontrato y su cláusula penal, *se modere ésta última en términos razonables*, entendiendo como tales los 30.000 € que el demandado y ahora recurrente ya abonó al actor”. Los motivos primero y segundo, determinantes del sentido del Fallo, fueron estimados, conforme a la fundamentación que se puede encontrar en el Fundamento de Derecho Tercero de la Sentencia.

De entrada, el apartado primero de este Fundamento Tercero delimita el marco interpretativo en que se valorará el asunto, y es inevitable que se sumerja en el interés superior del menor y en el ámbito contractual civil (orientado hacia los menores) para, después, ya pasar al ámbito laboral. Recogemos las partes que consideramos más interesantes, a nuestros efectos: “... En este sentido, y en primer término, no puede desconocerse la peculiaridad que encierra el objeto de esta práctica de contratación dirigida a los menores de edad que comporta, sin ningún género de dudas, una especial protección y garantía de sus derechos por nuestro Ordenamiento Jurídico. En efecto, *el interés superior del menor no solo se erige como el principal prisma en orden a enjuiciar la posible validez de la relación negocial celebrada, sino también como el interés preferente de atención en caso de conflicto*. De este modo, la perspectiva de análisis queda previamente condicionada a un ámbito axiológico que excede al mero tratamiento

patrimonial de la cuestión, esto es, a su mera reconducción al carácter abusivo o no de la cláusula penal y, en su caso, a la posible moderación de la misma. Por el contrario, la presencia del interés superior del menor conduce, necesariamente, a que la posible validez de la relación negocial resulte *contrastada tanto con los límites que presenta la autonomía privada y la libertad contractual en estos casos, artículo 1255 CC, como con los que se derivan de la representación de los hijos, teniendo en cuenta que dicha representación nace de la ley, en interés del menor, y es la ley quien determina su ámbito y extensión.* / En segundo término, en concordancia con lo anterior, también hay que señalar que *la cuestión de la validez o nulidad de la relación negocial* afecta a la práctica de contratación examinada que proyectándose como una relación negocial compleja, no obstante, desarrolla una unidad causal en el marco contractual resultante, al menos de forma nítida entre el precontrato de trabajo y el propio contrato de trabajo diseñado a tal efecto. Como hemos señalado en anteriores ocasiones, entre otras la Sentencia de esta Sala de 10 de julio de 2012 (núm. 428, 2012), las partes pueden configurar su relación negocial de forma compleja mediante diversos contratos, sin que ello suponga, necesariamente, una interdependencia causal de los mismos. *Sin embargo, en el presente caso, si nos preguntamos por la causa eficiente de dicho entramado contractual, ya como causa concreta de la función económica y social que subyace en dicho complejo negocial, o bien por la propia aplicación de la teoría de la base del negocio, se llega a la conclusión de que la configuración negocial que dio lugar a la celebración de estos contratos respondió a un propósito negocial determinado por la finalidad de asegurar, en exclusiva, los servicios del menor como jugador profesional de fútbol. En efecto, sólo desde la preeminencia de esta perspectiva causal, configurada de forma rectora en el precontrato de trabajo, cobra sentido negocial la contratación simultánea del menor ya como jugador no profesional o como profesional propiamente dicho. De esta forma el citado precontrato dota de unidad jurídica al entramado contractual realizado garantizando la finalidad del mismo mediante el juego de estipulaciones orientadas a esta finalidad, esto es, la vinculación a una contratación laboral de una duración que sobrepasa, con creces, el derecho de decidir el menor por él mismo (10 temporadas), y la supeditación, en caso de incumplimiento del precontrato, a una cláusula penal de 3 millones de euros. Vinculación obligacional del menor que la Sentencia de Primera Instancia, en su argumentación de las distintas concepciones doctrinales acerca de la naturaleza del*

precontrato, no tiene, por menos, que reconocer en el ámbito de aplicación de la cláusula penal considerando que el incumplimiento del precontrato viene prefigurado “como un contrato perfecto” y, por tanto, plenamente vinculante, pese a su denominación”.

El punto 2 del Fundamento Tercero se adentra ya en el ámbito más puramente negocial de la cuestión: “Una vez delimitado el marco interpretativo, el componente axiológico que informa la tutela del interés superior del menor debe contrastarse con los límites que presenta la autonomía privada en esta práctica de contratación dirigida a menores de edad, especialmente respecto del orden público dispuesto en el artículo 1255 CC. Dicho concepto refiere los principios fundamentales y rectores que informan la organización general de la comunidad, particularmente de aquellas materias o ámbitos comprendidos dentro del orden constitucional y que no pueden quedar impedidos o vulnerados por pactos o contratos de los particulares, aunque en ellos intervenga el mismo sujeto afectado. / Pues bien, en este contexto conviene resaltar, una vez más, que el componente axiológico que anida en la tutela del interés superior del menor viene *íntimamente ligado al libre desarrollo de su personalidad* (artículo 10 CE), de suerte que el interés del menor en decidir sobre su futuro profesional constituye una clara manifestación o presupuesto del desarrollo de su libre personalidad que no puede verse impedida o menoscabada (SSTS del 19 de abril de 1991, de 31 de julio de 2009, 565, 2009 y 13 de junio de 2011, 397, 2011). *En este ámbito no cabe la representación, del mismo modo que tampoco pueden ser sujetos obligados respecto de derechos de terceros*. La adecuación al interés superior del menor, por tanto, se sitúa como el punto de partida y de llegada en que debe fundarse toda actividad que se realice en torno tanto a la defensa y protección de los menores, como a su esfera de su futuro desarrollo profesional. Esta proyección de su incidencia en el núcleo de los derechos fundamentales encuentra, a su vez, un progresivo desarrollo complementario ya en torno a otros específicos derechos fundamentales contemplados por nuestra Constitución, caso del derecho de asociación (artículo 22 CE), bien por la vía de los “Derechos y Deberes de los ciudadanos”, caso del artículo 35.1 CE, en relación a la libre elección de profesión y oficio y la promoción a través del trabajo y, en su caso, por el cauce de los denominados “Principios Rectores de la Política Social y Económica”, supuesto del artículo 39.2 y 4 CE, en relación a la protección integral de los hijos y a la extensión de su tutela prevista en los Acuerdos Internacionales. / Precisamente

en esta línea de los Acuerdos Internacionales, como referentes en la interpretación de los derechos que recoge nuestra Constitución y el resto del Ordenamiento Jurídico, (STC de 22 de diciembre de 2008, 176, 2008) cabe señalar la tendencia por mejorar la protección del menor junto a un mayor protagonismo de actuación por él mismo que claramente informa la redacción tanto de Convención de Derechos del Niño, de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, ratificada por el Reino de España el 30 noviembre 1990, como la Carta Europea de los Derechos del Niño, aprobada por el Parlamento Europeo mediante Resolución A 3-0172/92, (DOCE núm. C241, de 21 de septiembre de 1992). / Heredera de este marco internacional, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, profundiza en esta tendencia hacia el desarrollo evolutivo en el ejercicio directo de los derechos por el menor contemplando, entre otros extremos, la primacía del interés superior del menor frente a cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir, junto con la interpretación restrictiva de las limitaciones a la capacidad de obrar de los menores (artículo 2); sin perjuicio del reforzamiento de los derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen (artículo 4), o del reconocimiento expreso de los derechos de asociación y a ser oído (artículos 7 y 9, respectivamente)”.

En el apartado tercero se ocupa de la representación de los progenitores y de sus límites: “De lo hasta aquí vertido se desprende que *el poder de representación que ostentan los padres, que nace de la ley y que sirve al interés superior del menor, no puede extenderse a aquellos ámbitos que supongan una manifestación o supuesto del desarrollo de la libre personalidad del menor y que puedan realizarse por él mismo, caso de la decisión sobre su futuro profesional futbolístico que claramente puede materializarse a los 16 años. (artículo 162.1 CC).* / Como tampoco resulta descartable, en estos casos, la aplicación analógica de las limitaciones impuestas por el artículo 166 CC y, en consecuencia, la necesaria autorización judicial como supuesto previo de la validez de dichos contratos. Así, y en el sentido de la tutela patrimonial que inspira este precepto, resulta congruente con la finalidad perseguida requerir la autorización judicial para aquellos actos que realizados, bajo la representación de los padres, vinculen obligacionalmente al menor con una responsabilidad patrimonial derivada del incumplimiento realmente significativa, nada menos que tres millones de euros, máxime cuando dicho precepto, en su párrafo segundo, prevé, con similar filosofía, el recabo de

la autorización judicial para la repudiación de herencias, legados y donaciones efectuadas en favor del menor. Por lo demás, como expresamente contempla la Ley de Protección Jurídica del Menor, tanto de la aplicación de los Tratados Internacionales, como referentes interpretativos (artículo tres de la Ley), como de la aplicación del principio de la primacía o preferencia del interés superior del menor, se infiere que la interpretación de este precepto no esté sujeta a una interpretación restrictiva que impida la debida conexión con los textos referenciados, sus principios y disposiciones; sobre todo cuando la responsabilidad patrimonial asumida también afecte o repercuta en el plano extramatrimonial del interés del menor”.

Se completa, ello, con el tratamiento, en el apartado cuarto, de la libertad de contratación laboral: “en parecidos términos debemos pronunciarnos si recurrimos al concepto de orden público en materia laboral, en donde el presente caso atentaría contra el *principio de libertad de contratación que asiste al menor*, pues como se ha resaltado el juego de las estipulaciones predispuestas en el precontrato de trabajo, diez años de contrato laboral y una cláusula penal por incumplimiento de tres millones de euros, fue determinante, “de iure y de facto”, para que el menor no pudiera decidir por él mismo acerca de su relación laboral en el momento en que debió y pudo hacerlo, ya al cumplir la mayoría de edad, o bien a los dieciséis años, con vida independiente de sus progenitores (artículo 6, 7.b y 49 ET, en relación con el artículo 1583 CC). / En esta línea, y a mayor abundamiento, el artículo 24.4 ET respecto al “pacto de permanencia en la empresa” cuando el trabajador ha recibido una especialización profesional para proyectos o trabajos específicos, limita su duración a un máximo de dos años.

El apartado quinto del Fundamento analiza cómo opera el interés superior del menor en el ámbito laboral: “*También conviene dejar sentado que la prevalencia del interés superior del menor y el libre desarrollo de su personalidad adquiere especial relevancia cuando en el precontrato (pacto cuarto), que debería limitarse al ámbito de la formación, se incluye la cesión futura de los derechos de imagen del menor para cuando sea, en su caso, jugador profesional.* En este sentido, se tiene que tener en cuenta que el derecho a la imagen tiene un ámbito patrimonial, pero dicho ámbito está íntima e indisolublemente vinculado a su ámbito personal, ya que el derecho a la propia imagen es, en esencia, un derecho a la personalidad, es decir, que dentro del elenco de derechos fundamentales, es

de aquellos derechos más relevantes y trascendentes, ya que tiene por objeto alguno de los aspectos o elementos más esenciales de la persona en sí misma considerada. Por eso, como derecho de la personalidad, es un derecho irrenunciable, inalienable, imprescriptible, y podrá ser revocado en todo momento, pero además, cuando el derecho a la imagen afecta menores, el Ordenamiento Jurídico le otorga una relevancia mucho mayor, tal como se observa el artículo 3 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, y en el artículo 4 de la Ley Orgánica 1996, de 15 enero, de protección jurídica del menor; por lo que la afectación al libre desarrollo de la personalidad del menor en el ámbito de los derechos de imagen y dentro de este ámbito de contratos predispuesto es, si cabe, mayor todavía”.

El último punto del Fundamento de Derecho, el punto 6, resuelve el asunto: *“de lo anteriormente expuesto cabe declarar, en el presente caso, la nulidad del meritado precontrato de trabajo, de 22 abril 2002, con la consiguiente nulidad de la cláusula penal prevista en el pacto quinto de dicho precontrato, por resultar contrario a los límites inherentes al orden público en materia de contratación de menores, especialmente en lo referente a tutela del interés superior del menor en la decisión personal sobre su futuro profesional como aspecto o presupuesto del desarrollo de su libre personalidad. Ámbito fundamental que el precontrato vulnera o menoscaba pues el interés del menor, que debería ser la piedra angular e informadora de la reglamentación dispuesta en su conjunto, resulta ignorado ante una cláusula penal de tamaño envergadura que impide, como si de un contrato se tratase, dado sus plenos efectos obligacionales, la libre elección que sólo el menor debe decidir por sí mismo. Ante estas consecuencias, no pueden estimarse las alegaciones o fundamentaciones que resaltan la posibilidad en dicho pacto o estipulación de excepcionar el cumplimiento del contrato de trabajo con base a distintos motivos: razones de estudios, de trabajo ajeno al fútbol o de familia, pues las alternativas que se ofrecen no restablecen el ámbito de decisión del menor respecto de su futuro profesional como jugador de fútbol al contemplarse “sólo si el menor abandonase su actividad deportiva” y, en todo caso, “sin vincularse a otro club de fútbol que no fuera, exclusivamente, el Fútbol Club Barcelona”. / Estas consideraciones se hacen sin perjuicio del derecho que pudiera asistirle a este club para la reclamación de daños y perjuicios a otras entidades por la vía que resulte pertinente, pero no al menor con base al citado*

precontrato. Del mismo modo, tampoco se cuestiona por esta Sala la procedencia de la indemnización prevista en la rescisión del contrato del menor de jugador no profesional pues la indemnización contemplada en dicha cláusula, que en realidad lo es de resolución contractual o de desistimiento unilateral, cobra sentido en una actividad formativa del menor por los gastos ocasionados en la misma”.

Coincidimos con Verda y Beamonte en valorar que la decisión es tan drástica en este caso porque estamos ante un supuesto extremo, pero si no lo fuera, si por ejemplo la cláusula penal fuese razonable, con la finalidad de reparar con equidad y justicia los gastos de formación del deportista, no parece que pueda privarse de validez al pacto⁴⁴.

V. REFLEXIONES DE UN CIVILISTA SOBRE LA CONTRATACIÓN LABORAL DE MENORES: IDEAS PRINCIPALES A TENER EN CUENTA

Es el momento de recapitular algunas ideas de interés sobre las cuestiones tratadas, a modo de resumen final.

1- Tradicionalmente, en el ámbito del Derecho del trabajo se ha regulado la cuestión de la capacidad para emitir un consentimiento contractual asumiendo la tradición genérica jurídico-civil y constitucional al respecto. No podía ser de otro modo. La regulación genérica de los actuales artículos 6 y 7 ET se basa en ello y lo asume, añadiendo alguna prohibición expresa, como hemos visto. Expresamente se prohíbe el trabajo de los menores de dieciséis años, lo que permite el trabajo de ciertos menores de edad, en las circunstancias descritas en dichos preceptos.

2- Con la reforma de la Ley 8/2021 se ha producido un importante cambio legal en el Código civil, en la medida en que se deroga el anterior sistema de incapacitación (o modificación judicial de la capacidad de las personas) y, por tanto, esto deja de ser un estado civil de las personas. Se orilla la tradicional distinción entre capacidad jurídica y capacidad de obrar (que sigue presente en la letra de la normativa laboral) y ahora se hablará, en nuestro Derecho, de capacidad jurídica y de ejercicio de la capacidad jurídica.

⁴⁴ En este sentido, Verda y Beamonte, J. R., “La invalidez de los precontratos celebrados por los representantes legales...”, cit., pág. 1222.

La reforma en cuestiones de capacidad de las personas es importante: de “cambio de paradigma” se habló constantemente, cuando se elaboró dicha norma.

3- El concepto de interés superior del menor sigue plenamente vigente, y debe ser tenido en cuenta en todo momento, cuando nos refiramos a menores, no solamente en el ámbito civil, sino fuera de él, en cualquier rama del ordenamiento (también, por tanto, en el ámbito laboral). Es un concepto imprescindible y transversal.

4- Los mayores de edad, a los efectos de nuestra investigación, quedan fuera de nuestro interés en el presente trabajo. Conforme a los artículos 12 CE y 240 CC, la mayoría de edad se alcanza a los dieciocho años, y a partir de entonces la capacidad jurídica puede ejercitarse de modo pleno (aunque, por cuestiones de discapacidad, pueda en su caso existir apoyo para dicho ejercicio, que se determinará judicialmente en los casos de más intensa necesidad, conforme a la reforma de la Ley 8/2021).

5- A la hora de valorar la posibilidad de emitir un consentimiento contractual laboral por parte de los menores de edad, es necesario acudir a los artículos 6 y 7 ET, que conllevan una conexión inevitable con el CC, en su redacción actual, es decir, reformado conforme a la Ley 8/2021 y lo que implicó. En estos preceptos, entroncando con la doctrina laboralista más constante, pero actualizando la cuestión al Derecho vigente, podemos encontrar entre las personas que pueden celebrar contratos sin ningún tipo de dudas (supuestos de los apartados a y b del artículo 7), personas que contarán con ciertas limitaciones a la hora de contratar (la persona entre dieciséis y dieciocho años) y personas que no pueden emitir un consentimiento laboral, en general (menores de dieciséis años). Repasaremos cada colectivo individualizadamente.

6- Las personas que pueden celebrar contratos sin ningún tipo de dudas son, en primer lugar, “quienes tengan plena capacidad de obrar conforme a lo dispuesto en el Código Civil” y, en segundo lugar, “los menores de dieciocho y mayores de dieciséis años, que vivan de forma independiente, con consentimiento de sus padres o tutores, o con autorización de la persona o institución que les tenga a su cargo”. El primero de los grupos alude a los mayores de edad, que no entran en nuestro ámbito objetivo de estudio, y el segundo alude a menores emancipados, de derecho o de hecho, en cualquiera de sus modalidades (vid., sobre las causas, artículo 239 CC). En estos casos, se añade

literalmente, “si el representante legal de una persona de capacidad limitada la autoriza expresa o tácitamente para realizar un trabajo, queda esta también autorizada para ejercitar los derechos y cumplir los deberes que se derivan de su contrato y para su cesación”. Pese a que la terminología, hoy, no sintoniza con la letra y la música del CC (y de la Convención de Naciones Unidas de 2006), al hablar de “capacidad limitada” se entiende que se alude a personas que no tienen plenitud para disponer de su persona y bienes, y para ello necesitan de este complemento. En todo momento debemos valorar el interés superior del menor, pues siguen siendo menores de edad, y la importante Sentencia del Tribunal Supremo que hemos trabajado es un ejemplo paradigmático de que también rige en el ámbito laboral, afortunadamente. Por tanto, será el concepto que deberá seguir presidiendo los contratos laborales del menor de edad, a la hora de su perfección, de su validez e, incluso, de su ejecución.

7- El segundo de los grupos es el de los menores de edad no emancipados. Se fija un límite absoluto, un tope mínimo, bajo el cual no se puede emitir un consentimiento laboral (se prohíbe la admisión al trabajo a los menores de dieciséis años), y se señalan varios límites: en primer lugar, los trabajadores menores de dieciocho años no podrán realizar trabajos nocturnos ni aquellas actividades o puestos de trabajo respecto a los que se establezcan limitaciones a su contratación conforme a lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y en las normas reglamentarias aplicables. En segundo lugar, tampoco podrán realizar horas extraordinarias y, en tercer lugar, la intervención de los menores de dieciséis años en espectáculos públicos solo se autorizará por la autoridad laboral, por escrito y para actos determinados, en casos excepcionales, siempre que no suponga peligro para su salud ni para su formación profesional y humana. Es obvio que la autoridad laboral debe valorar que esa intervención no perjudique el interés superior de ese menor, aunque no se establezca de este modo, pero tocará llenar de contenido, como ya hemos estudiado, este concepto jurídico indeterminado esencial, conforme a las sensibilidades ya explicadas.

8- No se debe olvidar, tampoco, las peculiaridades que puede presentar el mundo de la contratación deportiva para los menores, pues esos “niños-prodigio” que en ocasiones pueblan los diarios deportivos pueden ser, incluso, menores de edad (pensemos en el reciente caso de Lamine Yamal, con polémica fiesta de celebración de la mayoría de edad

incluida). No está desacertado Albiez Dohrmann cuando propone una regulación específica para los contratos de formación y promoción deportiva de menores que no son deportistas profesionales que garantice el interés del menor y que puedan formarse como futuros deportistas mediante reglas contractuales oportunas razonables, “presididas por los principios generales que rigen la contratación con menores”⁴⁵.

9- Debe quedar muy claro que, a la hora de meditar sobre la contratación laboral de menores de edad, el interés superior del menor es el concepto que debe inspirar siempre las decisiones que se adopten, la plena eficacia de los contratos y el devenir laboral y jurídico de las posibles relaciones que nazcan. El interés superior del menor, por tanto, no puede quedar fuera del ámbito del Derecho del trabajo.

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

AA.VV., (Cabeza Pereiro, J., Ballester Pastor, M. A. y Fernández Prieto, M., Dirs), *La relevancia de la edad en la relación laboral y de Seguridad Social*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2009.

Albiez Dohrmann, K. J., “Contratos de formación y promoción de deportistas no profesionales menores de edad. A propósito de la STJUE de 20 de marzo de 2025 (Asunto C-365/23 Arce)”, en AA.VV., *Libro Homenaje al Profesor Francisco de Sales Capilla Roncero*, en prensa. 46 páginas. Conocido gracias a la gentileza de su autor.

Alonso García, M., “Problemas de capacidad en el contrato de trabajo (los menores y la mujer casada ante el contrato laboral)”, *Revista de Derecho Privado*, 1957.

Alonso Olea, M. y Barreiro González, G., *El Estatuto de los Trabajadores. Texto actualizado, jurisprudencia y comentario*, Civitas, 3ª edición, Madrid, 1991.

Apilluelo Martín, M., *La relación de trabajo del menor de edad*, Consejo Económico y Social, 1999.

⁴⁵ Albiez Dohrmann, K. J., “Contratos de formación y promoción de deportistas no profesionales menores de edad...”, cit., pág. 43.

Chacón Martínez, A., *El interés superior del menor: historia de un reconocimiento jurídico en los Derechos Humanos de la Infancia (Siglos XVIII-XXI)*, Editum, Universidad de Murcia, 2019.

De Lorenzo, R., “Los contornos del Derecho de la Discapacidad”, en AA.VV. (Pérez Bueno, L. C., Dir.), *Hacia un Derecho de la Discapacidad. Estudios en Homenaje al profesor Rafael de Lorenzo*, Aranzadi Thomson Reuters, Navarra, 2009.

Florit Fernández, C., “Interés superior del menor y deporte profesional”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, núm. 12, 2019.

García Murcia, J., “Prólogo” en Menéndez Sebastián, P., *Aptitud legal y capacidad en el contrato de trabajo*, Consejo Económico y Social, 2003.

García Pons, A., *Las personas con discapacidad en el ordenamiento jurídico español. La Convención Internacional de 13 de diciembre de 2006*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2008.

García Vicente, J. R., “Comentario al artículo 1263”, en AA.VV. (R. Bercovitz Rodríguez-Cano, Coord.), *Comentarios al Código Civil*, 5ª edición, Thomson Reuters Aranzadi, 2021.

Gete-Alonso y Calera, M. C., “Persona, personalidad, capacidad”, en AA.VV. (Gete-Alonso y Calera, M. C., Dir.), *Tratado de derecho de la persona física*, Tomo I, Civitas Thomson Reuters, 2013.

Gómez Valenzuela, M. A., “La desheredación del menor de edad”, *Revista Boliviana de Derecho*, núm. 32, 2021.

González Porras, J. M., “<<La menor edad después de la Constitución y de la reforma del Código Civil>> (Notas acerca del matrimonio de los menores y el Registro del estado civil)”, en AA.VV., *Estudios de Derecho civil en homenaje al Profesor J. Beltrán de Heredia y Castaño*, Ediciones Universidad de Salamanca, 1984.

Goñi Sein, J. L., “Prólogo” en Apilluelo Martín, M., *La relación de trabajo del menor de edad*, Consejo Económico y Social, 1999.

Linacero de la Fuente, M. A., *El patrimonio de los hijos sometidos a la patria potestad*, Montecorvo, 1990.

Lozano Lares, F., *La regulación del trabajo de menores y jóvenes*, Mergablum, Sevilla, 2000.

Luján Alcaraz, J., “Capacidad para contratar”, en AA.VV. (Goerlich Peset J. M., Coord.), *Comentarios al Estatuto de los Trabajadores. Homenaje a Tomás Sala Franco*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

Llamas Pombo, E., *El patrimonio de los hijos sometidos a la patria potestad*, Trivium, 1993.

Martínez Barroso, M. R., *Influencia de la edad en las relaciones laborales: acceso al empleo y protección social*, Aranzadi, Navarra, 2018.

Martínez Espín, P., “Protección al Consumidor y menores: el TJUE refuerza la defensa contra cláusulas abusivas en contratos deportivos”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 54, 2025.

Menéndez Sebastián, P., *Aptitud legal y capacidad en el contrato de trabajo*, Consejo Económico y Social, 2003.

Múrtula Lafuente, V., *El interés superior del menor y las medidas civiles a adoptar en supuestos de violencia de género*, Dykinson, 2016.

Nieto Alonso, A., “Capacidad del menor de edad en el orden patrimonial civil y alcance de la intervención de sus representantes legales”, *Revista de Derecho Civil*, vol. III, núm. 3 (julio-septiembre 2016). (<https://www.nreg.es/ojs/index.php/RDC/article/view/223>).

Olarte Encabo, S., “Comentario al artículo 6”, en AA.VV., (Monereo Pérez, J. L., Dir.), *Comentario al Estatuto de los Trabajadores*, Comares, Granada, 1998.

Olarte Encabo, S., “Comentario al artículo 7”, en AA.VV., (Monereo Pérez, J. L., Dir.), *Comentario al Estatuto de los Trabajadores*, Comares, Granada, 1998.

Palomar Olmeda, A. “De nuevo, sobre el estatuto del menor y su proyección sobre la actividad deportiva”, *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, núm. 66, 2020, 10 páginas.

Pereña Vicente, M., “Derechos fundamentales y capacidad jurídica. Claves para una propuesta de reforma legislativa”, *Revista de Derecho Privado*, julio-agosto 2016.

Quesada Sánchez, A. J., “Principios básicos de la reforma legal”, en AA.VV., (Quesada Sánchez, A. J. y De Lucchi López-Tapia, Y., Dirs.) *La reforma civil y procesal en materia de discapacidad. Estudio sistemático de la Ley 8/2021, de 2 de junio*, 2ª edición, Atelier, 2024.

Ramos Chaparro, E., *La persona y su capacidad civil*, Tecnos, 1995.

Ramos Quintana, M. I., “El trabajo de los menores (En torno al artículo 6)”, *El Estatuto de los Trabajadores. Veinte años después. Edición especial del número 100 de la Revista Española de Derecho del Trabajo*, Tomo I, Civitas, 2000.

Rivero Hernández, F., *El interés del menor*, Segunda Edición, Dykinson, 2007.

Rodríguez-Piñero Royo, M., “La edad como impedimento para la entrada al trabajo: ¿cuándo está justificada?”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 38, 1989.

Ruano Albertos, S., *El trabajo de los menores de edad a la luz de la legislación internacional y comunitaria (Grado de adaptación de la normativa española)*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2001.

Rubio Sánchez, F., *El contrato de trabajo de los deportistas profesionales*, Dykinson, 2002.

Suárez González, F., *Menores y mujeres ante el contrato de trabajo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967.

Suárez González, F., “Capacidad para contratar (En torno al artículo 7)”, *El Estatuto de los Trabajadores. Veinte años después. Edición especial del número 100 de la Revista Española de Derecho del Trabajo*, Tomo I, Civitas, 2000.

Suárez González, F., “Trabajo de los menores”, en AA.VV. (Goerlich Peset J. M., Coord.), *Comentarios al Estatuto de los Trabajadores. Homenaje a Tomás Sala Franco*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

Torres Perea, J. M., *Interés del menor y Derecho de familia. Una perspectiva multidisciplinar*, Iustel, 2009.

Ventoso, A., *La representación y disposición de los bienes de los hijos*, Colex, 1989.

Verda y Beamonte, J. R., “La invalidez de los precontratos celebrados por los

representantes legales de los menores para la práctica del deporte profesional (a propósito de la STS de 5 de febrero de 2013)”, *Diario La Ley*, núm. 8047, 20 de marzo de 2013, recopilado en La Ley 2013-2, D-106.

Verda y Beamonte, J. R., “Prólogo”, en AA.VV. (Febles Pozo, N., Pereira Puigvert, S. y Alba Ferré, E., Dirs.), *Protección jurídica de las personas con discapacidad como sujetos de derechos. Una aproximación desde el Derecho Civil, el Derecho Procesal y el Derecho Internacional Privado*, Aranzadi, 2024.

Verdera Izquierdo, B., *La actual configuración jurídica del interés del menor. De la discrecionalidad a la concreción*, Thomson Reuters Aranzadi, 2019.

Capítulo 12

Jóvenes y derecho a la vivienda: desafíos sociales y soluciones normativas

JOSÉ MANUEL DE TORRES PEREA

Profesor Titular de Derecho Civil

Universidad de Málaga

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN II. LA GÉNESIS DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA: UNA DOBLE PERSPECTIVA. III. EL ACCESO A LA VIVIENDA POR PARTE DE LA JUVENTUD, UN PROBLEMA ESTRUCTURAL PERSISTENTE. 1. Indicadores estadísticos del problema. 2. La Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda, como posible punto de inflexión. IV. INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VIVIENDA Y APOYO AL ACCESO DE LA JUVENTUD EN EL ÁMBITO ESTATAL, AUTONÓMICO Y MUNICIPAL. 1. Ámbito estatal. 2. Ámbito autonómico. 3. Ámbito municipal. V. CRÍTICA A LAS RECIENTES MEDIDAS ADOPTADAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA VIVIENDA. 1. Valoración general de las medidas recientes. Fracaso generalizado con excepciones positivas. 2. Crítica a medidas adoptadas en el ámbito del derecho privado. 3. Crítica a las medidas adoptadas en el ámbito del derecho público-procesal. 4. Críticas estructurales y sociales 5. Crítica económica. 6. Crítica ético-política. VI. OPCIONES LEGISLATIVAS DE LEGE FERENDA, EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO SUBJETIVO A LA VIVIENDA A NIVEL ESTATAL. 1. Medidas de derecho público y privado. 2. Un derecho a la vivienda exigible frente al Estado. VII. REFLEXIÓN FINAL. VIII. CONCLUSIONES. IX. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN

En las primeras décadas del siglo XXI, el mundo ha experimentado una transformación social de gran calado que ha puesto en entredicho la estabilidad de una clase media otrora acomodada. Esta clase, hoy golpeada por una sostenida merma de su capacidad adquisitiva, ha comenzado a engrosar las filas de los sectores vulnerables de la sociedad. La juventud¹, en particular, enfrenta un panorama laboral precario, desprovisto de

¹ La noción de “juventud” presenta una definición esquivada, en tanto constituye principalmente una categoría social antes que jurídica, lo que impide establecer un rango etario uniforme. Las distintas normas, políticas y estudios adoptan criterios dispares, reflejo de la dificultad de acotar un fenómeno esencialmente heterogéneo. Desde la sociología, “ser joven” se entiende no solo en función de la edad biológica, sino también como un proceso ligado a la construcción de la identidad, la búsqueda de autonomía y la maduración social. En consecuencia, se trata de un concepto dinámico y relacional, sin una definición fija ni universal, condicionado por factores culturales, institucionales, económicos y políticos. En el presente

expectativas reales de alcanzar una autonomía económica que le permita acceder a una vivienda digna.

La sociedad española, sorprendida por la magnitud de este fenómeno, no ha estado preparada para hacerle frente. Como consecuencia, la tasa de natalidad se ha desplomado hasta niveles insospechados: sin acceso a la propiedad ni al alquiler de una vivienda, la posibilidad de formar una familia se diluye y se convierte en una quimera. Este proceso histórico, cuya evolución ha desembocado en la crítica situación actual, exige repensar con urgencia el marco legislativo en torno al derecho a la vivienda, cuestión que nos disponemos a examinar a continuación.

II. LA GÉNESIS DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA: UNA DOBLE PERSPECTIVA

Como punto de partida, se examina la situación actual del acceso a la vivienda en España, para, en un segundo momento, abordar el proceso histórico que ha conducido a esta realidad. Este análisis ha de partir del informe presentado en 2020 por el relator especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza, Philip Alston, en el que se detalla de manera crítica la situación española en esta materia², poniendo de manifiesto el grave déficit de vivienda social de España³, que tiene los niveles más bajos de toda Europa⁴. Asimismo, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2021

trabajo, empleamos el término “juventud” para designar al sector de la población destinatario de políticas específicas, extendiendo su alcance hasta los 35 años. Este umbral coincide, en el contexto español actual, con la franja de edad en la que se concentra un segmento significativo de personas que enfrentan serias dificultades para alcanzar una plena autonomía vital debido a la insuficiencia de sus ingresos. Al mismo tiempo, corresponde con el límite superior del rango etario que la legislación considera como “juventud” a efectos de establecer medidas de garantía y protección.

² https://www.ohchr.org/es/2020/02/statement-professor-philip-alston-united-nations-special-rapporteur-extreme-poverty-and#_ftn3

³ Eurostat, “People at risk of poverty or social exclusion by sex”, 2018. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tepsr_lm410&language=en&toolbox=sort ; Instituto Nacional de Estadística (INE), “Riesgo de pobreza o exclusión social (estrategia Europa 2020) y de sus componentes por edad y sexo”. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=10005>. El relator acusa en su informe a los sucesivos gobiernos por no haber creado una “vivienda justa”, ya que considera que su acción se ha dirigido a respaldar al capital, sin considerar al pueblo. Añade en su informe que las tasas de pobreza son alarmantemente altas: “en 2018, el 26,1% de la población en España y el 29,5% de los y las menores se encontraban en riesgo de pobreza o exclusión social, una de las tasas más altas de Europa”.

⁴ Más aún, el Instituto Nacional de Estadística (INE) informa de que el 55% de la población experimentó algún grado de dificultad para llegar a fin de mes (“Personas con dificultades para llegar

España duplicaba la tasa media de desempleo de la Unión Europea, alcanzando un 14,08 %. Esta cifra se agravaba notablemente en el caso de la población menor de 20 años, cuya tasa de paro se elevaba hasta el 34,8 %⁵.

El informe del relator es demoledor respecto a la situación del derecho a la vivienda en España: “Está muy claro que los derechos sociales y económicos rara vez se toman en serio, incluso a pesar de ser invocados con frecuencia de manera abstracta. Mientras que las personas enfrentan costes de vivienda prohibitivos y se producen desalojos agresivos, la vivienda social de bajo coste es casi inexistente, y ello a pesar del acuerdo generalizado sobre su necesidad por lo que se puede decir que el sistema para brindar asistencia social está quebrado. Sistema, que si bien debería desempeñar un papel importante en la reducción de la pobreza, es notablemente ineficaz: son las familias acaudaladas las que más progresan, mucho más que las familias pobres”⁶. La situación resulta aún más dramática si se tiene en cuenta que, conforme indica el informe, la vivienda en alquiler a bajo coste es casi inexistente⁷ y la vivienda social solo alcanza al 2,5% del stock nacional de viviendas ocupadas⁸, consecuencia del desplome en la

a fin de mes por edad y sexo”. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=9985>; y que el 5,4% sufrió carencia material severa (“Riesgo de pobreza o exclusión social (estrategia Europa 2020) y de sus componentes por edad y sexo”). Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=10005>.
⁵ https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259944042054&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&param1=PYSDetalleFichaIndicador&param3=1259937499084#:~:text=En%20relaci3n%20con%20la%20variable,mujeres%20del%2016%2C7%25. El relator añade que “las cifras de empleo ocultan una de las tasas más altas de pobreza activa de la UE, donde muchas personas trabajan en empleos mal pagados, a tiempo parcial o temporales y ganan salarios lamentablemente inadecuados para cubrir las necesidades fundamentales. “Spain 2018 Article IV Consultation”, FMI, 2018, pág. 5. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/11/21/Spain-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-4638>

⁶ https://www.ohchr.org/es/2020/02/statement-professor-philip-alston-united-nations-special-rapporteur-extreme-poverty-and#_ftn3 OCDE, “Economic Surveys: Spain”, 2018, págs. 43-44. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-spain-2018_eco_surveys-esp-2018-en Pero es que el propio Fondo Monetario Internacional ha denunciado la insuficiencia de los programas de asistencia social en España: “Effectiveness and Equity in Social Spending: The Case of Spain”, FMI, Informe de trabajo, WP/20/16, 2020, pág. 21.

⁷ En 2018, solo el 2,7% de la población alquilaba viviendas por debajo del precio del mercado. Instituto Nacional de Estadística, “Hogares por régimen de tenencia de la vivienda y edad y sexo de la persona de referencia”. <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4583&L=0>

⁸ Porcentaje nimio si lo comparamos con el de otros países de la UE: el 30% en los Países Bajos, el 24% en Austria, el 17,6% en el Reino Unido y 16,8% en Francia. Housing Europe, “State of Housing within the EU, 2019”, 2019, págs. 85-87. Disponible en: <http://www.housingeurope.eu/resource-1323/the-state-of-housing-in-the-eu-2019>.

construcción de vivienda pública que ha pasado de 63.900 viviendas construidas en 2008, a 2.737 en 2018⁹.

Como ya se ha señalado, en poco más de una década, España ha transitado de ser un país predominantemente de propietarios —donde los poderes públicos no consideraban necesario priorizar políticas activas de vivienda, dada la aparente autosuficiencia del mercado— a una realidad en la que el acceso a una vivienda digna, tanto en régimen de propiedad como de alquiler, se ha tornado en una auténtica quimera. Esta evolución ayuda a explicar el escaso peso de la vivienda pública dentro del parque inmobiliario actual, consecuencia directa de una estrategia institucional históricamente omisiva.

Para comprender el origen de esta problemática es necesario remontarse varias décadas atrás, concretamente a los caminos divergentes que tomaron España y el resto de Europa tras la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Civil Española, respectivamente. En aquel contexto, la propiedad inmobiliaria se concentraba en manos de unos pocos, mientras amplias capas de la población vivían hacinadas en condiciones de infravivienda. Frente a ello, muchos países europeos adoptaron de forma temprana políticas orientadas al fomento del alquiler social como estrategia eficaz para paliar la escasez de vivienda.

España, si bien inicialmente contempló el acceso a vivienda pública en régimen de alquiler, optó progresivamente por priorizar la promoción de la vivienda en propiedad y así lo ha seguido haciendo hasta fechas recientes¹⁰. Esta elección política no solo configuró el modelo residencial dominante en las décadas siguientes, sino que consolidó

⁹ Ministerio de Fomento, “Vivienda Protegida, Series Anual, (1.5) Número de calificaciones definitivas: Planes estatales”, 2019. Disponible en: <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/sedal/31305000.XLS>. Ante este escenario el relator concluye que las políticas preventivas son prácticamente inexistentes, que existe un “profundo desajuste entre las necesidades y las respuestas políticas que se están contemplando”. Respecto al Plan Nacional de Vivienda 2018-21, que incluía la construcción de 20.000 viviendas públicas durante cuatro años, se señala en el informe que quedaba muy lejos de cubrir las necesidades.

¹⁰ Ezquiaga, I., “25 años de crédito y vivienda: un modelo residencial en cuestión”, an AA.VV. (Carbó Valverde, S. Coord.) *Mercado inmobiliario y política de la vivienda en España*, ed. Funcas, Madrid, 2024, pág. 70. Lo sintetiza muy gráficamente al señalar que durante las décadas de 1980 y 1990, las políticas públicas en materia de vivienda fueron especialmente proactivas, impulsando ambiciosos programas de vivienda protegida que facilitaron un acceso amplio a la propiedad. Estos programas se centraban fundamentalmente en la adquisición de vivienda, combinando precios inferiores a los del mercado con subvenciones destinadas a compensar los elevados tipos de interés de la peseta, además de ofrecer desgravaciones fiscales. Como resultado, el 29 % del parque de viviendas creado en aquel período se desarrolló al amparo de estas iniciativas públicas, en las que el alquiler desempeñaba un papel marginal y las viviendas, transcurrido un tiempo, podían equipararse plenamente a las del mercado libre.

una mentalidad colectiva según la cual el alquiler era percibido como una pérdida económica, mientras que la adquisición de una vivienda en propiedad se consideraba la inversión más segura y aspiracional para la unidad familiar.

Si volvemos la vista atrás nos damos cuenta de que en cuestión de vivienda la situación de España es cíclica y pasa por sucesivos periodos de liberalización del mercado arrendaticio seguidos de periodos de intervención que producen efectos que están registrados y son evidentes. De esta forma, la ley de inquilinatos de 1842 fue de corte liberal y supuso la creación de un mercado de viviendas boyante que permitió los ensanches de las ciudades en la época y el desarrollo urbanístico¹¹. Este panorama cambió en el siglo XX en el que la regulación del acceso a la vivienda en España ha sido marcadamente intervencionista, comenzando con el Decreto Bugallal de 1920¹². Esta tendencia se intensificó tras la Guerra Civil, en un país devastado y con una fuerte concentración de la propiedad urbana en pocas manos. En este contexto, se promulgaron diversas leyes orientadas a paliar las dificultades de acceso a la vivienda. La primera de ellas fue la Ley de 19 de abril de 1939, sobre régimen de protección a la vivienda, que creó el Instituto Nacional de la Vivienda y ya contemplaba la posibilidad de enajenar las viviendas protegidas “al contado o mediante amortización” (art. 13).

Esta norma fue posteriormente derogada por la Ley de 15 de julio de 1954, relativa a las viviendas de renta limitada, que mantuvo dicha previsión en su artículo 26. El reglamento que la desarrollaba fue aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955. Entre ambas, conviene también mencionar la Ley de 25 de noviembre de 1944 sobre viviendas bonificadas, posteriormente modificada por el Decreto-Ley de 19 de noviembre de 1948 y el Decreto-Ley de 27 de noviembre de 1953 (TOL8.090.143). Finalmente, cabe destacar la creación del Ministerio de la Vivienda por Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957, cuyo

¹¹ Arruñada, B., “Comentario a las nuevas regulaciones del alquiler”, *Apuntes. Fedea*, 2022/12, 2022, pág. 7.

¹² El Real Decreto de 26 de julio de 1920, conocido como Decreto Bugallal por el entonces ministro de Gracia y Justicia Juan Bugallal, establecía topes a las rentas de arrendamiento para evitar subidas abusivas en un contexto de escasez de vivienda. Además, introdujo un sistema de prórrogas forzosas que permitía a los inquilinos permanecer en la vivienda una vez vencido el contrato, siempre que continuaran pagando la renta. Se trató de una normativa marcadamente protectora del inquilino, sin duda innovadora para su tiempo.

conocido lema —“Ni un hogar sin lumbre, ni un español sin hogar”— resonó durante años en el imaginario colectivo español¹³.

Por otro lado, la Ley de Arrendamientos Urbanos —en sus versiones de 1946, 1955 y 1964 (TOL716.083)— estableció la congelación de las rentas y la prórroga legal forzosa de los contratos de alquiler urbano, incorporando además el derecho a dos subrogaciones tras el fallecimiento del arrendatario original. Estas medidas se mantuvieron en vigor hasta la aprobación del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica, conocido como el Decreto Boyer (TOL267.660). A pesar de esta reforma, la Ley 29/1994 (TOL231.076) permitió, en determinados supuestos, la subsistencia del régimen anterior, circunstancia que fue avalada por la STC 89/1994, de 17 de marzo (TOL82.497), y que ha permitido la pervivencia de dichos contratos, en algunos casos, hasta fechas muy recientes.

Estas disposiciones legales, si bien respondían a un intento de protección del inquilino, provocaron durante décadas un efecto disuasorio en la inversión inmobiliaria: en muchos casos, los propietarios percibían rentas tan reducidas que ni siquiera alcanzaban para cubrir los gastos básicos de mantenimiento. No era infrecuente, por tanto, que intentaran provocar el deterioro del inmueble como medio para forzar el desalojo, o que ofrecieran la venta de la vivienda al inquilino como vía para liberarse de la carga que suponía conservar la propiedad.

Como resultado, en los años ochenta del siglo XX, numerosos cascos históricos de ciudades españolas presentaban un paisaje urbano dominado por edificios en estado de ruina o abandono. Paralelamente, se fue consolidando en España una arraigada cultura de la propiedad. La progresiva eliminación de los arrendamientos forzosos, iniciada con el Real Decreto-ley 2/1985 y culminada con la aprobación de la Ley de Arrendamientos Urbanos 29/1994, se produjo en un momento en el que la aspiración a la vivienda en propiedad ya se había instalado profundamente en el imaginario colectivo.

¹³ Sambricio, C., “La vivienda española en los años 50”, *Sección II El debate sobre la vivienda*, 2000, págs. 39-47. Por medio de estos planes el comprador veía bonificada su compra por el Estado hasta en un 40% del precio de la vivienda, obteniendo unos préstamos que se abonaban en un plazo que oscilaba entre 10 y 15 años de media.

Al mismo tiempo, la nueva normativa arrendaticia liberó al parque inmobiliario urbano de las estrictas limitaciones anteriores, lo que propició una intensa oleada de inversión inmobiliaria con un marcado carácter especulativo. Este fenómeno contribuyó, en última instancia, al estallido de la burbuja inmobiliaria en 2008.

Dicho proceso especulativo fue acompañado por una política crediticia de corte marcadamente desregulador. Animadas por sucesivos gobiernos de diverso signo, las entidades financieras ofrecieron todo tipo de productos hipotecarios con una laxitud sin precedentes, obviando criterios de solvencia, capacidad de pago o estabilidad laboral. En muchos casos, los préstamos no solo cubrían la totalidad del valor de compraventa del inmueble, sino que incluían importes adicionales para financiar la adquisición de bienes de consumo, como vehículos o viajes, e incluso ofrecían periodos de carencia inicial sin amortización del capital. Las condiciones de estos préstamos, con plazos que llegaban a superar los 40 años, generaron niveles de endeudamiento personal desmesurados.

En un contexto en el que la propiedad se presentaba como la vía natural de acceso a la vivienda y su financiación estaba aparentemente garantizada por el sistema bancario, no resulta sorprendente que, en 2006, el sector de la construcción alcanzara el 10,84 % del PIB español. Se iniciaba así una espiral inflacionaria en el precio de la vivienda que solo se vería frenada por el colapso del sistema financiero global en 2008¹⁴. Todo ello fue posible porque, hasta entonces, el alquiler no se percibía como una alternativa realista de acceso a la vivienda, sino como una forma ineficiente de gasto, debido a que los esfuerzos para la compraventa y el alquiler se estimaban similares¹⁵. Predominaba la convicción de que el dinero destinado al pago de una renta estaría mejor invertido en la adquisición de una vivienda mediante un préstamo hipotecario¹⁶. Esta realidad permite comprender por

¹⁴ Hoy todavía se están sufriendo las consecuencias de la crisis financiera de 2008 en un país en el que el deudor hipotecario no podía solicitar la “dación en pago”. Una de las consecuencias es la necesidad de reconducir un sector tan importante para la economía española como es el de la construcción, pues el desarrollo constructivo de las últimas décadas no puede seguir sosteniéndose durante mucho más tiempo. Por ello, tal como se ha indicado anteriormente, parte de las medidas de políticas legislativas que se están desarrollando tienden a encauzar este sector ofreciendo alternativas viables y sostenibles, en especial para dirigirlo al mantenimiento y conservación del parque urbano ya existente.

¹⁵ Echaves García, A., “El difícil acceso de los jóvenes al mercado de vivienda en España: precios, regímenes de tenencia y esfuerzos”, *Cuadernos de Relaciones Laborales, Ediciones Complutense*, monografía, núm. 35 (1), 2017, pág. 148. Autor que señala que la histórica preferencia de los españoles a vivir en propiedad no se debe a una ‘cultura’ específica, sino que es el resultado de las oportunidades, opciones y limitaciones del mercado.

¹⁶ La paradoja era considerar a la vivienda hipotecada como una inversión, cuando no solamente no rentaba

qué, en determinado momento, la sociedad española mostró escaso interés por la oferta pública de vivienda en alquiler, frecuentemente asociada a entornos degradados e identificada con verdaderos guetos. Esta percepción contribuyó decisivamente a que, durante décadas, no se considerara prioritario el fomento de la vivienda pública en régimen de arrendamiento, lo que ha derivado en la situación actual: España presenta uno de los porcentajes más bajos de vivienda pública respecto al total del parque inmobiliario en el conjunto de Europa. Como señala Ignacio Ezquiaga, la burbuja inmobiliaria generó el espejismo de un modelo residencial sostenido casi exclusivamente en la oferta privada, sin respaldo de una oferta pública suficiente. Ello disparó tanto la construcción como los precios, provocando un auge no registrado hasta dicha fecha, si bien ahora está incluso siendo superado. Tras el estallido, el mercado corrigió entre 2008 y 2014 el alza de los precios, aunque solo hasta niveles de 2004. Desde entonces, los precios volvieron a repuntar hasta recuperar —y en las grandes ciudades incluso superar— los máximos históricos en 2023-2024-2025¹⁷. De hecho, como señalan Pareja-Eastaway y Sánchez la política de vivienda, entendida como política social, ha sido siempre contracíclica: en los momentos de mayor necesidad es cuando menos vivienda pública se ha construido¹⁸.

Llegados a este punto, cabe realizar una doble lectura de la situación. Por un lado, si se aborda la cuestión desde la perspectiva de la riqueza familiar, y siguiendo a Sergio Nasarre Aznar, puede señalarse que en España el 75 % de las familias son actualmente propietarias de su vivienda. Aunque este porcentaje ha descendido ligeramente en los últimos años —habiendo alcanzado en su momento el 80 %—, sigue siendo uno de los más elevados de Europa¹⁹. Esta circunstancia sitúa a España entre los países europeos con mayor nivel de riqueza familiar. De hecho, el Banco Central Europeo ha comparado la riqueza de los distintos países de la UE en un informe en el que España se encuentra en

beneficio sino que sumando todos sus costes implicaba comprometer un alto porcentaje de los ingresos familiares durante décadas.

¹⁷ Ezquiaga, I., “25 años de crédito y vivienda...”, op. cit, pág. 70, autor que señala como la burbuja inmobiliaria y la posterior crisis acabaron desarticulando el modelo que permitía reservar suelo y construir vivienda protegida, un mecanismo que en décadas pasadas había servido para complementar al mercado libre allí donde este resultaba insuficiente.

¹⁸ Pareja-Eastaway, M. y Sánchez, M. T., “El sistema de vivienda en España y el papel de las políticas: ¿qué falta por resolver?”, *Cuadernos económicos de ICE*, núm. 90, 2015, págs. 149-174.

¹⁹ Nasarre Aznar, S., “Las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda: La propiedad compartida y la propiedad temporal diez años después”, *XXIII Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil El Derecho Civil y la Vivienda*, Universidad de Burgos, 2025.

la séptima posición en el ranking europeo de riqueza por familia con una media de 197.000€²⁰. Y precisamente, la razón de este elevado nivel de riqueza registrado en España es la alta tasa de propiedad de vivienda entre las familias²¹.

Esta visión optimista refleja solo una parte de la realidad, pues si observamos otros índices como el de la pobreza infantil, la lectura se torna muy distinta²². Lo cierto es que el modelo español basado en la propiedad de la vivienda funcionó razonablemente bien hasta la explosión de la burbuja inmobiliaria en 2008. Hasta ese momento, no se consideró necesario fomentar un parque público de vivienda en alquiler, precisamente porque el acceso a la vivienda en propiedad era viable. La entrada de la juventud en el mercado laboral con una capacidad de endeudamiento razonable garantizaba el acceso al crédito hipotecario necesario para adquirir una vivienda familiar. El problema es que, en la última década, el precio de la vivienda se ha encarecido hasta el punto de resultar prácticamente inaccesible para la juventud, consecuencia de diversos factores, entre ellos la escalonada subida de precio de los materiales constructivos o la escasez de suelo edificable en los núcleos urbanos. Además, este fenómeno ha venido acompañado de un encarecimiento paralelo del alquiler, cuya oferta, además, es hoy extremadamente limitada en el mercado inmobiliario. El problema de fondo es la escasez de vivienda. El estudio sobre el mercado inmobiliario de 2024, coordinado por Santiago Carbó Valverde, concluye que el ritmo actual de construcción —unas 100.000 viviendas anuales— es insuficiente y debería, como mínimo, duplicarse. Para atender la demanda prevista hasta 2032 serían necesarias entre 175.000 y 200.000 viviendas nuevas al año. Por otro lado, recurrir al parque de viviendas vacías no es una alternativa eficaz, debido a su localización y estado. Finalmente, se afirma que solo a partir de 2032 cabría esperar una estabilización de las

²⁰ Focus-online-Redaktion, “Arme Schlucker Europas? EU-Vergleich zeigt, wie wenig Vermögen die Deutschen haben”, *Focus-online-Redaktion*, 2025. Disponible en: https://www.focus.de/finanzen/news/im-eu-vergleich-auf-rang-15-deutsche-sind-arme-schlucker-europas_id_259566303.html (Visto el 5 de junio de 2025). También puede consultarse.

https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/hfcs/html/index.en.html#access (Visto el 5 de junio de 2025).

²¹ Pareja-Eastaway, M. y Sánchez, M. T., “El sistema de vivienda en España y el papel de las políticas: ¿qué falta por resolver?”, *Cuadernos económicos de ICE*, núm. 90, 2015, págs. 149-174.

²² Basta observar el índice comparado de pobreza infantil para enfrentar otra faceta de la realidad española. En 2024, España alcanzó la tasa de pobreza infantil más elevada de la Unión Europea, con un 29,2 % de menores de 18 años viviendo por debajo del umbral de pobreza. Esta cifra equivale a unos 2,3 millones de niños y niñas en situación de vulnerabilidad. Asimismo, el 34,6 % de la población infantil en el país se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social, de acuerdo con el indicador AROPE. Vid. <https://www.eapn.es/estadodepobreza/capitulos-2025.php> (Visto el 5 de junio de 2025).

necesidades, de ahí la urgencia de agilizar los procesos de urbanización y promover la producción de vivienda asequible²³.

III. EL ACCESO A LA VIVIENDA POR PARTE DE LA JUVENTUD, UN PROBLEMA ESTRUCTURAL PERSISTENTE

Nos encontramos ante una coyuntura que bien podría describirse como una auténtica tormenta perfecta: en el momento en que más se necesita, el parque de vivienda pública resulta prácticamente inexistente. El acceso a la propiedad se ha vuelto inasumible para amplios sectores de la población, y el régimen de alquiler tampoco ofrece una alternativa viable, debido al exiguo porcentaje de viviendas disponibles en el mercado y al impacto del auge de la vivienda turística, particularmente acusado en determinadas zonas del país.

1. Indicadores estadísticos del problema

Se trata de un problema estructural que, como puede observarse, se arrastra desde hace años y que, aunque en la actualidad se pretende atribuir al auge de la vivienda turística —ciertamente, en 2022 el sector turístico representó el 11,6 % del PIB nacional, lo que refleja la presión adicional que este fenómeno ejerce sobre el mercado residencial²⁴—, responde en realidad a causas más profundas. De hecho, las viviendas turísticas suelen concentrarse en determinadas zonas geográficas, sobre todo en los centros urbanos, sin afectar de forma significativa a otras áreas.

El agravamiento de este fenómeno está generando consecuencias particularmente severas, al incidir de forma directa sobre sectores de la población especialmente vulnerables. En este contexto, resulta especialmente preocupante la situación de los jóvenes que se incorporan al mercado laboral sin contar con una capacidad de ahorro suficiente que les permita acceder a un crédito hipotecario —el cual exige, por lo general,

²³ Zaragoza, A. e Ibañez, R., “Previsiones sobre la demanda de vivienda residencial en España para los próximos años”, en AA.VV. (Carbó Valverde, S. Coord.), *Mercado inmobiliario y política de la vivienda en España*, ed. Funcas, Madrid, 2024, págs. 21, 25 y 30.

²⁴ https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=estadistica_C&cid=1254736169169&menu=ultiDatos&idp=1254735576863#:~:text=Última%20Nota%20de%20prensa&text=La%20actividad%20tur%C3%A9stica%20alcanzó%20los,9%20puntos%20más%20que%202021.

disponer previamente del 20 % del valor de tasación del inmueble, además de afrontar los gastos asociados a la compraventa—. Incluso cuando logran reunir dichos recursos, se enfrentan a la cruda realidad de un mercado inmobiliario cuyas condiciones, marcadas por un notable encarecimiento, resultan claramente incompatibles con sus posibilidades de endeudamiento. A esta dificultad estructural se suma el hecho de que, en muchos casos, deben destinar al pago del alquiler mensual porcentajes muy superiores al 40 % de sus ingresos, o bien, en determinadas zonas, se ven directamente excluidos del acceso a una vivienda en alquiler, viéndose forzados a compartir piso como única alternativa viable.

A este respecto, resulta especialmente reveladora la Encuesta Financiera de las Familias publicada por el Banco de España en 2022 (EFF 2022), que pone de manifiesto la profunda brecha generacional existente en el país. Según sus datos, mientras que la renta media de los hogares formados por personas de hasta 35 años ha disminuido casi un 20 % en las dos últimas décadas, en el caso de los mayores de 72 años ha experimentado un incremento del 98 %. La disparidad es aún más acusada si se atiende a la riqueza neta total: entre 2001 y 2021, la riqueza de los hogares jóvenes (hasta 35 años) se redujo en un 72,7 %, mientras que la de los hogares encabezados por personas mayores de 72 años aumentó un 98,7 %. Por otro lado, la encuesta pone de relieve que los ingresos de los jóvenes menores de 35 años se han alejado de forma considerable de los percibidos por el principal grupo en edad laboral (35-44 años), situándose 14 puntos por debajo. En cambio, los ingresos de las personas mayores de 74 años han experimentado un incremento que los sitúa 20 puntos por encima de dicho grupo de referencia. Si extendemos esta comparación a la riqueza neta, el panorama resulta aún más revelador: la posición relativa de los jóvenes respecto al corte de 35 a 44 años ha descendido del 55 % al 26 %, mientras que, en el caso de los mayores de 72 años, ha pasado del 84 % a triplicar la riqueza neta de las familias comprendidas en ese tramo de edad intermedia.

La explicación de estos datos resulta bastante clara: entre 2001 y 2022, el porcentaje de jóvenes menores de 35 años que acceden a la vivienda se ha reducido del 66 % al 31,8 %. Paralelamente, el valor de las viviendas que adquieren en comparación con el

grupo de referencia ha pasado de 1,5 a 1, lo que indica que los jóvenes están comprando actualmente inmuebles situados en zonas peor situadas²⁵.

Cabe concluir que el progresivo encarecimiento del mercado inmobiliario ha derivado en la exclusión sistemática de las generaciones más jóvenes, que hoy ni siquiera se plantean la posibilidad de acceder a una vivienda en propiedad. No obstante, la gravedad del fenómeno se intensifica al observar la drástica contracción de la oferta de viviendas en régimen de arrendamiento. En ciudades como Barcelona, cada inmueble ofertado en alquiler llega a recibir el interés de una media de ochenta familias, siendo finalmente adjudicado a aquella que presenta mayores garantías económicas, circunstancia que, en la práctica, deja fuera a los más jóvenes²⁶. De este modo, las nuevas generaciones se encuentran actualmente apartadas tanto del mercado de compraventa como del de alquiler, lo que les impide desarrollar un proyecto de vida autónomo que incluya, entre otros aspectos, la formación de una familia. Esta exclusión no hace sino agravar la ya alarmante caída de la natalidad en España, pues sin acceso a una vivienda digna resulta inviable emprender un proyecto familiar, lo que compromete gravemente el relevo generacional²⁷. En definitiva, el problema estructural que se configura en torno al acceso a la vivienda compromete seriamente la viabilidad futura del modelo social vigente.

²⁵ Montoriol Garriga, J., García Arenas, J. y Mestres Domènech, J. “Encuesta financiera de las familias. España no es un país para jóvenes”, *Informe Mensual La Caixa, Dossier: Unidad en la diversidad. Los desafíos económicos de Europa*. 2024, págs. 25-26. Disponible en: https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2024/06/04/34454/im06_24-07-ee-focus-7-es_1.pdf (Visto el 5 de junio de 2025).

²⁶ Estos datos se expusieron por Nasarre Aznar S. cuando presentó su ponencia “Las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda: La propiedad compartida y la propiedad temporal diez años después”, *XXIII Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil El Derecho Civil y la Vivienda*, Universidad de Burgos, 2025. No obstante, se han encontrado fuentes que señalan que las listas de espera para acceder a una vivienda de alquiler en algunas inmobiliarias de grandes ciudades españolas pueden alcanzar hasta 1.000 personas por cada piso ofertado; <https://www.elmundo.es/economia/vivienda/2025/06/01/682ef956fdddf8e6d8b458e.html> (Consultado el 18 de junio de 2025).

²⁷ En esta línea Alguacil Denche, A., “Revisando el acceso a la vivienda de la juventud española”, *INGURUAK*, núm. 62, 2017, pág. 105 y “Jóvenes buscan piso. La distopía del acceso a la vivienda”, *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 116, 201, págs. 127 y ss. señala que la dificultad de emancipación de la juventud en España constituye un problema estructural que, junto a la inestabilidad laboral y el limitado acceso a la vivienda, retrasa la vida adulta y condiciona negativamente la fecundidad.

2. La Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda, como posible punto de inflexión

La drástica reducción del número de viviendas disponibles en alquiler en España durante los dos últimos años ha llevado a diversas fuentes a señalar la entrada en vigor de la Ley de Vivienda como un punto de inflexión en esta tendencia. Según datos del portal inmobiliario Idealista, la oferta de inmuebles en alquiler ha caído un 17 %, mientras que la demanda —medida por el número de interesados— ha aumentado un 79 %²⁸. Además, en un estudio del Observatorio de Alquiler de la Fundación Alquiler Seguro —en colaboración con la Universidad Rey Juan Carlos y la Sociedad de Tasación— se estima que, en los años 2023-2024, unas 120.000 fincas urbanas han salido del mercado del alquiler, y de hecho según sus previsiones, esta cifra podría alcanzar las 150.000 al finalizar el año 2025²⁹. Paralelamente, conforme a los datos de la Estadística Continua de Población (EPC) del INE publicados el 1 de abril de 2025, la población residente en España ha aumentado de 48.085.361 habitantes en enero de 2023 a 49.153.849 en abril de 2025. Este crecimiento, que supone un incremento de 1.068.488 personas, no responde al crecimiento vegetativo —ya que en ese periodo disminuyó el número de nacimientos—, sino principalmente a la inmigración. En su mayoría, se trata de personas en edad laboral que demandan una vivienda estable³⁰. Se trata de un cóctel explosivo que ha provocado un notable encarecimiento del alquiler: según datos de la plataforma Idealista, los precios medios han aumentado un 24 % entre mayo de 2023 y abril de 2025. En este contexto, ya no basta con presentar garantías como una nómina estable para acceder a una vivienda en alquiler; además, es necesario contar con la fortuna de ser seleccionado entre numerosos aspirantes. Esta dinámica explica por qué, en muchas ocasiones, el alquiler se formaliza fuera del mercado regulado.

El informe *Avance radiografía del mercado de Alquiler 2025*, elaborado por la Federación Nacional de Asociaciones Inmobiliarias (FAI), revela que la elevada presión de la demanda y la disminución de la oferta han expulsado de las ciudades al 30,7 % de

²⁸ <https://www.europapress.es/economia/construccion-y-vivienda-00342/noticia-precios-alquiler-crecen-24-aprobacion-ley-vivienda-idealista-20250526104523.html> (visto el 18 de junio de 2025). Se puede seguir el trazo del alza de los precios del parque inmobiliario en alquiler en el Informe de precios en alquiler en España de la plataforma Idealista: <https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/alquiler/report/> (visto el 18 de junio de 2025).

²⁹ <https://www.elmundo.es/economia/vivienda/2025/06/01/682ef956fdddf8e6d8b458e.html> (visto el 18 de junio de 2025).

³⁰ <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/ECPIT25.htm> (visto el 18 de junio de 2025).

los inquilinos. Además, en cuatro de cada diez agencias inmobiliarias, la oferta de viviendas en alquiler de larga duración se ha reducido en más de un 50 % desde la entrada en vigor de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda, mientras que la demanda continúa creciendo por encima del 20 %. El presidente de la FAI, José María Alfaro, ha declarado que “el problema de la vivienda se ha agravado claramente desde la aprobación de la nueva normativa de 2023, ante la falta de seguridad jurídica que ofrece a los pequeños arrendadores”. Este diagnóstico parece confirmarse con el dato de que la contratación de seguros de impago en alquileres ha aumentado un 35,36 % durante el último año.³¹ Las reflexiones de José María Alfaro, recogidas en la publicación del portal de la FAI, concluyen que esta situación está generando, por un lado, un éxodo hacia el extrarradio de las grandes ciudades, donde el precio de la vivienda puede ser hasta un 65 % más bajo. Sin embargo, —afirma— que este desplazamiento conlleva un elevado coste en tiempo y dinero para muchas personas, que se ven obligadas a recorrer distancias mucho mayores entre su hogar y el lugar de trabajo, con el consiguiente deterioro de su calidad de vida. Por otro lado, miles de jóvenes se ven impedidos de emanciparse o siquiera de plantearse formar una familia. Como advierte el propio Alfaro, lo que está en juego no es únicamente el acceso a una vivienda, sino el acceso mismo a un proyecto de vida digno³².

Esta realidad nos lleva a cuestionar si, en efecto, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, ha contribuido al agravamiento de la situación, tal como reflejan diversas fuentes. Las estadísticas disponibles desde su entrada en vigor parecen indicar que la norma no está resultando una herramienta eficaz para resolver el problema. Por tanto, si se pretende abordar con seriedad el acceso de la juventud a la vivienda, será necesario replantear el enfoque desde otras perspectivas. Al analizar por qué, pese a las buenas intenciones del legislador, la norma no está dando los frutos esperados, puede apreciarse que el enfoque elegido podría haber sido desacertado. La ley parece abordar el problema desde una lógica próxima a la lucha de clases, una visión que, además de anacrónica, no contribuye a resolver los desafíos reales del mercado actual. Enfrentar a

³¹ Federación Nacional de Asociaciones Inmobiliarias (FAI), Informe “Avance radiografía del mercado de Alquiler 2025”, Federación Nacional de Asociaciones Inmobiliarias (FAI), 2025. Disponible en: <https://fainmo.es/inquilinos-expulsados-de-grandes-ciudades/> (visto el 18 de junio de 2025).

³² Federación Nacional de Asociaciones Inmobiliarias (FAI), Informe “Avance ...”, op. cit.

inquilinos y propietarios mediante una legislación excesivamente protectora para unos y restrictiva para otros difícilmente puede ofrecer una solución efectiva.

No debe olvidarse que el mercado inmobiliario, en el marco del sistema socioeconómico vigente, se rige por el principio de autonomía de la voluntad y la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la eficacia horizontal o entre particulares de los derechos fundamentales, *Drittwirkung*, produciéndose una auténtica colisión de derechos entre el principio de la autonomía de voluntad y el principio de igualdad y no discriminación. En este sentido, la libertad de elección se fundamentaría no solo en el art. 10, sino también en los artículos 16, 20 y 38 de la Constitución española (CE). De hecho, María Dolores Cervilla Garzón subraya que la configuración constitucional de la libertad ideológica y de pensamiento, reconocida en los artículos 16 y 20 de la Constitución Española, no se limita a garantizar la expresión y comunicación de ideas o posicionamientos, sino que ampara igualmente la facultad de elegir a las personas con quienes se desea entablar relaciones de carácter privado, dotadas o no de trascendencia jurídica, conforme a las convicciones personales, la forma de actuar o los parámetros morales propios³³. Por tanto, el límite vendrá determinado por el hecho de que la decisión pudiese suponer una exclusión social de acceso a una vivienda digna, en esta línea Cervilla nos recuerda cómo el principio de no discriminación no concurre en las relaciones intuitu personae, y solo podría considerarse que vulneraría el principio de no discriminación aquellas decisiones adoptadas respecto a un individuo afectado de un factor de riesgo previsto en el artículo 14 CE, (“por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”) o de los factores de riesgo enunciados en la lista abierta del art. 2.1 de la Ley 15/2022. Considera, Cervilla, que cualquier otro motivo subjetivo en la celebración del contrato de arrendamiento (como la solvencia económica, el hecho de ser fumador o tener mascotas), no infringiría la prohibición de discriminación³⁴.

³³ Señala que “Optar, simplemente, por alquilar mi vivienda a una persona por ser su ideología afín a la mía o excluir a otra por no compartirla (o mis creencias o, incluso, mi raza o mi sexo), entra dentro de ese espacio de libertad y, no necesariamente y en todo caso, de ello se deriva una infracción del artículo 14.”

³⁴ Recojo aquí las reflexiones de Cervilla Garzón, M. D., “El principio de igualdad y no discriminación en el contrato de arrendamiento de vivienda”, *XXIII Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil El Derecho Civil y la Vivienda*, Universidad de Burgos, 2025.

Por tanto, dejando aparte estos factores de riesgo, el principio de autonomía de la voluntad facultaría al propietario para elegir a su arrendatario, y dicha elección no puede considerarse discriminatoria por sí misma. En consecuencia, ante la disyuntiva entre arrendatarios fuertemente protegidos por la legislación y otros que gozan de un menor grado de tutela, muchos propietarios optan por estos últimos, priorizando la seguridad. Incluso en supuestos en los que pudiera apreciarse un sesgo de carácter discriminatorio, la ausencia de una manifestación explícita por parte del arrendador podría operar en su favor, en la medida en que el silencio respecto de sus verdaderas motivaciones lo preservaría de eventuales reclamaciones por parte del potencial arrendatario.

La sobreprotección legal puede desincentivar que se ofrezca el arrendamiento a una persona calificable como “vulnerable”. Tal vez el verdadero error de la Ley 12/2023 consista en haber querido cargar sobre la propiedad privada la responsabilidad de garantizar el derecho a la vivienda, en lugar de situar esa responsabilidad en el sector público, que es donde constitucionalmente debería residir. Tal vez tengamos demasiada legislación que habría que simplificar para ser eficientes; así por ejemplo se critica la distinción en la Ley de Arrendamientos Urbanos entre arrendador persona física y arrendador persona jurídica³⁵. Por todo ello parece que los hechos dan la razón a Carlos Manuel Díez Soto cuando afirma que “una deficiente regulación de esta materia puede contribuir notablemente a empeorar la situación”³⁶.

IV. INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VIVIENDA Y APOYO AL ACCESO DE LA JUVENTUD EN EL ÁMBITO ESTATAL, AUTONÓMICO Y MUNICIPAL

1. Ámbito estatal

En el ámbito estatal las medidas que se han adoptado en aras de proteger el derecho a la vivienda son de carácter general. Destaca la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, cuya su aprobación no ha sido un hecho aislado, sino el resultado de un proceso progresivo iniciado con las primeras medidas de corte intervencionista en 2019, y

³⁵ Díez Soto, C. M., “Propuestas de reforma de la legislación vigente en materia de arrendamiento de viviendas”, *XXIII Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil El Derecho Civil y la Vivienda, Universidad de Burgos, 2025*, pág. 13.

³⁶ Díez Soto, C. M., “Propuestas de reforma...”, op. cit., pág. 1.

consolidado mediante actuaciones extraordinarias adoptadas durante la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 y el conflicto en Ucrania.

La nueva normativa estatal introduce una regulación que atiende a las circunstancias personales de los arrendatarios, amplía los supuestos de prórroga extraordinaria del contrato, impone al arrendador determinados gastos que antes podían ser objeto de pacto, refuerza la protección del arrendatario en situación de vulnerabilidad primando la suspensión de los procedimientos de desahucio y establece unos plazos mínimos de duración con opción de prórrogas que resulta de las más extensas de la OCDE (OECD, 2022)³⁷. Asimismo, introduce limitaciones a la actualización de la renta³⁸ y, en una innovación sin precedentes —ni siquiera durante los periodos de mayor intervención pública en el mercado del alquiler en España—, habilita a las comunidades autónomas a establecer un sistema de control sobre la renta inicial en las denominadas zonas de mercado residencial tensionado (ZMRT). Este sistema, regulado en los apartados 6 y 7 del artículo 17 de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), ha sido recientemente avalado por la STC 26/2025, de 29 de enero, al considerar que no vulnera el derecho de propiedad reconocido en el artículo 33 de la Constitución³⁹. Por otro lado el artículo 17.6

³⁷ Arruñada, B., “Comentario...”, op. cit., pág. 9. La duración mínima del contrato está fijada en 5 años cuando medie arrendador persona física y 7 años cuando se trate de persona jurídica.

³⁸ El artículo 18 de la LAU refiere que durante la duración del contrato de arrendamiento, la renta solo puede actualizarse en la fecha en que se cumpla cada año de vigencia del contrato, coincidiendo con la fecha en que se cumpla cada año de vigencia del contrato, y solo si las partes así lo han pactado expresamente. Si no hay acuerdo expreso, no se actualiza la renta. Por otro lado añade que cuando se haya pactado una cláusula de actualización, el aumento anual no podrá superar la variación del Índice de Garantía de Competitividad (IGC), un índice oficial que limita los incrementos; y que no obstante, como medida temporal y excepcional en 2023, la subida de la renta está limitada al 2 % y en 2024, está limitada al 3 %. Puntualizando finalmente que antes del 31 de diciembre de 2024, el Gobierno debe aprobar un nuevo índice de referencia para sustituir al IGC, que refleje mejor la evolución del mercado del alquiler, previa consulta con la CNMC.

Por último, la disposición final undécima de la Ley 12/2023 por el Derecho a la Vivienda establece que, desde su entrada en vigor, el límite a la actualización de la renta previsto en el artículo 18 de la Ley de Arrendamientos Urbanos quedará vinculado al nuevo Índice de Referencia para la Actualización de los Arrendamientos de Vivienda (IRAV), publicado por el Instituto Nacional de Estadística mediante Resolución de la Presidencia del INE de 18 de diciembre de 2024.

Vid.: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-26685

³⁹ Los apartados 6 y 7 del artículo 17 de la Ley de Arrendamientos Urbanos establecen límites específicos al precio inicial de los nuevos contratos de arrendamiento cuando la vivienda esté situada en una zona de mercado residencial tensionado (ZMRT). De esta forma si el arrendador es un gran tenedor (persona o entidad propietaria de numerosos inmuebles), el precio del nuevo contrato no podrá superar el del último contrato de arrendamiento celebrado en los últimos cinco años, una vez aplicada, en su caso, la cláusula de actualización de la renta. Por otro lado, si el arrendador no es un gran tenedor, pero la vivienda también se encuentra en una zona tensionada, el precio del nuevo contrato deberá ajustarse a los límites establecidos por el sistema de índices de precios de referencia, cuyo desarrollo reglamentario está todavía pendiente.

establece ahora que los gastos de gestión inmobiliaria y de formalización del contrato serán a cargo del arrendador cuando éste sea persona jurídica.

También resulta especialmente relevante la adopción de medidas procesales dirigidas a proteger al arrendatario, muchas de las cuales han sido introducidas a partir de 2019. Destaca, en particular, la nueva redacción del artículo 441 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que regula ciertos supuestos especiales en la tramitación inicial del juicio verbal. Esta norma ha sido modificada en varias ocasiones: primero, por el Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo; posteriormente, por la disposición final 5.4 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo del derecho a la vivienda, y, más recientemente, por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre.

Entre las medidas más significativas se encuentra la previsión de que los servicios sociales informen al juzgado sobre la posible situación de vulnerabilidad del arrendatario demandado, en aquellos procedimientos en los que se solicite el lanzamiento. Si se acredita dicha situación, el procedimiento podrá ser suspendido por un plazo de hasta dos meses, en caso de que el arrendador sea una persona física, o cuatro meses, si se trata de una persona jurídica. Este periodo tiene como finalidad permitir a los servicios sociales formular las medidas oportunas para paliar o mitigar la situación de vulnerabilidad del arrendatario.

Finalmente el apartado séptimo del artículo 441 establece que, a efectos de valorar la existencia de una situación de vulnerabilidad económica, el tribunal podrá tener en cuenta que el importe del alquiler —en juicios de desahucio por falta de pago—, sumado al de los suministros básicos (electricidad, gas, agua y telecomunicaciones), represente más del 30 % de los ingresos de la unidad familiar, siempre que el total de dichos ingresos no supere, con carácter general, el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples mensual (IPREM)⁴⁰.

El sistema de estatal de índices de referencia de precio de alquiler de la vivienda puede verse la Resolución de 14 de marzo de 2024 de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-5214.

⁴⁰ El requisito inicialmente introducido por la Ley por el Derecho a la Vivienda, según el cual el arrendador —cuando fuera considerado gran tenedor— debía asumir la carga de indicar si se trataba de la vivienda habitual del demandado y si él mismo se encontraba en situación de vulnerabilidad, fue finalmente declarado inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero.

En resumen, las principales medidas adoptadas a nivel estatal pueden sintetizarse en cuatro ejes de actuación: (1) la limitación de los mecanismos de actualización de la renta; (2) la imputación al arrendador, cuando se trate de persona jurídica, de los gastos derivados de la gestión inmobiliaria; (3) sistema de control sobre la renta inicial en las denominadas zonas de mercado residencial tensionado (ZMRT); y (4) la introducción de medidas orientadas a ralentizar la ejecución de resoluciones judiciales y los lanzamientos cuando afecten a arrendatarios en situación de vulnerabilidad.

Las medidas hasta aquí analizadas han pretendido fomentar el acceso a la vivienda con carácter general, a ellas hay que unir aquellas otras enfocadas expresamente en la juventud. En este sentido, cabe señalar el Plan Estatal de vivienda 2005-2008, en el cual se incluyó un programa de Vivienda Joven, cuya finalidad era la ayuda a la adquisición o alquiler de vivienda por personas menores de 35 años⁴¹; el plan estatal de vivienda 2009-2012, que amplió las ayudas para el alquiler y creó la renta de emancipación,⁴² la renta básica de emancipación aprobada por el RD 1472/2007, de 2 de noviembre⁴³, una medida que suponía una ayuda mensual a los jóvenes entre 22 y 30 años de 210 euros mensuales, derogada por el RD 20/2011⁴⁴; sin embargo el posterior plan estatal de vivienda 2013-2016 aprobado por el RD 233/2013 de 5 de abril⁴⁵, que se enfocó en el alquiler y la rehabilitación con medidas genéricas no adoptó medidas especiales enfocadas a los jóvenes; cosa que sí hizo el plan estatal de vivienda 2018-2021, aprobado por el RD 106/2018, de 9 de marzo⁴⁶, que introdujo medidas de ayuda al alquiler de hasta el 50% para menores de 35 años y el plan estatal de vivienda 2022-2025, aprobado por el RD 42/2022, de 18 de enero⁴⁷, que incluye el bono alquiler joven, que asciende a 250 euros al mes durante dos años⁴⁸.

⁴¹ Plan Estatal de vivienda 2005-2008, RD 801/2005, de 1 de julio BOE, núm. 166, 13/07/2005 (derogado)

⁴² Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan estatal de vivienda 2009-2012, RD 2066/2008, de 12 de diciembre, BOE, núm. 309, 24/12/2008.

⁴³ Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, BOE, núm. 267, 7/11/2007.

⁴⁴ Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, BOE, núm. 315, 31/12/2011.

⁴⁵ Plan estatal de vivienda 2013-2016 aprobado por el RD 233/2013 de 5 de abril.

⁴⁶ Plan estatal de vivienda 2018-2021, aprobado por el RD 106/2018, de 9 de marzo.

⁴⁷ Plan estatal de vivienda 2022-2025, aprobado por el RD 42/2022, de 18 de enero, BOE núm.16, 19/01/2022.

⁴⁸ Vid. <https://www.mivau.gob.es/bono-alquiler-joven>. Puede consultarse sobre la aplicación del bono alquiler en Andalucía: Blanco Miguel, P., Borrego Alés, Y. y Chaves Montero, A., “Política de vivienda y

2. Ámbito autonómico

A continuación, procedemos al estudio de distintas medidas autonómicas generales que de forma directa o indirecta inciden sobre la promoción del acceso a la vivienda:

1.- Permanencia en la vivienda del ocupante sin título habilitante: Cataluña puede considerarse, en muchos aspectos, a la vanguardia de ciertas medidas innovadoras en esta materia. Por un lado, parte de una regulación avanzada, así la Ley 19/2015, de modificación del Código Civil de Cataluña introdujo en el mismo la propiedad compartida y la propiedad temporal. Por otro lado, desde principios de 2020, y conforme al artículo 6.8 del Decreto Ley 17/2019, se prevé la posibilidad de que determinados ocupantes sin título habilitante ("okupas") permanezcan temporalmente en las viviendas que ocupan, cuando no exista una alternativa habitacional adecuada ofrecida por los servicios sociales, permitiéndoles así residir en el inmueble durante un plazo determinado⁴⁹.

2.- Contención de rentas: Cabe destacar también la Ley catalana de contención de rentas (Ley 11/2020, de 18 de septiembre), cuyo objetivo era limitar el importe de los alquileres. Esta norma fue declarada inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de marzo de 2022, por invadir competencias exclusivas del Estado. No obstante, dicha sentencia dejó abierta una vía que parece haber sido recogida por la legislación estatal posterior, al reconocer que el Estado es competente para intervenir en la regulación de los precios del alquiler cuando se trate de modular los pactos sobre rentas con el fin de proteger intereses que requieran una especial tutela —en particular, los de los arrendatarios frente a las tensiones existentes en el mercado inmobiliario—.

3.- Deber de destinar la vivienda vacía a habitación: Por otro lado, encontramos una regulación autonómica que a fin de garantizar la función social de la vivienda establece el deber de destinar la vivienda vacía a habitación o incluso la posibilidad de la expropiación temporal de las viviendas desocupadas. Estas leyes han sido revisadas por el Tribunal Constitucional en reiteradas sentencias. En concreto respecto al deber de

jóvenes andaluces. Estudio y valoración del bono alquiler joven", *Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social*, Vol. 2, 2023, págs. 138-144.

⁴⁹ Nasarre Aznar, S., "Llueve sobre mojado: el problema del acceso a la vivienda en un contexto de pandemia", *DPCE*, núm. 37, 2020, pág. 278.

destinar la vivienda a uso habitacional ha sido inicialmente incluido en las regulaciones autonómicas de Andalucía, Navarra, País Vasco, Cataluña, Valencia y Canarias⁵⁰. Al respecto, el Tribunal Constitucional consideró constitucional el *deber de destinar la vivienda a uso habitacional*, establecido en el artículo 42 bis, apartados 1 y 2, de la Ley Foral Navarra 10/2010. Este deber, cuyo incumplimiento se tipificaba como infracción grave sancionada económicamente en dicha Ley Foral, fue expresamente avalado por el Tribunal. En efecto, la STC 16/2018, de 22 de febrero (RTC 2018, 16) estableció que se trataba de un deber que no constituía una obligación jurídica directa e inmediata para el propietario, sino un objetivo programático que los poderes públicos deben fomentar en el marco de su política de vivienda. En consecuencia, el Tribunal consideró que dicho deber no formaba parte del contenido esencial del derecho de propiedad reconocido en el artículo 33 de la Constitución Española, y por ello declaró la constitucionalidad del precepto.

Sin embargo, previamente la STC 93/2015, de 14 de mayo (RTC 2015,93) había declarado la inconstitucionalidad del artículo 1.3 de la Ley 1/2010⁵¹, previendo una sanción económica en caso de incumplimiento de este deber. No obstante, la inconstitucionalidad en este caso se determinó por haber sido aprobada la norma por un Decreto-Ley, mediando una reserva de ley formal⁵². De hecho, posteriormente la STC 32/2018, de 12 de abril, (RTC 2018, 32) consideró constitucional tanto el deber de destinar la vivienda a uso habitual previsto en los arts. 1.3 y 25 de la Ley andaluza, como las normas administrativas que sancionaban su incumplimiento. En la misma línea la STC

⁵⁰ Esta regulación conecta con la Ley catalana 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, que reguló la obligación de ofrecer un alquiler social en determinados supuestos.

⁵¹ Art. 1.3 Ley 1/2010 de la Junta de Andalucía: “Forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística”.

⁵² La constitucionalidad de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, fue analizada por la STC 93/2015, de 14 de mayo (RTC 2015, 93). Aunque el recurso de inconstitucionalidad se dirigía contra el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, lo cierto es que dicho Decreto-ley introducía modificaciones en varios preceptos de la citada Ley 1/2010. También se anuló el artículo 53.1.a, de la Ley que tipificaba como infracción muy grave la falta de uso habitacional efectivo de la vivienda cuando su titular fuera una persona jurídica, así como los apartados 5 y 6 del artículo 25, relativos a la potestad sancionadora en relación con viviendas deshabitadas.

97/2018, de 19 de septiembre (RTC 2018, 97) al revisar la constitucionalidad de la Ley 3/2015, de vivienda del País Vasco.

Finalmente, destaca el Decreto-Ley de Cataluña 17/2019, de 23 de diciembre de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, que preveía que cuando exista una vivienda vacía, es decir desocupada de forma permanente e injustificada durante más de dos años, el incumplimiento de la función social determinaba la posibilidad de multas que alcanzaban el 50% del valor de la vivienda de tratarse de una persona jurídica o la expropiación de la vivienda, así como la obligación de ofrecer un alquiler social. La STC 16/2021, de 28 de enero (RTC 2021, 16) consideró que este Decreto-Ley se había excedido de su ámbito y por tanto declaró la inconstitucionalidad de estos puntos.

4.- Expropiación forzosa de la vivienda: Respecto a la expropiación forzosa de la vivienda, la STC 93/2015, de 14 de mayo, declaró inconstitucional la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, reproducida por la disposición adicional primera de la Ley 14/2013 de la Junta de Andalucía, que preveía la posibilidad de declarar de interés social, a efectos de expropiación forzosa, la cobertura de necesidades de vivienda de personas en circunstancias excepcionales de emergencia social⁵³. En tales casos, se contemplaba la posibilidad de expropiar forzosamente, mediante indemnización, el uso de la vivienda por un plazo máximo de tres años desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano judicial, a favor de las personas que residieran habitualmente en ella y se encontraran en una situación de especial vulnerabilidad, conforme a los requisitos legalmente establecidos. Igual proceder ha seguido la STC 16/2018, de 22 de febrero (RTC 2018, 16)⁵⁴ respecto a la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda al declarar inconstitucionales los apartados primero y segundo de la disposición adicional décima de dicha Ley. Finalmente la STC 32/2018, de 12 de abril (RTC 2018,32) que volvió a tratar sobre la constitucionalidad de la Ley andaluza

⁵³ Esta previsión se aplicaba a viviendas que hubiesen sido objeto de ejecución hipotecaria por parte de entidades financieras —o de sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos— y que hubieran resultado adjudicatarias en el correspondiente procedimiento.

⁵⁴ Se trataba de disposiciones similares que variaban en lo circunstancial, por ejemplo, la norma navarra preveía una expropiación del uso por un tiempo máximo de cinco años y no de tres como en Andalucía.

14/2013, volvió a declarar inconstitucional la expropiación temporal del uso de la vivienda, si bien esta vez por su incompatibilidad con el art. 149.1.13 CE⁵⁵.

5.- Contrato de arrendamiento obligatorio con opción de compra a favor del propietario ejecutado en riesgo de exclusión. El artículo 12 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, estableció la obligación de que la entidad financiera adjudicataria en un procedimiento de ejecución hipotecaria suscribiera un contrato de arrendamiento obligatorio con opción de compra a favor del antiguo propietario ejecutado, siempre que este se encontrara en situación de riesgo de exclusión. La STC 80/2018, de 5 de julio (RTC 2018, 80), declaró la constitucionalidad del precepto, aunque dicha posición fue objeto de una crítica significativa en el voto particular que acompaña a la sentencia.

6.- Interrupción del procedimiento de ejecución y suspensión del lanzamiento si no se acredita que se ha hecho una oferta de alquiler social. Esta medida, junto a la que suspendía los lanzamientos durante la pandemia provocada por la Covid-19 fueron adoptadas en el Decreto-ley catalán 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la Covid-19. La STC 28/2022, de 24 de febrero (RTC 2022,28) declaró la inconstitucionalidad de estas medidas.

7.- Medidas para evitar la expansión de las viviendas de uso turístico (VUT): El artículo 148.1.8 de la Constitución Española otorga a las Comunidades Autónomas competencias en materia de turismo. En ejercicio de esta competencia, muchas comunidades han querido desarrollar normativas específicas orientadas a limitar el alquiler turístico, con el objetivo de fomentar la disponibilidad de viviendas para el alquiler residencial. Como señala Gálvez Criado, subyace en estas medidas una tendencia a responsabilizar a las viviendas de uso turístico por la escasez de vivienda destinada a residencia habitual⁵⁶. Esta atribución de responsabilidad resulta sesgada, pues focaliza en

⁵⁵ Por su parte, han seguido esta misma doctrina: la STC 97/2018, de 19 de septiembre (RTC 2018, 97) al declarar inconstitucional una parte de la Ley 3/2015, de vivienda del País Vasco; la STC 106/2018, de 4 de octubre (RTC 2018,106) respecto a la inconstitucionalidad parcial de la Ley 2/2017, de 17 de febrero de emergencia social de la vivienda de la Junta de Extremadura; la STC 8/2019, de 17 de enero (RTC 2019, 8), respecto a la Ley catalana 4/2016, de 23 de diciembre; la STC 80/2018, de 5 de julio (RTC 2018, 80), respecto a la constitucionalidad de la Ley 2/2017, de 3 de febrero de la Comunidad Valenciana.

⁵⁶ Gálvez Criado, A., “Los límites impuestos a las facultades de uso y disfrute de los propietarios para luchar

un solo factor del problema y omite una comprensión integral de las dinámicas estructurales que configuran la actual coyuntura habitacional.

Si bien resulta pertinente aludir a esta regulación, lo cierto es que se trata de una materia que excede los objetivos de este trabajo. En el ámbito autonómico se han planteado diversas medidas restrictivas sobre las viviendas de uso turístico (VUT). Entre ellas, destaca la propuesta de limitar a dos el número de viviendas que una persona física —no constituida como empresa gestora— puede destinar a uso turístico en una determinada provincia⁵⁷. Asimismo, se ha propuesto prohibir que las viviendas clasificadas como turísticas puedan destinarse posteriormente a otros usos, como el residencial⁵⁸. Ninguna de estas iniciativas prosperó en Andalucía. En realidad, la capacidad normativa de las comunidades autónomas en este ámbito resulta limitada, ya que las regulaciones autonómicas suelen optar por delegar en los ayuntamientos la facultad de establecer restricciones concretas. Así, por ejemplo, el Decreto 31/2024, vigente en Andalucía, permite a las entidades locales fijar límites al número máximo de viviendas de uso turístico en determinadas zonas, siempre que dichas restricciones estén justificadas por razones de interés general.

Resulta igualmente relevante la normativa aprobada en el Plan Especial de Urbanismo para la Regulación de las Viviendas de Uso Turístico en la ciudad de Barcelona, de 27 de enero de 2017 que puede considerarse como pieza clave en la cruzada que ha mantenido dicha ciudad contra la vivienda turística desde 2010, así como un modelo que se ha seguido en otros muchos municipios. Dicho plan introdujo restricciones significativas a este tipo de alojamientos, entre las que destacan la fijación de un número máximo de viviendas turísticas que puede ofertar una misma persona, así como la exigencia de que los edificios destinados a este uso no alberguen viviendas residenciales. En consecuencia, las viviendas turísticas ubicadas en edificios no íntegramente dedicados a tal fin debían

contra la escasez de vivienda disponible en alquiler en España”, *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, núm. 19, agosto 2023, pág. 361.

⁵⁷ Medida que si bien se contenía en el proyecto de decreto finalmente se excluyó en la redacción final del Decreto 31/2024, de 29 de enero de la Junta de Andalucía, por el que se modifican diversas disposiciones en materia de viviendas de uso turístico, establecimientos de apartamentos turísticos y hoteleros de la Comunidad de Andalucía (BOJA 24 de 2/2/2014). En todo caso este Decreto ha establecido que no podrán ser viviendas de uso turístico: Las viviendas protegidas y las unidades en edificios donde los estatutos comunitarios prohíban explícitamente la actividad de alojamiento turístico.

⁵⁸ Era la propuesta del art.5 del Proyecto de decreto de establecimientos en materia de viviendas turísticas de la Junta de Andalucía sometido a audiencia por Resolución publicada el 19 de abril de 2022 (BOJA 73).

cesar su actividad en un plazo de seis años desde la entrada en vigor del plan. Esta normativa fue avalada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 2021 (RJ 2021, 3163).

Estas medidas han sido adoptadas posteriormente por numerosos ayuntamientos. Asimismo, se han introducido otras disposiciones a nivel local, como la prohibición de cambiar el uso de una vivienda una vez calificada como vivienda de uso turístico (VUT), o la delimitación, en los planes urbanísticos, de las zonas aptas para la comercialización de este tipo de alojamientos, mediante la clasificación y calificación del suelo y la asignación de usos compatibles e incompatibles por áreas. Esta intervención municipal se ajusta a criterios que han sido avalados por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de septiembre de 2020 (Gran Sala, ECLI:EU:C:2020:743), en los asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18.

Ante esta situación, parte de la doctrina manifiesta su perplejidad al constatar que, en la práctica, la lucha contra la expansión de la vivienda turística —como medida para paliar la escasez de vivienda en alquiler— haya recaído, principalmente, en los Ayuntamientos, a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico y del ejercicio de competencias delegadas en materia turística.⁵⁹

8- Medidas de fomento del acceso a la vivienda por la juventud. Son diversas las políticas seguidas a nivel autonómico para fomentar el acceso a la vivienda por la juventud, podemos referir aquí algunas de ellas que sirvan a fin de ilustrar la normativa desarrollada. Así a título de ejemplo en la Comunidad valenciana se estableció por Orden 1/2020 de 14 de febrero⁶⁰ un programa de ayudas al alquiler joven que permitía subvencionar hasta un 50%; por su parte, en la Comunidad de Madrid el programa “Mi Primera vivienda” lanzado en 2022 permitía obtener avales del 95% del crédito hipotecario a favor de personas menores de 35 años⁶¹. En otras ocasiones se ha optado por prever deducciones fiscales para el alquiler por jóvenes, medida adoptada por

⁵⁹ Gálvez Criado, A., “Los límites impuestos...”, op. cit, pág. 373.

⁶⁰ Orden 1/2020, de 14 de febrero de la Comunidad valenciana. DOGV: https://dogv.gva.es/datos/2020/02/20/pdf/2020_1343.pdf

⁶¹ Programa “Mi Primera Vivienda” de la Comunidad Autónoma de Madrid de 2022: <https://www.comunidad.madrid/servicios/vivienda/mi-primera-vivienda>

numerosas CCAA, como por ejemplo la Junta de Castilla y León⁶²; a lo cual hay que unir los fondos Next Generation EU destinados a la rehabilitación y construcción de viviendas sociales⁶³; o iniciativas de cohousing, como la vivienda colaborativa apoyada por ayuntamientos (ej. Zaragoza⁶⁴).

9- Introducción en la regulación de un derecho subjetivo a la vivienda: No obstante la mayor aportación de la legislación autonómica ha sido legislar un auténtico derecho subjetivo a la vivienda. En este punto, consideramos oportuno destacar una norma que, aunque ha pasado casi inadvertida, representa un hito pionero en el contexto español. Esta disposición ha abierto nuevas vías que, sin duda, pueden marcar un antes y un después en la forma de analizar, abordar y ofrecer soluciones efectivas al problema del acceso a la vivienda para la juventud en España.

Nos referimos, en primer lugar, a la derogada Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Garantías en el Acceso a la Vivienda en Castilla-La Mancha (TOL8.147.989)⁶⁵ que fue la primera normativa autonómica que puso en marcha una normativa de este tipo⁶⁶, si bien nunca llegó a ser efectiva por su derogación justo un año después de su publicación.

En concreto, el artículo tercero de dicha norma establecía que las personas inscritas durante al menos un año en el Registro de Demandantes de Vivienda con Protección Pública de Castilla-La Mancha, que no hubieran accedido a una vivienda protegida conforme a lo previsto en la ley, podrían optar, mediante régimen de alquiler, a una vivienda no sometida a protección pública que fuera adecuada a sus necesidades.

⁶² <https://tributos.jcyl.es/web/jcyl/Tributos/es/Plantilla100/1284768746728// / />

⁶³ <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/seguimiento-del-plan-de-recuperacion-por-comunidad-autonoma>

⁶⁴ <https://www.zaragoza.es/sede/servicio/urbanismo/vivienda/cohousing>

⁶⁵ Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Garantías en el Acceso a la Vivienda en Castilla-La Mancha, BOE-A-2011-7706 (TOL8.147.989), derogada por la Ley 1/2012, de 21 de febrero de Medidas Complementarias para la Aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales (BOE-A-2012-10756; TOL2.455.106).

⁶⁶ La Ley daba respuesta al Pacto por la Vivienda en Castilla-La Mancha firmado en mayo de 2008 para facilitar a todas las personas castellano-manchegas el acceso a una vivienda digna en el que el ejecutivo autonómico se comprometía a pagar por la diferencia entre la renta de la vivienda libre alquilada y la cantidad que le hubiera correspondido pagar por la adquisición de una vivienda protegida adjudicada, para lo cual el solicitante debería tener cumplidos 22 años, llevar empadronado en Castilla-La Mancha al menos tres años, disponer de una fuente regular de ingresos no superior a 2,5 veces el IPREM y haber participado en los procesos de adjudicación de vivienda protegida.

<https://www.castillalamancha.es/node/167043>

El segundo párrafo añadía que, en tales casos, la consejería competente reconocería a las personas beneficiarias una garantía económica de acceso a la vivienda, disfrutable mientras no se produjera el acceso efectivo a una vivienda protegida.

Sin embargo, esta norma fue derogada apenas un año después de su publicación, lo que impidió que el derecho reconocido en ella llegara a ser ejercido por la ciudadanía.

Posteriormente, ni el Decreto 8/2013, de 20 de febrero, de Castilla-La Mancha, sobre medidas para el fomento del acceso a la vivienda protegida (TOL3.242.906) —que reconoce el derecho de toda persona inscrita desde el 1 de febrero de 2011 en el citado registro a acceder a una vivienda protegida y regula el proceso correspondiente— ni su artículo 3, referido al régimen de garantías de acceso a la vivienda⁶⁷, ni la regulación concordante han recogido este derecho.

No obstante, como se ha señalado, esta norma fue pionera en su concepción, y su espíritu ha sido recogido posteriormente por la legislación del País Vasco y de Navarra, promoviendo el alquiler social a favor los jóvenes. Estas iniciativas legislativas representan un avance significativo en la garantía de este derecho. El análisis detallado de dichas normas se abordará en la parte final de este trabajo.

3. Ámbito municipal

Tal como se ha señalado anteriormente la intervención de las entidades locales en esta materia en gran parte se ha debido a la delegación competencial por parte de las CCAA. Desde el ámbito municipal el fomento del acceso a la vivienda por los jóvenes se realiza mediante medidas de promoción directa e incentivos fiscales principalmente. En este sentido podemos destacar algunos ejemplos que nos pueden ayudar a comprender el escenario completo, si bien todas estas medidas vienen caracterizadas por las limitaciones presupuestarias, la falta de continuidad, y una efectividad muy limitada.

⁶⁷ Decreto 8/2013, de 20 de febrero de 2013, de Castilla-La Mancha, de medidas para el fomento del acceso a la vivienda protegida, 2013/3397 y Orden de 20/02/2013, de la Consejería de Fomento, por la que se regula el procedimiento para la inscripción en el Registro de Demandantes de Vivienda con Protección Pública de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. [2013/3305]. En estos casos extienden el acceso a todo nacional de un país miembro de la Unión Europea empadronado en Castilla-La Mancha.

A nivel municipal destaca la promoción directa de vivienda asequible para jóvenes, que por ejemplo en Madrid se desarrolla por la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo en su programa de viviendas de alquiler⁶⁸; igualmente en Barcelona esta iniciativa se desarrolla por el Institut Municipal de l’Habitatge i Rehabilitació⁶⁹; o en la política municipal de la ciudad de Zaragoza⁷⁰. Igualmente, destacan las subvenciones para el alquiler joven que se encarnan en todo un variopinto tipo de ayudas municipales. Así a título de ejemplo podemos referir el bono joven de alquiler del ayuntamiento de Sevilla⁷¹. Podemos añadir la creación de oficinas municipales de intermediación y mediación en vivienda, como la oficina del derecho a la vivienda del Ayuntamiento de Málaga, que tiene como finalidad atender las necesidades de las personas que tienen problemas para el pago de la vivienda⁷², o la oficina de vivienda del Ayuntamiento de Valencia⁷³. Quizá una iniciativa con muchas posibilidades sea la de vivienda intergeneracional y cohousing que por ejemplo ofrece el Ayuntamiento de Barcelona a través del programa “Persones Grans”⁷⁴, en la misma línea las medidas incluidas en los programas de emancipación que han dado acomodación a 2517 jóvenes⁷⁵.

A todo ello hay que unir las políticas de incentivos fiscales desarrolladas a nivel local, que incluyen bonificaciones fiscales a los arrendadores, como por ejemplo en la bonificación del IBI por alquiler social⁷⁶. Otra medida importante es la vivienda cooperativa en cesión de uso, experiencia exitosa en Barcelona⁷⁷. Igualmente, dentro de urbanismo cabe señalarse las medidas de urbanismo y planeamiento con reservas para vivienda joven, por ejemplo el plan Vives en Córdoba presentado en 2024 para la

⁶⁸ <https://www.emvs.es/Paginas/Inicio.aspx>

⁶⁹ https://guia.barcelona.cat/ca/detall/institut-municipal-de-l-habitatge-i-la-rehabilitacio_92086009581.html

⁷⁰ <https://www.zaragozavivienda.es>

⁷¹ <https://www.elcuervodesevilla.es/es/alcaldia/noticias/Bono-Joven-Alquiler-de-Vivienda>

⁷² <https://imv.malaga.eu/es/oficina-del-derecho-a-la-vivienda/ODV-que-es>

⁷³ <https://www.valencia.es/cas/vivienda>

⁷⁴ <https://ajuntament.barcelona.cat/personesgrans/es/vivir-y-convivir>

⁷⁵ <https://www.observatorioemancipacion.org/la-juventud-extutelada-perfil-encuestas-fepa/programas-de-apoyo/>

⁷⁶ Bonificaciones fiscales del 50% cuando se alquile como vivienda habitual, del 60% cuando la vivienda haya sido objeto de rehabilitación y del 70% cuando se alquile por primera vez a jóvenes de entre 18 y 35 años, conforme a la disposición final segunda de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda al modificar el artículo 23.2 de la Ley 35/2006 del IRPF.

⁷⁷ <https://ajuntament.barcelona.cat/economia-social-solidaria/es/actualitat/noticies/vivienda-cooperativa-en-cesion-de-uso-una-alternativa-social-accessible-y-sostenible-1537313>

construcción de 600 viviendas destinadas a jóvenes⁷⁸. Por otro lado también podemos referir los programas de promoción de viviendas compartidas para jóvenes⁷⁹. Finalmente debe incluirse aquí una medida que coadyuva al propósito del acceso a la vivienda, esto es la política municipal de participación juvenil en el desarrollo de políticas de vivienda, como es el caso del Consejo de la Juventud de Zaragoza que participa en el diseño de los planes de vivienda⁸⁰.

V. CRÍTICA A LAS RECIENTES MEDIDAS ADOPTADAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA VIVIENDA

Procede ahora hacer un análisis crítico sobre estas medidas que han buscado mejorar el acceso a la vivienda de los grupos sociales más desprotegidos, en especial a la juventud. Una aproximación sistemática al problema nos invita a empezar por una valoración general, seguir por un análisis de medidas adoptadas desde el derecho privado y el público, para continuar ya a otro nivel centrandó la crítica en los aspectos estructural, social, económico, para terminar con un apunte crítico ético-político.

1. Valoración general de las medidas recientes. Fracaso generalizado con excepciones positivas

Estas medidas han sido objeto de críticas doctrinales. Gálvez Criado acierta plenamente al calificar como un fracaso la mayor parte de las medidas públicas adoptadas en los últimos años en España para combatir la escasez de vivienda en alquiler a precios razonables, ya sea a nivel estatal, de comunidades autónomas o municipal. El hecho de que estas iniciativas hayan estado ligadas a partidas presupuestarias concretas, y en muchas ocasiones se resuelvan mediante un sorteo, ha limitado enormemente su impacto, dejando fuera a miles de personas en situación de vulnerabilidad. La vinculación a la coyuntura presupuestaria de las políticas de acceso a la vivienda para la juventud en

⁷⁸ https://www.eldiadicordoba.es/cordoba/ayuntamiento-cordoba-plan-vives-viviendas-alquiler-jovenes_0_2003014729.html

⁷⁹ A título de ejemplo el de Zaragoza, <https://www.zaragoza.es/contenidos/sectores/jovenes/bases-viviendas-compartidas.pdf>

⁸⁰ <https://www.juventudzaragoza.org>

España ha venido marcada por la falta de continuidad y la escasa efectividad de muchas de ellas lo que ha impedido consolidar un modelo estructural. El ejemplo y la excepción la encontramos en legislaciones como la vasca y la navarra que destacan por su enfoque garantista, es imprescindible apostar decididamente por la implantación, a nivel estatal – ya sea mediante una ley nacional o a través de las comunidades autónomas– de un derecho subjetivo real y efectivo a una vivienda digna. Como señala el propio Gálvez Criado, muchas de estas medidas “no vienen sino a añadir más leña al fuego”⁸¹.

2. Crítica a medidas adoptadas en el ámbito del derecho privado

Gálvez examina críticamente estas medidas bajo el prisma del Derecho civil⁸², defiende la necesidad de retornar a una regulación del contrato de arrendamiento de vivienda habitual que garantice un equilibrio justo entre los derechos y obligaciones de arrendadores y arrendatarios. Sin duda, este es un importante punto de partida. Por su parte, Díez Soto considera que no resulta razonable que, salvo en circunstancias excepcionales, el grado de protección del arrendatario dependa de factores personales, como que el arrendador sea una persona física o jurídica, o de que se trate de un gran tenedor. A su juicio, resulta injustificado configurar el régimen general de los contratos de arrendamiento sobre la base —cuando menos discutible— de que los arrendadores personas jurídicas o grandes tenedores persiguen intereses que no merecen tutela jurídica. Considera, además, que estos criterios son arbitrarios e injustos, pues pueden aplicarse tanto al especulador o gran empresa que gestiona cientos de inmuebles como al particular que simplemente administra una herencia. Frente a esta visión, el autor propone una lectura alternativa: el hecho de que el arrendador sea un empresario o profesional permitiría aplicar al arrendatario un régimen especialmente favorable, como el previsto por la normativa en materia de protección de consumidores⁸³.

Por otro lado, se ha cuestionado que los plazos establecidos en la LAU para la duración del arrendamiento de cinco o siete años⁸⁴, prorrogables por voluntad del arrendatario,

⁸¹ Gálvez Criado, A., “Los límites impuestos...” págs. 376-377.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Díez Soto, C. M., “Propuestas de reforma...”, pág.13.

⁸⁴ Arruñada, B., “Comentario a las nuevas regulaciones del alquiler”, en *Apuntes. Fedea*, 2022/12, abril de 2022, pág. 9, observa que la ley obliga a todos los arrendatarios, al formalizar el contrato de arrendamiento,

puedan suponer una carga excesiva para el arrendador que en muchas ocasiones la repercutirá en el precio, si bien la carga se multiplica cuando se combina con mecanismos de control en la determinación y actualización de la renta, como los previstos para viviendas situadas en zonas declaradas como de mercado residencial tensionado (ZMRT). Esta calificación, además, puede resultar imprevisible a primera vista, lo que introduce un notable grado de inseguridad jurídica. A ello se suma que las prórrogas extraordinarias queden supeditadas exclusivamente a la voluntad del arrendatario por su condición de persona vulnerable. Todo este conjunto de factores podría, en última instancia, desincentivar significativamente la oferta de vivienda en alquiler por parte de los arrendadores⁸⁵.

Asimismo, parte de la doctrina ha cuestionado la aplicación del nuevo Índice de Referencia para la Actualización de los Arrendamientos de Vivienda (IRAV), al considerar que su efecto práctico supone una penalización para los arrendadores, quienes se ven obligados a ofrecer arrendamientos de renta libre por debajo del precio real de mercado. Esta situación altera el principio de libertad contractual y puede generar un efecto desincentivador en la oferta de vivienda en alquiler⁸⁶. Respecto a la actualización de la renta se esgrime que el único índice válido debería ser el del IPC pues se considera que es el único que refleja la evolución del real coste de la vida y por tanto, el único que permite mantener el equilibrio original del contrato⁸⁷. Se afirma que la medida tiene escasa justificación en términos macroeconómicos, por ser dudosa su efectividad antiinflacionaria; pero sí genera notables distorsiones contractuales y microeconómicas⁸⁸. Igualmente se ha criticado las modificaciones introducidas en la regulación del desahucio

a adquirir una opción de prórroga. No obstante, advierte que dicha opción puede tener, para muchos de ellos, una utilidad inferior a su coste. Incluso para quienes realmente la valoran, no resulta evidente que obtengan un beneficio tangible, ya que, en todo caso, deberían poder contratarla voluntariamente. En este sentido, considera especialmente relevante que la norma, aunque pretende conferir un derecho al arrendatario futuro, en realidad impone una carga a numerosos arrendatarios potenciales, al impedirles acceder a contratos de menor duración —y, por tanto, de menor renta—. Igualmente, si un arrendador necesitara la vivienda en un plazo menor a los legalmente estipulados, simplemente no la arrendará.

⁸⁵ Díez Soto, C. M., “Propuestas de reforma...”, pág.20.

⁸⁶ Mas Badía, M. D., *¿Una habitación propia? Arrendamiento y propiedad en la Ley por el derecho a la vivienda*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2024, pág. 141.

⁸⁷ Díez Soto, C. M., “Propuestas de reforma...”, pág. 28.

⁸⁸ Arruñada, B., “Comentario a las nuevas regulaciones del alquiler”, en *Apuntes. Fedea*, 2022/12, abril de 2022, pág. 2.

del arrendatario por falta de pago por considerarlos como auténticos obstáculos procesales⁸⁹.

Otras cuestiones objeto de crítica, aunque de menor relevancia, no dejan por ello de ser interesantes. Entre ellas destaca la medida que impide al arrendador desistir del contrato de arrendamiento durante los seis primeros meses, conforme al artículo 11 de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU). Esta previsión ha sido calificada como arbitraria e innecesaria, pues lo verdaderamente relevante sería establecer un sistema de preaviso adecuado y una previsión indemnizatoria que permita compensar los posibles daños derivados de una resolución anticipada del contrato⁹⁰.

3. Crítica a las medidas adoptadas en el ámbito del derecho público-procesal

Si nos referimos a las medidas que se han adoptado desde el ámbito del derecho público, lo primero que se ha discutido es la constitucionalidad de muchas de ellas. En este sentido destaca el estudio realizado por María Teresa Alonso Pérez⁹¹ al que nos remitimos. En primer lugar, en relación con la limitación de rentas, esta se aplica en las Zonas de Mercado Residencial Tensionado (ZMRT) tanto a los propietarios de vivienda que tengan la condición de grandes tenedores, como a cualquier persona física o jurídica que no hubiera arrendado su vivienda en los últimos cinco años. Al respecto, si bien la STC 26/2025, de 29 de enero, ha establecido que la fijación de rentas en dichas zonas no vulnera el contenido esencial del derecho de propiedad, el voto particular que contiene sí que considera que media tal vulneración. Igualmente la STC 16/2018, de 22 de febrero ha declarado la constitucionalidad del deber de uso efectivo de la vivienda establecido a nivel autonómico. Ahora bien, la cuestión no resulta sencilla. Como señala Alonso Pérez⁹², el propio Tribunal Constitucional, en el pronunciamiento más relevante sobre este aspecto, niega que estemos ante un verdadero deber impuesto al propietario, entendiendo más bien que se trata de un objetivo que el poder público persigue a través

⁸⁹ Díez Soto, C. M., “Propuestas de reforma...”, pág. 32.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Alonso Pérez, M. T., “La función social como elemento delimitador del contenido del derecho de propiedad de la vivienda”, *XXIII Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil El Derecho Civil y la Vivienda*, Universidad de Burgos, 2025, pág. 28.

⁹² Alonso Pérez, M. T., “La función social...”, *op. cit.*, pág. 29.

de su política de vivienda. La autora sigue en este punto a Montes Penadés⁹³, quien ya en su día sostuvo que el no uso debía considerarse como una forma de goce y, por tanto, de ejercicio del derecho. De ello concluye que la inconstitucionalidad dependerá de la intensidad con la que se imponga dicho deber, es decir, siempre que no genere consecuencias negativas para el infractor. En este sentido, estima aconsejable establecer un porcentaje máximo del valor de la vivienda como límite a una eventual sanción por infracción.

En referencia a la suspensión de lanzamientos, imposición de alquiler social, suspensión de desahucios y suspensión de desalojos de vivienda, coincido con Alonso Pérez en que la suspensión de los lanzamientos contemplada en el artículo 1 de la Ley 1/2013 se instrumenta mediante la atribución de un arrendamiento en condiciones de alquiler social, por un período temporalmente limitado, siempre que la adjudicación en subasta recaiga en la entidad acreedora (vid. apdo. 4 del Anexo del Real Decreto-ley 6/2012). En tanto el arrendatario en situación de vulnerabilidad cumpla con su obligación de pago, no cabe apreciar una afectación grave al contenido esencial del derecho de propiedad. No obstante, en el supuesto de impago y en ausencia de un mecanismo de compensación pública en favor del propietario, debe concluirse que se produce una lesión de dicho derecho, máxime si se considera que la duración máxima de la medida podría extenderse hasta quince años⁹⁴. Al respecto nos recuerda que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Béla Nemeth c Hungría de 17 de diciembre de 2020) ha establecido que, cuando el plazo de suspensión del lanzamiento resulta excesivamente prolongado y los poderes públicos no ofrecen una compensación al propietario, la medida deviene desproporcionada y, en consecuencia, vulnera el derecho de propiedad.

Respecto a las medidas que se están desarrollando a nivel municipal, decir que el problema es tomar como modelo ciudades como Viena o Berlín, donde los ayuntamientos poseen desde hace más de cien años aproximadamente el 20% del parque total de

⁹³ Montés Penadés, V. L., “Comentario al artículo 348 del Código civil”, en AA.VV., *Comentario del Código civil*, Tomo I, edit. por el Ministerio de Justicia, Madrid, 1991, pág. 960.

⁹⁴ Alonso Pérez, M. T., “La función social...”, op. cit., pág. 33.

viviendas, cuando en el caso español tanto en Madrid como en Barcelona la vivienda pública apenas alcanza el 1%⁹⁵.

Por otro lado, los datos estadísticos cuestionan la extendida tendencia a estigmatizar la vivienda turística, especialmente presente en el discurso político. Esta percepción ha propiciado el desarrollo de una legislación restrictiva que atribuye, de manera principal y casi exclusiva, la escasez habitacional en España al auge del turismo. Resulta especialmente relevante el estudio realizado por Rodríguez Chacón, en el que se concluye que el porcentaje de viviendas destinadas a uso turístico respecto al total de viviendas en España presenta una media nacional de tan solo el 1,38 %. Esta cifra, considerablemente inferior a la que suele manejarse en el debate público, evidencia que el fenómeno turístico, por sí solo, no puede considerarse la causa determinante de la escasez de vivienda disponible. Si bien es cierto que existen zonas tensionadas donde este porcentaje se incrementa, la autora observa que incluso en las cuatro provincias con mayor proporción de viviendas turísticas, el número total de inmuebles destinados a usos comerciales supera al de las viviendas destinadas a fines turísticos.⁹⁶ Sin embargo, resulta llamativo que el debate público no señale a dichos inmuebles comerciales —muchos de los cuales podrían rehabilitarse como viviendas habitables— como responsables de la situación de carencia actual⁹⁷. Por todo ello, puede afirmarse con fundamento que el conjunto de medidas anteriormente expuestas, centradas en restringir la vivienda turística como vía para resolver el problema de la habitabilidad, no ofrece una solución efectiva⁹⁸.

⁹⁵ Mazorra, Á., “El problema de la vivienda en la España actual. Desafíos, reflexiones y propuestas políticas para un bien de uso esencial”. *Documentación Social*, 2023. Disponible en: <https://documentacionsocial.es/contenidos/a-fondo/el-problema-de-la-vivienda-en-la-espanaactual/desafios-reflexiones-y-propuestas-politicas-para-un-bien-de-uso-esencial/>

⁹⁶ En todo caso, lo que procede es dar mejorar la regulación vigente en la materia para evitar la inseguridad jurídica, se afirma la necesidad de reemplazar la noción vigente de cesión de vivienda turística, actualmente necesitada de integración mediante las disposiciones autonómicas, por una definición contractual completa a nivel estatal. Dicha definición habría de precisar expresamente la duración máxima del contrato, puesto que lo determinante para su régimen jurídico es la brevedad temporal de la cesión y no su carácter vacacional o recreativo. Vid. Moreno Torres, M. L., “El contrato de cesión de uso de vivienda Turística”, ed. APDC, en prensa.

⁹⁷ Rodríguez Chacón, T., “La incidencia de la Ley por el derecho de la vivienda en la regulación del arrendamiento de vivienda”, *XXIII Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil El Derecho Civil y la Vivienda*, Universidad de Burgos, 2025, págs. 10-12.

⁹⁸ Señala Rodríguez Chacón, T., “La incidencia...”, pág.12, que “imputar la responsabilidad de la carestía de vivienda a la expansión de la vivienda turística resulta, como poco, un argumento incompleto e impreciso.”.

4. Críticas estructurales y sociales

La principal crítica, no obstante, tal como hemos indicado anteriormente radica en que las políticas dirigidas a facilitar el acceso a la vivienda para la juventud en España han estado supeditadas a los vaivenes presupuestarios. Esta dependencia ha provocado una limitada efectividad y una notable discontinuidad en su aplicación, lo que ha impedido que llegue a consolidarse un modelo estructural sólido. Por otro lado, la solidaridad propia de una sociedad justa debería canalizarse mediante políticas públicas de promoción de vivienda y mecanismos institucionales que faciliten el acceso a la misma. No puede trasladarse a los propietarios la responsabilidad de corregir situaciones de vulnerabilidad. En muchos casos, al intentar proteger a unos, se expone injustamente a otros.

Por otro lado, observamos que medidas concebidas en un principio como provisionales para hacer frente a situaciones de urgencia como la Covid-19 han acabado adquiriendo un carácter estructural y permanente, revelando una dinámica subyacente de confrontación que evoca los postulados clásicos de la lucha de clases, trasladados ahora al ámbito específico de las relaciones arrendaticias: el enfrentamiento entre la clase propietaria y la clase inquilina. En este escenario, el legislador adopta una posición claramente inclinada a favor del arrendatario, bajo el argumento de prevenir posibles abusos por parte del arrendador. Sin embargo, esta toma de partido conduce a una inversión del principio de excepcionalidad: lo que debería ser una medida residual se transforma en una presunción generalizada, según la cual el arrendador incurre sistemáticamente en conductas abusivas y, por ende, el inquilino debe ser objeto de una protección normativa intensiva y constante.

5. Crítica económica

Arruñada ha descrito con contundencia esta dinámica de lucha de clases al señalar que el legislador está llevando a cabo política social utilizando la herramienta equivocada: en lugar de actuar a través del derecho público, mediante instrumentos fiscales, interviene sobre el derecho privado al negarse a hacer cumplir los contratos. El problema, según advierte, es que si bien esta actuación puede aliviar la situación de determinados inquilinos, lo hace a costa de los propietarios. Más aún, esta estrategia ha generado un

efecto adverso añadido para quienes intentan acceder a una vivienda en alquiler: cuando los contratos existentes no se respetan, muchos arrendadores temen que los nuevos tampoco serán cumplidos. En consecuencia —y de forma comprensible, según subraya el propio Arruñada—, numerosos propietarios han optado por retirar sus inmuebles del mercado, tal y como advierten los principales portales inmobiliarios. Estas viviendas pasan así a engrosar el preocupante 20 % del parque residencial que permanece desocupado⁹⁹. La aparente neutralidad de la ley se desvanece cuando se observa la situación de vulnerabilidad en la que puede quedar el propietario, como consecuencia de una protección desproporcionada del arrendatario. Pensemos, por ejemplo, en aquellos casos en que la segunda vivienda representa el fruto de toda una vida de ahorro y constituye el sustento del arrendador jubilado. O en situaciones en las que una persona se ve obligada a alquilar su única vivienda para poder afrontar los gastos de una residencia, al no poder vivir sin asistencia. En escenarios como estos, la protección reforzada de algunos —a quienes incluso se llega a cubrir el coste de la electricidad o los gastos de comunidad— puede traducirse en la ruina de otros.

Este sesgo legislativo compromete la neutralidad y el equilibrio que deberían sustentar el marco normativo, dando lugar a un entorno poco propicio para el arrendador, cuyas legítimas expectativas se ven progresivamente erosionadas ante la falta de una protección jurídica definida. A esta situación se suma la creciente incertidumbre generada por las medidas adoptadas, particularmente en relación con la posible declaración de

⁹⁹ Arruñada, B., “Comentario...”, op. cit., pág. 4. Esta observación no es novedosa. El autor cita el estudio de Diamond, R., Mcquade, T. y Qian, F., “The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco”, *National Bureau Of Economic Research NBER working paper series*, working paper 24181, 2018, págs. 1-64 que demuestra cómo la implementación del control de alquileres en San Francisco provocó una reducción del 15 % en la oferta de viviendas en alquiler. Si bien dicha medida logró reducir, en el corto plazo, la salida de inquilinos ya establecidos, generó una disminución en la oferta total que, a largo plazo, terminó elevando los precios del alquiler.

Conclusiones similares se obtienen a partir de la experiencia de Berlín, donde las políticas de control solo consiguieron reducir temporalmente las rentas iniciales en el segmento más alto del mercado, pero a costa de encarecer los precios de los nuevos contratos, según el análisis de Thomschke, L., “Distributional Price Effects of Rent Controls in Berlin: When Expectation Meets Reality”, *CAWM Discussion Paper*, Westfälische Wilhelms- Universität Münster, núm. 89, 2016. Finalmente, refiere que, Ahern, K. R. y Giacoletti, M., “Robbing Peter to Pay Paul? The Redistribution of Wealth Caused by Rent Control”, 2022, alcanzan una conclusión análoga respecto a la medida adoptada en St. Paul (Minnesota, EE. UU.), donde en noviembre de 2021 se introdujo un tope generalizado al incremento de la renta, fijado en un máximo del 3 % nominal anual, sin excepciones ni siquiera para nuevos contratos. La consecuencia fue, nuevamente, una contracción de la oferta y una presión al alza sobre los precios del mercado a medio y largo plazo (pág. 6).

determinadas áreas urbanas como zonas de mercado residencial tensionado (ZMRT), lo que intensifica aún más la inseguridad jurídica del sistema¹⁰⁰.

Conviene recordar que, en el ámbito arrendaticio, los intereses tanto del arrendador como del arrendatario son igualmente legítimos, y el ordenamiento jurídico debería orientarse a promover un marco equilibrado que favorezca la convivencia de ambos, sin inclinarse de forma sistemática hacia una de las partes. El problema radica en que el análisis subyacente en la normativa actual identifica como causa principal de las dificultades de acceso a la vivienda —en especial para la población joven— la existencia misma del derecho de propiedad, desatendiendo el carácter estructural y multifactorial del fenómeno. La intervención normativa, centrada de forma casi exclusiva en la limitación de facultades del propietario, ignora otros condicionantes igualmente determinantes.

Por el contrario, si las medidas adoptadas terminan por desincentivar la participación de los propietarios en el mercado del alquiler, podrían resultar no solo ineficaces, sino contraproducentes, agravando precisamente el problema que se pretende resolver. Es innegable que nos enfrentamos a una situación crítica, en la que amplios sectores de la juventud ven sistemáticamente frustrado su derecho a acceder a una vivienda digna, quedando excluidos de un mercado crecientemente inaccesible. Esta realidad exige ser abordada con determinación y valentía. No obstante, toda respuesta normativa eficaz debe sustentarse en un diagnóstico riguroso que permita identificar con claridad las causas estructurales del problema, a fin de diseñar soluciones que incidan verdaderamente en su raíz.

Así pues, si bien resulta incuestionable la gravedad de la situación y la necesidad de proteger a los colectivos más vulnerables mediante instrumentos legales adecuados, también es legítimo preguntarse si las medidas adoptadas hasta la fecha han sido efectivas, si han contribuido de manera real a mejorar la posición del arrendatario, o si, por el contrario, han exacerbado las dificultades del sistema. En caso de que tales medidas no estén produciendo los resultados esperados, correspondería al legislador revisar

¹⁰⁰ Todo ello mueve al propietario a buscar cauces alternativos como dotar de otro tipo de destino al inmueble, o incluir en el arrendamiento mayores garantías o rentas, o simplemente evitar arrendatarios vulnerables. Gálvez Criado, A., “Los límites impuestos...”, págs. 357 y 358.

críticamente su enfoque, profundizar en el análisis de las causas del problema y explorar soluciones más eficaces y estructurales que permitan avanzar hacia un modelo más justo y equilibrado. Lo cierto es que, como ha señalado Nasarre Aznar, las medidas intervencionistas no solo no están mejorando la situación del mercado del alquiler, sino que, en muchos casos, la están agravando. El autor alude a diversas experiencias, tanto en el ámbito nacional como internacional, que parecen evidenciar que la intervención legal en los precios —aunque pueda generar, en el corto plazo, una reducción de las rentas, a menudo en beneficio de quienes menos lo requieren— acaba produciendo, a medio y largo plazo, una significativa contracción de la oferta y, en consecuencia, un aumento generalizado de los precios.¹⁰¹ Quizá el problema esté en — como señala ARRUÑADA — la dificultad de los legisladores para comprender cómo funciona la economía en una sociedad moderna¹⁰².

6. Crítica ético-política

Finalmente, no queremos cerrar este apartado sin mencionar la incisiva crítica que formuló la profesora Rodríguez Chacón durante las Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil celebradas en Burgos. Acompañando su intervención con la poderosa imagen del cuadro de Rubens *Saturno devorando a su hijo* —auténtica alegoría de la situación actual del mercado arrendaticio en España— nos instó a reflexionar sobre un dato especialmente revelador: un tercio de los delitos de corrupción en España están vinculados al urbanismo. Este hecho pone de manifiesto la existencia de incentivos perversos que favorecen la perpetuación del *status quo*, caracterizado por una suculenta extracción de rentas que enriquece a unos pocos, entre los cuales se encuentran, en buena medida, miembros de la clase política que, paradójicamente, deberían velar por el desarrollo de planes urbanísticos orientados a garantizar una habitabilidad urbana equilibrada, volviendo una y otra vez a aplicar medidas que han fracasado de forma reiterada¹⁰³.

¹⁰¹ Nasarre Aznar, S., “Llueve sobre mojado: el problema del acceso a la vivienda en un contexto de pandemia”, *DPCE*, núm. 37, 2020, pág. 278.

¹⁰² Arruñada, B., “Comentario ...”, pág. 14.

¹⁰³ Rodríguez Chacón, T., “La incidencia de la Ley por el derecho de la vivienda en la regulación del arrendamiento de vivienda”, *XXIII Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil El Derecho*

VI. OPCIONES LEGISLATIVAS DE LEGE FERENDA, EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO SUBJETIVO A LA VIVIENDA A NIVEL ESTATAL

1. Medidas de derecho público y privado

Precisamente de este análisis se desprende que la solución ha de venir de la regulación de incentivos, mecanismos de compensación, medidas de fomento, antes que la imposición de cargas, deberes, sanciones, recargos tributarios y amenazas de expropiaciones¹⁰⁴. En esta línea como ya veremos resulta especialmente plausible los adelantos que se están logrando en determinadas regulaciones autonómicas.

Sin lugar a dudas, el problema del acceso a la vivienda debería ser abordado prioritariamente desde el ámbito público, antes que trasladarse al esfuerzo del sector privado. En esta línea, se ha planteado la conveniencia de destinar a la promoción de vivienda parte de los importantes recursos que el Estado recauda mediante la imposición fiscal vinculada a los procesos de promoción, transmisión y tenencia de inmuebles¹⁰⁵. Entre las medidas que proponemos destacan aprobar un derecho subjetivo estatal al acceso a vivienda para jóvenes, dotar de estabilidad financiera a los programas de alquiler joven, promover un parque público de vivienda en alquiler asequible con cuotas reservadas para menores de treinta y cinco años y el fomento de la colaboración público-privada para construcción de vivienda joven.

No obstante, desde el ámbito del derecho civil la nueva realidad abre nuevos retos que exigen de la atención del legislador como es el caso de arrendamientos compartidos por trabajadores que no se contemplan en la LAU y para los que quizá sería oportuno fijar normas específicas antes que la aplicación supletoria del Código civil, especialmente en materia de solidaridad o mancomunidad pasiva o la problemática de la eventual sustitución de alguno de los arrendatarios. En todo caso desde el ámbito civil es necesario dotar al contrato de arrendamiento de una regulación ~~que~~ equilibrada que respete los derechos y deberes de una y otra parte, y no las enfrente en una dinámica muy

Civil y la Vivienda, Universidad de Burgos, 2025, págs. 6-7.

¹⁰⁴ Díez Soto, C. M., “Propuestas de reforma...”, pág. 3.

¹⁰⁵ Gavara De Cara, J. C., “El derecho a la vivienda: un terrible derecho. Problemática de su dimensión objetiva en la Ley por el Derecho a la Vivienda”, *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 119, 2024, pág. 49.

contraproducente que a la larga perjudica a todos. En esta línea, se ha propuesto fomentar los arrendamientos de larga duración mediante la introducción de incentivos para los arrendadores, ya sea en forma de ventajas fiscales, acceso prioritario a ayudas públicas o subvenciones específicas¹⁰⁶. Por otro lado, se ha planteado que sería razonable que, una vez transcurrido el plazo mínimo del contrato, una norma de carácter dispositivo garantizara su actualización anual conforme al IPC. Esto se debe a que, bajo la legislación vigente, dicha actualización no sería posible si se hubiera omitido en el contrato, lo cual podría desincentivar la suscripción de una prórroga¹⁰⁷. En cualquier caso, la ausencia de control por parte del arrendador sobre las prórrogas en los contratos relativos a viviendas situadas en zonas declaradas como mercado residencial tensionado (ZMRT) puede generar efectos contraproducentes, al alterar significativamente el equilibrio entre las partes. Por ello, no consideramos adecuado que esta previsión se mantenga en los términos actuales.

Una de las soluciones apuntadas por la doctrina es la utilización del subarriendo de viviendas a través de personas jurídicas sin ánimo de lucro, destinadas a subarrendar total o parcialmente los inmuebles a personas vulnerables, especialmente en situaciones de urgencia. Se trata de una figura ya prevista en otros ordenamientos jurídicos. Este modelo de intermediación facilita el acceso a la vivienda a colectivos vulnerables —en particular, jóvenes con empleos precarios y bajos ingresos que, de otro modo, no podrían acceder al mercado—, al tiempo que ofrece al arrendador garantías suficientes en el cumplimiento del contrato. Tal y como ha señalado parte de la doctrina, esta vía permite afrontar el problema sin alterar sustancialmente la regulación general del contrato de arrendamiento ni imponer restricciones desproporcionadas al derecho de propiedad¹⁰⁸.

Otra medida que podría valorarse, en este caso para facilitar la adquisición de vivienda por la juventud, es la adopción del modelo hipotecario suizo, en el que la entidad financiera percibe únicamente el pago de los intereses durante la vigencia del préstamo, sin amortización del capital. Estas deudas hipotecarias pueden extenderse durante décadas —incluso transmitirse a herederos— y se mantienen “vivas” indefinidamente. El

¹⁰⁶ Díez Soto, C. M., “Propuestas de reforma...”, op. cit., pág. 20.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ Díez Soto, C. M., “Propuestas de reforma...”, pág. 16-17.

capital pendiente suele limitarse al 65 % del valor de tasación; para financiar montos mayores se contrata una segunda hipoteca con tipo de interés ligeramente superior. Si esta fórmula ha demostrado ser eficaz en otros ordenamientos —y, de hecho, comienza a implantarse en países como Alemania—, no resultaría descabellado considerarla también en nuestro contexto jurídico y financiero¹⁰⁹.

En cualquier caso, la solución al problema de acceso a la vivienda por parte de la juventud exige una actuación urgente orientada a la creación de un parque inmobiliario suficiente que pueda responder a la demanda existente. A este respecto, resulta ilustrativa la exitosa iniciativa canadiense, que permitió construir 10.000 viviendas públicas en tan solo seis meses gracias a una notable agilización de los trámites administrativos¹¹⁰. Asimismo, desde la administración podría incentivarse la cesión de suelo para la promoción de vivienda privada, reservando un porcentaje obligatorio para el alquiler¹¹¹.

Coincidimos con Ignacio Ezquiaga cuando señala que el elemento clave del puzzle del mercado residencial son los altos precios de la vivienda o el alquiler, y ante ello no son suficientes las medidas puntuales, tal como la revisión de la ley del suelo, controlar la expansión de la vivienda turística en determinadas zonas tensionadas o limitar las revisiones de precios de alquiler abusivas entre particulares. La solución ha de venir de mano de la promoción de la vivienda protegida en alquiler, la cual tiene la ventaja de que funciona con sus propias reglas para acceder a ella, diferentes a las del mercado libre. Esto significa que no depende tanto de cómo suban o bajen los precios en el mercado normal, que desde los años 2000 ha demostrado que no se adapta bien ni baja lo suficiente cuando hace falta¹¹². Para avanzar en este objetivo, es imprescindible que las entidades

¹⁰⁹ Vid. https://www.swissinfo.ch/eng/demographics/mortgages-in-switzerland-how-the-system-works/89544500?utm_source=chatgpt.com. Además, conviene señalar que el sistema fiscal suizo favorece este tipo de endeudamiento, dado que los intereses hipotecarios son fiscalmente deducibles, lo que reduce de forma notable el coste neto del financiamiento. Sin embargo, el encarecimiento sostenido de los inmuebles en Suiza está provocando que incluso este modelo comience a perder eficacia para buena parte de la población.

https://www.swissinfo.ch/spa/sociedad/mercado-inmobiliario_el-sue%C3%B1o-de-poseer-una-vivienda-cada-vez-m%C3%A1s-inalcanzable/45173322

¹¹⁰ Rapid Housing Initiative, <https://www.cmhc-schl.gc.ca/professionals/project-funding-and-mortgage-financing/funding-programs/all-funding-programs/rapid-housing>

¹¹¹ Torres, R., “El acceso de los jóvenes a la vivienda”, en *Mercado Inmobiliario y política de la vivienda* (Carbó Valverde, S. Coord.) *Mercado inmobiliario y política de la vivienda en España*, ed. Funcas, Madrid, 2024, pág. 40.

¹¹² Ezquiaga, I., “25 años de crédito y vivienda...”, pág. 71, señala que en tanto la vivienda protegida se construye en terrenos que la ley y los ayuntamientos reservan específicamente para ello, esos suelos son

locales dispongan de suelo destinado a la construcción de viviendas en alquiler. Sin embargo, este propósito se ve obstaculizado por múltiples trabas administrativas y por unos procesos de adjudicación excesivamente lentos, dificultades que la Administración debería afrontar con urgencia. Adelantamos ya una de nuestras principales conclusiones: la necesidad de apostar por la vivienda protegida en régimen de alquiler con rentas asequibles en relación con los ingresos como eje fundamental para dar respuesta al problema actual de acceso a la vivienda de la juventud¹¹³.

En todo caso hay que apostar por el alquiler de vivienda tanto pública como privada, pues es el gran ausente del mercado. El problema está en que la oferta existente es absolutamente insuficiente y no permite la viabilidad del modelo. Es necesario una oferta de calidad que de garantía de continuidad a la población que accede al alquiler de vivienda con un poder adquisitivo medio-bajo. Como señala Ignacio Ezquiaga hay que distinguir entre dos tipos de negocio, el del alquiler residencial y el de la especulación inmobiliaria¹¹⁴. El primero debe orientarse hacia la rentabilidad a largo plazo: aunque conlleva obtener rentas razonables derivadas de la inversión inicial y del mantenimiento, este enfoque permite ajustar los alquileres al poder adquisitivo de los arrendatarios. Por todo ello la actuación y compromiso de los poderes públicos, muy especialmente a nivel local, se promete crucial para la solución de la problemática que sufre la juventud en la coyuntura habitacional actual¹¹⁵.

más baratos, y se pueden levantar pisos de alquiler a precios bajos. Esto permite que familias con distintos niveles de ingresos —que no podrían pagar en el mercado normal— tengan acceso a una vivienda, lo cual puede dar respuesta a las necesidades de los jóvenes.

¹¹³ Echaves, A. Y Echaves, C., en su estudio “Vivienda protegida en alquiler y oportunidades de emancipación residencial en España. Aproximación metodológica por provincias”, *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 101, 2024, págs. 46-65 y págs. 61-62, concluyen que existe una relación directa entre la existencia de disponibilidad de vivienda protegida en alquiler en la provincia de residencia y emancipación de jóvenes.

¹¹⁴ Ezquiaga, I., “25 años de crédito y vivienda...”, op. cit., pág. 71.

¹¹⁵ Otras medidas que podrían coadyuvar a este fin serían de corte fiscal, como por ejemplo la reducción por arrendamiento de inmuebles destinados a la vivienda en el IRPF. Este tipo de bonificaciones o reducciones en el IRPF pueden incentivar el alquiler de viviendas de forma efectiva. Igualmente se podría optar por considerar las rentas generadas por el alquiler como rentas de ahorro, en lugar de rentas que forman parte de la base imponible general. En esta línea, De Villota Marcos, J., “Fiscalidad de la vivienda”, (Carbó Valverde, S. Coord.) *Mercado inmobiliario y política de la vivienda en España*, ed. Funcas, Madrid, 2024, pág. 108.

Por tanto, la colaboración público-privada ha de ser una pieza clave en el futuro a fin de conseguir un desarrollo sostenible que garantice un acceso racional a la vivienda¹¹⁶. De hecho, esta ha sido la tónica en la política de vivienda en España desde hace décadas, mediante la colaboración de las entidades públicas con el mundo empresarial en la financiación y construcción de viviendas protegidas¹¹⁷. En este pueden señalarse algunos ejemplos que permiten vislumbrar cierta esperanza, como por ejemplo el caso de Sareb, la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, creada en 2012 por el Gobierno de España para recibir y gestionar los activos “tóxicos” —como préstamos morosos e inmuebles— transferidos desde diversas entidades financieras intervenidas tras la crisis económica iniciada en 2008. Dicha entidad creó en 2022 el programa de alquiler social con acompañamiento, ofreciendo alquileres sociales de hasta 7 años a personas en situación de vulnerabilidad. En septiembre de 2024 se habían aprobado 8000 contratos de alquiler social, con más de 24000 personas viviendo en dichas viviendas, el acompañamiento social y laboral implica la colaboración con servicios sociales, asesoramiento sobre ayudas públicas, calculándose la renta de forma que no supere el 30% de los ingresos familiares¹¹⁸. Igualmente, a partir de 2025 la colaboración con SEPES está permitiendo destinar el parque inmobiliario a vivienda asequible mediante un portal digital. Se trata de medidas que, simultáneamente, optimizan el valor de los activos de Sareb, permitiendo beneficiar a grupos sociales menos favorecidos, en un juego de suma positiva¹¹⁹.

En este escenario, se vuelve imprescindible articular un equilibrio entre las políticas dirigidas al mercado de la vivienda y la garantía del derecho de propiedad, de manera que

¹¹⁶ Puede consultarse Lambea Llop, N., *La gestión de la vivienda social en clave europea*, Editorial Tirant lo Blanch, 2022.

¹¹⁷ Trilla Bellart, C., “La colaboración público-privada y su magnitud para el aumento de la eficiencia del gasto público en el sector de la vivienda en España”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos* (Ejemplar dedicado a la colaboración público-privada y el reto de la vivienda. Índice Internacional de Derechos de Propiedad), 2023, págs. 78 y ss.

¹¹⁸ https://www.sareb.es/conoce-como-funciona-el-programa-de-alquiler-social-con-acompanamiento-de-sareb/?utm_source=chatgpt.com

¹¹⁹ Torres Riesco J., “SAREB y la aplicación del principio de sostenibilidad y utilidad social. En La colaboración público-privada y el reto de la vivienda”, *La colaboración público-privada y el reto de la vivienda. Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2023, Monográfico de la Revista del Instituto de Estudios Económicos, Revista de IEE*, núm. 1, 2024, pág. 54. En este punto ha de destacarse que junto a la problemática de la construcción de vivienda social existe otro problema de gran calado: la gestión de los alquileres sociales, punto en el que Sareb está mostrando una gestión exitosa ofreciendo vivienda social asequible bajo el principio de sostenibilidad.

ambos principios se complementen y fortalezcan recíprocamente. La adopción de medidas que introduzcan incertidumbre o inseguridad jurídica resulta particularmente nociva, al incrementar el riesgo regulatorio y desincentivar la inversión. A ello se añade que dicha inseguridad propicia una mayor litigiosidad, con los inevitables costes y demoras que de ella derivan.

2. Un derecho a la vivienda exigible frente al Estado

Una vez hecho el análisis anterior, concluimos que la solución a este problema debe provenir del ámbito público, y no del privado. En este último, lo fundamental es garantizar un marco normativo claro, estable y equilibrado, que proporcione seguridad jurídica y respete los intereses tanto de arrendadores como de arrendatarios. Cualquier desequilibrio normativo puede terminar resultando perjudicial, especialmente para los sectores más vulnerables, que corren el riesgo de quedar excluidos del mercado de la vivienda. En cualquier caso, la aplicación del derecho de consumo cuando el arrendador actúe en calidad de empresario podría constituir, a nuestro juicio, una garantía adecuada para asegurar una protección efectiva del arrendatario.

En el ámbito público, el problema de base radica en el carácter programático del artículo 47 CE, en cuanto principio rector de la política social y económica (arts. 39 a 52 CE). Ello implica que no se configura como un derecho fundamental ni resulta directamente exigible en sede judicial, salvo en la medida en que una ley lo desarrolle. Sin embargo, hasta la fecha no se ha producido tal desarrollo efectivo. La Ley por el derecho a la vivienda¹²⁰ constituye más bien una declaración retórica, pues ha eludido reconocer la vivienda como un verdadero derecho subjetivo.

Es por ello que de todas las medidas de fomento de la vivienda en el ámbito público la que consideramos indiscutiblemente más eficaz es el reconocimiento de un derecho subjetivo a la vivienda que se aplica con éxito tanto en el País Vasco como en Navarra y respecto a la cual ya hemos introducido la fracasada experiencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Como a esta materia ya se ha dedicado un trabajo con

¹²⁰ Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda

anterioridad me remito a él y aquí me limito a recoger en síntesis cómo se articula este derecho en estas comunidades autónomas¹²¹.

La Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco, desarrollada reglamentariamente por el Decreto 147/2023, de 10 de octubre, constituye una de las legislaciones más avanzadas en el reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda. Este decreto adapta la normativa a la Ley 14/2022, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. El derecho subjetivo vasco se articula en dos modalidades: adjudicación de vivienda o alojamiento dotacional en régimen de alquiler o cesión de uso, y prestación económica de vivienda, de carácter subsidiario, cuando no sea posible adjudicar un inmueble¹²².

La prestación económica tiene un límite mensual de 300 euros, concedido únicamente si el arrendamiento o alojamiento supera el 30% de los ingresos anuales del solicitante. Esta ayuda solo se mantendrá mientras persistan las condiciones de vulnerabilidad¹²³, y su reconocimiento se rige por el procedimiento común administrativo de la Ley 39/2015, con un plazo máximo de resolución de tres meses. Si no hay resolución, se considera estimado por silencio positivo¹²⁴. Además, el Decreto 147/2023 eleva los umbrales de ingresos para considerar una situación de exclusión social, permitiendo un mayor acceso a las ayudas, e incluye expresamente a los perceptores del ingreso mínimo vital y las ayudas de emergencia social¹²⁵.

La Ley Foral 28/2018, de 26 de diciembre, también configura el derecho a la vivienda como subjetivo y exigible, pero con una aproximación distinta: articula este derecho a través de una prestación económica que opera como deducción fiscal anticipada. De este modo, se integra en el sistema tributario como un impuesto negativo sobre la renta.

¹²¹ De Torres Perea, J. M., “Los derechos y deberes del ciudadano en relación con la vivienda”, en AA.VV. (Gálvez Criado, A. dir.) *Aspectos civiles y procesales de la Ley de vivienda*, ed. Tirant lo Blanch, 2024, págs. 133-188.

¹²² Decreto 147/2023, de 10 de octubre, del derecho subjetivo de acceso a la ocupación de una vivienda en el País Vasco.

¹²³ El Decreto 147/2023 la adapta a los parámetros establecidos por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, respecto al ingreso mínimo vital, (TOL8.691.962) facilitándose el acceso al derecho subjetivo a las personas receptoras de dicho ingreso y a las receptoras de las ayudas de emergencia social, y por otro lado, subiendo los ingresos máximos para la calificación de riesgo de exclusión social de 15.000 euros para las unidades de convivencia de tres o más miembros, 12.000 para las de dos miembros y 9.000 para las de un solo miembro, a 19.000, 17.000 y 13.000 euros respectivamente (art. 5.1).

¹²⁴ Art. 10.1 y art. 21.2 del Decreto 147/2023; Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común.

¹²⁵ Art. 5.1 del Decreto 147/2023.

Existen dos modalidades de esta ayuda: “alquiler joven”, para personas de entre 23 y 32 años, con ingresos anuales no superiores a 22.000€ (o 33.000€ en unidades familiares), que cubre hasta el 50% del alquiler mensual con un tope de 280€, si la renta no supera los 700€ mensuales; y prestación estructural, para quienes no puedan financiar una vivienda por falta de recursos, sin límite de edad y mientras persistan las condiciones que justifican la ayuda¹²⁶.

Tanto el modelo vasco como el navarro optan por fórmulas de uso temporal de la vivienda, ya sea mediante alquiler o cesión, evitando la transmisión de propiedad. Esta estrategia garantiza una asignación más eficiente de recursos y asegura que el beneficio se mantenga solo mientras subsista la necesidad. Ambas comunidades han diseñado mecanismos rigurosos de control para identificar correctamente a los beneficiarios. Navarra distingue entre jóvenes en proceso de emancipación (con ayudas temporales) y personas sin recursos suficientes (con ayudas permanentes). En el País Vasco, se ajusta la elegibilidad en función del ingreso mínimo vital y se contempla un sistema de comprobación dinámica de la situación de vulnerabilidad.

El impulso autonómico ha sido determinante para el reconocimiento del derecho a la vivienda como exigible. Esta labor, sin embargo, es posible porque la competencia en materia de vivienda corresponde a las Comunidades Autónomas, conforme a lo dispuesto en sus respectivos Estatutos de Autonomía y a la doctrina constitucional. No obstante, conforme al artículo 149.1. 1.ª de la Constitución Española, el Estado mantiene la potestad de establecer condiciones básicas para la igualdad en el ejercicio de derechos. Por ello, autores como López Ramón proponen que el Estado garantice una base común centrada en el acceso al mercado, el mantenimiento de la vivienda y su calidad, especialmente en situaciones de exclusión social¹²⁷.

La cuestión de fondo radica en determinar si un Estado como el español puede asumir la viabilidad de reconocer el derecho a la vivienda como un auténtico derecho subjetivo, dado el considerable esfuerzo económico que ello implicaría para las arcas públicas. Desde la perspectiva del análisis económico del Derecho, ello supondría integrar el acceso

¹²⁶ Ley Foral 28/2018, de 26 de diciembre, sobre el derecho subjetivo a la vivienda en Navarra.

¹²⁷ López Ramón, F., “El derecho subjetivo a la vivienda”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, 2014, pág. 58.

a la vivienda dentro del conjunto de necesidades básicas que el Estado del bienestar está llamado a garantizar, en función de su capacidad financiera y del modelo socioeconómico vigente.

Evidentemente, no es comparable la capacidad de respuesta de un país en vías de desarrollo con la de un Estado consolidado en el seno de Europa Occidental. En este sentido, el hecho de que varias Comunidades Autónomas españolas ya hayan reconocido normativamente el derecho a la vivienda como derecho subjetivo demuestra que su implementación no solo es jurídicamente posible, sino también económicamente asumible, siempre que se articule un sistema de gestión riguroso, dotado de mecanismos de control eficaces que garanticen su cumplimiento y eviten eventuales situaciones de fraude o abuso¹²⁸.

España presenta una situación habitacional relativamente favorable respecto a Europa, con cerca del 75 % de la población como propietaria de su vivienda. Esto implica que solo el 25 % vive en régimen de alquiler, cifra muy inferior a la media europea. El problema del acceso a la vivienda se concentra, por tanto, en las grandes ciudades y en zonas tensionadas, lo que permite acotarlo territorial y socialmente y que el reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda pueda ser una realidad a nivel estatal. Para abordarlo eficazmente, se requieren políticas específicas de apoyo al alquiler, basadas en una planificación y gestión presupuestaria adecuadas.

Es fundamental aplicar filtros geográficos y socioeconómicos que, lejos de excluir, aseguren una distribución eficiente y focalizada de los recursos. Frente a otros países europeos con baja tasa de propiedad, España cuenta con una base estructural sólida. Una política fiscal bien diseñada podría hacer frente a los desafíos actuales del acceso a la vivienda de manera razonable. Esta estrategia del reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda debe complementarse con políticas decididas de fomento de vivienda pública en régimen de alquiler temporal. Además, estas viviendas deben someterse a controles rigurosos y periódicos.

¹²⁸ Vid. Ott, C. y Shafer H. B., *Manual de análisis económico del Derecho civil* (trad. V. Carstenn-Lichterfelde), Tecnos, Madrid, 1991.

VII. REFLEXIÓN FINAL

Recientemente, el Ayuntamiento de Málaga ha anunciado con gran despliegue mediático un plan para la construcción y promoción de varios cientos de viviendas de entre 35 y 45 metros cuadrados, con el objetivo de dar respuesta a la creciente dificultad de acceso a la vivienda que enfrenta la juventud malagueña. Estas viviendas se ofrecerán en régimen de alquiler temporal a precios muy reducidos, y están especialmente destinadas a facilitar la emancipación de los jóvenes¹²⁹.

Desde la perspectiva de la teoría de las capacidades de Amartya Sen, la dignidad humana no se define por la mera posesión de bienes o por un nivel subjetivo de satisfacción, sino por las posibilidades reales de hacer y ser que una persona tiene en su vida; es decir, por sus capacidades efectivas de desarrollo. Las "capacidades" (capabilities) representan esas oportunidades reales para alcanzar funcionamientos valiosos como gozar de salud, vivir con seguridad o participar en la vida comunitaria. No basta, por tanto, con disponer de recursos: lo esencial es poder transformarlos en libertades concretas y sustanciales.

Desde este marco, resulta inevitable preguntarse si las viviendas proyectadas en determinadas iniciativas públicas, como la aquí referida, reúnen las condiciones necesarias para ser consideradas dignas. La duda se acentúa al advertir que, según la Ley 7/2023, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, podrían no ser adecuadas para la tenencia de un perro de tamaño grande, dado que podrían vulnerarse sus necesidades etológicas¹³⁰. Mantener un animal en espacios tan reducidos, sin posibilidad de ejercicio, descanso y juego, podría constituir una forma de maltrato o negligencia.

Si tales espacios no satisfacen los mínimos exigibles para el bienestar animal, ¿cómo podrían considerarse aptos para el pleno desarrollo de las capacidades humanas? La respuesta se impone: una vivienda verdaderamente digna debe ofrecer las condiciones

¹²⁹ https://cadenaser.com/andalucia/2025/05/08/de-la-torre-proyecta-algunos-centenares-de-minipisos-de-entre-35-y-45-metros-para-alquiler-temporal-muy-barato-ser-malaga/?utm_source=chatgpt.com

¹³⁰ Establecen sus artículos 26.1.e) que los animales dispongan de "un alojamiento adecuado a sus necesidades fisiológicas y etológicas", a su vez el art. 26.1.f) prohíbe mantenerlos en espacios inadecuados que impidan su bienestar, y el art. 70 y ss. prevén sanciones por mantener animales en condiciones inadecuadas.

materiales y ambientales necesarias para que sus habitantes puedan realizar su potencial vital en libertad. Desde el enfoque de las capacidades, la dignidad humana no radica en la mera posesión de recursos ni en la percepción subjetiva del bienestar, sino en la posibilidad efectiva de desarrollar aquellas funciones y opciones de vida que cada persona valora. Lo que verdaderamente importa no es tanto lo que uno tiene, sino lo que puede llegar a hacer y ser.

En este marco, las capacidades —entendidas como las oportunidades reales de alcanzar funcionamientos valiosos— constituyen el núcleo del bienestar humano. Tener recursos resulta insuficiente si estos no se traducen en libertades sustantivas que permitan a la persona vivir una vida que tenga razones para valorar. La justicia, por tanto, exige garantizar no solo medios, sino condiciones efectivas para el ejercicio de la libertad y el desarrollo pleno de cada individuo¹³¹. Resulta evidente que una emancipación genuina, en el caso de una persona joven, debe conllevar la posibilidad real de proyectar y formar una familia. Sin embargo, esta expectativa se torna prácticamente inviable en espacios de las dimensiones anunciadas en determinados planes de vivienda, donde el riesgo de hacinamiento es manifiesto. Por ello, conviene abrir una reflexión profunda acerca de qué debe entenderse, en términos materiales y existenciales, por una vivienda verdaderamente habitable para quien inicia un proceso de vida autónoma. Iniciativas como la anteriormente referida considerada parecen inscribirse en las corrientes más profundas de la modernidad tardía, orientadas —aunque sea de modo inadvertido— a consolidar una subjetividad desvinculada, encerrada en su propia autosuficiencia, y a consagrar un horizonte vital en el que la soledad estructural y la renuncia a la procreación se tornan rasgos casi constitutivos de la existencia contemporánea.

En este contexto, resulta pertinente evocar a quien ha sido, sin lugar a dudas, uno de los filósofos más influyentes del siglo XX: Martin Heidegger. Lo haré a través de una de sus obras más concisas, pero no por ello menos decisiva en la configuración del pensamiento contemporáneo: *Bauen, Wohnen, Denken* (Construir, Habitar, Pensar), cuyo impacto permanece como una huella indeleble en la reflexión moderna sobre el habitar.

¹³¹ Sen, A., *Inequality Reexamined*, Oxford University Press, 1992, pág. 9: "Two persons holding the same bundle of primary goods can have very different freedoms to pursue their respective conceptions of the good."

Heidegger se pregunta: “¿Cuál es la situación de habitar en un tiempo tan precario como el nuestro? Por todas partes oímos hablar, y con razón, de la escasez de viviendas. No solo se habla, también se buscan remedios. Se intenta remediar esta necesidad procurando viviendas, promoviendo la construcción de casas, planificando toda la empresa arquitectónica. Pero por muy dura y penosa, por muy grave y peligrosa que sea la falta de viviendas, la auténtica penuria del habitar no consiste simplemente en la ausencia de viviendas. ... La verdadera penuria del habitar consiste en el hecho de que los mortales siempre tienen que volver a buscar la esencia del habitar, de que tienen que aprender primero a habitar... Llevar el habitar a la plenitud de la esencia solo se consigue cuando se construye desde el habitar y se piensa para el habitar.”¹³²

De la lectura del texto de Heidegger se desprende que habitar no consiste simplemente en disponer de un techo o un lugar donde dormir, sino en arraigarse, desplegarse existencialmente y vivir con plenitud. Su crítica apunta a una concepción técnica e instrumental del construir, donde se ha perdido el vínculo originario entre edificación y habitabilidad. Esta desconexión se manifiesta en el hecho de que, hoy en día, muchas viviendas no se construyen para ser habitadas, sino para ser convertidas en inversiones, activos financieros o bienes especulativos¹³³. El resultado: ciudades repletas de viviendas vacías, mientras los precios de compra o alquiler resultan inasumibles para amplios sectores sociales, especialmente la juventud. ¿Estamos construyendo para habitar o para acumular beneficio económico? Heidegger sostiene que los elementos esenciales del habitar incluyen una relación armoniosa con el entorno natural y con los demás seres humanos. Sin embargo, el modelo urbanístico dominante, guiado por la lógica del lucro, ha quebrado esta armonía. Las ciudades se han tornado inhabitables: contaminadas, despersonalizadas, desprovistas de sentido.

¹³² Heidegger, M., *Construir, habitar, pensar*, La Oficina Ediciones, traducción Jesús Adrián, 2ª ed, 2023, págs. 49-51.

¹³³ Carbó Valverde, S. y Rodríguez Fernández, F., “Situación de los mercados de vivienda e hipotecario”, (Carbó Valverde, S. Coord.) *Mercado inmobiliario y política de la vivienda en España*, ed. Funcas, Madrid, 2024, págs. 49-50, señalan que, a pesar del deterioro de la situación económica y la subida de precios, las adquisiciones de viviendas y contratos hipotecarios siguen aumentando lo cual sugiere que una gran parte de los inmuebles están siendo adquiridos por motivo de inversión mayorista no residencial, lo cual no solo está impulsando el aumento de precios, sino que también dificulta aún más el acceso a la vivienda. No obstante, entendemos que estas inversiones suelen concentrarse en zonas concretas, dándose la paradoja de que en la España rural las casas están vacías cuando no abandonadas. La solución ha de pasar por el aumento del parque inmobiliario en las zonas críticas junto a la revaloración social de las zonas rurales.

Recuperar el verdadero significado del habitar implica repensar el diseño urbano desde una lógica del cuidado, la sostenibilidad y la comunidad. La propuesta heideggeriana entraña también una crítica profunda a la idea de progreso: sugiere que hemos perdido la capacidad de pensar con hondura sobre lo que significa vivir bien, sustituyendo las preguntas esenciales por soluciones técnicas superficiales. En este contexto, la solución a la crisis de la vivienda no puede reducirse a construir más, sino que exige preguntarse qué viviendas necesitamos, para qué fin y con qué valores. La juventud no demanda únicamente un lugar físico, sino políticas que reconozcan el habitar como un derecho existencial, no como una aspiración sujeta a las reglas del mercado.

Siguiendo a Heidegger, la solución pasa por un cambio de mentalidad en la juventud: por una nueva forma de concebir el habitar, más consciente y en sintonía con el entorno. Ello implica apostar por una tecnología que, al posibilitar el trabajo en línea, permita elegir un lugar más humano, más armónico con la naturaleza, en el que desplegar un auténtico proyecto vital. El urbanismo que postula Heidegger aboga por una forma de habitar arraigada en la armonía con la naturaleza, el respeto por la tradición histórica y la configuración de espacios auténticamente comunitarios¹³⁴. Su propósito último es el de edificar lugares que otorguen sentido y verdad a la existencia, en coherencia con un modo de vida pleno y significativo. Cuidarse a uno mismo, en este horizonte, implica ante todo cuidar el lugar donde la vida personal y colectiva se despliega¹³⁵. Es, en suma, un gesto de resistencia frente a la intemperie de la modernidad, que ha sumido al ser humano en el desarraigo y el desamparo¹³⁶. Urge, ante todo, asumir con lucidez el desarraigo que impone la era digital, en la que el ser humano deviene pieza de un engranaje que lo instrumentaliza, lo despoja de interioridad y lo precipita hacia el desencanto¹³⁷. Frente a

¹³⁴ Adrián Escudero, J., “Habitar el desarraigo”, estudio publicado como complemento de la obra de Heidegger, *Construir, habitar, pensar*, La Oficina Ediciones, traducción Jesús Adrián, 2ª ed, 2023, pág. 57.

¹³⁵ Como señala Castellanos N. al comentar esta obra de Heidegger: “Habitamos cuando nos cuidamos y somos nosotros mismos”, *El puente donde habitan las mariposas*, ed. El ojo del tiempo, Siruela, Madrid, 2025, pág. 255.

¹³⁶ Heidegger, M., *Carta sobre el humanismo*, Alianza Editorial, 2013 (1ª ed. 1946), pág. 94.

¹³⁷ Leyte Coello, A., compara este desarraigo con la expulsión bíblica del Edén. Sin embargo, tras haber desterrado a los dioses, la humanidad —en su pretendida civilización— habría caído en una forma radical de barbarie, presa de ideologías que la han conducido a guerras de una crueldad antes inconcebible, hasta hacer irrumpir lo verdaderamente inhabitable. “Lo inhabitable” estudio publicado como complemento de la obra de Heidegger, *Construir, habitar, pensar*, La Oficina Ediciones, traducción Jesús Adrián, 2ª ed, 2023, pág. 78.

Tal vez la propuesta de Heidegger consista precisamente en buscar lo habitable desde el propio desarraigo, tras el colapso de una historia errada. No olvidemos que su conferencia *Construir, habitar, pensar* fue

esta deriva, se impone la necesidad de reencontrar un habitar sano: no como mera disposición espacial, sino como una forma de vida deliberadamente elegida, que resista la lógica de la técnica y preserve al individuo del vacío existencial que esta engendra. La contención de la amenaza de una colonización tecnológica total no reside en la negación de la técnica, sino en la apertura a otras posibilidades del ser: en la creación de vínculos regeneradores con la naturaleza y en la recuperación de una actitud contemplativa, serena y arraigada, capaz de sustraernos al vértigo y de devolvernos al ámbito de lo esencial¹³⁸. Las dificultades que tradicionalmente se han asociado al mantenimiento de la población joven en los ámbitos rurales pueden reinterpretarse como un contexto de oportunidad, como ocurre en el caso de los nuevos pobladores¹³⁹.

Ahora bien, para poder alcanzar esta plenitud que proclama Sen como necesaria para la dignidad, también en el habitar, y para poder desplegar el proyecto vital que postula Heidegger vinculándolo a un hogar de calidad, hay que partir de un requisito previo que no suele recogerse en los textos que estudian la problemática habitacional. Es imprescindible impulsar políticas públicas que promuevan empleos estables y de calidad para la juventud, especialmente en las grandes ciudades, donde miles de trabajadores sobreviven en condiciones precarias. Solo así podrá integrarse socialmente a una generación que, de lo contrario, corre el riesgo de caer en el desencanto al constatar que un salario medio resulta insuficiente incluso para su propia subsistencia, y mucho más para sostener a una futura familia¹⁴⁰.

En el contexto del Antropoceno, el ser humano conserva aún la libertad de elegir un modo de vida, aunque ello exija una transformación radical en la forma de concebir las cosas¹⁴¹. Es necesario reencontrarse con la realidad de lo simple, recuperar el vínculo con

pronunciada en 1951, en un mundo todavía estremecido por las ruinas de la guerra.

¹³⁸ Vid. Heidegger M., *¿Qué es la filosofía?* 1956, <https://ministeriodeeducacion.gob.do/docs/biblioteca-virtual/4tXN-heidegger-martin-que-es-la-filosofiapdf.pdf> y *Serenidad* 1959 <https://apuntesfilosoficos.cl/textos/Heidegger%20-%20Serenidad.pdf>

¹³⁹ Puede consultarse: Morales Prieto, E., “Acceso a la vivienda y mantenimiento de la población joven en los espacios rurales”, *Revista de Estudios de Juventud* (ejemplar dedicado a jóvenes y vivienda), núm. 116, 2017, págs. 80 y ss. Autora que subraya cómo los problemas que limitan la capacidad de desarrollo y de mejora en el ámbito rural pueden ser vistos como una oportunidad, poniendo como ejemplo el caso de los nuevos pobladores en el ámbito rural.

¹⁴⁰ En esta línea Asensio, M., “La juventud española: empleo precario y vivienda accesible”, (Carbó Valverde, S. Coord.) *Mercado inmobiliario y política de la vivienda en España*, ed. Funcas, Madrid, 2024.

¹⁴¹ Señala Castellanos N. que, para llegar a esa libertad, que Heidegger llamaba “un claro de ser” ha de realizarse una reconstrucción que exige esfuerzo y que lleva a una transformación a partir de una elección

lo esencial. En esta tarea, cobra pleno sentido comprender la vivienda no solo como un espacio físico, sino como expresión concreta de una forma de vida, encarnación silenciosa de un habitar significativo¹⁴². La perspectiva que aquí se propone es, ante todo, pedagógica y formativa, en tanto que propone desarrollar, ante todo, una orientación educativa: se trata de posibilitar que la juventud desarrolle una nueva cultura, sustentada en una revalorización de las cosas y en la comprensión de la naturaleza como un componente identitario esencial. Esta etiología cultural implica analizar la crisis de la vivienda no como un mero problema económico o técnico, sino como el resultado de una cultura que ha perdido el sentido del “habitar”, ha instrumentalizado la tecnología y ha roto su vínculo con la naturaleza. Eso es una etiología cultural: entender que la raíz del problema está en cómo vivimos, pensamos y valoramos colectivamente.

Ello implicaría aprovechar los aspectos emancipadores de la tecnología —como el trabajo en línea— para propiciar un retorno consciente y voluntario a entornos rurales o a comunidades pequeñas, cohesionadas, donde pueda desplegarse un modo de vida más auténtico. Esta apertura a nuevos horizontes vitales no solo enriquecería la existencia de los jóvenes, sino que contribuiría a mitigar uno de los grandes desafíos contemporáneos: el acceso a la vivienda. En este sentido, el fomento del teletrabajo debería ser concebido como una política social prioritaria, orientada a favorecer un desarrollo más libre, arraigado y sostenible para las nuevas generaciones.

VIII. CONCLUSIONES

1.- La medida más efectiva para garantizar el acceso de la juventud a la vivienda consiste en su reconocimiento como derecho subjetivo exigible ante la administración pública, ya que se trata de la única de las propuestas analizadas que aborda el problema en su raíz. Este reconocimiento, ya presente en las legislaciones autonómicas del País Vasco y de Navarra, podría extenderse al conjunto del Estado español. De hecho, la normativa de dichas comunidades autónomas ofrece un modelo a seguir, permitiendo además que, de forma subsidiaria, este derecho pueda materializarse en ayudas al alquiler

que solo una voluntad entrenada es capaz de hacer. *El puente...* págs. 252-255.

¹⁴² Resumo aquí las ideas que me inspira la lectura de Adrián Escudero J., “Habitar el desarraigo”,..., op. cit., págs. 55-68.

cuando no existan viviendas disponibles para destinar a tal fin. La coyuntura actual resulta favorable: en España, el 75 % de la población es propietaria de su vivienda, lo que constituye una base sólida para afrontar el reto desde una perspectiva presupuestaria, siempre que concurra la voluntad política necesaria.

2.- La otra gran medida que la actual coyuntura exige adoptar con urgencia en España es la ampliación del parque inmobiliario, con el objetivo de incrementar la disponibilidad de viviendas y lograr un mayor equilibrio entre la oferta y la demanda, lo cual debe ir acompañado de un incremento del suelo edificable en los núcleos urbanos. Al mismo tiempo, resulta imprescindible reforzar de manera significativa la oferta de vivienda pública protegida en régimen de alquiler, a fin de dar respuesta efectiva a las necesidades que se derivarían del reconocimiento de este derecho subjetivo, medida que debería venir de la mano de un aumento de la reserva de suelo obligatoria para vivienda protegida (art. 16 TRLSRU), vinculada de forma más estricta a los planes urbanísticos.

3.- En tercer lugar, es imprescindible fomentar el alquiler de vivienda privada mediante, principalmente, incentivos fiscales, así como medidas que faciliten la conversión de locales comerciales en viviendas. Igualmente, se requieren actuaciones que contribuyan a superar la creciente desconfianza entre arrendadores y arrendatarios generada por la legislación vigente, la cual ha provocado, en la práctica, la exclusión de un amplio sector de población considerada “vulnerable” del mercado inmobiliario. Resulta, por tanto, necesario impulsar un marco normativo que garantice un equilibrio entre los derechos y obligaciones de arrendadores y arrendatarios, dotando al sistema de la seguridad jurídica que precisa.

4.- En lo que respecta a las medidas de intervención en el mercado del alquiler que impliquen una restricción significativa de la autonomía de la voluntad, la experiencia de los ciclos económicos registrados en España durante los últimos ciento cincuenta años muestra que, a largo plazo, resultan contraproducentes. Por ello, la prudencia aconseja evitarlas en la medida de lo posible y limitarlas únicamente a situaciones excepcionales, mientras persista el actual déficit de vivienda. Dado que los estudios proyectan que hacia el año 2032 se alcanzará un equilibrio entre la oferta y la demanda, poniendo fin a las tensiones actuales, esa fecha debería considerarse como el horizonte máximo de vigencia estimada para este tipo de medidas.

5.- Junto a estas cuatro conclusiones “principales” para facilitar el acceso de la juventud a la vivienda, conviene añadir otras consideraciones que pueden contribuir de manera decisiva a dicho objetivo. En primer lugar, debe partirse de la premisa de que la carencia de vivienda obedece a un conjunto complejo de factores, lo que impide recurrir a explicaciones simplistas. En este sentido, responsabilizar exclusivamente al turismo y estigmatizar la vivienda turística como causa principal de la escasez constituye una visión reduccionista que, además, oculta las verdaderas causas estructurales del problema.

Entre estas causas destacan, por un lado, el encarecimiento de las materias primas en un contexto de crisis económica global, que ha afectado a muchas grandes economías ralentizando su crecimiento o incluso llevándolas a la recesión. Ello ha generado un incremento notable de los costes de construcción, con la consiguiente repercusión en el precio final de la vivienda. Por otro lado, debe tenerse en cuenta el significativo aumento de la población migrante en España durante los últimos años. Se trata, en su mayoría, de personas en edad laboral que están desempeñando un papel esencial para garantizar el necesario relevo generacional. Sin embargo, esta dinámica también conlleva un incremento sustancial de la demanda de vivienda.

6.- En todo caso, muchas de las medidas de fomento del acceso a la vivienda examinadas en este trabajo, aunque valiosas, dependen de los presupuestos anuales de los distintos niveles de la administración (Estado, comunidades autónomas, entidades locales), por lo que su efectividad es limitada: solo alcanzan a un número reducido de beneficiarios y cesan cuando se agotan los fondos. En consecuencia, su impacto práctico es parcial y, por sí solas, resultan insuficientes para garantizar de forma generalizada el acceso a la vivienda.

7.- Finalmente, una política educacional que promueva el arraigo, el respeto por la naturaleza y el uso emancipador de la tecnología podría abrir a la juventud nuevas formas de habitar más humanas y sostenibles. Apostar por el teletrabajo y el retorno a comunidades cohesionadas no solo enriquece la vida individual, sino que ofrece una vía concreta para afrontar el reto estructural de la vivienda. Si bien, no podemos exigir este esfuerzo a la juventud sin, simultáneamente, ofrecerle políticas sociales que fomenten un empleo digno y sostenible con salarios suficientes para poder acceder a una vivienda de calidad.

IX. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Adrián Escudero, J., “Habitar el desarraigo”, estudio publicado como complemento de la obra de Heidegger, *Construir, habitar, pensar*, La Oficina Ediciones, traducción Jesús Adrián, 2ª ed, 2023.

Ahern, K.R., y Giacoletti, M., “Robbing Peter to Pay Paul? *The Redistribution of Wealth Caused by Rent Control*”, 2022.

Alguacil Denche, A., “Jóvenes buscan piso. La distopía del acceso a la vivienda”, *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 116, 2017.

Alguacil Denche, A., “Revisando el acceso a la vivienda de la juventud española”, *INGURUAK*, núm. 62, 2017.

Alonso Pérez, M. T., “La función social como elemento delimitador del contenido del derecho de propiedad de la vivienda”, *XXIII Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil El Derecho Civil y la Vivienda*, Universidad de Burgos, 2025.

Arruñada, B., “Comentario a las nuevas regulaciones del alquiler”, *Apuntes. Fedea*, 2022/12, 2022.

Asensio, M., “La juventud española: empleo precario y vivienda accesible”, en AA.VV. (Carbó Valverde, S. Coord.), *Mercado inmobiliario y política de la vivienda en España*, ed. Funcas, Madrid, 2024.

Blanco Miguel, P., Borrego Alés, Y. y Chaves Montero, A., “Política de vivienda y jóvenes andaluces. Estudio y valoración del bono alquiler joven”, *Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social*, Vol. 2, 2023.

Carbó Valverde, S. y Rodríguez Fernández, F., “Situación de los mercados de vivienda e hipotecario”, en AA.VV. (Carbó Valverde, S. Coord.) *Mercado inmobiliario y política de la vivienda en España*, ed. Funcas, Madrid, 2024.

Castellanos, N., *El puente donde habitan las mariposas*, ed. El ojo del tiempo. Siruela, Madrid, 2025.

Cervilla Garzón, M. D., en “El principio de igualdad y no discriminación en el contrato de arrendamiento de vivienda”, *XXIII Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil El Derecho Civil y la Vivienda*, Universidad de Burgos, 2025.

De Torres Perea, J. M., “Los derechos y deberes del ciudadano en relación con la vivienda”, en AA.VV. (Gálvez Criado, A., Dir.) *Aspectos civiles y procesales de la Ley de vivienda*, ed. Tirant lo Blanch, 2024.

De Villota Marcos, J., “Fiscalidad de la vivienda”, en AA.VV. (Carbó Valverde, S. Coord.) *Mercado inmobiliario y política de la vivienda en España*, ed. Funcas, Madrid, 2024.

Diamond, R., Mcquade, T. y Qian, F., “The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco”, *National Bureau Of Economic Research NBER working paper series*, working paper 24181, 2018.

Díez Soto, C. M., “Propuestas de reforma de la legislación vigente en materia de arrendamiento de viviendas”, *XXIII Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil El Derecho Civil y la Vivienda*, Universidad de Burgos, 2025.

Echaves García, A., “El difícil acceso de los jóvenes al mercado de vivienda en España: precios, regímenes de tenencia y esfuerzos”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Ediciones Complutense, núm. 35 (1), 2017.

Echaves, A. y Echaves, C., “Vivienda protegida en alquiler y oportunidades de emancipación residencial en España. Aproximación metodológica por provincias”, *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 101, 2024.

Ezquiaga, I., “25 años de crédito y vivienda: un modelo residencial en cuestión”, en AA.VV. (Carbó Valverde, S. Coord.) *Mercado inmobiliario y política de la vivienda en España*, ed. Funcas, Madrid, 2024.

Gálvez Criado, A., “Los límites impuestos a las facultades de uso y disfrute de los propietarios para luchar contra la escasez de vivienda disponible en alquiler en España”, *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, núm. 19, 2023.

Gavara De Cara, J. C., “El derecho a la vivienda: un terrible derecho. Problemática de su dimensión objetiva en la Ley por el Derecho a la Vivienda”, *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 119, 2024.

Heidegger, M., *Carta sobre el humanismo*, Alianza Editorial, 2013 (1ªed. 1946).

Heidegger, M., *Construir, habitar, pensar*, La Oficina Ediciones, traducción Jesús Adrián, 2ª ed, 2023.

Lambea Llop, N., *La gestión de la vivienda social en clave europea*, Editorial Tirant lo Blanch, 2022.

Leyte Coello, A., “Lo inhabitable” estudio publicado como complemento de la obra de Martin Heidegger, en AA.VV., *Construir, habitar, pensar*, La Oficina Ediciones, traducción Jesús Adrián, 2ª ed, 2023.

Mas Badía, Mª. D., *¿Una habitación propia? Arrendamiento y propiedad en la Ley por el derecho a la vivienda*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2024.

Mazorra, Á., “El problema de la vivienda en la España actual. Desafíos, reflexiones y propuestas políticas para un bien de uso esencial”, *Documentación Social*, 2023.
<https://documentacionsocial.es/contenidos/a-fondo/el-problema-de-la-vivienda-en-la-espanaactual-desafios-reflexiones-y-propuestas-politicas-para-un-bien-de-uso-esencial/>

Montés Penadés, V. L., “Comentario al artículo 348 del Código civil”, en AA.VV. *Comentario del Código civil*, Tomo I, edit. por el Ministerio de Justicia, Madrid, 1991.

Montoriol Garriga, J., García Arenas, J. y Mestres Domènech, J., “Encuesta financiera de las familias. España no es un país para jóvenes”, *Informe Mensual La Caixa, Dossier. Unidad en la diversidad. Los desafíos económicos de Europa*, 2024. Disponible en: https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2024/06/04/34454/im06_24-07-ee-focus-7-es_1.pdf (Visto el 5 de junio de 2025).

Morales Prieto, E., “Acceso a la vivienda y mantenimiento de la población joven en los espacios rurales”, *Revista de Estudios de Juventud* (ejemplar dedicado a jóvenes y vivienda), núm. 116, 2017.

Moreno Torres, M. L., “El contrato de cesión de uso de vivienda Turística”, ed. APDC, *en prensa*.

Nasarre Aznar, S., “Las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda: La propiedad compartida y la propiedad temporal diez años después”, *XXIII Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil El Derecho Civil y la Vivienda*, Universidad de Burgos, 2025.

Nasarre Aznar, S., “Llueve sobre mojado: el problema del acceso a la vivienda en un contexto de pandemia”, *DPCE*, núm. 37, 2020.

Pareja-Eastaway, M. y Sánchez, M. T., “El sistema de vivienda en España y el papel de las políticas: ¿qué falta por resolver?”, *Cuadernos económicos de ICE*, núm. 90, 2015.

Rodríguez Chacón, T., “La incidencia de la Ley por el derecho de la vivienda en la regulación del arrendamiento de vivienda”, *XXIII Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil El Derecho Civil y la Vivienda*, Universidad de Burgos, 2025.

Sambricio, C., “La vivienda española en los años 50”, *Sección II El debate sobre la vivienda*, 2000.

Sen, A., *Inequality Reexamined*, Oxford University Press, 1992.

Thomschke, L., “Distributional Price Effects of Rent Controls in Berlin: When Expectation Meets Reality”, *CAWM Discussion Paper*, 89, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 2016.

Torres Riesco, J., “SAREB y la aplicación del principio de sostenibilidad y utilidad social. En La colaboración público-privada y el reto de la vivienda”, *La colaboración público-privada y el reto de la vivienda. Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2023, Revista del Instituto de Estudios Económicos IEE*, núm. 1, 2024.

Torres, R., “El acceso de los jóvenes a la vivienda”, en AA.VV. (Carbó Valverde, S. coord.) *Mercado Inmobiliario y política de la vivienda en España*, ed. Funcas, Estudios de la Fundación, serie economía y sociedad, Madrid, 2024.

Trilla Bellart, C., “La colaboración público-privada y su magnitud para el aumento de la eficiencia del gasto público en el sector de la vivienda en España”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos* (Ejemplar dedicado a la colaboración público-privada y el reto de la vivienda. Índice Internacional de Derechos de Propiedad), 2023.

Zaragoza, A. e Ibañez, R., “Previsiones sobre la demanda de vivienda residencial en España para los próximos años”, en AA.VV. (Carbó Valverde, S. coord.), *Mercado Inmobiliario y política de la vivienda en España*, ed. Funcas, Estudios de la Fundación, serie economía y sociedad, Madrid, 2024.

Capítulo 13

Cómo puede ayudar la obligación legal de alimentos de los progenitores a la emancipación o vida independiente de los jóvenes en España

ANTONIO GÁLVEZ CRIADO

Profesor Titular de Derecho Civil

Universidad de Málaga

SUMARIO: I. ALGUNAS PRECISIONES TERMINOLÓGICAS Y SOBRE EL OBJETO DE ESTUDIO. II. LA IMPORTANCIA DE LOS DATOS QUE APORTAN ALGUNOS ESTUDIOS ESTADÍSTICOS Y SOCIODEMOGRÁFICOS SOBRE LAS DIFICULTADES DE LOS JÓVENES ESPAÑOLES DE VIVIR DE FORMA INDEPENDIENTE. 1. Situación general. 2. La prolongación de los estudios por parte de los jóvenes españoles. 3. Las dificultades en el acceso al empleo y las condiciones laborales. 4. El mercado de la vivienda y las dificultades de los jóvenes para acceder a una vivienda digna. 5. Conclusiones sobre los datos estadísticos y sociológicos. III. EL PRIMER OBSTÁCULO: EL PROBLEMÁTICO ARTÍCULO 149 DEL CÓDIGO CIVIL Y SU INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL. 1. El origen de la cuestión. 2. La línea jurisprudencial que “castiga” a los hijos mayores de edad dependientes económicamente que deciden emanciparse privándoles de alimentos. 3. La línea jurisprudencial minoritaria que reconoce pensiones alimenticias dinerarias a favor de los hijos mayores de edad dependientes económicamente que deciden vivir de forma independiente. 4. Algunas conclusiones sobre la jurisprudencia analizada. IV. EL DERECHO DE ALIMENTOS DE LOS HIJOS MAYORES DE EDAD QUE SE EMANCIPAN Y CUYAS PENSIONES ALIMENTICIAS SE HABÍAN ESTABLECIDO CON ANTERIORIDAD EN UN PROCESO JUDICIAL. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DEL ART. 93.2.º CC. 1. Planteamiento general. 2. Ejemplos jurisprudenciales que evidencian el problema para los jóvenes y que apuntan algunas posibles soluciones con la regulación actual. 3. La solución idónea: el derecho de los hijos mayores de edad a intervenir en los procesos judiciales donde se decidan las medidas que les afecten y a recibir directamente las pensiones alimenticias. V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA DE LA SITUACIÓN DE LOS HIJOS MAYORES EMANCIPADOS DEPENDIENTES ECONÓMICAMENTE. VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. ALGUNAS PRECISIONES TERMINOLÓGICAS Y SOBRE EL OBJETO DE ESTUDIO

Aunque pueda ser una cuestión discutible, suele entenderse por persona joven aquella cuya edad se sitúa en el intervalo de tiempo comprendido entre el fin de la enseñanza

obligatoria, que en nuestro país está en los 16 años, y los 29, siguiendo el criterio del Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España (CJE)¹. Sin embargo, nuestro estudio se centrará en el análisis de ciertos aspectos de la obligación legal de alimentos entre progenitores e hijos regulada dentro de los alimentos entre parientes de los arts. 142 y ss. de nuestro Código Civil (CC) y se referirá exclusivamente a los hijos mayores de edad entre 18 y 29 años que viven de forma independiente, pero son dependientes económicamente. Resulta oportuno aclarar, por tanto, que el término “emancipación” será empleado aquí como sinónimo de vida independiente y no en su significado jurídico-técnico².

Mediante las normas de Derecho privado que constituyen los arts. 142 y ss. del CC el legislador establece un derecho/deber recíproco entre ciertos familiares para que las personas allí enumeradas puedan así proveerse entre sí de los medios para cubrir sus necesidades vitales y poder llevar una vida digna³, cuando este objetivo no pueda lograrse por ellos mismos o a través de las prestaciones que el Derecho público puede poner a su disposición.

Por lo que se refiere a la obligación legal alimentos de los progenitores respecto a sus hijos mayores de edad, debe tenerse en cuenta que esta regulación no establece un límite máximo a partir del cual esta obligación quede extinguida, sino que se prolonga tras la mayoría de edad hasta que los hijos alcancen su independencia económica, salvo que concurra alguna causa legal de extinción.

De varios preceptos de la regulación legal (arts. 142, 150 y 152 básicamente) podemos concluir que los presupuestos de la obligación legal de alimentos son básicamente tres: a) la capacidad económica del obligado a prestar alimentos o alimentante; b) la necesidad de alimentos por parte de quien tiene derecho a recibirlos o alimentista; c) que dicha

¹ Puede encontrarse amplia información en: <https://www.cje.org/>.

² En términos jurídicos, la emancipación es una situación formal que debe inscribirse en el Registro Civil y en la que pueden encontrarse aquellos menores de edad y mayores de 16 años que, en virtud de una serie de causas y formalidades, anticipan su mayoría de edad y se les reconoce, como regla, la misma capacidad que a los mayores de edad para realizar válidamente actos y negocios jurídicos por sí mismos (capacidad de obrar). El derecho de alimentos que puedan ostentar frente a sus progenitores se rige también por los arts. 142 y ss. CC.

³ Ribot Igualada, J., “El fundamento de la obligación legal de alimentos entre parientes”, *Anuario de Derecho Civil*, 1998-III, págs. 1108-1110.

Debe tenerse en cuenta la amplitud del concepto “alimentos” conforme al art. 142 CC: sustento, habitación, vestido, asistencia médica, educación e instrucción y gastos de embarazo y parto.

necesidad no provenga de causa imputable al propio alimentista. Por ello, los alimentos serán proporcionales “al caudal o medios de quien los da y a las necesidades de quien los recibe” (art. 146 CC).

En nuestro caso, debemos tener en cuenta dos causas específicas de las citadas en el art. 148 CC que pueden provocar su cese o extinción:

“(…) 3.º Cuando el alimentista pueda ejercer un oficio, profesión o industria, o haya adquirido un destino o mejorado de fortuna, de suerte que no le sea necesaria la pensión alimenticia para su subsistencia.

(…) 5.º Cuando el alimentista sea descendiente del obligado a dar alimentos, y la necesidad de aquél provenga de mala conducta o de falta de aplicación al trabajo, mientras subsista esta causa”.

En conclusión, los hijos jóvenes que hayan abandonado el hogar familiar y vivan de forma independiente respecto a sus progenitores tendrán derecho a ser alimentados por estos hasta que alcancen su independencia económica o no la hayan alcanzado por causa a ellos imputable.

Resulta pertinente realizar algunas aclaraciones finales respecto a la obligación legal de alimentos. La primera es que se trata de una obligación recíproca entre parientes (incluye entre sí a ascendientes, descendientes y cónyuges y, con una extensión más limitada, a hermanos). Por tanto, también en el caso de progenitores e hijos la obligación es recíproca, aunque nosotros solo estudiaremos la relativa a los primeros respecto a los segundos⁴.

La segunda aclaración importante es que la regulación de los arts. 142 y ss. CC no se aplica a los alimentos debidos a los hijos menores de edad sujetos a patria potestad. En este caso, la obligación es un efecto de la filiación y tiene unos presupuestos y alcance muy distintos de los establecidos en los preceptos antes citados. Tanto es así que en

⁴ En efecto, la doctrina suele coincidir en los caracteres de esta obligación como legal, patrimonial, familiar, recíproca, mancomunada y divisible y personalísima: ampliamente, Cobacho Gómez, J. A., *La deuda alimenticia*, Montecorvo, Madrid, 1990, págs. 25-33; Martínez Rodríguez, N., *La obligación legal de alimentos entre parientes*, La Ley, Madrid, 2002, págs. 145 y ss.; Marín García de Leonardo, T., *Régimen jurídico de alimentos de hijos de edad (Estudio del art. 93.2 del Cc*, Tirant lo Blanch, Valencia 1999, págs. 25 y ss.; Padial Albás, A., *La obligación de alimentos entre parientes*, Bosch, Barcelona, 1997, págs. 121 y ss.; Moreno-Torres Herrera, M. L., *Las obligaciones de mantenimiento entre familiares*, Dykinson, Madrid, 2013, págs. 4-6; Abad Arenas, E., “Reclamación de alimentos en favor de hijos mayores de edad y emancipados. Revisión de su régimen jurídico, requisitos y extinción de la obligación legal”, *Revista de Derecho UNED*, núm. 12, 2013, págs. 24-41.

entonces no se habla técnicamente de obligación de alimentos en sentido estricto, sino de un deber de mantenimiento mucho más amplio que implica el derecho de los hijos a disfrutar del nivel de vida de sus padres y no simplemente a obtener la satisfacción de las necesidades vitales citadas en el art. 142 CC⁵.

Por último y aunque solo entraremos en ello de forma puntual, debe decirse que el sostenimiento económico de los hijos a través de la obligación de mantenimiento o de alimentos según los casos, se cumple mediante lo que se denomina deber de contribuir a los gastos comunes derivados de la convivencia familiar (generalmente denominados “cargas familiares”). Cuando existe convivencia familiar entre progenitores e hijos – generalmente entendida esta en sentido muy amplio–, los deberes de mantenimiento y de alimentos hacia los hijos se cumplen generalmente a través de la contribución a los gastos y necesidades comunes que tal convivencia genera, tanto con bienes como con trabajo y dedicación.

II. LA IMPORTANCIA DE LOS DATOS QUE APORTAN ALGUNOS ESTUDIOS ESTADÍSTICOS Y SOCIODEMOGRÁFICOS SOBRE LAS DIFICULTADES DE LOS JÓVENES ESPAÑOLES DE VIVIR DE FORMA INDEPENDIENTE

1. Situación general

Hemos acotado subjetivamente nuestro objeto de estudio a los jóvenes entre 18 y 29 años, esto es, nacidos entre 1996 y 2007. Comprenden básicamente la llamada generación Z, esto es, jóvenes nacidos entre 1997 y 2010 y que se caracterizan por ser nativos digitales. No obstante, este intervalo abarca el año 1996, que suele incluirse en la denominada generación Y o *millennials* (los nacidos entre 1981 y 1996, esto es, de 44 a 29 años). Esta generación Y también resulta de interés, porque una buena parte de los estudios estadísticos y sociológicos disponibles la incluyen y porque las dificultades de estos jóvenes para lograr su independencia económica respecto a sus progenitores se

⁵ Las diferencias entre ambas son importantes en cuanto a fuentes, presupuestos o contenido: Beltrán de Heredia de Onís, P., *La obligación legal de alimentos entre parientes*, Universidad de Salamanca, 1958, págs. 15-18; Marín García de Leonardo, *Régimen jurídico...*, cit., págs. 19-22; Padial Albás, *La obligación...*, cit., págs. 30-37; Bustos Moreno, Y. B., *El mantenimiento de la familia en las situaciones de crisis matrimonial*, Dykinson, Madrid, 2002, págs. 144-145.

mantienen en la generación Z, que la viene sufriendo incluso con más virulencia.

Los datos más actualizados sobre emancipación (vida independiente) de los jóvenes con los que contamos proceden del Observatorio de Emancipación del CJE y se corresponden al primer y segundo semestre de 2024. Muestran una tasa de emancipación, respectivamente, del 14,8% y el 15,2% y supone la peor tasa desde que se iniciaron estos registros por parte del Consejo en 2006. Y según datos de Eurostat de 2023, la edad media de emancipación era de 30,4 años en España, muy por debajo de la media europea (26,3 años) y muy lejos de países como Dinamarca y Suecia (21,8 años).

Una de las consecuencias de esta emancipación tan tardía de los jóvenes es que estos tienen los hijos más tarde y tienen menos hijos, reduciéndose la tasa de natalidad. En realidad, se observa un alineamiento entre el retraso de la emancipación, el retraso de la edad de matrimonio (nupcialidad) y el retraso de la maternidad. Este dato, unido a la mayor longevidad provoca también que el peso de los jóvenes en la población española cada vez sea menor: el 17,2% en 2021 frente al 29% en 1991. Lo mismo se observa entre la población activa: el 15,7% frente al 34,6% respectivamente.

¿Por qué está ocurriendo esto con los jóvenes españoles? Múltiples estudios e investigaciones estadísticas y sociológicas apuntan en la misma dirección y suelen señalar tres causas principales: la prolongación de los estudios por parte de los jóvenes, las condiciones laborales y las dificultades para acceder a una vivienda. Para empezar, se cuenta con datos interesantes que afectan a los jóvenes en diversas encuestas realizadas por el INE y a las que se hará frecuente referencia en adelante. Sin embargo y a nuestros efectos, nos han parecido especialmente útiles los análisis y resultados recogidos en dos estudios concretos: en primer lugar, el estudio de 2023 titulado “Presente y futuro de la juventud en España” de la Fundación BBVA y, por otro lado, el estudio del CJE de 2025 “Un problema como una casa. Informe sobre las condiciones de la juventud emancipada en España”⁶.

⁶ Pérez García, F. (Dir.), *Presente y futuro de la juventud en España*, Fundación BBVA, 2023, págs. 1-323 (en: https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2024/01/DE_2023_presente-y-futuro-de-la-juventud-en-espana.pdf); Díaz Grano de Oro, R./ Mejía Leiva, M. (Coords.), *Un problema como una casa. Informe sobre las condiciones de la juventud emancipada en España*, CJE, 2025, págs. 1-28 (en: https://drive.google.com/file/d/1ip4AxFBp_oCccZL01g52hTQtADRI_TW/view).

2. La prolongación de los estudios por parte de los jóvenes españoles

Resulta evidente que los jóvenes españoles prolongan generalmente sus estudios más allá de la enseñanza obligatoria (16 años) y de la mayoría de edad. Por ello, resulta lógico que la tasa de emancipación sea muy reducida en la población menor de 25 años, que suele ser la edad de finalización de los estudios superiores, de manera que las mayores tasas se concentran en los jóvenes de 25 a 29 años. Así lo refleja la Encuesta de Población Activa (EPA) de 2024, que muestra una tasa de emancipación del 1,2% en los jóvenes de entre 16 y 19 años, el 10% entre jóvenes de 20 a 24 años y el 40,8% cuando los jóvenes cuentan con entre 25 y 29 años. Corrobora estos datos la Encuesta de Variaciones Residenciales (EVR), según la cual la mayor tasa de cambio de residencia entre jóvenes se produce también en el intervalo entre 25 a 29 años.

Además, debe decirse que la formación y cualificación de los jóvenes es una variable determinante de la tasa de emancipación de los jóvenes (la EPA lo demuestra) y también determina en buena medida sus condiciones de vida: más edad, más formación y más cualificación da como resultado mejores empleos y entre los de más de 25 años casi el 39% cuenta con un empleo cualificado⁷. Esto quiere decir que los estudios superiores y la cualificación sigue funcionando en España como una buena parte del “ascensor social intergeneracional” y es una de las variables más importantes, mucho más que la riqueza y origen familiares, que determinará las condiciones de vida de los jóvenes españoles⁸.

Así las cosas, parece razonable apoyar especialmente la emancipación de los jóvenes a partir de los 25-26, en la línea de la media europea que señalaba Eurostat, de manera que muchas de las consideraciones que posteriormente se realizarán sobre la obligación de alimentos de los progenitores, se hará pensando en este colectivo específico de jóvenes. Sin duda que estos necesitan apoyo público en este objetivo, pero creemos que también precisan el apoyo económico temporal de sus progenitores, cuya regulación legal presenta algunos inconvenientes que deben ser corregidos.

⁷ Pérez García, *Presente y futuro...*, cit., pág. 93.

⁸ Pérez García, *Presente y futuro...*, cit., págs. 248 y ss.

3. Las dificultades en el acceso al empleo y las condiciones laborales

Otro claro condicionante de la tasa de emancipación lo constituye el acceso al empleo y las inestables condiciones laborales a las que se enfrentan los jóvenes españoles. Por ejemplo, el dato de la EPA de 2018 es demoledor: el 62% de los jóvenes con contrato indefinido ha abandonado el hogar familiar frente al 38% de los que cuentan con un contrato temporal.

Esta situación se analiza detenidamente en el capítulo 2 del estudio de la Fundación BBVA antes citado, que dibuja un panorama general ya conocido: dificultades para encontrar trabajo, precariedad en los contratos, altas tasas de temporalidad y trabajo a tiempo parcial y salarios bajos, que están llevando a una situación estructural de vulnerabilidad y riesgo de pobreza de los jóvenes. De hecho, la EPA del primer trimestre de 2025 señala una tasa de paro juvenil del 27,7% entre los menores de 25 años y del 26,5% entre los menores de 30.

Otra de las características tradicionales del mercado laboral español son los bajos salarios. Según la Encuesta Anual de Estructura Salarial (EAES) de 2023, el salario medio anual bruto a jornada completa fue de 28.049,94 euros, aunque con las ya conocidas diferencias según sexo. Sin embargo, el salario más frecuente se sitúa entre 15.000-16.000 euros y uno de cada cuatro asalariados españoles (el 25,6%) cuenta con un salario entre 14.000 y 20.000 euros.

Por grupo de edades, los menores de 20 años cuentan con un salario anual medio bruto de 11.313,36 euros, los comprendidos entre 20 y 24 años de 15.364,17 euros y los jóvenes entre 25 y 29 años de 21.039,12 euros. Estos son los ingresos propios con los que cuentan los jóvenes emancipados para cubrir buena parte de sus necesidades vitales en nuestro país. La otra fuente básica de ingresos procede de la ayuda de las familias, tanto dineraria como mediante la cesión gratuita del uso de viviendas o de medios de transporte.

Por su parte, las ayudas públicas no suponen una gran fuente de ingresos para los jóvenes. Según datos de 2018, en los hogares con jóvenes como sustentadores, el importe medio de las prestaciones recibidas fue de 4.200 euros y, restando los impuestos pagados (7.680 euros), arroja un saldo negativo de -3.480 euros. Como era previsible, la principal

prestación pública que reciben los jóvenes es la prestación por desempleo⁹.

4. El mercado de la vivienda y las dificultades de los jóvenes para acceder a una vivienda digna

La Encuesta de Presupuestos Familiares de 2024 establece que el gasto medio por hogar en España fue de 34.044 euros, mientras que el gasto medio por persona fue de 13.626. Los hogares con menor gasto fueron los formados por una persona sola de 65 años o más (con 22.081 euros), seguidos de los formados por una persona sola de menos de 65 años (22.226 euros), aunque los datos no se discriminan por edad.

De este gasto familiar medio, resulta esclarecedor saber que el 60% se concentra en tres partidas principales: Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles (11.029 euros; el 32,4% del gasto), Alimentos y bebidas no alcohólicas (5.391 euros; el 15,8% del presupuesto) y Transporte (3.877 euros, el 11,4% del presupuesto).

Si comparamos los datos del gasto medio del hogar formado por una persona sola en torno a los 22.000 euros y los salarios brutos más frecuentes en España (entre 15.000 y 20.000 euros) se entiende la precariedad económica en la que puede encontrarse una persona joven que decide emanciparse en solitario en nuestro país. Es evidente que necesita del apoyo familiar y público para cubrir sus gastos vitales más esenciales, sobre todo en los primeros años. El estudio antes citado del CJE revela que la principal fuente de ingresos de los jóvenes emancipados en España son las rentas del trabajo, seguida de la ayuda familiar (el 17,2% de sus ingresos) y, por último, las becas y ayudas públicas (el 6,6%)¹⁰.

La vivienda constituye el más costoso con diferencia de los gastos que tienen que afrontar. Los datos del primer y segundo semestre de 2024 procedentes del Observatorio de Emancipación del CJE resultan similares a los anteriores. Así, a finales de 2024, el coste medio de alquilar una vivienda en España se situó en 1.080 euros mensuales y el de una habitación en 380 euros, a los que hay que sumar casi 120 euros mensuales en el coste de los suministros. Frente a ello, el salario medio mensual de una persona joven se situó

⁹ Pérez García, *Presente y futuro...*, cit., págs. 164-165.

¹⁰ Díaz Grano de Oro/ Mejía Leiva, *Un problema...*, cit., pág. 15.

en 1.170,54 euros. En cuanto a la vivienda en propiedad y según datos del Observatorio la situación no es mejor, pues el precio medio de compraventa de una vivienda alcanzó la cifra de 197.210 euros, de manera que una persona joven debía dedicar íntegramente el salario de catorce años para acceder a su propiedad, y el desembolso inicial necesario para su adquisición (59.163 euros) supone cuatro años completos de sueldo.

La situación de la vivienda es tal que resulta demoledor el dato para un joven que se hubiere emancipado en 2024 a los 25 años: si lo hubiera hecho con 18 años (en 2017) el alquiler inicial de una vivienda completa hubiera sido unos 400 euros más barato. En efecto, en 2017 el precio medio de alquiler se situaba por encima de 8 euros el metro cuadrado (algo más de 640 euros para una vivienda tipo de 80 metros), mientras que en 2024 ha superado los 13 euros el metro (algo más de 1040 euros), lo que supone un incremento de más del 60%. Los salarios no han seguido el mismo ritmo ni de lejos, de ahí que cuanto más tarde se emancipan los jóvenes, mayor es relativamente la dificultad para acceder a la vivienda.

Lógicamente, las cuentas no salen para los jóvenes y esta barrera económica que constituye el mercado de la vivienda retrasa la independencia residencial y prolonga la permanencia en el hogar familiar. Según datos de 2020, se estima que el 50% de los jóvenes emancipados viven de alquiler, el 30% lo hacen en una vivienda de su propiedad y el 20% restante en algún régimen de cesión gratuita, generalmente procedente de sus familiares¹¹.

Ante esta situación, la mayor parte de ellos se ven obligados a compartir una vivienda (bien una vivienda completa, bien por habitaciones). De hecho, el 87% de los jóvenes españoles comparte vivienda, frente al 13% que vive en solitario. Además de ello y con el claro objetivo de dividir gastos, se ven obligados a compartir la vivienda con más personas cada vez: el 42,4% lo hace con tres o cuatro personas, sobre el 37,9 lo hace con dos personas y el 6,7% con más de cuatro personas¹².

Un dato muy relevante es el presupuesto mínimo que se estima necesario hoy en día para que una persona joven pueda emanciparse compartiendo vivienda. Aunque puede

¹¹ Pérez García, *Presente y futuro...*, cit., pág. 135.

¹² Díaz Grano de Oro/ Mejía Leiva, *Un problema...*, cit., págs. 10-11.

variar bastante de unas localidades a otras, generalmente se estima en torno a los 700-800 euros mensuales simplemente para poder sobrevivir, sin contar ocio o imprevistos. Además, debe contarse con un ahorro previo para hacer frente a los gastos iniciales (principalmente, el pago de la posible comisión inmobiliaria, la primera mensualidad de alquiler, la fianza y otras posibles garantías adicionales exigidas por el arrendador).

5. Conclusiones sobre los datos estadísticos y sociológicos

Los datos recogidos demuestran que los jóvenes precisan, sobre todo en esos momentos iniciales de la emancipación y hasta alcanzar independencia económica del apoyo familiar, especialmente de sus progenitores, que están obligados a prestarles alimentos para contribuir a cubrir sus necesidades vitales si cuentan con capacidad económica para ello. Con estos datos debe decirse que la decisión de los jóvenes españoles de emanciparse, que suele producirse a partir de los 25-26 años, es una decisión valiente y arriesgada y hasta penosa para ellos, que merece ser apoyada por entidades públicas y por los propios progenitores.

Por ello, no puede compartirse el criterio del art. 69 del Código de Derecho Foral de Aragón, que establece la obligación de los progenitores de seguir prestando alimentos a los hijos cuando alcancen la mayoría de edad, pero dicho deber cesa al cumplir estos los 26 años. Es el mismo criterio que ha adoptado la Propuesta de CC de 2018 de la Asociación de Profesoras y Profesores de Derecho Civil (APPDC, arts. 240-1.3 y 219-16) y que esperemos sea corregido en el futuro. En estos casos y más allá de esa edad, los hijos deberán iniciar un proceso judicial contra sus progenitores reclamando alimentos y probando su necesidad.

Tampoco son fácilmente entendibles hoy en día algunas resoluciones judiciales, ciertamente antiguas pero cuya doctrina se ha mantenido, que resuelven reclamaciones alimenticias frente a sus progenitores de hijos que pretenden vivir independientemente de estos y que son tratados injustamente por los tribunales, como si emprender la emancipación del hogar familiar fuera una decisión caprichosa y cómoda hoy en día. Ello hay que ponerlo también en relación con algunos aspectos problemáticos y poco acordes a esta realidad social descrita de la regulación legal de los alimentos entre parientes de

los arts. 142 y ss. CC.

III. EL PRIMER OBSTÁCULO: EL PROBLEMÁTICO ARTÍCULO 149 DEL CÓDIGO CIVIL Y SU INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL

1. El origen de la cuestión

El párrafo primero del art. 149 CC establece que “el obligado a prestar alimentos podrá, a su elección, satisfacerlos, o pagando la pensión que se fije, o recibiendo y manteniendo en su propia casa al que tiene derecho a ellos”. Para un joven que pretende emanciparse, el precepto puede ser un problema cuando sus progenitores decidan ejercitar esta facultad y optar por prestarle alimentos no en forma monetaria (mediante una pensión alimenticia), sino en forma específica o “in natura”, esto es, manteniéndolo en su casa.

Existe acuerdo en que la norma es una concreción del llamado principio “favor debitoris”, pues su finalidad es hacer menos gravoso el cumplimiento de la obligación de los alimentantes, los progenitores en este caso¹³. Entiende Moreno-Torres Herrera que se trata de una solución razonable a primera vista, pues “con ella se estaría tutelando un interés del deudor, dado que la prestación es menos gravosa para él si atiende al alimentista en su propia casa. Sin embargo, el legislador no impone la solución al deudor –pese a considerar que le resulta más conveniente desde una óptica estrictamente económica– por una razón: porque dicha modalidad de cumplimiento, la llamada prestación in natura, tiene costes bastante relevantes en su esfera personal. De ahí que le permita elegir”¹⁴.

La facultad que reconoce el art. 149 CC al alimentante lo es entre dos opciones: bien abonar una pensión periódica, bien acoger al alimentista en su casa y procurarle así alimentos “in natura”. No se ha previsto, en principio, que la prestación de alimentos se lleve a cabo mediante la cesión gratuita de bienes (una vivienda, por ejemplo) al alimentista, cuando conocemos por los datos estadísticos que este es precisamente el régimen de tenencia de la vivienda en el 20% de los casos de los hijos emancipados. Por

¹³ Así y entre otros, Martínez Rodríguez, *La obligación...*, cit., pág. 519; Jiménez Muñoz, “La regulación española de la obligación legal de alimentos entre parientes, *Anuario de Derecho Civil*, 2006-II, pág. 777.

¹⁴ Moreno-Torres Herrera, *Las obligaciones...*, cit., pág. 93.

ello, los tribunales han rechazado que los padres pueden imponer esta opción a los hijos (SAP de Córdoba, 1.^a, 173/2016 de 5 de abril), pero entendemos que nada impide que pueda ser objeto de acuerdo entre ambos como alimentos “in natura” (“habitación” del art. 142 CC)¹⁵. De hecho, en la doctrina se defiende que esta posibilidad debería reconocerse expresamente en el régimen de los alimentos entre parientes como otra forma de prestación de los mismos¹⁶.

Por otra parte, también es generalmente admitido que la regla tiene su antecedente en el art. 78 de la Ley de matrimonio civil de 1870, que estableció que “el alimentista tendrá que vivir en compañía del que debiere satisfacer los alimentos, en el caso de que éste justificare no poder cumplir de otro modo su obligación por la escasez de su fortuna”. Sin embargo, las diferencias son evidentes entre ambas normas: la facultad del alimentante de cumplir su obligación “in natura” era excepcional en el art. 78 y solo para el caso de que justificara que la escasez de su fortuna le imposibilitaba pagar una pensión periódica, mientras que posteriormente se generaliza y se convierte en una facultad en el art. 149 CC¹⁷.

No obstante, es importante resaltar que esta facultad de elección del alimentante fue limitada desde antiguo por parte de la jurisprudencia cuando se entendiera que concurría una justa causa que debía impedir tal elección del alimentante por el cumplimiento en especie o “in natura”. Es frecuente encontrar referencias a esta jurisprudencia en numerosas sentencias sobre el art. 149 CC, como puede ser el ejemplo de la SAP de Cádiz, 2.^a, de 13 de noviembre de 1995, que recoge un reiterado párrafo:

“(…) según constante y reiterada doctrina jurisprudencial la facultad de elección que la norma consagra, inspirada de una parte en el laudable propósito de evitar las complicaciones que podría en ciertos casos originar la convivencia del alimentista con el alimentante y, de otra, en la necesidad de hacer menos gravosa la obligación, atendida

¹⁵ Pérez Martín, A. J., *Pensiones alimenticias*, Vol. I (Fijación de la pensión), Lexfamily, Córdoba, 2022, págs. 506-507.

¹⁶ Moreno-Torres Herrera, *Las obligaciones...*, cit., págs. 94-95 y 255-256.

¹⁷ Beltrán de Heredia de Onís, P. com. art. 149 CC, en Albaladejo García, M. (Dir.), *Comentario al Código Civil y Compilaciones Forales*, Tomo III, Vol. 2, Edersa, Madrid, 1978, pág. 45; Cobacho Gómez, *La deuda alimenticia*, cit., pág. 160; Martínez Rodríguez, *La obligación...*, cit., pág. 524; Cuenca Casas, M., com. art. 149 CC, en AA.VV. (Bercovitz Rodríguez-Cano, Dir.), *Comentarios al Código Civil*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pág. 1503.

la situación económica en que se encuentre el obligado (Sentencia del Tribunal Supremo de 13 noviembre de 1929) no debe entenderse absoluta e inflexible sino subordinada a la existencia de la causa que la haga improcedente e inviable, sin que limite las facultades de los Tribunales para examinar las circunstancias concurrentes (Sentencias de 24 enero 1927 y 29 noviembre 1934) y exige que no exista estorbo legal, moral o de otra clase para que el alimentista se traslade a la casa del alimentante (Sentencias del Alto Tribunal de 8 marzo 1952, 21 diciembre 1953 y 12 febrero 1982 entre otras) ”.

Interesa resaltar que esta jurisprudencia ha permitido, por ejemplo y entre otras muchas razones¹⁸, excluir los alimentos “in natura” en caso de que quede probado un importante conflicto o choque de caracteres entre progenitores e hijos¹⁹.

En este sentido, la disposición final tercera de la LO 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, añadió un segundo párrafo al art. 149 CC, precisamente para limitar la facultad de opción del alimentante. En él se establece que:

“Esta elección no será posible en cuanto contradiga la situación de convivencia determinada para el alimentista por las normas aplicables o por resolución judicial. También podrá ser rechazada cuando concurra justa causa o perjudique el interés del alimentista menor de edad”.

Debe decirse que la misma facultad de opción se ha reconocido también al alimentante en el art. 237-10.2 Código Civil de Cataluña (CCCat), con unas excepciones no muy distintas, y se sigue manteniendo en el art. 240-10.2 de la Propuesta de CC de la APPDC.

A estos efectos, ¿podría entenderse por “justa causa” o “razonable” la voluntad del hijo joven mayor de edad que decide vivir independientemente de sus progenitores o con esta expresión se estaría aludiendo simplemente a esas razones legales o morales que viene aplicando la jurisprudencia? ¿Qué decisión vienen adoptando nuestros tribunales en estos casos en los que simplemente los jóvenes deciden emanciparse, pero quieren seguir contando con el apoyo económico familiar a través de la obligación legal de alimentos?

¹⁸ Cobacho Gómez, *La deuda alimenticia*, cit., págs. 162-169, recoge bastantes supuestos jurisprudenciales, anteriores a la reforma de 1996, donde la facultad de opción del alimentante quedaba excluida.

¹⁹ Vid. Jiménez Muñoz, “La regulación...”, cit., pág. 779, nota núm. 161.

2. La línea jurisprudencial que “castiga” a los hijos mayores de edad dependientes económicamente que deciden emanciparse privándoles de alimentos

Existe una línea jurisprudencial aplicable a situaciones de normalidad convivencial en el hogar familiar entre hijos mayores de edad y progenitores que considera, sobre la base del art. 149 CC, que los progenitores no están obligados a abonar pensión alimenticia alguna a sus hijos si estos deciden vivir de forma independiente sin más. Son supuestos en los que no concurre razón legal o moral o “justa causa” que permita a los hijos rechazar la prestación de alimentos residiendo en el hogar familiar. Los hijos simplemente quieren independizarse y vivir de forma independiente, pero quieren seguir contando con apoyo económico familiar. La respuesta de algunas sentencias es que los progenitores no están obligados entonces a pagar una pensión en dinero.

En ocasiones los tribunales llegan a declarar en estos casos directamente extinguida la obligación de alimentos (tanto en especie o “in natura” como a través de una pensión), acudiendo de forma dudosa a la causa de extinción del art. 152.3.º CC: “cuando el alimentista pueda ejercer un oficio, profesión o industria, o haya adquirido un destino o mejorado de fortuna, de suerte que no le sea necesaria la pensión alimenticia para su subsistencia”. Debe añadirse que la interpretación que realizan los tribunales de esta norma en este tipo de pleitos dista bastante de la realizada cuando los padres viven de forma separada a consecuencia de una crisis matrimonial y el hijo convive con alguno. Entonces los tribunales son mucho más generosos y comprensivos con los hijos a la hora de mantener las pensiones alimenticias²⁰.

Con frecuencia, cuando se plantea este litigio entre padres e hijos, los tribunales enmarcan la contienda en el contexto de una “lucha generacional” y entienden la decisión de los hijos poco menos que como una decisión caprichosa que solo busca no cumplir las reglas de convivencia instauradas por sus progenitores. En tal caso, consideran que la ansiada libertad que buscan los hijos debe tener como “precio” la obligación de procurarse el propio sustento y no tratar de alcanzar dicha libertad a costa del bolsillo de sus padres. Parece exigirse un especial esfuerzo a los hijos por procurarse su propio sustento cuando

²⁰ Moreno-Torres Herrera, M.ª L., “Los presupuestos del derecho de alimentos de los hijos mayores de edad”, *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, núm. 28, 2006, págs. 282-283 y 305 y ss.

deciden emanciparse.

Una sentencia especialmente relevante en esta línea y que ha sido acogida por otros tribunales fue la STS 151/2000 de 23 de febrero, en una demanda de alimentos de la hija mayor de edad frente a sus progenitores, que fue desestimada en segunda instancia y el TS declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto. Tras hablar del precio de la libertad, termina concluyendo el Alto Tribunal: “(...) Y lo que no se puede pretender es realizar un modelo de vida propio y con arreglo a unos principios de conducta, que atacan y contradicen a los de un entorno familiar y social, y seguir obteniendo las ventajas de acogimiento y económicas de dicho entorno, que se rechaza”²¹.

Antes incluso, la SAP de Valladolid, 3.^a, 341/1998 de 19 de octubre también planteó la pretensión de la hija mayor de edad de vivir independientemente como una forma de escapar de las reglas de convivencia familiares y como una falta de respeto hacia sus padres, pues en estos términos se pronuncia la sentencia. De nuevo, la hija reclamaba alimentos a ambos progenitores, que fueron absueltos en apelación, pues el JPI había condenado a pagar una cantidad como pensión alimenticia y sin posibilidad de cumplimiento “in natura”.

En fin, entendió esta AP que: “Es innegable su derecho a desarrollar su personalidad y a poseer una propias y determinadas ideas sobre cómo deben discurrir sus relaciones con las personas con las que convive; y legítimo su deseo de ponerlas en práctica y de vivir independiente, escapando de la disciplina familiar en la forma que la conciben los demás integrantes de su familia, pero cuando se es mayor de edad, sus concepciones vitales no puede imponerlas, ni llevarlas a cabo en contra o a costa de la opinión del resto de sus familiares”.

En el caso de la SAP de Córdoba, 3.^a, 181/2002 de 29 de junio, la hija mayor de edad reclamaba una pensión alimenticia al padre con quien tenía desavenencias sobre “el régimen disciplinario que el progenitor imponía en su casa”, en palabras literales de la sentencia. La pretensión de la hija había acogido el JPI, pero la AP la revocó y reconoció

²¹ Puede verse un comentario a la misma por Aguilar Ruiz, L., “El derecho a recibir alimentos de los hijos mayores de edad que voluntariamente abandonan el hogar familiar. Comentario a la Sentencia del TS de 23 de febrero de 2000), *Revista de Derecho Patrimonial*, núm. 6, 2001-1, págs. 325-334. También la analiza Moreno-Torres Herrera, “Los presupuestos..., *cit.*”, págs. 300 y ss.

el derecho del padre a prestar los alimentos “in natura”. La sentencia incluso recoge el derecho a la libertad y a la libre elección de domicilio que la Constitución Española garantiza a la hija, pero entiende que, si opta por ejercer este derecho, ello no puede ser a costa de una pensión abonada por el padre para su sustento.

Otro caso de interés fue el resuelto por la SAP de León, 1.^a, 305/2002 de 8 de julio, en el que otra vez un hijo que pretendía vivir de forma independiente reclamaba una pensión alimenticia al padre. De nuevo, el JPI había condenado al padre a abonarla, pero la AP estimó el recurso y desestimó la demanda del hijo. La decisión del hijo se tilda de “capricho” y como una falta del deber de obediencia y respeto “decidiendo voluntariamente vivir su vida”: “(...) Existe una clara desobediencia en el hijo que se va voluntariamente de casa aduciendo una mala relación que no existe, pretendiendo hacer su vida, y ahora reclama una pensión de alimentos sin pararse a pensar que su padre le facilita que estudie en Madrid o León, donde el coste de su sustento sería menor, y podría estar en compañía de sus hermanos”.

Por último, en la misma línea puede señalarse la SAP de Vizcaya, 4.^a, 675/2004 de 1 de octubre: hija que abandona el hogar familiar para iniciar una vida independiente y reclama una pensión alimenticia al padre. En este caso el JPI desestima la demanda y la AP ratifica esta resolución avalando la opción del padre de prestarle alimentos en especie en el hogar familiar, a pesar de que aquel se había casado nuevamente y existía un ambiente de incomunicación entre ellos.

Entendió la AP que si la hija se ausentó de casa lo fue “por su exclusiva conveniencia y comodidad, al no llevarse del todo bien con la nueva esposa de su padre y para evitar las recomendaciones y órdenes, habituales en toda familia, que ambos le daban (...) No obstante, dado que la parte apelada es mayor de edad, no cabe duda de que puede hacer uso de los derechos de libertad y elección de domicilio que la Constitución y las leyes le otorgan, y, por tanto, puede también optar, bien por reintegrarse al domicilio paterno y recibirla allí en especie, bien por vivir de manera independiente, pero, naturalmente, si lo hace, no puede al mismo tiempo pretender que el padre quede obligado a pasarle ninguna pensión del carácter como la que pide”.

3. La línea jurisprudencial minoritaria que reconoce pensiones alimenticias dinerarias a favor de los hijos mayores de edad dependientes económicamente que deciden vivir de forma independiente

La línea jurisprudencial anteriormente expuesta coexiste con algunas otras sentencias donde la decisión de los hijos de vivir de forma independiente se enlaza directamente con derechos y principios constitucionales tales como la libertad, la libre elección de residencia y el libre desarrollo de la personalidad del alimentista (arts. 1.1, 19 y 10.1 CE, respectivamente). Esto permite al tribunal modular la aplicación del art. 149 CC y entender que la decisión del hijo de vivir de forma independiente constituye una “causa justa” que excluye la imposición de la prestación alimenticia “in natura” y permite fijar una pensión alimenticia a su favor.

La sentencia más importante que conocemos en este sentido es la SAP de Granada, 5.^a, 301/2006 de 29 de septiembre, que resolvió un proceso de modificación de medidas que fue desestimado tanto por el JPI como por la AP.

La hija había estado viviendo con la madre desde la sentencia de divorcio en 2002, fijándose entonces una pensión alimenticia a cargo del padre. Fallecida la madre, el padre pretendía ahora prestar los alimentos “in natura” ejercitando la opción que le confiere el art. 149 CC y llevándose a la hija a vivir con él. Sin embargo y en la línea señalada, el Ponente de la sentencia (el reconocido profesor K. Jochen Albiez Dohrmann) realiza afirmaciones sobre el derecho a la independencia de los hijos mayores de edad y su protección constitucional que trascienden al caso concreto y que resultan de especial relevancia a favor de una interpretación y aplicación del art. 149 CC en la línea antes señalada.

En este sentido, termina concluyendo la sentencia que “por encima del derecho de opción del padre a pagar alimentos o que vuelva la hija a la casa paterna, está la voluntad de la hija de querer vivir independientemente”: (subrayado nuestro):

“(...) Por encima del derecho de opción del padre a pagar alimentos o que vuelva la hija a la casa paterna, está la voluntad de la hija de querer vivir independientemente, máxime cuando no ha vivido con su padre desde hace muchos años (otros casos un tanto parecidos, si bien se aprecia una mayor o menor discrepancia entre los progenitores y

los hijos mayores de edad, SAP Granada 13 julio 2002, Almería 20 febrero 2001, SAP Barcelona 11 mayo 1998 y SAP Cádiz 13 noviembre 1995). A juicio de esta Sala, se trata de motivos suficientes (la SAP Vizcaya 1 octubre 2004 habla de motivos serios), como la voluntad expresa de la hija de no querer vivir con el padre después de haber vivido con la madre desde la separación, queriendo seguir viviendo con independencia después del fallecimiento de ésta, para impedir el ejercicio de la opción del alimentante. En definitiva, esta Sala comparte el criterio del Juzgador a quo de no acceder a la modificación de la medida solicitada” (FD primero).

Sin obviar las importantes diferencias que separan a ambos casos, puede tomarse como un cierto antecedente del anterior pronunciamiento la SAP de Córdoba, 3.ª, 71/2002 de 22 de marzo, en un caso en el que la hija interpone una demanda de alimentos contra sus progenitores divorciados reclamándoles una pensión.

El JPI la estima respecto al padre y fija la cantidad a abonar a la hija, pero la desestima respecto a la madre por falta de capacidad económica de esta. La AP confirma la anterior resolución y como dato relevante y singular a tener también en cuenta estaba la circunstancia de que la hija vivía emancipada con una hermana de su padre y este pretendía que fuera a vivir con él, con su nueva pareja y con los cuatro hijos de esta.

No contamos en este ámbito con ningún pronunciamiento similar e importante por parte del TS. En realidad, es un caso bastante singular el resuelto por la STS 649/2019 de 5 de diciembre. Se trataba de una hija que tenía una discapacidad reconocida del 87% y que reclamaba alimentos conjuntamente a ambos progenitores, que estaban divorciados. Pretendía con ello financiar en parte la vida independiente que pretendía iniciar en una vivienda de su propiedad, pues llevaba varios años viviendo con su tía. El JPI desestimó la demanda, pero la AP revocó esta resolución y fijó la cuantía de los alimentos que debía abonar cada uno de los progenitores, sumando entre ambos la cantidad de 400 euros, que era la mitad de lo solicitado en la demanda. Solo la madre, que pretendía el cumplimiento “in natura” de su obligación, recurrió en casación y el TS declaró no haber lugar a este recurso. En definitiva, se reconoció a una hija con una grave discapacidad su derecho a percibir una pensión alimenticia de sus padres para vivir de forma independiente, aunque apenas existe en esta sentencia argumentación jurídica que merezca ser reproducida.

4. Algunas conclusiones sobre la jurisprudencia analizada

Aunque a primera vista pudiera parecer que las dos líneas jurisprudenciales señaladas resuelven de forma muy distinta sobre el derecho de alimentos de los hijos mayores que deciden vivir de forma independiente, una conclusión como esta resultaría precipitada.

Existe un dato que entendemos fue decisivo para entender la decisión de los tribunales en los últimos tres casos que parecen defender las pretensiones de los hijos: en los tres la hija mayor de edad llevaba años viviendo independientemente o conviviendo con el otro progenitor o con un tercero, de manera que lo que el progenitor ahora demandado pretendía era volver atrás en el tiempo e instaurar de nuevo una convivencia con la hija después de una situación fáctica de convivencia muy distinta a la pretendida ahora por él. Los tribunales suelen lógicamente rechazar esta pretensión y probablemente en ello haya bastante de intento de evitar un ejercicio abusivo o contrario a la buena fe (arts. 7.1 y 7.2 CC) de la facultad de opción del art. 149 CC, atendidas las circunstancias que acaban de mencionarse. En estas situaciones, no creemos que resulte tan trascendental invocar derechos y principios constitucionales para impedir el ejercicio abusivo o contrario a la buena fe de un derecho.

Por el contrario, los casos resueltos por las sentencias citadas favorables a la aplicación del art. 149 CC conocen de supuestos en los que son los hijos los que pretenden independizarse y cambiar la situación de normalidad convivencial ya existente con uno o ambos progenitores, que prefieren continuarla apoyándose en este precepto.

Esta diferencia no hay que olvidarla a la hora de analizar el diferente resultado alcanzado en uno y otro grupo de casos. Los supuestos realmente interesantes son los primeros y es en ellos donde los hijos dependientes económicamente deberían tener derecho a una pensión alimenticia a cargo de sus progenitores, salvo acuerdo con estos para recibir los alimentos en especie en el hogar familiar. Para llegar a semejante conclusión sí sería interesante –también en estos casos– una interpretación del art. 149 CC conforme a los derechos y principios constitucionales ya señalados (derecho a la libertad, libre elección de residencia y libre desarrollo de la personalidad), que reconociera el derecho a vivir de forma independiente de los hijos mayores como una causa justa que excluiría el derecho de opción de los progenitores. Es la solución que ha

defendido reiteradamente Moreno-Torres Herrera, al tiempo que aboga por la supresión de la norma, de manera que el cumplimiento “in natura” solo sea posible mediante un acuerdo entre las partes, que debe estimarse revocable por cualquiera de ellas con un preaviso razonable. Nos sumamos a esta postura sin duda²².

Otra posible vía para alcanzar el mismo resultado sería realizar una interpretación del art. 149 CC conforme al criterio sociológico de aplicación de las normas jurídicas (“la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas” del art. 3.1 CC). Creemos haber demostrado con los datos estadísticos y sociológicos que la decisión de los jóvenes españoles de independizarse no es un capricho y mucho menos una comodidad para ellos, sino todo lo contrario. Hace más de 40 años, la STS de 5 de noviembre de 1984 ya refería la necesidad de que las normas reguladoras del derecho de alimentos de los hijos mayores de edad (en concreto, la causa de extinción del art. 152.3.º CC) se interpretaran conforme a la realidad social del tiempo en el que han de ser aplicadas “habida cuenta las dificultades que para el ejercicio de cualesquiera profesión u oficio se presentan hoy”. Esto lo afirmaba ya el TS en 1984 en la entonces crisis económica por los precios del petróleo, la alta inflación y los altos niveles de desempleo (reconversión industrial) de la década de los 80.

Por supuesto que el mercado laboral y el mercado de la vivienda les van a hacer pagar un alto precio por esa valiente decisión, tomada generalmente cuando han concluido su formación y estudios. Pero resulta muy injusto tener que pagar por ello el precio de la pérdida de un apoyo económico familiar que es imprescindible para ellos en la mayor parte de las ocasiones, dados los altos costes económicos una vida independiente lleva consigo en la España actual. Es precisamente en ese momento inicial, generalmente sobre los 25 años y cuando se incorporan de una forma más intensa al mercado laboral, cuando necesitan más que nunca la ayuda de los progenitores. En suma, no hay razón para que las normas sobre alimentos permitan “castigar” a los hijos por su decisión de vivir de forma independiente.

²² Moreno-Torres Herrera, *Las obligaciones...*, cit., págs. 95-97 y 255-256. Sin embargo, no compartimos la opinión de la autora de que, en caso de pago de una pensión siendo posible el cumplimiento “in natura”, la cuantía de esta deberá reducirse, deduciéndose de ella aquellos gastos que el deudor no habría realizado si hubiese suministrado los alimentos “in natura”. Dudamos de que en un proceso judicial sobre alimentos los jueces puedan entrar a considerar este tipo de variables económicas un tanto complejas.

IV. EL DERECHO DE ALIMENTOS DE LOS HIJOS MAYORES DE EDAD QUE SE EMANCIPAN Y CUYAS PENSIONES ALIMENTICIAS SE HABÍAN ESTABLECIDO CON ANTERIORIDAD EN UN PROCESO JUDICIAL. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DEL ART. 93.2.º CC

1. Planteamiento general

La mayor parte de las pensiones alimenticias establecidas en España a favor de hijos menores de edad han sido fijadas en el seno de procesos judiciales. Puede tratarse de procesos matrimoniales de nulidad, separación y divorcio o de menores de los arts. 769 y ss. LEC o, en menor medida, de procesos de filiación, paternidad y maternidad de los arts. 764 y ss. LEC. El proceso de nulidad, separación o divorcio se aplica lógicamente cuando los progenitores están casados y se produce una crisis matrimonial, mientras que, si los progenitores no están casados entre sí, entonces la pensión alimenticia se fijará en un proceso de menores, aunque la normativa en ambos casos es en buena medida coincidente. También en un proceso de filiación se podrá fijar una pensión alimenticia a favor de hijos menores de edad cuya filiación haya quedado establecida (incluso antes, como medida cautelar).

Debe añadirse que, de forma excepcional y después se analizará este punto con detenimiento, la ley permite que en los procesos matrimoniales –solo en ellos, en principio–también se fijen las pensiones alimenticias de los hijos mayores de edad que conviven en el hogar familiar y que carecen de recursos propios. En cualquiera de los casos anteriores, nuestro interés se centrará en analizar cómo quedan afectadas tales pensiones cuando los hijos en cuyo interés se han establecido inician, ya mayores, una vida independiente.

Como se deriva de lo anterior, pueden darse dos supuestos: el primero, que la pensión se estableciera siendo los hijos menores de edad y posteriormente alcancen la mayoría y decidan emanciparse, y el segundo, que la pensión se estableciera siendo ya entonces los hijos mayores de edad y posteriormente comiencen una vida independiente. Quede claro que estamos hablando en ambos casos de hijos mayores de edad dependientes económicamente.

Resultan interesantes los datos derivados de la Estadística de Nulidades, Separaciones

y Divorcios (ENSD) del INE correspondiente al año 2024, donde los divorcios representaron el 95,8% y las separaciones el 4,2%. El 46% de los matrimonios divorciados no tenían hijos (ni mayores ni menores), el 42,6% tenía hijos menores de edad, el 3,9% solo hijos mayores de edad dependientes económicamente y el 7,5% tenía hijos menores e hijos mayores dependientes económicamente. Esto quiere decir que hubo hijos mayores de edad dependientes económicamente en el 11,4% de los divorcios en España en 2024.

De nuevo, acudiendo a los datos de la ENSD de 2024, resulta que, en el caso de divorcio entre cónyuges de diferente sexo, en el 3,4% de los casos la custodia se otorgó exclusivamente al padre, en el 46,6% a la madre y en el 49,7% fue compartida entre ambos (solo en el 0,3% se otorgó a otros familiares o instituciones). Finalmente, en el 54,8% de los casos de divorcio de cónyuges de distinto sexo se asignó una pensión alimenticia. En el 52,9% de los casos el pago correspondió al padre, en el 3,8% a la madre y en el 43,3% a ambos cónyuges.

Sin embargo, estos datos estadísticos se refieren solo a procesos matrimoniales, de manera que no incluyen ni todas las custodias de hijos menores de edad ni todas las pensiones alimenticias fijadas en atención a ellos.

En el caso de los hijos menores de edad y tratándose de un proceso matrimonial, el convenio regulador presentado por los cónyuges y aprobado por el juez o, en su defecto, la decisión de este en su sentencia (arts. 90 y 91 CC) determinará a quién corresponde y en qué cuantía abonar pensión alimenticia a los hijos comunes. Entre otros, un factor importante a tener en cuenta para ello será el régimen de custodia –exclusiva de alguno de los progenitores o compartida, según los casos–, pues ello determinará el tiempo de convivencia con uno y otro progenitor²³. También suele incluirse una previsión para el abono de los gastos extraordinarios, que no se entienden incluidos en tales pensiones alimenticias.

Quede claro que, en todo caso, las pensiones fijadas en estos procesos judiciales a

²³ Así, Tena Piazuelo, I., *La prestación de alimentos a los hijos tras la ruptura de pareja: pensiones, gastos, vivienda*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015, págs. 92 y ss.; Callejo Rodríguez, C., *La modificación de los alimentos a los hijos*, Reus, Madrid, 2018, págs. 178-192; Aparicio Carol, I., *La pensión de alimentos de los hijos en el Derecho español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, págs. 178-180; Pérez Martín, *Pensiones alimenticias, cit.*, págs. 327 y ss.

favor de los hijos menores no se abonan directamente a estos, aun cuando alcancen la mayoría de edad, sino a los cónyuges con quienes conviven. Estos son los destinatarios, receptores y gestores de las pensiones alimenticias de los hijos para evitar que los anteriores tengan que ser mantenidos de forma exclusiva a costa del patrimonio de los progenitores convivientes. Así, como regla y salvo autorización expresa o tácita del acreedor, los tribunales consideran que los pagos directos a los hijos no liberan al progenitor deudor de los alimentos²⁴.

El problema de este planteamiento se produce cuando estos hijos deciden emanciparse de sus padres y vivir de forma independiente, pero siguen siendo dependientes económicamente. No existe una respuesta clara a este problema en la regulación legal del derecho de alimentos. Salvando aquellos casos en los que haya buena armonía entre progenitores e hijos y se pueda llegar a un acuerdo para hacer llegar directamente a los hijos el dinero de las pensiones, la práctica demuestra que pueden plantearse problemas importantes. Quizás el supuesto más complicado sea aquel en el que solo uno de los progenitores sea el obligado a abonar la pensión y este no esté dispuesto a seguir abonándola al otro progenitor con quien su hijo –ya mayor de edad– ha dejado de convivir, o entienda que debe abonarla en cuantía inferior tras la emancipación del hijo.

Su postura puede ser razonable: por un lado, no resulta lógico seguir abonando la pensión al otro progenitor con quien el hijo ya no convive y, por tanto, no mantiene a este en su casa y, por otra parte, parece lógico que en la nueva situación el otro progenitor también contribuya a los alimentos del hijo con una pensión si cuenta con capacidad económica.

Si el progenitor obligado inicia un proceso judicial (generalmente, un proceso de modificación de las medidas judicialmente establecidas o aprobadas en su momento), en él se podrá dilucidar si la pensión debe extinguirse o debe modificarse en atención a las nuevas circunstancias. Sin embargo, no será posible reconocer una pensión alimenticia abonable directamente a los hijos –ya mayores de edad y plenamente capaces– que no intervienen en dicho proceso y que son los únicos que cuentan con legitimación para ello.

Todo esto en el mejor de los casos, porque es posible que el progenitor alimentante

²⁴ Aparicio Carol, *La pensión...*, cit., págs. 258-262.

simplemente entienda que, tras la emancipación del hijo, ya no está obligado a abonar alimentos al otro progenitor y deje simplemente de pagar, abocando de nuevo al hijo a iniciar él mismo un proceso judicial sobre alimentos contra uno o ambos progenitores. Lo lógico sería que este progenitor, tras la emancipación del hijo, deje de abonar la pensión al otro progenitor y la abone directamente al hijo.

El problema es que en la regulación de los procesos judiciales donde se fijan las pensiones alimenticias de los hijos menores de edad no se ha previsto la circunstancia de que, una vez estos alcancen la mayoría de edad, puedan vivir de forma independiente siendo todavía dependientes económicamente y puedan entonces recibir ellos directamente las pensiones alimenticias. Se trata de una circunstancia muy importante que suele exigir una nueva distribución de la obligación de alimentos de los progenitores, además de cambiar el destinatario de las pensiones. En la práctica este problema muchas veces se resuelve extinguiendo la pensión alimenticia a favor del cónyuge que venía percibiéndola, con toda razón, pero sin reconocer derecho alguno al hijo, que no interviene en estos procesos. Por ello, la situación normalmente aboca a que sea el hijo quien deba iniciar un proceso judicial de alimentos (juicio verbal) contra sus progenitores si quiere pensión alimenticia.

En la doctrina se ha propuesto que el problema podría resolverse si en estos procesos judiciales se distribuyera entre los progenitores la obligación de contribuir a los alimentos de los hijos (art. 90 CC), en proporción a los respectivos recursos económicos, y se estableciera el derecho de estos a recibir directamente las pensiones alimenticias cuando sean mayores de edad, sin perjuicio de la obligación de los alimentistas de contribuir también a los gastos familiares comunes cuando exista convivencia. Esto permitiría adaptar las pensiones a situaciones de convivencia con uno de los progenitores, a situaciones de abandono del hogar familiar por razones de estudios u otros, e incluso a la situación de emancipación o vida independiente de los hijos, de manera que ambos progenitores sabrían cómo y en qué cantidad deben contribuir a los alimentos en cada momento²⁵.

Desde luego que se trataría de una solución ideal para muchos problemas que hoy en

²⁵ Moreno-Torres Herrera, M.^a L., *Estudios sobre el deber de alimentos*, Reus, Madrid, 2021, págs. 77-78.

día se plantean, aunque es difícil pensar que el legislador español la adopte, al menos mientras los hijos convivan con alguno de los progenitores. Pero, pensando en la situación específica de los hijos que viven de forma independiente, debería, al menos, preverse esta situación futura y concretarse en el proceso judicial la cuantía a cargo de cada progenitor y pagadera directamente a estos hijos.

El otro supuesto que venimos refiriendo es aquel en el que la pensión alimenticia ha sido fijada en un proceso matrimonial siendo el hijo mayor de edad ya en ese momento. Así lo prevé el art. 93.2.º CC: “Si convivieran en el domicilio familiar hijos mayores de edad o emancipados que carecieran de ingresos propios, el Juez, en la misma resolución, fijará los alimentos que sean debidos conforme a los artículos 142 y siguientes de este Código”.

La norma resulta aplicable solo a los procesos matrimoniales y fue introducida por la Ley 11/1990, de 15 de octubre, sobre reforma del Código Civil, en aplicación del principio de no discriminación por razón de sexo. Su finalidad principal fue la de evitar un grave perjuicio o empobrecimiento injustificado al progenitor conviviente: al ser el hijo mayor de edad y plenamente capaz, debería ser él el único legitimado para reclamar una pensión alimenticia en un proceso distinto al proceso matrimonial, en el que solo son parte los propios cónyuges y los hijos no participan como regla²⁶. Entonces la situación era que hasta que en un proceso aparte de reclamación de alimentos entre parientes no se fijara una pensión a cargo del progenitor no conviviente –si es que el hijo decide iniciar este proceso contra uno de sus progenitores– el conviviente debía soportar en solitario el coste del mantenimiento de su hijo mayor de edad, salvo que el otro progenitor voluntariamente quisiera contribuir a los alimentos²⁷. Para evitar este enriquecimiento

²⁶ No obstante, debe tenerse en cuenta que los arts. 82 y 87 CC permiten a los cónyuges acordar la separación o divorcio de mutuo acuerdo ante el letrado de la Administración de Justicia o ante Notario, siempre que no existan hijos menores de edad no emancipados o hijos mayores respecto de los que se hayan establecido judicialmente medidas de apoyo atribuidas a sus progenitores. En estos casos, los hijos mayores de edad sí deben intervenir y dar su consentimiento expreso “respecto de las medidas que les afecten por carecer de ingresos propios y convivir en el domicilio familiar” (arts. 82.1.2.º y 87, por remisión al primero, CC).

²⁷ Marín García de Leonardo, *Régimen jurídico...*, cit., págs. 72 y ss. explica ampliamente los problemas que planteaba la anterior redacción del art. 93.2.º CC sobre si debía considerarse una contribución a las “cargas del matrimonio” o una obligación de alimentos de los arts. 142 y ss. CC. También, Abad Arenas, “Reclamación de alimentos...”, cit., págs. 19-21; Moreno-Torres Herrera, “Los presupuestos...”, cit., págs. 287 y ss.

injustificado de un cónyuge hacía el otro, otorgar seguridad jurídica (existían opiniones jurisprudenciales diversas al respecto) y por razones de economía procesal, el legislador interviene y permite que se fije dicha pensión en el propio proceso matrimonial, siendo destinatario de la misma el cónyuge y progenitor conviviente, no el hijo mayor de edad²⁸.

Por ello, la doctrina ha propuesto que esta previsión se extienda a los demás procesos judiciales y no solo a los matrimoniales, dados los beneficios para los hijos mayores y para los progenitores con quienes estos conviven, por lo que debería ubicarse en sede general de alimentos entre parientes (arts. 142 y ss.) y no en sede de crisis matrimoniales²⁹. En este sentido, la STS 1241/2000 de 30 de diciembre aboga por la aplicación analógica del art. 93.2.º CC a las parejas de hecho en cumplimiento, según dice, del art. 39.3 CE³⁰.

Sin embargo, la letra de la nueva norma introducida en el art. 93.2.º CC adolecía de ambigüedades y siguió generando casi idénticas dudas jurídicas en su aplicación. En su interpretación fue especialmente importante la STS 411/2000, de 24 de abril, que fijó doctrina sobre la interpretación de dicho precepto, que tanta controversia había generado tanto a nivel jurisprudencial como doctrinal. Así, el TS estableció que “la posibilidad que consagra el art. 93.2.º Cc se fundamenta, no en el indudable derecho de esos hijos a exigirlos de sus padres, sino en la situación de convivencia en que se hallan respecto a uno de sus progenitores”.

En definitiva, se trata de un derecho propio del progenitor conviviente, de manera que el legislador le ha cedido este crédito alimenticio a él y se mantiene mientras se produzca la situación de convivencia, sin perjuicio de que el hijo pueda reclamar su derecho propio en un proceso de alimentos entre parientes. Parece consolidarse así la llamada tesis de la sustitución procesal autorizada por la ley, como una disociación entre derecho y acción (pretensión propia basada en un derecho ajeno), defendida antes de la reforma³¹.

²⁸ Moreno-Torres Herrera, “Los presupuestos..., *cit.*”, pág. 293.

²⁹ Moreno-Torres Herrera, “Los presupuestos..., *cit.*”, pág. 292.

³⁰ Según esta norma: “Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda”.

³¹ Un amplio comentario de esta importante sentencia puede encontrarse en González Carrasco, M.^a del C., com. a la STS de 24 de abril de 2000, en *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, núm. 54, octubre/diciembre 2000, págs. 1177 y ss. *Vid* también, Marín García de Leonardo, *Régimen jurídico...*, *cit.*, págs. 116 y 13; Tena Piazuelo, *La prestación...*, *cit.*, págs. 84-88.

La llamada “tesis sustitutoria”, sostenida por alguna jurisprudencia anterior, la explica en detalle González Carrasco, M.^a C., “Los alimentos de los hijos mayores de edad en los procesos matrimoniales. Doctrina de

En cualquier caso, la doctrina ha señalado los presupuestos de aplicación del art. 93.2.º CC: a) falta de recursos propios del alimentista, b) convivencia en el propio domicilio familiar, y c) necesidad de petición expresa³².

Así las cosas y teniendo en cuenta estos presupuestos de aplicación del art. 93.2.º, especialmente el relativo a la necesaria convivencia con el progenitor a quien se abona la pensión, el progenitor que abona la pensión tiene derecho a iniciar un proceso de modificación de las medidas establecidas en el proceso matrimonial y solicitar judicialmente su extinción (o modificación) si el hijo ya no convive en el hogar familiar receptor de la pensión, aun cuando siga necesitando la pensión alimenticia³³. En este caso y si el hijo quiere percibir alimentos, debe solicitarlo él mismo a través de un proceso distinto de alimentos entre parientes, que se ventila por los cauces del juicio verbal.

Pero los tribunales, nuevamente, también han avalado otra posible postura del progenitor obligado cuando el hijo vive ya de forma independiente: dejar simplemente de abonar la pensión al otro progenitor, porque ya no concurrirían los presupuestos de aplicación del art. 93.2.º CC que permitirían a este recibirla. De hecho y si la siguiera percibiendo, podrá demandársele para que la devuelva porque se entiende que se ha producido un enriquecimiento injustificado³⁴. En definitiva, la situación es la misma que en el caso de que la pensión se hubiere fijado siendo el hijo menor y posteriormente se emancipe siendo ya mayor de edad. Por eso entendemos que la solución debería ser también la misma: la distribución entre los progenitores y dentro del proceso matrimonial de su contribución a los alimentos de los hijos mayores de edad y el pago directo a estos, al menos cuando vivan de forma independiente.

Existe al respecto un número importante de resoluciones judiciales donde los tribunales han tenido que dilucidar los apuntados problemas que genera la vida independiente de los hijos mayores de edad respecto a las pensiones alimenticias establecidas con anterioridad en procesos judiciales y a cargo de sus progenitores.

las audiencias”, *Aranzadi Civil*, 1998-II, págs. 30-33.

³² Marín García de Leonardo, *Régimen jurídico...*, *cit.*, págs. 141-153; Abad Arenas, “Reclamación de alimentos...”, *cit.*, págs. 41 y ss.

³³ Sobre el cese de la convivencia con el progenitor como causa de extinción de la obligación, *vid.* Abad Arenas, “Reclamación de alimentos...”, *cit.*, págs. 62-63; Aparicio Carol, *La pensión...*, *cit.*, págs. 375-377.

³⁴ En este sentido, *vid.* SSTs 147/2019 de 12 de marzo y 232/2024 de 21 de febrero, entre otras muchas.

2. Ejemplos jurisprudenciales que evidencian el problema para los jóvenes y que apuntan algunas posibles soluciones con la regulación actual

La muy reciente SAP de Burgos, 2.^a, 150/2025 de 14 de mayo es un caso paradigmático. La hija, de 23 años, una vez finalizados los estudios universitarios y dos meses antes de finalizar las prácticas concertadas por la Universidad de Burgos con una empresa, decidió trasladarse a vivir con su pareja a Noruega (de hecho, declaró por videoconferencia desde esta ciudad). Allí reside gracias a sus ahorros procedentes de una beca, ha trabajado de camarera dos días, a la ayuda de su padre y, sobre todo, a la ayuda económica de su pareja, que es quien paga la residencia donde viven (600 euros mensuales). Parece que también seguía estudiando idiomas (inglés y noruego) y pretendía matricularse en un máster.

La hija convivía con el padre y la madre, a cuyo cargo estaba la pensión alimenticia, solicitaba su extinción. Las razones de la madre para tal solicitud eran claras: “(...) por el hecho de haberse ido a la aventura a vivir con su pareja. (..). Y en todo caso por haber iniciado un proyecto de vida con pareja en Noruega, al haber, abandonado el hogar familiar, con el propósito de tener una vida independiente y un proyecto de vida, en común”.

El problema del caso está, nuevamente, en el destinatario de las pensiones alimenticias conforme al art. 93.2.º CC: el progenitor con quien el hijo convive. Ese es el problema del precepto cuando el hijo mayor de edad dejar de convivir con el progenitor en cuyo favor se fijó la pensión alimenticia: que esta se extingue³⁵. Lo lógico sería que esa misma pensión continuara, pero ahora a favor del hijo mayor de edad, dependiente económicamente, pero que vive de forma independiente, sin necesidad de iniciar un nuevo proceso judicial. Sin embargo, los tribunales entienden que el único legitimado para esta petición es el hijo mayor de edad y plenamente capaz, que debe hacerlo en un proceso aparte.

Las consecuencias de entender y aplicar automáticamente el art. 93.2.º CC son especialmente devastadoras para el hijo que se emancipa: no reside con ninguno de los progenitores y el resultado es que ninguno de ellos estaría, en principio, obligado a

³⁵ De hecho y según la jurisprudencia, la extinción de la pensión también se produciría si el hijo simplemente cambiara de residencia y se fuera a vivir con el otro progenitor. Así, por ejemplo, la SAP de Burgos, 2.^a, 224/2012 de 9 de octubre.

abonarle pensión alimenticia mientras ello no se dilucide en un proceso judicial iniciado por el propio hijo y salvo que voluntariamente quieran hacerlo.

El art. 93.2.º CC es una norma que nace con buenas intenciones, pero que termina siendo muy perjudicial para los jóvenes dependientes económicamente, pero que deciden vivir de forma independiente. Es cierto que su situación es entonces similar a la de los jóvenes mayores de edad de progenitores no separados o divorciados, pero con una diferencia: los jóvenes referidos ya pasaron por un proceso matrimonial en el que se fijaron las pensiones alimenticias a cargo de los progenitores; no hay razón para que tengan que ser ellos quienes tenga que iniciar un nuevo proceso judicial. El legislador y los tribunales parecen estar pensando solo en los progenitores y no en los hijos.

La STS 6/2022 de 3 de enero resulta también elocuente sobre los resultados que puede provocar la estricta aplicación del art. 93.2.º CC, aunque no se trate de un supuesto de vida independiente por parte del hijo, sino en un cambio de residencia permanente (tres años) a otro país por razones de estudios. El Alto Tribunal ratifica la decisión del JPI de suspender la pensión de alimentos del hijo a cargo del padre durante los meses que se encuentra fuera de España estudiando en EEUU, manteniéndose la pensión durante los periodos que pase en España y considerando los gastos generados por la nueva residencia del hijo como gastos extraordinarios. Se busca con esta solución seguir manteniendo al hijo dependiente económicamente, pero que ya no vive de forma permanente con uno de sus progenitores (la madre), al tiempo que se obliga a contribuir al pago a ambos progenitores al considerarse como un gasto extraordinario no cubierto por la pensión alimenticia.

Para la AP de Madrid, el hecho de trasladarse el hijo a estudiar tres años a EEUU no significaba que dejara de existir convivencia familiar como tal, de manera que entendió que debía subsistir la pensión alimenticia a cargo del padre sin más. En este sentido, nadie discutía que seguía existiendo convivencia familiar a los efectos de aplicación del art. 93.2.º CC, pero decía el recurrente en casación que no podía obviarse el hecho de que el hijo ya no vivía en España y que sus gastos se habían incrementado muy considerablemente y que era él quien los paga íntegramente, porque había asumido en el convenio regulador los gastos de escolaridad de sus tres hijos (menores de edad durante el proceso de divorcio).

El padre no dice que no tenga que abonar los gastos de los estudios de su hijo, lo que dice es que no debe tener que seguir pagando al otro progenitor los 600 euros mensuales por los alimentos al tiempo que paga todos los gastos de los estudios en EEUU. Lo reclama sobre la base del juicio de proporcionalidad del art. 146 CC: “La cuantía de los alimentos será proporcionada al caudal o medios de quien los da y a las necesidades de quien los recibe”.

El TS revocó la sentencia de la AP sobre la base del art. 90.3 CC (modificación de medidas “cuando así lo aconsejen las nuevas necesidades de los hijos o el cambio de las circunstancias de los cónyuges”) y llegó al fallo ya conocido. Aunque la sentencia referida no trate de un caso de vida independiente de los hijos, sin embargo, es interesante observar cómo se adaptan las medidas adoptadas en el proceso matrimonial sobre la base del art. 93.2.º CC a las nuevas circunstancias conforme al art. 90.3 CC y el juicio de proporcionalidad del art. 146 CC.

Otro buen ejemplo lo constituye la SAP de Barcelona, 18.^a, 207/2017 de 9 de marzo, pero en este caso lo que se hizo no fue suspender o extinguir la pensión alimenticia a cargo del padre por el hecho de que su hija se hubiera ido a estudiar a Londres, sino reducirla, por cuanto el padre ya estaba pagando los gastos derivados de esos estudios (también había asumido en el convenio regulador del divorcio los gastos de escolarización), manteniendo que quien debía recibir la pensión era la progenitora con la que convivía. En este caso el aplicable no era el art. 93.2.º CC, sino el art. 233-4 CCCat, que también reconoce la misma legitimación al progenitor conviviente para reclamar alimentos en estos casos.

Tampoco este es un caso de emancipación o vida independiente de un hijo mayor de edad, pues se entiende que el desplazamiento del hogar familiar por estudios no rompe la convivencia, pero aporta otra posible solución para los hijos que sí viven independientemente, pero siguen siendo dependientes económicamente: reducir la pensión alimenticia que recibe el hijo, pero no extinguirla sin más.

Se trataba de una demanda de modificación de medidas a instancia del padre y resulta especialmente de interés la decisión que había tomado el JPI, consistente en establecer que la pensión de alimentos de la hija mayor que residía en el Reino Unido se abonara a

ella directamente. Este era uno de los motivos del recurso de apelación de la madre (tenía la guarda exclusiva y venía siendo ella quien recibía la pensión alimenticia). La AP de Barcelona mantuvo la reducción de la cuantía que había establecido el JPI por las circunstancias antes señaladas (de 500 a 400 euros), pero estableció que la siguiera recibiendo la progenitora con la que vivía (aunque estuviera desplazada temporalmente por estudios).

La decisión del JPI es perfectamente lógica en los supuestos de vida independiente de los hijos: que las pensiones, aunque puedan reducirse justificadamente, que se abonen directamente a estos y que ello pueda decidirse en un proceso de modificación de medidas. El problema está en que es muy posible que los progenitores lo que soliciten en estas circunstancias no es cambiar al destinatario de la pensión, sino extinguirla sobre la base precisamente de falta de convivencia de los hijos en el hogar familiar.

3. La solución idónea: el derecho de los hijos mayores de edad a intervenir en los procesos judiciales donde se decidan las medidas que les afecten y a recibir directamente las pensiones alimenticias

El primer paso hacia una solución razonable que podría evitar estos problemas sería establecer el derecho de los hijos mayores de edad a intervenir en los procesos judiciales en los que se adopten, modifiquen o extingan “medidas que les afecten por carecer de ingresos propios y convivir en el domicilio familiar”. Estas últimas palabras corresponden al art. 82.1.2.º CC y se refiere a la separación extrajudicial de mutuo acuerdo (ante Notario o ante Letrado de la Administración de Justicia) cuando existen hijos mayores de edad, de manera que se exige el consentimiento expreso de estos respecto a tales medidas. Lo mismo rige en caso de divorcio consensual extrajudicial (art. 87 CC, por remisión al 82).

Se trataría de aplicar la misma solución a los procesos judiciales, matrimoniales o de otro tipo donde se decida, en la parte que ahora nos interesa, acerca de las pensiones alimenticias a cargo de los progenitores, tanto si los hijos conviven en la vivienda familiar como si lo hacen de forma independiente. Debe proceder tanto en caso de fijación inicial, como de modificación o extinción posterior a través de un proceso de modificación de medidas o cualquier otro, como ocurre actualmente con la modificación de las medidas

adoptadas extrajudicialmente, que exige, nuevamente, la intervención de los hijos (art. 100.2.º CC).

Para ello, debería ser obligatoria la notificación de la demanda de los progenitores a estos hijos mayores de edad para que puedan, si así lo desean, intervenir en defensa de sus derechos. Esto sería especialmente útil cuando los hijos ya viven de forma independiente o tengan previsto hacerlo, de manera que el juez pueda decidir en el proceso que entonces las pensiones, a cargo de quien corresponda, se abonen directamente a los hijos en la cuantía que corresponda y sin perjuicio de que estos puedan iniciar un proceso de alimentos entre parientes en su caso.

Esta solución, que exigiría la necesaria intervención del legislador, implicaría reconocer una legitimación compartida entre progenitores e hijos en este tipo de procedimientos sobre la base de un interés compartido. En todo caso, los destinatarios de las pensiones alimenticias deberían ser directamente los hijos mayores de edad que viven de forma independiente, tanto si la pensión se fijó siendo ya mayores de edad, como si se hizo siendo menores y posteriormente han alcanzado la mayoría de edad y se han emancipado.

Nuestra propuesta sería algo cercana a la solución propugnada en el actual art. 337 *septies* del Codice civile italiano (anterior art. 155 *quinquies*, introducido en 2006). La norma sigue previendo, como era tradicional, que el juez pueda fijar, en el proceso matrimonial o sobre hijos cuyos progenitores no estén casados, alimentos a favor de hijos mayores de edad dependientes económicamente. La novedad desde 2006 es que la regla general y, salvo otra determinación por parte del juez, es que tal pensión se abone directamente a los hijos (sin distinguir si viven o no en el hogar familiar).

A pesar de las dudas interpretativas y disparidad de opiniones que ha suscitado la expresión “è versato direttamente all'avente diritto” del primer párrafo, la mayoritaria entiende que el hijo puede intervenir en el proceso judicial de sus progenitores y hacer valer su derecho propio respecto a las cuestiones que le afectan, mientras que, en caso de inactividad de este, la legitimación (compartida) corresponde al progenitor conviviente mientras esta situación se mantenga. Lo mismo ocurre en los procesos de separación y

divorcio extrajudiciales, con soluciones idénticas a las existentes en nuestro Derecho³⁶.

Resultaría esencial para el Derecho español una previsión legal semejante conforme a la cual los destinatarios de las pensiones alimenticias fueran directamente los hijos mayores de edad, al menos cuando se emancipen e inicien una vida independiente.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA DE LA SITUACIÓN DE LOS HIJOS MAYORES EMANCIPADOS DEPENDIENTES ECONÓMICAMENTE

La mayor parte de las conclusiones del presente trabajo y de las propuestas de mejora que proponemos ya han sido recogidas a lo largo del mismo. Ahora simplemente las enumeraremos de forma sucinta y ordenada:

Primera. La interpretación y aplicación que la jurisprudencia viene haciendo de la facultad de opción entre prestar los alimentos mediante una pensión o acogiendo a sus hijos en su casa (cumplimiento “in natura”) que concede el art. 149 CC a los alimentantes –progenitores de hijos mayores de edad o jurídicamente emancipado– aconsejan su derogación. Puede perjudicar claramente las razonables expectativas de los hijos mayores dependientes económicamente de iniciar una vida independiente, de manera que el cumplimiento “in natura” solo debe ser posible cuando exista un acuerdo entre progenitores e hijos.

Hasta tanto la intervención del legislador pueda producirse en el sentido indicado, propugnamos una interpretación del precepto acorde con los principios constitucionales (libertad, libre elección de domicilio y libre desarrollo de la personalidad) y a la realidad social actual (art. 3.1 CC), que entienda que la voluntad de los hijos de vivir de forma independiente es una “justa causa” que impide a los progenitores ejercitar dicha opción.

Segunda. La utilidad social que tiene para los hijos la cesión gratuita de bienes (viviendas o vehículos, por ejemplo) y la frecuencia con que ello se produce en la actualidad, aconseja incluir en la regulación de los alimentos esta posibilidad como forma

³⁶ Detalladamente en Parini, G. A., “El derecho de alimentos de los hijos mayores de edad y los procedimientos extrajudiciales”, en Lasarte Álvarez, C./ Cervilla Garzón, M.^a D. (Dirs.), *Ordenación económica del matrimonio y de la crisis de pareja*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, págs. 579-586; Tommasini, R./ Carleo, L. R./ Caricato, C., *La crisi familiare* (a cura di T. Auletta), II, G. Giappichelli Editore, Torino, 2013, págs. 389-393; Moreno-Torres Herrera, *Las obligaciones...*, cit., págs. 147-149.

de cumplimiento, con las debidas cautelas. En particular, debe ser objeto de acuerdo y compatible con la irrenunciabilidad del derecho a reclamar alimentos en forma de pensión en el futuro.

Tercera. Debería preverse en los procesos judiciales donde se fijen alimentos a favor de los hijos menores de edad la circunstancia de que estos hijos alcancen la mayoría de edad y abandonen el hogar familiar para vivir de forma independiente, pero sigan siendo dependientes económicamente. La solución pasaría por distribuir en dichos procesos judiciales la obligación de alimentos entre ambos progenitores en atención a sus recursos económicos y prever que el pago se realice directamente a los hijos, al menos cuando estos sean mayores de edad y vivan de forma independiente.

Cuarta. En línea con lo anterior, la utilidad práctica del art. 93.2.º CC está fuera de duda. Permite fijar en el mismo proceso matrimonial alimentos en atención a los hijos que ya son mayores de edad y se evita que estos, cuando carezcan de recursos suficientes, tengan que iniciar un proceso de alimentos entre parientes y que el progenitor con quienes conviven tenga que hacerse cargo de su sustento en solitario mientras tanto. Por este motivo, se aboga por extender la aplicación de la regla contenida en el art. 93.2.º CC para los procesos matrimoniales a los demás procesos judiciales y, en consecuencia, la ubicación lógica de la norma debería ser la regulación de la obligación legal de alimentos entre parientes de los arts. 142 y ss. CC.

También en este caso debería fijarse una distribución de la obligación alimenticia a cargo de los progenitores, de manera que el hijo puede ser directamente receptor de las pensiones una vez que viva de forma independiente, conforme al reparto previamente establecido.

Quinta. Sin perjuicio de lo defendido en el punto anterior, y sin perjuicio también del derecho de los hijos mayores de edad para iniciar un proceso judicial de alimentos entre parientes, entendemos necesario que el legislador reconozca el derecho y legitimación propia de los hijos mayores de edad para intervenir en los procesos judiciales en los que se adopten, modifiquen o extingan medidas que les afecten por carecer de ingresos propios, convivan o no en el domicilio familiar.

Se evitaría también por esta vía la situación actual, que permite a los progenitores

solicitar la extinción de las pensiones alimenticias, o simplemente dejar de pagarlas, cuando los hijos se independizan y abandonan el hogar familiar, aun siendo dependientes económicamente.

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

AA.VV. (Pérez García, F., Dir.), *Presente y futuro de la juventud en España*, de la Fundación BBVA, 2023. Disponible en: https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2024/01/DE_2023_presente-y-futuro-de-la-juventud-en-espana.pdf.

Abad Arenas, E., “Reclamación de alimentos en favor de hijos mayores de edad y emancipados. Revisión de su régimen jurídico, requisitos y extinción de la obligación legal”, *Revista de Derecho UNED*, núm. 12, 2013.

Aguilar Ruiz, L., “El derecho a recibir alimentos de los hijos mayores de edad que voluntariamente abandonan el domicilio familiar. Comentario a la STS de 23 de febrero de 2000”, *Revista de Derecho Patrimonial*, núm. 6, 2001-1.

Aparicio Carol, I., *La pensión de alimentos de los hijos en el Derecho español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

Beltrán de Heredia de Onís, P., *La obligación legal de alimentos entre parientes*, Universidad de Salamanca, 1958.

Beltrán de Heredia de Onís, P., com. art. 149 CC, en M. Albaladejo (Dir.), *Comentario al Código Civil y Compilaciones Forales*, Tomo III, Vol. 2, Edersa, Madrid, 1978.

Bustos Moreno, Y. B., *El mantenimiento de la familia en las situaciones de crisis matrimonial*, Dykinson, Madrid, 2002.

Cobacho Gómez, J. A., *La deuda alimenticia*, Montecorvo, Madrid 1990.

Callejo Rodríguez, C., *La modificación de los alimentos de los hijos*, Reus, Madrid, 2018.

Cuena Casas, M., com. art. 149 CC, en AA.VV. (R. Bercovitz Rodríguez-Cano, Dir.), *Comentarios al Código Civil*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

Díaz Grano de Oro, R./ Mejía Leiva, M. (Coords.), *Un problema como una casa*.

Informe sobre las condiciones de la juventud emancipada en España, CJE, 2025.
Disponible en:

https://drive.google.com/file/d/1ip4AxFBp__oCccZL01g52hTQtADRI_TW/view

González Carrasco, M.^a C., “Los alimentos de los hijos mayores de edad en los procesos matrimoniales. Doctrina de las Audiencias”, *Aranzadi Civil*, 1998-2.

González Carrasco, M.^a C., “Comentario a la STS de 24 de abril de 2000”, *CCJC*, núm. 54, 2000.

Jiménez Muñoz, F. J., “La regulación española de la obligación legal de alimentos entre parientes”, *ADC*, 2006-II.

Marín García de Leonardo, T., *Régimen jurídico de alimentos de hijos mayores de edad (Estudio del art. 93.2 del Cc.)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

Martínez Rodríguez, N., *La obligación legal de alimentos entre parientes*, La Ley, Madrid, 2002.

Moreno-Torres Herrera, M.^a L., “Los presupuestos del derecho de alimentos de los hijos mayores de edad”, *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, núm. 28, 2006.

Moreno-Torres Herrera, M.^a L., *Las obligaciones de mantenimiento entre familiares*, Dykinson, Madrid, 2013.

Moreno-Torres Herrera, M.^a L., *Estudios sobre el deber de alimentos*, Reus, Madrid, 2021.

Padial Albás, A., *La obligación de alimentos entre parientes*, Bosch, Barcelona, 1997.

Parini, G. A., “El derecho de alimentos de los hijos mayores de edad y los procedimientos extrajudiciales”, en AA. VV. (Lasarte Álvarez, C./ Cervilla Garzón, M.^a D., Dirs.), *Ordenación económica del matrimonio y de la crisis de pareja*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

Pérez Martín, A. J., *Pensiones alimenticias*, Vol. I (Fijación de la pensión), Lexfamily, Córdoba, 2022.

Ribot Igualada, J., “El fundamento de la obligación legal de alimentos entre parientes”, *Anuario de Derecho Civil*, 1998-III.

Tena Piazuelo, I., *La prestación de alimentos a los hijos tras la ruptura de pareja: pensiones, gastos, vivienda*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015.

Tommasini, R./ Carleo, L. R./ Caricato, C., *La crisi familiare* (a cura di T. Auletta), II, G. Giappichelli Editore, Torino, 2013.

DERECHO MERCANTIL

Capítulo 14

La financiación para startups de jóvenes emprendedores

CARMEN DE VIVERO DE PORRAS

Profesora Titular de Derecho Mercantil

Universidad de Málaga

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LAS STARTUPS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. 1. Concepto de empresa emergente: la Ley de Startups. 2. La constitución de las empresas emergentes: consideraciones generales en la Ley de Startups. 3. Incidencia de la Ley Crea y Crece. 3.1. *Previo*. 3.2. *Instituciones de Inversión Colectiva*. 3.3. *Entidades de Capital Riesgo*. III. FUENTES DE FINANCIACIÓN TRADICIONALES. 1. Capital social y aportaciones de los socios. 2. Financiación por entidades de crédito y préstamos con avales públicos (ICO, ENISA): el fomento del ecosistema de empresas emergentes. IV. FINANCIACIÓN ALTERNATIVA PARA EMPRESAS EMERGENTES. 1. Business angels: contrato de inversión y pacto de socios. 2. Capital riesgo. 3. La financiación alternativa en su modalidad de equity. V. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN

La financiación constituye un elemento nuclear en el desarrollo de cualquier proyecto empresarial, pero adquiere una relevancia aún mayor en el ecosistema de las *startups*, caracterizado por la innovación disruptiva, la elevada incertidumbre y la necesidad de capital intensivo en sus primeras fases¹.

En este contexto, los jóvenes emprendedores se enfrentan a desafíos específicos derivados tanto de su menor experiencia en la gestión de recursos como de las dificultades inherentes a la captación de inversión externa en mercados cada vez más competitivos.

¹ Como señalan González y Lluch, el ciclo de vida de una startup está compuesto por una primera doble etapa inicial, denominada “valle de la muerte” seguidas por la etapa de equilibrio, etapa de crecimiento y etapa de salida. La primera de las etapas (valle de la muerte) también denominada *pre-seed* hace referencia al momento en el que se le debe dar forma coherente, estructural y argumental a la idea de producto o de servicio que el emprendedor o conjunto de emprendedores han tenido. *Vid.* González Rico, P. y Lluch Sintés, M. “La inteligencia emocional como factor lanzadera del liderazgo emprendedor”, en AA.VV. (de Vivero de Porras, C. y Lima Pinilla, I., coords.), *Las Startups. El fomento de las empresas innovadoras emergentes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, págs. 21-48; también Escartín, D., Marimon, A., Rius, A., Vilaseca, X., y Vives, A., “Startup: ciclo y concepto de vida”, *Revista de Contabilidad y Dirección*, núm. 30, 2020, págs. 13-21.

La *Estrategia España Nación Emprendedora* reconoce expresamente la existencia de una brecha generacional en el acceso al emprendimiento innovador, que limita la cohesión del ecosistema. Se advierte que los jóvenes, pese a disponer de mayores competencias digitales, encuentran serias dificultades de acceso a la financiación y a redes de apoyo empresarial, mientras que los profesionales de mayor edad afrontan obstáculos para reincorporarse al emprendimiento o transferir su experiencia al ámbito de las startups².

El marco jurídico español ha experimentado en los últimos años una evolución significativa orientada a favorecer la creación y consolidación de este tipo de empresas. Buen ejemplo de ello han sido la aprobación de la Ley 28/2022, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (en adelante, “Ley de Startups”)³, junto con la Ley 18/2022, de creación y crecimiento de empresas (en adelante, “Ley Crea y Crece”)⁴. Ambas normas, responden a la voluntad del legislador de dotar de mayor seguridad jurídica a las iniciativas emprendedoras, facilitando su acceso a distintas modalidades de

² Estrategia España Nación Emprendedora, 2021. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/110221-Estrategia_Espana_Nacion_Emprendedora.pdf. Se subraya la necesidad de articular políticas públicas que favorezcan la inclusión intergeneracional, pues la concentración del emprendimiento en franjas de edades específicas genera un déficit de diversidad y supone una barrera estructural para el pleno desarrollo de un entorno emprendedor competitivo y sostenible en el marco del derecho económico español. De hecho, para el impulso del emprendimiento, se creó el Alto Comisionado para España Nación Emprendedora (AC/ENE). El AC/ENE recomendaba 50 medidas incluidas en la Estrategia España Nación Emprendedora, entre las que se encontraba la ley de startups y también otras iniciativas como: (i) La creación de Marca España Nación Emprendedora, que ampare las iniciativas relacionadas con el emprendimiento innovador y la creación de RENACE, la Red Nacional de Centros de Emprendimiento, una red de incubadoras y aceleradoras y 'venture builders' con capacidad para desarrollar talento; (ii) El lanzamiento de la Oficina Nacional de Emprendimiento, para coordinar y ordenar los servicios de apoyo al emprendimiento en colaboración con agentes públicos y privados; (iii) El Programa internacional de atracción de talento de las mujeres para posicionar a España como país referente para mujeres profesionales; (iv) El Programa de visados, para mejorar el programa de acceso a visados de trabajo para profesionales extranjeros que, por ejemplo, quieran fundar o trasladar su empresa a España.

³ Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes («BOE» núm. 306, de 22/12/2022). Varios fueron los informes que se emitieron con ocasión del Anteproyecto de Ley de Startups, que en general tuvieron una valoración positiva del mismo. *Vid.* el Informe del Consejo Económico y Social, Pleno de 16 de diciembre de 2021; también el Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) de fecha 11 de noviembre de 2021 (Ref. IPN/CNMC/044/21). Este último aludía a la necesidad de generar un entorno favorable para la constitución de empresas innovadoras, subrayando su incidencia directa en la dinámica competitiva del mercado. En efecto, la creación de nuevas sociedades no solo incrementa el número de potenciales oferentes y eleva la probabilidad de aparición de competidores en sectores con menor grado de competencia, sino que además estimula el desarrollo de nuevos productos y la adopción de estrategias innovadoras de producción y distribución de productos ya existentes.

⁴ Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas («BOE» núm. 234, de 29/09/2022)

financiación y simplificando, al mismo tiempo, los procedimientos de constitución societaria⁵.

El análisis de los instrumentos de financiación disponibles para startups promovidas por jóvenes emprendedores exige, por tanto, una aproximación interdisciplinar que conjugue no sólo el ámbito jurídico, sino también consideraciones de carácter económico y estratégico⁶. El estudio de las fuentes de financiación tradicionales (capital social, préstamos bancarios o avales públicos), unido al examen de alternativas como el venture capital, la financiación participativa (equity) o los préstamos participativos, permite comprender los mecanismos de apoyo disponibles y sus implicaciones jurídicas⁷.

No obstante, la mera existencia de instrumentos legales y financieros no garantiza por sí sola el éxito de estas iniciativas. La práctica demuestra que la falta de experiencia de los emprendedores en la negociación contractual (cada vez menos), la complejidad de los pactos de socios y la rigidez de ciertas estructuras de financiación pueden derivar en conflictos societarios, en dilución de la participación del fundador o en pérdida de control sobre la dirección estratégica de la empresa⁸. Estos riesgos evidencian la necesidad de reforzar la educación financiera y jurídica de los jóvenes empresarios, así como de perfeccionar el marco normativo para equilibrar la posición entre inversores profesionales y emprendedores emergentes⁹. Asimismo, resulta pertinente subrayar que la financiación de Startups no puede analizarse de manera aislada, sino en conexión con políticas de

⁵ Estas reformas, además, se enmarcan en una tendencia cada vez más amplia y ambiciosa de la Unión Europea y de la OCDE cuyo objetivo es impulsar la innovación tecnológica y la atracción de capital extranjero en un entorno global altamente competitivo. Como apunta la Exposición de Motivos de la Ley 18/2022: *(E)s especialmente relevante la mejora técnica y operativa que introduce la Directiva (UE) 2019/1151 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 en lo que respecta a la utilización de herramientas y procesos digitales en el ámbito del Derecho de sociedades, de las que el ecosistema emprendedor español se beneficiará en gran medida.*

⁶ De interés, Sanjuán y Muñoz, E., “Emprendedor, emprendimiento y entrepreneurship”, en AA.VV. (Sanjuán y Muñoz, E., dir.), *Entrepreneurship: las claves del emprendedor: adaptado a la Ley 14/20213, de 27 de septiembre y al RDL 4/2014, de 7 de marzo*, Sepin, 2014, págs. 19-36.

⁷ Muñoz Pérez, A.F. “Crowdfunding en Europa; entre la fragmentación y la unidad de mercado”, *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, núm. 22, 2018, pág. 3.

⁸ Álvarez Royo-Villanova, S., “El «equity crowdfunding» o inversión en masa –la financiación por medio de emisión de valores y obligaciones”, en AA.VV. (Martínez-Echevarría y García de Dueñas, A. Pañeda Usunáriz, F. (dirs.), *Las plataformas de financiación participativa -crowdfunding-*, Thomson Reuters Aranzadi, págs. 59-79.

⁹ De interés, Rodríguez Ariza, L., “Cultura y educación en materia de emprendimiento”, en AA.VV. (Sanjuán y Muñoz, E., dir.), *Entrepreneurship: las claves del emprendedor: adaptado a la Ley 14/20213, de 27 de septiembre y al RDL 4/2014, de 7 de marzo*, Sepin, 2014, págs. 37-60.

innovación, sostenibilidad y digitalización que constituyen ejes centrales de la agenda económica europea. La captación de fondos en etapas tempranas está estrechamente vinculada con la capacidad del ecosistema para generar confianza, reducir la asimetría de información y ofrecer seguridad jurídica tanto a inversores nacionales como internacionales.

El presente capítulo trata de analizar las principales vías de financiación de startups en manos de jóvenes emprendedores, en el ordenamiento jurídico español, al mismo tiempo, que pretende aportar una reflexión sobre un marco de financiación más accesible, equilibrado y eficiente, que favorezca la consolidación de proyectos innovadores con capacidad de generar valor económico y social¹⁰.

II. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LAS STARTUPS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

El tratamiento jurídico de las startups en el ordenamiento jurídico español ha evolucionado de manera notable en los últimos años hasta ofrecer un marco normativo específico que favorezca su creación, crecimiento y acceso a la financiación. Si bien es cierto que dichas entidades se encuadran en las formas societarias previstas el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, (en adelante LSC), recientes reformas legislativas han introducido disposiciones orientadas a atender las particularidades de este tipo de empresas emergentes.

La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, representó un hito relevante en el proceso de consolidación de la figura del emprendedor en el ordenamiento jurídico español¹¹. Su aprobación respondió a un contexto marcado por la crisis financiera, en el que se constataba una notable contracción del tejido emprendedor juvenil -con una caída superior al 30 % en el número de empresarios de entre 15 y 39 años entre 2007 y 2012-¹². Entre las medidas introducidas,

¹⁰ Salvador Sáez, D., “La inversión privada en el Crowdfunding lucrativo crecimiento, nuevas modalidades y constitución de Plataformas de financiación participativa”, *Revista española de capital riesgo*, núm. 2, 2018, págs. 5-26.

¹¹ Sanjuán y Muñoz, E., “Emprendedor, emprendimiento y entrepreneurship...”, op. cit., págs.19-36.

¹² El artículo 3 de la norma expresamente señalaba su ámbito de aplicación y por tanto lo sería (...) a todas las actividades económicas y de fomento de la internacionalización realizadas por los emprendedores en

la norma incorporó la figura del emprendedor de responsabilidad limitada, concebida como mecanismo para compatibilizar la asunción de riesgo con la protección del patrimonio personal¹³. Sin embargo, su eficacia práctica fue muy limitada, pues no logró consolidarse como instrumento atractivo ni generalizado en el ecosistema empresarial¹⁴. La referida norma nos proporcionó un concepto de emprendedor¹⁵, lo que ha conllevado a una evolución legal del fomento de la actividad de estos emprendedores¹⁶.

1. Concepto de empresa emergente: la Ley de Startups

El marco legal del apoyo y el fomento a los emprendedores y al emprendimiento resulta complejo, por cuanto son numerosos y diversos los elementos subjetivos y objetivos que lo condicionan¹⁷. La reciente Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (también conocida como Ley de Startups) constituye el principal referente normativo al que podemos acudir para obtener un concepto más concreto sobre este tipo de empresas emergentes. Nótese que la norma

el territorio español. En el ámbito andaluz, la Ley 3/2018, de 8 de mayo, Andaluza pone en valor la actividad emprendedora, la innovación y la creatividad como un proceso de desarrollo personal y profesional y el denominado fomento del emprendimiento de segunda oportunidad -personas emprendedoras que han tenido experiencias fallidas y optan por emprender nuevas iniciativas empresariales-. La norma andaluza define el emprendimiento como el conjunto de actuaciones que se realizan para transformar una propuesta económica, social y ambientalmente viable en una actividad profesional o empresarial, que puede concluir con la constitución jurídica de una nueva empresa (*vid.* art. 2).

¹³ Tovar Sabio, V.J., “El emprendedor de responsabilidad limitada”, en AA.VV. (Sanjuán y Muñoz, E., dir.), *Entrepreneurship: las claves del emprendedor: adaptado a la Ley 14/2013, de 27 de septiembre y al RDL 4/2014, de 7 de marzo*, Sepin, 2014, pág. 87-97.

¹⁴ Campuzano Laguillo, A.B. “El concepto legal de empresa emergente”, en AA.VV. (de Vivero de Porras, C. y Lima Pinilla, I., coords.), *Las Startups. El fomento de las empresas innovadoras emergentes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, págs. 125-157.

¹⁵ Así, y conforme al artículo 3 de la Ley 14/2013, se consideran emprendedores aquellas personas, independientemente de su condición de persona física o jurídica, que desarrollen una actividad económica empresarial o profesional, en los términos establecidos en esta Ley. Se anudaba a ello, diversas medidas de apoyo al emprendedor y a la actividad empresarial emprendedora y de fomento de la cultura emprendedora y de un entorno favorable para la actividad económica, tanto en los momentos iniciales como en su posterior desarrollo y crecimiento

¹⁶ Sobre la cuestión *vid.* Tovar Sabio, V.J., “El emprendedor de responsabilidad limitada...”, *op.cit.*, págs. 87-97. También *vid.* Parra Bautista, J.R., “Internacionalización y captación de la inversión y el talento”, en AA.VV. (Sanjuán y Muñoz, E., dir.), *Entrepreneurship: las claves del emprendedor: adaptado a la Ley 14/2013, de 27 de septiembre y al RDL 4/2014, de 7 de marzo*, Sepin, 2014, págs. 145-160.

¹⁷ Campuzano Laguillo, A.B., “El concepto legal de empresa ...”, *op. cit.*, págs. 125-157.

utiliza la expresión “ecosistema”, y por tanto estaríamos ante el conjunto complejo de elementos relacionados que pertenecen a un determinado ámbito¹⁸.

Como señala la propia Exposición de Motivos de la citada norma, las empresas emergentes presentan características específicas que hacen difícil su encaje en el marco normativo tradicional¹⁹. Por un lado, debido al alto riesgo derivado de su alto contenido innovador, lo que se traduce en una incertidumbre sobre el éxito de su modelo de negocio y por tanto la financiación en las fases iniciales es difícil, al exigirse capital para poder madurar y probar sus ideas antes de que la empresa empiece a generar ingresos. Del mismo modo, debido al potencial de crecimiento exponencial a través de economías de escala, se exigen grandes inversiones de capital para permitir su rápida expansión en caso de éxito²⁰. Finalmente, su dependencia de la captación y retención de trabajadores altamente cualificados y de alta productividad desde las fases iniciales de la empresa, en las que no existe un flujo de ingresos para remunerarlos mediante instrumentos salariales clásicos así como su exposición a una fuerte competencia internacional por captar capital y talento extranjero²¹.

Bien es cierto que se han propuesto varias definiciones que ayudan a comprender las características esenciales, tomando en consideración como una startup no parte necesariamente de un modelo de negocio ya consolidado, sino que está en proceso de experimentación y ajuste²².

¹⁸ Tal y como se define en el Diccionario de la Real Academia Española (RAE). Disponible en: <https://dle.rae.es/ecosistema>.

¹⁹ De hecho, la norma no se centra en los emprendedores como tal, puesto como apunta su parte expositiva se focaliza la atención en las pequeñas y medianas empresas, en la microempresas y en los trabajadores autónomos, como pilares sobre los que se asienta el tejido productivo en España.

²⁰ Monzón Carceller, N., “Aspectos mercantiles de la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (Ley de startups)”, *Diario La Ley*, núm. 10262, 2023.

²¹ De interés, Gómez Sota, F. y Moldes Farelo, R., “De la flexibilidad laboral a la identidad móvil. El modelo “Startups” en el marco del emprendimiento español”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social: Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, núm. 131, 2017 (Ejemplar dedicado a: Economía y Sociología), págs. 171-188.

²² Vonoga, A. y Zvaigzne, A. “Theoretical Aspects of the Concept Start-up in the Literature” *Proceedings of the 5th International Scientific Congress Society of Ambient Intelligence (ISC SAI 2022)*, Sustainable Development and Global Climate Change, págs. 135-144, para quienes se trataría de una empresa nueva con hasta 10 años de vida y cuyo modelo de negocio ofrece productos y servicios que no solo dan soluciones al cliente sino que innovan y promueven el crecimiento en general. A lo que añaden textualmente: *Startups are a critical element for the economic vitality of any country. They also are the pipeline for SMEs and future high-growth firms. Across Europe, startups contribute to make countries economically and socially vibrant by redefining the technological landscape and creating the markets of tomorrow. (European Start up Monitor; 2019) Future start-ups will probably be defined in a completely different way, so the author’s*

La Ley de Startups introduce por primera vez en el ordenamiento jurídico español un marco regulatorio específico para las empresas emergentes. Más allá de los aspectos fiscales y laborales, su dimensión estrictamente societaria y mercantil merece una atención particular, en tanto que constituye el núcleo que dota de personalidad jurídica y de seguridad al ecosistema emprendedor. En primer término, la Ley consagra una definición legal de la empresa emergente, en lo que parece configurarla como una categoría especial dentro del derecho societario. Así, para que una sociedad sea reconocida como startup, debe cumplir requisitos relativos a la edad de la sociedad (menos de cinco o siete años), al carácter innovador y escalable de su modelo de negocio, a la localización de su sede o establecimiento permanente en España, y a la inexistencia de cotización en mercados regulados ni distribución de dividendos²³.

Si bien es cierto que no estamos ante un nuevo tipo social se fija un estatuto jurídico especial que incide en sus relaciones con la administración, los inversores y el tráfico mercantil²⁴. Se trata por tanto de establecer una serie de especialidades y excepciones para las empresas emergentes dotándose de carácter especial a los incentivos expresos que recoge la Ley. Pero como se ha considerado, estas especialidades y excepciones para las empresas emergentes sólo han de desplazar aquellas otras disposiciones legales que regulen la misma materia de forma diversa y, sólo durante el tiempo en el que estos incentivos resulten aplicables a las empresas emergentes certificadas como tales²⁵. Es por ello por lo que el resto de las previsiones legales generales resultarán aplicables sino contravienen sus especialidades.

La opción del legislador remite a una persona jurídica y por tanto excluye a las personas naturales. Y, dado que se refiere a persona jurídica, podría ser cualquiera de las que conocemos en derecho y por tanto, asociaciones, sociedades, fundaciones. No obstante, las previsiones respecto de las condiciones exigidas para obtener la condición de emergente nos llevará a sociedades de capital y cooperativas. Igualmente deberán

vision is to continue research on the directions of start-ups and development

²³ *Vid.* art. 3.

²⁴ Las startups continúan constituyéndose como sociedades de capital, principalmente sociedades de responsabilidad limitada. *Vid.* las reflexiones de Sanjuán y Muñoz, E., “Las especialidades propias de régimen jurídico de las empresas emergentes: compra pública, entornos regulados de prueba y colaboración universitaria” AA.VV. (de Vivero de Porras, C. y Lima Pinilla, I., coords.), *Las Startups. El fomento de las empresas innovadoras emergentes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, págs.186- 223.

²⁵ *Vid.* Campuzano Laguillo, A.B., “El concepto legal de empresa ...”, *op. cit.*, págs. 125-157.

incluirse las empresas de base tecnológica creadas de conformidad con lo dispuesto en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación²⁶.

Por tanto, la Ley de Startups fija un régimen especial aplicable a las denominadas empresas emergentes, que vienen a conceptuarse por una serie de requisitos objetivos que detallamos a continuación (*vid.* art. 3):

- a. Ser una pequeña empresa y por tanto que su volumen de negocio anual no supere el valor de diez millones de euros.
- b. La empresa puede operar en cualquier sector, ahora bien, debe ofrecer servicios, productos o procesos que no existan en el mercado o que mejoren sustancialmente los que ya hay, con un alto riesgo de fracaso debido a ese contenido innovador²⁷.
- c. Ser de nueva creación o tener una antigüedad inferior a cinco años (siete en determinados sectores²⁸).
- d. No haber surgido de una operación de fusión, escisión o transformación de sociedades que no sean consideradas emergentes²⁹.
- e. No distribuir dividendos ni cotizar en mercados regulados³⁰.
- f. Tener su sede social o establecimiento permanente en España y al menos un 60% de la plantilla deberán contar con contrato laboral en el país.

²⁶ La Ley 28/2022 expresamente señala como empresa de base tecnológica aquella cuya actividad requiere la generación o un uso intensivo de conocimiento científico-técnico y tecnologías para la generación de nuevos productos, procesos o servicios y para la canalización de las iniciativas de investigación, desarrollo e innovación y la transferencia de sus resultados.

²⁷ Cuestión que suele ser un impedimento para financiar a empresas en las fases iniciales, al exigir capital para madurar y probar sus ideas antes de que la empresa genere ingresos, *vid.* Cabanas Trejo, R., “La nueva Ley de empresas emergentes y su relación con la actividad notarial”, *El Notario del Siglo XXI*, 2025. Disponible en: <https://www.elnotario.es/practica-juridica/12011-la-nueva-ley-de-empresas-emergentes-y-su-relacion-con-la-actividad-notarial>.

²⁸ Es el caso de empresas de biotecnología, industriales o energéticas y otros sectores estratégicos. Como señala Cabanas Trejo, (...) *esa juventud explica el apoyo que deben recibir para poner en marcha su proyecto, ya que parten de cero. Pasado ese tiempo, se entiende que ya no está justificado.*

²⁹ Precisamente trata de evitarse que cuenten con el apoyo de la empresa matriz o con el patrimonio de las que se han unido, o el que le ha correspondido tras la separación, *vid.* Cabanas Trejo, R., “La nueva Ley de empresas emergentes...”, *op. cit.*

³⁰ De hecho, si puede remunerar a los inversores en lugar de reinvertir los beneficios para hacer crecer la empresa, ya no es necesario que disfrute de este régimen especial, *vid.* Cabanas Trejo, R., “La nueva Ley de empresas emergentes...”, *op. cit.*

- g. Desarrollar un proyecto innovador con potencial de crecimiento escalable y por tanto que su modelo de negocio sea susceptible de aumentar su magnitud e ingresos en períodos de tiempo cortos, lo que exige grandes inversiones de capital para permitir su rápida expansión en caso de éxito³¹.

La definición específica de empresa emergente o startup, supondrá el acceso de ésta a los incentivos o beneficios legales previstos, teniendo en cuenta que, la consideración de empresa emergente habrá de certificarse, lo que se acreditará formalmente por la Empresa Nacional de Innovación, S.M.E., S.A. (ENISA). Es por ello por lo que el concepto legal, tal y como acertadamente se ha defendido, lo es estrictamente, a los efectos de que las empresas que sean certificadas como emergentes puedan acogerse a los beneficios y especialidades de la Ley 28/2022, de 21 de diciembre³².

La definición de empresa emergente supone, como hemos visto, exigirle a una persona jurídica una serie de requisitos y al mismo tiempo la ausencia de ciertas circunstancias. En cuanto a las ausencias, no podrán beneficiarse de los incentivos legales cuando se trate de empresas emergentes fundadas o cuya dirección la ostente por sí o por persona interpuesta, que no estén al corriente de las obligaciones tributarias, con la Seguridad Social, hayan sido condenadas por sentencia firme por un delito de administración desleal, insolvencia punible, delitos societarios, delitos de blanqueo de capitales, financiación del terrorismo, delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social, delitos de prevaricación, cohecho, tráfico de influencias, malversación de caudales públicos,

³¹ *Íbid.* Cabanas Trejo, R., “La nueva Ley de empresas emergentes...”, *op. cit.*

³² Las principales conclusiones del “Spanish Tech Ecosystem” elaborado por Dealroom en 2025 concluyen que: (i) el valor agregado del ecosistema tecnológico español se ha duplicado desde 2020, superando los 110.000 millones de euros en 2025. Este crecimiento refleja un dinamismo creciente, aunque España sigue por detrás de los grandes ecosistemas europeos (por ejemplo, Francia, Alemania; (ii) en 2024, las startups españolas captaron unos 1.900 millones de euros en capital riesgo. Sin embargo, aunque el número de operaciones (rondas) es elevado, todavía hay una brecha en cuanto a las inversiones de magnitud (por ejemplo rondas superiores a 100 M €); (iii) el ecosistema ha crecido: se estima que hay más de 8.500 empresas tecnológicas activas, representando un crecimiento del 22 % respecto al año anterior. Además, el sector tecnológico emergente es relevante en generación de empleo; el ecosistema aporta decenas de miles de puestos directos; (iv) a pesar del vigor del crecimiento inicial, el informe señala que uno de los principales retos residuales es el escalado de las startups: pocas consiguen consolidarse con ingresos elevados, rentabilidad o expansión internacional. Este desafío del paso de startup a scale-up es recurrente en los análisis del ecosistema español; (v) El ecosistema español cada vez está más internacionalizado: gran parte de la inversión proviene de fondos internacionales o corporativos extranjeros; (vi) algunos sectores que lideran la captación de capital y atención en España son inteligencia artificial (IA), climate tech/tecnología sostenible y deep tech. También se resaltan startups españolas como Multiverse Computing, las cuales operan en nichos tecnológicos avanzados (computación cuántica).

fraudes y exacciones ilegales o delitos urbanísticos, así como a aquellas condenadas a la pena de la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas³³.

La calificación de empresa emergente es el primer paso para acceder a un régimen especial. A estos efectos y respecto del acto de constitución, se ha criticado que no parece que sea suficiente con declarar en el acto fundacional que la intención de la empresa es ser una empresa emergente, no sólo porque hay circunstancias que han de ser objeto de un control “a futuro”, sino también porque la valoración a limine del mismo carácter innovador del proyecto empresarial no es algo que se pueda encomendar a las instancias intervinientes en dicha fase, es decir, la notaría y el RM³⁴.

Dado que es la Empresa Nacional de Innovación S.A. (ENISA), quién tenga que evaluar los requisitos previstos en la Ley la *empresa emergente* deberá solicitar ante ENISA la acreditación como tal, dado que ésta deberá emitir un informe vinculante que certifique el cumplimiento de los requisitos³⁵.

Debe señalarse que la calificación como empresa emergente no constituye un requisito imprescindible para el inicio o ejercicio de la actividad empresarial. Dicho reconocimiento opera, más bien, como un presupuesto necesario únicamente cuando se pretenda acceder a los beneficios y particularidades previstos en la normativa especial. De ahí que haya quienes han entendido que, en el caso del acto fundacional de la sociedad, salvo que se haya obtenido esa acreditación sobre la base del mero proyecto previamente calificado por ENISA, al notario no le vinculará lo que los fundadores de la sociedad

³³ Asimismo, el transcurso del tiempo implica su finalización (los beneficios deben acabar cuando la empresa haya conseguido estabilizarse o haya pasado el tiempo que se estima razonable para encontrar un modelo de negocio sostenible). Como ha señalado Campuzano Laguillo, *(l)a cuestión se relaciona con el denominado emprendimiento en serie, en cuanto la puesta en marcha de varios proyectos consecutivos o simultáneos aumenta las probabilidades de éxito de liderar empresas económicamente rentables y, en particular, se apunta que estadísticamente los proyectos de emprendimiento innovador, normalmente con un alto componente tecnológico, tienen un alto índice de fracaso*. A lo que la autora añade como *(s)i el primer intento fracasa, como es característico en este tipo de proyectos de alto riesgo, pueden volver a aplicarse los incentivos legales a otras empresas constituidas por los mismos socios, pues debe darse otra oportunidad a quién, pese al fracaso, pero con la experiencia adquirida, quiera intentarlo de nuevo*. De interés, Campuzano Laguillo, A.B., “El concepto legal de empresa ...”, op. cit., págs. 125-157.

³⁴ Así lo expone Cabanas Trejo, R., “La nueva Ley de empresas emergentes...”, op. cit.

³⁵ El plazo máximo para resolver es de tres meses desde la presentación de la solicitud (art. 6.2) y el silencio administrativo tiene efectos estimatorios, por lo que en caso de no resolverse de forma expresa puede obtenerse el correspondiente certificado acreditativo por silencio positivo. *Vid.* art. 24.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

puedan decir al respecto³⁶.

Ahora bien, sí que parece que la acreditación administrativa y su inscripción en el Registro Mercantil será condición *necesaria y suficiente* para acogerse a los beneficios y especialidades de la Ley de Startups.³⁷ Lo que parece menos coherente, sin embargo, es exigir que dicha inscripción opere como un requisito constitutivo imprescindible para el acceso a los beneficios legales, pues ello supondría trasladar a un plano obligatorio lo que debería funcionar únicamente como un mecanismo de comprobación suficiente³⁸.

La norma, además, impone a las sociedades la obligación de comunicar a ENISA cualquier cambio que implique la pérdida de alguno de los requisitos exigidos, de modo que pueda revocarse la acreditación si desaparecen las condiciones materiales. En suma, el art. 5 diseña un procedimiento híbrido en el que convergen la autorresponsabilidad de la empresa solicitante y el control institucional de ENISA, reforzado por un principio de agilidad procedimental que responde a la lógica de fomento y simplificación que impregna toda la Ley.

De cara a facilitar la inscripción en el registro público correspondiente será la propia ENISA quién directamente aporte la documentación acreditativa del cumplimiento de todos los requisitos exigibles para adquirir la condición de empresa emergente, dejándose constancia de ello en la hoja abierta a la sociedad, salvo que hubiese que llevarse a cabo cualquier tipo de modificación estatutaria³⁹.

Se prevé un procedimiento de consulta en línea y de carácter gratuito, que deberá habilitar el Registro Mercantil, destinado a cualquier persona, y que, entre las cuestiones a consultar, deberá contener al menos, la fecha de constitución e inscripción de la sociedad,

³⁶ De interés aquí Cabanas Trejo, R., “La nueva Ley de empresas emergentes...”, op. cit., y también *vid.* las reflexiones de Molina Hernández, C., “La constitución telemática de las sociedades de capital en el ordenamiento jurídico español”, en AA.VV. (Arecha, M. dir.), *Las nuevas tecnologías ante el Derecho comercial*, Didot, 2019, págs. 143-144.

³⁷ Como se ha señalado, resulta plenamente razonable entender que la simple consulta al Registro Mercantil o al Registro de Cooperativas baste para verificar la situación jurídica de la empresa emergente, sin necesidad de que el emprendedor deba aportar documentación adicional ante la Administración. *Vid.* Cabanas Trejo, R., “La nueva Ley de empresas emergentes...”, op. cit.

³⁸ Así lo señala con acierto Cabanas Trejo, R., “La nueva Ley de empresas emergentes...”, op. cit.

³⁹ En este sentido, y como acertadamente se ha apuntado, cuando se trate de la constitución de la sociedad y la acreditación se hubiera obtenido de forma previa, se observan dificultades para realizar esa remisión habida cuenta que la sociedad todavía no figura inscrita en el registro correspondiente. *Vid.* Cabanas Trejo, R., “La nueva Ley de empresas emergentes...”, op. cit., quién señala que habría de bastar entonces con su acreditación en la misma escritura fundacional.

el NIF, el nombre o razón social, el representante legal, su domicilio social y su condición de empresa emergente. Además, si un órgano u organismo administrativo debiera acreditar algún requisito, se habilitarán procedimientos electrónicos para su comprobación en línea por el registrador o por el encargado del registro competente.

Una de las cuestiones más controvertidas se plantea en torno a la constitución de la sociedad cuando existan indicios de que esta se ha realizado en fraude de ley. A tal efecto, la norma establece que, si el notario autorizante de la escritura, el registrador mercantil o el responsable del registro de cooperativas competente apreciaran la concurrencia de dicho fraude, deberán comunicarlo a la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, así como a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, notificando al mismo tiempo al interesado el traslado de dicha información. De este modo, parece querer articularse un mecanismo institucional de control que refuerce la transparencia y la legalidad en el proceso constitutivo, con el objetivo de que la calificación de empresa emergente no se instrumentalice con fines contrarios al ordenamiento jurídico⁴⁰. En tal contexto, compartimos plenamente que resulta difícilmente comprensible exigir al notario la detección de eventuales elementos de fraude, pues carece de los indicios necesarios para verificar de manera efectiva la autenticidad de tales extremos.

2. La constitución de las empresas emergentes: consideraciones generales en la Ley de Startups

El propósito de la Ley de Startups de no crear una nueva forma societaria autónoma sino de reconocer un régimen específico aplicable a las sociedades mercantiles ya

⁴⁰ No obstante, la cuestión no está exenta de críticas, pues como se ha advertido, si en el trámite constitutivo no existe una acreditación previa que avale el cumplimiento de los requisitos legales, la operación se reduce a una mera declaración de intenciones de los fundadores. *Vid.* Cabanas Trejo, que lo expone en términos bastante elocuentes: *Ciertamente, los notarios estamos obligados a velar por la regularidad no sólo formal sino material de los actos o negocios jurídicos que autorizamos o intervengamos, y en ese sentido estamos sujetos a un deber especial de colaboración con las autoridades judiciales y administrativas (art. 24.II LN), pero no estamos capacitados para valorar el carácter innovador de una empresa, que además es tarea propia de otros. Lo único que se me ocurre es que pillemos a los interesados en alguna suerte de conversación indiscreta donde vengan a reconocer que todo es un montaje, y que nosotros después corriendo nos chivemos a la DGSJFP y a la AEAT. Como nuestra fe pública no ampara los simples chismorreos, será divertido cuando el interesado lo niegue. Un poco surrealista sí que me parece, aunque nos queda el consuelo de pensar que en el proyecto todavía era peor, pues teníamos que negarnos a autorizar la escritura de constitución, eso sí, con la posibilidad de un recurso -no previsto- ante la DGSJFP (12).*

existentes (fundamentalmente SRL y, en menor medida, S.A), creemos que responde a un criterio de prudencia. Con ello, se evita fragmentar el derecho societario, a la vez que se introducen privilegios y beneficios ligados al reconocimiento administrativo como empresa emergente. De esta manera, la startup accede a un estatuto jurídico singular en función de su condición de empresa innovadora. La Sociedad de Responsabilidad Limitada (en adelante SRL) se erige como la forma jurídica más habitual para este tipo de empresas emergentes. La LSC que ha sido objeto de reforma para facilitar la constitución de este tipo de empresas ha reducido los requisitos de capital al mismo tiempo que ha simplificado los trámites⁴¹. La ventaja que ofrece en cuanto a la limitación de la responsabilidad de los socios al capital aportado, protegiendo así el patrimonio personal frente a eventuales deudas sociales, así como su estructura interna, basada en participaciones sociales, resulta adecuada para pactos de socios que regulen la entrada y salida de inversores en etapas tempranas⁴². Se trata de un tipo societario que, por su dimensión y flexibilidad en la configuración estatutaria y contractual, la convierten en la forma societaria elegida de forma muy mayoritaria en una fase inicial.

Por su parte, la Sociedad Anónima (en adelante SA) se presenta como una alternativa menos frecuente, pero relevante en fases avanzadas de crecimiento. Su exigencia de un capital social mínimo de 60.000 euros la hacen menos atractiva en etapas iniciales. Sin embargo, su estructura resulta idónea cuando la startup pretende realizar rondas de financiación significativas o aspira a una eventual salida a mercados regulados⁴³. Bien es cierto que este tipo social requiere de proyectos de cierta envergadura pues se requiere de una mayor profesionalización en la gestión y previsión de mecanismos de gobierno corporativo más complejos⁴⁴.

⁴¹ De hecho, la LSC particularmente fue objeto de reforma por la Ley 14/2013, de apoyo a los emprendedores, y más recientemente por la Ley 18/2022, de creación y crecimiento de empresas.

⁴² De interés, Trias Sagnier, M., “Las start-ups y la regulación de las Sociedades de Responsabilidad Limitada”, *Revista de derecho de sociedades*, núm. 71, 2024, pág. 1.

⁴³ La división del capital en acciones, junto con la posibilidad de emitir diferentes clases de títulos, otorga a la SA una mayor capacidad de atraer a fondos de inversión y venture capital. *Vid.* Molina Martell, A. y Moreno Vallés, J., “Guía práctica sobre vías de financiación para pymes, autónomos y emprendedores”, *Uría Menéndez*, Enero, 2023.

⁴⁴ Bel Durán, P., Lejarriaga Pérez De Las Vacas, G. y Martín López, S., “Nuevas fórmulas para promover el emprendimiento social universitario: Una aproximación a la Startups de estudiantes”, *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, 2023, vol. 1, núm. 144.

Por tanto, en fases iniciales de constitución de la startup, la práctica demuestra que la SRL es la forma predominante en la creación de este tipo de empresas en España, al equilibrar seguridad jurídica, flexibilidad estatutaria y simplicidad administrativa⁴⁵. Por el contrario, la SA, constituye una opción estratégica en fases de consolidación y expansión, especialmente cuando se proyecta la captación de capital a gran escala⁴⁶.

Entre las medidas de mayor impacto, al igual que ocurre con la Ley Crea y Crece, se impulsan los trámites de constitución, potenciándose la constitución telemática a través del sistema CIRCE y del Documento Único Electrónico (DUE), e incluso prevé la posibilidad de constituir sociedades sin costes notariales en determinados supuestos, mediante estatutos tipo y procedimientos estandarizados⁴⁷.

La Ley de Startups en cuanto a la constitución de empresas emergentes ha seguido el sistema previsto en la Ley 14/2013 que casan con los plazos previstos en nuestra LSC modificada con ocasión de la transposición de la Directiva (UE) 2019/1151⁴⁸. La norma europea constituye un avance relevante en materia de tramitación en línea de constitución de sociedades lo que ha llevado a una modificación de nuestra normativa societaria⁴⁹. La LSC contempla en el art. 40 *quinquies* la constitución electrónica de una SRL que además se hará de manera íntegra en línea y sin necesidad de que los fundadores comparezcan ante notario salvo por razones de interés público y por tanto para evitar falsificaciones de identidad y cuando el notario trate de comprobar la capacidad del otorgante, así como sus poderes de representación. En ambos casos de requerirá la presencia física del otorgante

⁴⁵ Trías Sagnier, M., “Las start-ups y la regulación ...”, op. cit. pág. 1.

⁴⁶ La configuración societaria de la startup no es neutra al constituir un elemento esencial a la hora de garantizar la viabilidad del proyecto y su adaptación a las exigencias de un mercado caracterizado por la innovación, la competencia y la necesidad de financiación continua.

⁴⁷ No obstante, esta simplificación podría tensionar el principio de seguridad registral si no se acompaña de adecuados mecanismos de control y verificación estatutaria. *Vid.* nuestro trabajo anterior, De Vivero De Porras, C., “El registro en línea de sucursales: a propósito del Anteproyecto de Ley de Medidas de Eficiencia Digital de 2021”, *La Ley mercantil*, núm. 89, 2022.

⁴⁸ Directiva (UE) 2019/1151 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019, por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 respecto de la utilización de herramientas y procesos digitales en el ámbito del Derecho de sociedades. Sobre esta cuestión, *vid.* Molina Hernández, C., “La constitución telemática de las sociedades de capital...”, op. cit., págs. 143-144; de interés también, Miquel Rodríguez, J., “La constitución en línea de Sociedades de Responsabilidad Limitada. Transposición de la Directiva 2019/1151 y reforma de la Ley de Sociedades de Capital”, *La Ley mercantil*, núm. 103, 2023.

⁴⁹ Molina Hernández, C., “La constitución y el seguimiento público de las empresas emergentes”, en AA.VV. (de Vivero de Porras, C. y Lima Pinilla, I., coords.), *Las Startups. El fomento de las empresas innovadoras emergentes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, págs. 159-184.

en cuestión por una sola vez.

En relación con el procedimiento de constitución en línea de SRL, resulta obligado aludir al Centro de Información y Red de Creación de Empresas (CIRCE), red de puntos de atención que facilita a los emprendedores tanto el asesoramiento inicial como la gestión de los trámites administrativos necesarios para la puesta en marcha de sus proyectos⁵⁰. Por tanto, mediante los Puntos de Atención al Emprendedor (PAE), concebidos como auténticas oficinas de ventanilla única, se articula tanto la tramitación administrativa como el asesoramiento integral al emprendedor, en el marco de una iniciativa vigente desde 2015⁵¹. Estos centros no solo proporcionan información y orientación especializada en torno al proceso de constitución de sociedades, sino que además canalizan, a través del Documento Único Electrónico (DUE), la totalidad de los trámites exigidos para la puesta en marcha de la actividad empresarial⁵².

Asimismo, la Ley regula aspectos esenciales en la gobernanza societaria de las startups, con especial atención a los instrumentos de incentivación del talento y participación accionarial. La flexibilización del régimen de las *stock options* y la mejora de su tratamiento fiscal permiten que las startups articulen sistemas de retribución basados en la participación en el capital social. Ello incide directamente en el diseño de los estatutos sociales y en los pactos de socios, al introducir fórmulas de dilución, cláusulas de vesting

⁵⁰ Asimismo, ofrece acompañamiento durante los primeros años de actividad, contribuyendo a simplificar el proceso de creación empresarial y a reducir las cargas burocráticas que tradicionalmente han lastrado el dinamismo emprendedor en España. *Vid.* nuestro trabajo en el que desarrollamos la función de este organismo, De Vivero De Porras, C., “Puntos de Atención al Emprendedor (PAE)” en AA.VV. (Sanjuán y Muñoz, E. y Caba Tena, A., coords.), *Entrepreneurship: las claves del emprendedor: adaptado a la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, y al RDL 4/2014, de 7 de marzo*, Sepin, págs. 61-86.

⁵¹ A los que dedicamos buena parte de nuestro trabajo en De Vivero De Porras, C., “Puntos de Atención al Emprendedor...”, *op. cit.*, págs. 61-86.

⁵² Dicho mecanismo permite integrar en un único soporte telemático actuaciones notariales y registrales, así como las obligaciones de carácter administrativo, tributario y de seguridad social, configurando así un sistema de simplificación y racionalización normativa destinado a reducir las cargas burocráticas y a favorecer la agilidad del tráfico jurídico-mercantil. *Vid.* Campuzano Laguillo, A.B., “La Sociedad Limitada Nueva Empresa. El Documento Único Electrónico”, *Revista Aranzadi de derecho y nuevas tecnologías*, núm. 5, 2004, págs. 75-88. Sobre los PAE y el DUE, *vid.* lo desarrollado sobre ellos en De Vivero De Porras, C., “Puntos de Atención al Emprendedor...”, *op. cit.*, págs. 61-86. Asimismo, conviene mencionar como la Oficina Nacional de Emprendimiento (ONE) se configura como un instrumento institucional, creado en el marco de la Estrategia España Nación Emprendedora, con el objetivo de actuar como punto de referencia y ventanilla única para el ecosistema emprendedor. Su función esencial es articular, en clave de gobernanza pública, los diferentes recursos, programas y apoyos disponibles, garantizando un acceso simplificado y homogéneo a la información y a los servicios de fomento del emprendimiento.

y mecanismos de control que deben enmarcarse en la normativa mercantil común⁵³.

En el plano del control societario, la Ley también incide indirectamente en el régimen de responsabilidad de los administradores, al exigir a las startups el mantenimiento de su condición de empresa emergente bajo determinados parámetros de innovación y escalabilidad. Los administradores sociales, deberían orientar la estrategia de la sociedad al cumplimiento de dichos requisitos, so pena de perder los beneficios legales asociados⁵⁴.

La elección de la forma jurídica constituye una de las decisiones más relevantes en la creación de una startup. No se trata únicamente de un requisito formal, sino de una decisión estratégica que condiciona la responsabilidad de los socios, la capacidad de atraer inversión y el desarrollo futuro del proyecto. Dentro del marco societario actual, las startups suelen optar por figuras societarias que combinan flexibilidad organizativa, costes reducidos y un marco jurídico claro y seguro⁵⁵.

Por tanto, la Ley 28/2022 no crea un nuevo tipo societario, pero introduce un estatuto jurídico específico para las startups, que se superpone a las formas clásicas de la sociedad de capital. Sus medidas en materia de constitución simplificada, incentivos societarios, financiación alternativa y gobernanza corporativa redefinen la posición de la startup dentro del derecho mercantil español⁵⁶.

La previsión contenida en el artículo 10 de la Ley 28/2022 constituye una innovación relevante en el ámbito de las sociedades de responsabilidad limitada, en la medida en que aproxima su régimen al tradicionalmente reservado a las sociedades cotizadas en materia de planes de incentivos basados en instrumentos de capital. Hasta ahora, la autocartera en

⁵³ Se configura así un puente entre el derecho societario clásico y las prácticas contractuales propias del capital riesgo, alineando el régimen societario español con estándares internacionales.

⁵⁴ Entendemos que añade una nueva dimensión al deber de diligencia, que se proyecta no solo en la protección de socios y terceros, sino también en la preservación del estatuto jurídico privilegiado de la startup. De interés también las reflexiones de Puig García, M., “La pobre evolución del sistema de retribución variable de los administradores mediante stock options en las sociedades de responsabilidad limitada: causas y propuesta de futuro”, *Món Juridic, Revista de l'il·lustre col·legi de l'advocacia de Barcelona*, 2023, págs. 22-26.

⁵⁵ Rivas Ruiz, A., “Novedades en la constitución de sociedades en la Ley 18/2022 de Creación y Crecimiento de Empresas”, *El Notario del Siglo XXI*, núm. 106, 2022. Disponible en: <https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-106/opinion/opinion/11790-novedades-en-la-constitucion-de-sociedades-en-la-ley-18-2022-de-creacion-y-crecimiento-de-empresas>.

⁵⁶ Por tanto, el reto radica en compatibilizar la flexibilidad que demanda la innovación con la seguridad jurídica inherente al tráfico mercantil, manteniendo el difícil equilibrio entre agilidad y garantía. También, Molina Hernández, C., “La constitución y el seguimiento público...”, op. cit., págs. 159-184.

sociedades limitadas había sido concebida con un marcado carácter restrictivo, derivado de la necesidad de salvaguardar la integridad del capital social y garantizar la protección de acreedores⁵⁷. Sin embargo, el legislador ha entendido que, en el caso de las empresas emergentes, resulta necesario introducir un margen de flexibilidad que permita alinear los intereses de administradores, trabajadores y colaboradores con el éxito del proyecto empresarial, favoreciendo la retención de talento en entornos de alta incertidumbre y elevado riesgo innovador⁵⁸.

3. Incidencia de la Ley Crea y Crece

3.1. *Previo*

La Ley 18/2022, de 28 de septiembre o también conocida como Ley Crea y Crece ha supuesto un hito normativo en materia de fomento del emprendimiento y dinamización del tejido empresarial. Su objeto, que puede advertirse desde la propia exposición de motivos de la norma, se centra en la supresión de obstáculos jurídicos y económicos que dificulten la constitución de sociedades⁵⁹. Se presta una especial atención a las pequeñas y medianas empresas y, de forma singular, a las denominadas startups, cuyo carácter innovador exige una regulación ágil, flexible y proclive a la inversión⁶⁰.

Una de las cuestiones en las que la norma ha incidido, ha sido en la reducción del capital social mínimo exigido para la constitución de la sociedad de responsabilidad

⁵⁷ Ibáñez Jiménez, J., “Remuneración en opciones sobre participaciones de sociedad limitada emergente”, *Revista de derecho de sociedades*, núm. 69, 2023.

⁵⁸ Esta aproximación a las prácticas propias del mercado de valores plantea, no obstante, ciertas tensiones. Por un lado, se fortalece la competitividad de las startups al dotarlas de herramientas retributivas propias de compañías más maduras; por otro, se amplían los supuestos de autocartera en sociedades cerradas, lo que obliga a extremar los controles y condiciones previstos en la norma para evitar un debilitamiento de las garantías de terceros. En este sentido, el límite del 20 %, la exigencia de desembolso íntegro y la necesidad de que la operación no reduzca el patrimonio neto por debajo de los mínimos legales actuarían como mecanismos de contención que equilibran innovación y seguridad jurídica. También, Molins Sancho, F., “La autocartera en la ley de startups”, *Revista española de capital riesgo*, núm. 2, 2024, págs. 2-3.

⁵⁹ La Exposición de Motivos expresamente recoge el problema en los siguientes términos: *Una de las debilidades estructurales de la economía española está relacionada con los costes aparejados a la creación de nuevas empresas y con los obstáculos y desincentivos a los que se enfrentan las pequeñas y medianas empresas para crecer. Entre estos obstáculos para crecer se encuentran barreras regulatorias y administrativas, fallos en el mercado único o la existencia de malas prácticas en el pago a proveedores. Estas últimas resultan particularmente onerosas para las pequeñas y medianas empresas (pyme), que sufren la presión sobre su liquidez y sobre su capacidad para hacer crecer su negocio*

⁶⁰ Berrocal Acosta, M.E., “Ley Crea y Crece. Nuevos requisitos para construir una Sociedad de Responsabilidad Limitada”, *Cont4bl3*, núm. 77, 2022.

limitada (SRL), que pasa de 3.000 euros a la cifra simbólica de un euro⁶¹. Esta modificación - calificada como un mecanismo de “democratización” del acceso a la personalidad jurídica societaria- trata de eliminar una de las barreras de entrada que más condicionaban a los emprendedores con recursos limitados⁶².

Pero también la norma refuerza la digitalización de los procedimientos de constitución de sociedades y concretamente potencia el uso del Centro de Información y Red de Creación de Empresas (CIRCE) y del Documento Único Electrónico (DUE)⁶³. Desde la perspectiva de las startups, cuyo ciclo de vida inicial exige rapidez y flexibilidad, la posibilidad de constituir sociedades en plazos breves y con escasa carga burocrática supone un elemento de competitividad clave en entornos globalizados⁶⁴.

Asimismo, y en el ámbito de la financiación empresarial, la norma introduce ciertos aspectos que tienen especial incidencia en los instrumentos de inversión alternativa (i.e. plataformas de financiación participativa, capital riesgo). El legislador ha procurado adaptar el marco jurídico a las nuevas realidades financieras, alineándose con la normativa europea y facilitando el acceso de las startups a fuentes de capital distintas de la tradicional financiación bancaria. Este aspecto resulta de especial trascendencia en el

⁶¹ El legislador, en la Exposición de Motivos de la Ley “Crea y Crece” justifica esta alteración en aras a *garantizar la consistencia de la normativa sobre sociedades de capital, que se sustenta en la lógica de que estas sociedades se constituyen con un capital social de importe estrictamente superior a cero*. No obstante, el legislador introduce cautelas para preservar la protección de acreedores y terceros, imponiendo, de un lado, la obligación de destinar a reserva legal al menos el veinte por ciento de los beneficios hasta alcanzar la suma de 3.000 euros entre capital y reservas, y, por otro, la responsabilidad solidaria de los socios en caso de liquidación, hasta dicho umbral, si el patrimonio resultase insuficiente para la satisfacción de las deudas sociales. Con ello se busca un equilibrio entre el principio de limitación de responsabilidad y la necesidad de garantizar la seguridad del tráfico mercantil.

⁶² Monzón Carceller, N., “Novedades en la constitución de la Sociedad de Responsabilidad Limitada tras la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas”, *Diario La Ley*, núm. 10.235, 2023; como apunta Benítez García, (...) *ahora se concibe al capital mínimo como un coste y una restricción significativa al emprendimiento, sin que asegure la existencia de medios suficientes para el desarrollo de la actividad productiva de la compañía, dado que lo relevante es la solvencia económica de esta*. Vid. Benítez García, R., “Principales novedades en la legislación societaria como consecuencia de la ley crea y crece, y la futura aprobación de los proyectos de ley de startups, y de eficiencia digital del servicio público de justicia”, *Revista Lex Mercatoria*, núm. 21, 2022, págs. 31-53.

⁶³ Esta apuesta por la tramitación telemática trata de contribuir a la reducción de plazos y costes administrativos, asegurando una mayor eficiencia en la puesta en marcha de proyectos empresariales. De interés, Benítez García, R., “Principales novedades en la legislación societaria como consecuencia de la ley crea y crece...”, op. cit., págs. 31-53; también vid. Fuentes Naharro, M., “La digitalización del derecho de sociedades”, *El Notario del siglo XXI*, núm. 86, 2019, págs. 139-141.

⁶⁴ Boquera Matarredona, J., “La digitalización de las sociedades de capital españolas tras las Directivas europeas sobre la utilización de herramientas y procesos digitales en el ámbito del Derecho de sociedades”, *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 320, 2021.

ecosistema emprendedor, donde la captación de recursos externos constituye una condición sine qua non para el escalado del modelo de negocio.

3.2. Instituciones de Inversión Colectiva

La reforma introducida en la Ley 35/2003, de Instituciones de Inversión Colectiva, mediante el artículo 16 de la Ley Crea y Crece, refuerza de manera significativa las obligaciones de información y transparencia de las Instituciones de Inversión Colectiva (IIC). Se establece la obligatoriedad de publicar y actualizar periódicamente un folleto registrado ante la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), un documento con datos fundamentales para el inversor, así como informes anuales y semestrales⁶⁵. Asimismo, se exige que las sociedades gestoras comuniquen toda modificación a la CNMV, que mantendrá registros accesibles al público.

En paralelo, se reconoce la posibilidad de ofrecer información trimestral voluntaria, bajo los mismos estándares de calidad. También se amplían las competencias y requisitos de las sociedades gestoras de IIC, que deberán contar con capital mínimo, órganos de administración cualificados y mecanismos de control interno adecuados.

Finalmente, se regula la figura del depositario, restringida a entidades financieras con participación en sistemas de compensación y liquidación, asegurando un marco de solidez, transparencia y protección del inversor.

3.3. Entidades de Capital Riesgo

En el ámbito de las Entidades de Capital Riesgo (ECR), el artículo 17 reforma en profundidad la Ley 22/2014 para ampliar el perímetro objetivo y funcional del capital riesgo y de las Entidades de Inversión Colectiva de tipo Cerrado (EICC)⁶⁶.

⁶⁵ El documento clave para el inversor deberá contener información clara y comprensible sobre identidad, objetivos de inversión, riesgos, costes y política de remuneraciones, constituyendo información precontractual vinculante.

⁶⁶ De interés el trabajo de Pérez Pueyo, A., “Últimas novedades en la regulación de las entidades de capital riesgo”, *Revista de derecho del mercado de valores*, núm. 31, 2022.

Se introduce un nuevo art. 4 bis y, con él, las EICCP (EICC de préstamos), cuyo objeto principal es invertir en facturas, préstamos, créditos y efectos mercantiles, imponiéndose a sus gestoras procedimientos reforzados de gestión del riesgo de crédito, valoración y seguimiento de solvencia, así como obligaciones de transparencia específicas en folleto e información periódica⁶⁷.

Se exige, además, diversificación, prohibición de prestar a personas físicas, vinculados y entidades reguladas, y la inversión solo en préstamos preexistentes con al menos tres años de antelación. Se redefine el ámbito de aplicación (art. 5) para acomodar las ECR/EICC de la UE y de terceros países, y los regímenes FCRE, FESE y FILPE, en función de su comercialización en España y del tipo de inversor⁶⁸.

Se flexibiliza el objeto para incluir inversiones en empresas con activos mayoritariamente inmobiliarios afectos a actividad económica, tomas temporales en cotizadas destinadas a ser excluidas en 12 meses, inversión en otras ECR (incluidas ECR-Pyme) y en entidades financieras Fintech⁶⁹.

El coeficiente obligatorio se matiza, incorporando junto a capital y préstamos participativos, la posibilidad de invertir en créditos y efectos mercantiles de participadas hasta el 20 %, con un tope conjunto del 30 % para ciertas categorías de deuda⁷⁰. En paralelo, el cómputo del coeficiente por inversiones en entidades extranjeras se supedita a requisitos de jurisdicción cooperante y equiparación funcional⁷¹.

Otra de las cuestiones relevantes en materia de recursos propios, supone como el capital social mínimo pasa a 1.200.000 €⁷², con el 25 % desembolsado y el resto en 12 meses⁷³. Finalmente, se amplía el ámbito de supervisión y sanción de la CNMV a gestoras,

⁶⁷ Martínez Pina, A.M., y Rodríguez, V., “La intermediación financiera no bancaria y los nuevos fondos de deuda introducidos por la Ley 18/2022 de creación y crecimiento de empresas”, *Revista española de capital riesgo*, núm. 4-1, 2022-2023, págs. 79-88.

⁶⁸ Martínez Pina, A.M., y Rodríguez, V., “La intermediación financiera no bancaria...”, op. cit., págs. 79-88.

⁶⁹ Art. 9.2. Sobre esta cuestión, *vid.* Serrano Sordo, T., “Las Fintech como inversiones aptas en la Ley Crea y Crece”, *Revista española de capital riesgo*, núm. 4-1, 2022-2023, págs. 65-78.

⁷⁰ *Vid.* art. 13.3.

⁷¹ *Vid.* art. 14.2. En diversificación (art. 16) se fijan límites del 25 % por empresa y 35 % por grupo, con reglas de conflictos de interés para inversiones intragrupo; el incumplimiento temporal se tolera durante tres años desde el inicio (art. 17.3).

⁷² Para el caso de las ECR-Pyme pasa a 900.000 €.

⁷³ *Vid.* art. 26.3.

vehículos y depositarios, incluyendo Fondos de Capital Riesgo Europeos (FCRE), Fondos de Emprendimiento Social Europeo (FESE) y Fondos de Inversión a largo plazo Europeos (FILPE), consolidando así un marco más amplio, prudencial y transparente para la financiación alternativa y el capital riesgo (*vid.* art. 85) ⁷⁴.

Las reformas introducidas en la Ley 35/2003 y en la Ley 22/2014 suponen un salto cualitativo en la regulación de la inversión colectiva y del capital riesgo en España. Por un lado, se refuerzan las exigencias de transparencia mediante la estandarización de documentos informativos y el control reforzado de la CNMV, lo que redundará en una mejora de la protección del inversor y la comparabilidad entre productos. Por otro, la creación de las EICCP abre la puerta a un nuevo canal de financiación no bancaria, permitiendo que los fondos inviertan en préstamos y efectos mercantiles, lo que diversifica las fuentes de crédito para las empresas. Ello exige, a su vez, mayores mecanismos de gestión del riesgo y garantías de solvencia, así como reglas de diversificación obligatoria.

Además, se ajustan los coeficientes de inversión, límites de concentración y requisitos de capital mínimo, con el fin de dotar de mayor solidez a las entidades. Estas reformas amplían los vehículos de inversión (ECR, ECR-Pyme, FCRE, FESE, FILPE), alineándola con la normativa europea. En conjunto, el sistema se orienta a fomentar la financiación alternativa, reforzar la supervisión pública y atraer capital profesional hacia proyectos empresariales e innovadores bajo un marco más seguro y competitivo.

⁷⁴ De interés, Veloso Caro, J., “El nuevo régimen de los inversores minoristas en la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas”, *Revista española de capital riesgo*, núm. 4-1, 2022-2023, págs. 23-32, para quien la Ley Crea y Crece toma como modelo la regulación europea en materia de los Fondos de Inversión a Largo Plazo Europeos (FILPE), que contempla la posibilidad de inversión, por parte de los inversores minoristas, en este tipo de activo y flexibilizando el régimen con el fin de que los inversores no profesionales tengan un acceso más fácil a la hora de invertir en entidades de capital riesgo. Para el autor, está por ver si estas medidas serán suficientes para la consecución de los objetivos fijados y cuál puede ser el impacto real que este cambio pueda tener en los mercados y en el verdadero acceso a este activo por parte de los inversores no profesionales. Para Miguel, (...) *dicho reconocimiento supone fundamentalmente un ajuste formal de nuestro ordenamiento jurídico, dado que este tipo de fondos ya se constituían, gestionaban y comercializaban en España. Sin embargo, tiene lugar en un momento temporal importante para los FILPE, dado que es inminente la aprobación de una reforma que flexibilizará su regulación e impulsará este tipo de fondos. Este trabajo analiza el régimen actual de los FILPE, su futura reforma y el régimen fiscal específico que existe para estos fondos en Bizkaia y Álava, en ausencia de un régimen especial a nivel nacional. Vid. Miguel Sánchez Monjo, E.A., “Los fondos de inversión a largo plazo europeos (FILPE) encaje en la Ley Crea y Crece, regulación actual y perspectivas de futuro”, *Revista española de capital riesgo*, núm. 4-1, 2022-2023, págs. 5-22.*

III. FUENTES DE FINANCIACIÓN TRADICIONALES

1. Capital social y aportaciones de los socios

El capital social constituye, en el derecho de sociedades, una institución con una triple funcionalidad, a saber: (i) función de organización interna, al determinar la participación de los socios en derechos políticos y económicos; (ii) función de responsabilidad limitada, en cuanto cifra frente a terceros el riesgo asumido; y (iii) función de garantía, al erigirse en parámetro mínimo de protección de acreedores⁷⁵. En entornos como el de las empresas emergentes se podría cuestionar esta última función, donde la estructura patrimonial inicial suele ser mínima y la viabilidad depende más de la capacidad innovadora y de escalabilidad que de un capital nominal estático⁷⁶.

Como hemos visto, la reciente Ley 18/2022, de creación y crecimiento de empresas, al permitir la constitución de sociedades limitadas con un capital mínimo de un euro, ha reforzado el debate en torno al significado real del capital social como institución de garantía⁷⁷. El legislador ha optado por preservar un mínimo de tutela de acreedores mediante dos mecanismos compensatorios: la reserva legal reforzada, consistente en la obligación de destinar el 20 % de los beneficios hasta alcanzar los 3.000 euros de patrimonio neto, y la responsabilidad solidaria de los socios en caso de liquidación, por la diferencia entre el capital desembolsado y el umbral de 3.000 euros⁷⁸.

Desde la perspectiva de las startups, este cambio normativo resulta particularmente relevante. En un ecosistema en el que la financiación inicial proviene, casi en exclusiva, de las aportaciones de fundadores (*family, friends and fools*⁷⁹), o de inversores semilla, el

⁷⁵ Escribano Gámir, C., *La protección de los acreedores sociales frente a la reducción del capital social y a las modificaciones estructurales de las sociedades anónimas*, ed. Aranzadi, Pamplona, 1998.

⁷⁶ De interés, García Mandaloniz, M., *Una sociedad mercantil simplificada y digitalizada*, ed. Dykinson, Madrid, 2020.

⁷⁷ Gutiérrez Gilsanz, J., “Artículo 5. Prohibición de capital inferior al mínimo legal”, en AA.VV. (García-Cruces González, J.A. / Sancho Gargallo, I., coords.) *Comentario de la Ley de Sociedades de Capital*, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, págs. 211-220.

⁷⁸ Estos mecanismos evidencian una transición desde una concepción rígida del capital social hacia una visión más funcional y flexible, en la que el capital deja de ser un requisito de entrada ineludible y se convierte en un parámetro progresivo, modulable a lo largo de la vida social. *Id.* Martín Gómez, I., “Análisis del estado actual de la constitución digital de sociedades mercantiles”, en AA.VV. (Náñez Alonso, S. y Reier Forradellas, R., coords.), *Digitalización de empresas y economía: tendencias actuales*, Dykinson, Madrid, 2022, págs. 68-89.

⁷⁹ Conocida como 3F financing, hace referencia a familia, amigos y personas cercanas al emprendedor, *vid.* Villacorta Hernández, M.A., “Crowdfunding como método alternativo de financiación empresarial”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, LVII, 2024, págs. 290-333.

capital social cumple una función más simbólica que material. Sirve para dotar de credibilidad institucional a la sociedad frente a terceros y para estructurar jurídicamente las relaciones internas, pero no refleja la verdadera capacidad económica ni el potencial de escalado. Por ello, la Ley ha desplazado el eje de protección hacia mecanismos más adaptativos -reservas, responsabilidad ex post y supervisión institucional- aproximando el derecho societario español a modelos europeos que priorizan la flexibilidad en la creación de empresas sin abandonar por completo el principio de protección del tráfico mercantil⁸⁰.

2. Financiación por entidades de crédito y préstamos con avales públicos (ICO, ENISA): el fomento del ecosistema de empresas emergentes

El recurso a la financiación bancaria constituye la vía más tradicional de apalancamiento en el derecho societario español, pero su adecuación al caso específico de las empresas emergentes viene siendo objeto de debate doctrinal en los últimos tiempos⁸¹. Las entidades de crédito, en su función de asignación de recursos, exigen habitualmente una correlación entre riesgo y garantías que difícilmente puede satisfacer una sociedad en fase incipiente, caracterizada por la preeminencia de activos intangibles y por la ausencia de un historial crediticio consolidado. De ahí que las entidades de crédito, salvo excepciones, tiendan a excluir a las startups del circuito ordinario de financiación o, en el mejor de los casos, condicione el acceso a la aportación de avales personales de los socios fundadores.

La opción del legislador ha sido la creación de un sistema estatal de ayudas al emprendimiento en innovación, ya sea en el inicio de la actividad empresarial como en el resto del proceso de lanzamiento y consolidación⁸².

En este escenario, adquiere especial relevancia la actuación del Instituto de Crédito Oficial (ICO), que desempeña un papel de intermediación singular: no presta

⁸⁰ Grandío Dopico, A. y Rama Penas, O., *Creación de empresas: Ley 7/2003 de la sociedad limitada nueva empresa*, Netbiblo, 2003.

⁸¹ Palomar Olmeda, A. y Terol Gómez, R., “El fomento de las empresas emergentes”, en AA.VV., (de Vivero de Porras, C. y Lima Pinilla, I., coords.), *Las Startups. El fomento de las empresas innovadoras emergentes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, págs. 252-279.

⁸² Palomar Olmeda, A. y Terol Gómez, R., “El fomento de las empresas...”, op. cit., págs. 252-279.

directamente a las sociedades, sino que canaliza fondos hacia ellas a través de las entidades de crédito, que son las que analizan el riesgo, formalizan las operaciones y asumen el eventual impago. El ICO actúa, por tanto, como garante de liquidez sistémica, permitiendo que proyectos de mayor riesgo accedan a financiación bajo condiciones uniformes, si bien la decisión final sigue dependiendo de la banca privada. Este esquema de líneas de financiación supone una fórmula de colaboración público-privada, sin sustituir por completo el juicio de los operadores financieros privados. Por tanto, las líneas ICO representarían un instrumento público de crédito con propósito estratégico⁸³ puesto que bajo las condiciones de las líneas ICO, se podría permitir la financiación de hasta el 100 % del proyecto en algunos casos, con plazos de amortización de hasta 20 años.

Más innovador, desde el punto de vista dogmático, es el préstamo participativo (*vid.* art. 20 del RDL 7/1996), cuya naturaleza híbrida lo convierte en un instrumento de particular utilidad para startups. Se trata de un contrato de financiación subordinada, en el que la retribución del prestamista depende, en parte, de la evolución económica de la sociedad prestataria, difuminando la frontera entre deuda y capital. Su carácter subordinado lo sitúa en el último rango de prelación en caso de concurso, y sin embargo, puede computarse como patrimonio neto, lo que refuerza la solvencia aparente de la sociedad frente a las reglas de reducción de capital y disolución⁸⁴. En la práctica, la Empresa Nacional de Innovación (ENISA) ha institucionalizado este mecanismo, concediendo préstamos participativos a proyectos con carácter innovador⁸⁵, siempre sujetos a exigencias de cofinanciación privada y de aportación mínima de fondos propios, con el fin de implicar a los promotores en la asunción del riesgo y evitar el denominado *moral hazard*⁸⁶.

⁸³ Instituto De Crédito Oficial. Disponible en: <https://www.ico.es/ico-empresas-y-emprendedores>.

⁸⁴ Martí Pellón, J., “Asimetría informativa y financiación de pymes: el papel de los préstamos participativos”, *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, núm. 904, 2018 (Ejemplar dedicado a: Innovación y Emprendimiento: Un binomio para el crecimiento de la Economía Española), págs. 71-84.

⁸⁵ De interés, Cano Martín, A., “La Empresa Nacional de Innovación (ENISA) y el préstamo participativo como apoyo financiero a la pyme innovadora” *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, núm. 80, 2007, págs. 16-19.

⁸⁶ Lluch Moral, J., “La Ley de startups. Análisis de las modificaciones incorporadas, aplicaciones prácticas y cuestiones controvertidas, tras más de un año de su entrada en vigor”, *Revista española de capital riesgo*, núm.1, 2024, págs. 35-50; Bayón, J., Cuesta, C. y García, J., “Innovación y emprendimiento en la transformación del modelo productivo. El caso de la empresa nacional de innovación SA, SME (ENISA)”, *Economía industrial*, núm. 421, 2021 (Ejemplar dedicado a: Innovación y Transformación Económica),

En el entramado institucional español de fomento del emprendimiento, ENISA juega un rol central como palanca pública para el financiamiento de startups y pymes innovadoras⁸⁷. Esta entidad, canaliza recursos mediante préstamos participativos, instrumentos híbridos entre deuda y capital que permiten reforzar la estructura financiera de proyectos con potencial de crecimiento. Las líneas que opera ENISA abarcan fases diversas: empresas de reciente constitución (emprendedores y jóvenes), iniciativas de consolidación o expansión, digitalización del sector agroalimentario y una línea específica dirigida al emprendimiento femenino digital, con movilización presupuestaria asignada por el ministerio. Sus préstamos oscilan según la línea solicitada, y contemplan periodos de carencia prolongados, con la remuneración variable en función de la rentabilidad del proyecto.

Finalmente, el Centro para el Desarrollo Tecnológico e Innovación (CDTI-E.P.E.), dependiente del Ministerio de Ciencia e Innovación, focaliza su intervención en la promoción de la innovación tecnológica de empresas españolas tanto en ámbito nacional como internacional⁸⁸. Opera como eje articulador de ayudas para I+D+i, subvenciones y programas de cooperación tecnológica, además de ofrecer instrumentos financieros y asesoramiento estratégico para empresas que deseen incorporar desarrollos tecnológicos en su cadena productiva. Su configuración de entidad pública empresarial le permite operar bajo criterios de derecho privado, otorgando agilidad en su gestión y flexibilidad para participar en este tipo de programas.

Conjuntamente, ENISA, ICO y CDTI configuran un ecosistema institucional de apoyo financiero diversificado con la pretensión de cubrir distintas etapas del ciclo emprendedor: desde la fase semilla hasta la expansión tecnológica. Esta estructura no es casual: responde a la concepción de que el emprendimiento innovador requiere redes de respaldo público que mitiguen las asimetrías financieras, faciliten el acceso al capital y refuercen la credibilidad del proyecto ante inversores privados.

págs. 89-104.

⁸⁷ Empresa Nacional de Innovación, S.A., en: <https://www.enisa.es/es/financia-tu-empresa/lineas-de-financiacion/d/startups-y-pymes>.

⁸⁸ Centro para el Desarrollo Tecnológico e Innovación, en: <https://www.cdti.es/ayudas-y-servicios>.

IV. FINANCIACIÓN ALTERNATIVA PARA EMPRESAS EMERGENTES

1. Business angels: contrato de inversión y pacto de socios

En el ecosistema de las empresas emergentes, los denominados business angels ocupan un lugar singular, pues representan una de las primeras fuentes de financiación externa en fases incipientes y, al mismo tiempo, aportan un valor añadido que trasciende lo estrictamente monetario⁸⁹. No se limitan a inyectar capital, sino que contribuyen al proyecto con su experiencia empresarial, tiempo, redes y capacidad frente al mercado⁹⁰.

Es por ello, que se ha considerado como denominación más acertada la de *capital inteligente*, en referencia a la capacidad visionaria de los business angels de invertir su propio dinero para impulsar negocios que, prevén les reportará una ganancia multiplicada futura⁹¹. Su intervención exige un tratamiento jurídico específico que se articula, fundamentalmente, a través de dos instrumentos: el contrato de inversión y el pacto de socios.

La diferenciación entre el capital riesgo (venture capital) y los business angels constituye un aspecto central en el análisis de las fuentes de financiación de las empresas emergentes, dado que ambos mecanismos, aunque comparten el objetivo de impulsar proyectos innovadores con alto potencial de crecimiento, difieren sustancialmente en su estructura, naturaleza y efectos⁹². Las sociedades de capital riesgo operan bajo el marco normativo de la Ley 22/2014, gestionando recursos captados de inversores institucionales y particulares, lo que les permite realizar aportaciones de cuantía considerable y participar en fases más avanzadas de desarrollo del proyecto. En este contexto, su actuación se caracteriza por una lógica de rentabilidad financiera a medio plazo y por la implementación de mecanismos de control intensivos en el gobierno corporativo de la

⁸⁹ En Europa, operan normalmente en un segmento de inversión de entre 5.000 y 3 millones de euros, dependiendo del área geográfica y del desarrollo del mercado de capital privado en cuestión, *vid.* AEBAN, Informe business angels, 2023; y también, OECD *Financing High-Growth Firms: The Role of Angel Investors*, 2011.

⁹⁰ Hoyos Iruarrizaga, J. y Saiz Santos, M., *Business Angels: los mercados del ecosistema emprendedor*, ESIC Editorial, 2014.

⁹¹ Colomer i Espinet, A., *Los Bussines Angels, innovando en la cultura de la financiación de las empresas*. Madrid, Dirección General de Política de la pequeña y mediana empresa, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Gobierno de España, 2009; González Rico, P. y Lluch Sintés, M., “La inteligencia emocional...” *op. cit.*, págs. 21-48.

⁹² Ramsinghani, M., *The Business of Venture Capital*, 2014, New Jersey: John Wiley & Sons Inc.

startup, a menudo mediante la designación de consejeros dominicales y la negociación de cláusulas de protección reforzada (antidilución, liquidación preferente, derechos de veto).

Por el contrario, los business angels son inversores privados que canalizan su propio patrimonio hacia startups en fases tempranas, con aportaciones generalmente más modestas, pero acompañadas (como hemos mencionado) de un valor intangible de notable relevancia: la transferencia de conocimientos especializados, experiencia empresarial y redes de contactos estratégicas⁹³.

Este componente de acompañamiento personal resulta particularmente valioso en los primeros estadios del emprendimiento, en los que la viabilidad del proyecto depende no solo de la financiación, sino también del acceso a mercados, del diseño de estrategias de crecimiento y del aprendizaje organizativo⁹⁴. Al mismo tiempo, los business angels se configuran como una fuente de capital paciente, en la medida en que el desarrollo de una empresa emergente hasta alcanzar una trayectoria sostenible de creación de valor exige plazos prolongados. Por tanto, la aportación de recursos financieros se complementa con la transferencia de experiencia, conocimientos técnicos y redes de contacto, conformando un conjunto de elementos que resulta decisivo para el éxito del proyecto emprendedor. Precisamente por esa combinación de factores -que trasciende la mera inyección de capital- muchos fundadores buscan de manera prioritaria la entrada de inversores ángeles en las fases iniciales de sus proyectos⁹⁵.

La financiación suele estructurarse en torno a rondas sucesivas de inversión, en las que el capital se va incorporando de manera escalonada a medida que la empresa alcanza determinados hitos de desarrollo⁹⁶. Tales rondas se formalizan mediante la suscripción de un contrato de inversión y un pacto de socios, instrumentos jurídicos que aseguran la

⁹³ Molina Martell, A. y Moreno Vallés, J., “Guía práctica sobre vías de financiación...”, op. cit., págs.19-20 .

⁹⁴ Verona Martel, M.C., García Cardona, M. y Déniz Mayor, J.J., “¿Son los business angels la solución a los problemas de financiación de las empresas en las primeras etapas de su vida?”, *Criterio Libre*, núm. 18, 2013, págs. 171-194. Como señalan los autores, La existencia de una red de redes, como en el caso español la Red Española de Business Angels (ESBAN), favorece el fomento y constitución de nuevas redes de Business Angels en el conjunto del Estado, y como consecuencia de ello el contacto entre Business Angels y emprendedores, contribuyendo claramente a la expansión de este tipo de financiación especialmente adecuada para las primeras etapas de la vida de una empresa.

⁹⁵ AEBAN, *Informe business angels*, 2023. Disponible en: <https://share.google/Oz4DCtdqOJ17kftW>.

⁹⁶ Echánove Orbea, J. y Bachiller Ströhlein, F., “Aspectos más relevantes sobre una «ronda» de financiación”, en AA.VV. (Sebastián Quetglas, R. coord.), *Práctica Mercantil para abogados: los casos más relevantes en 2018 de los grandes despachos*, 2019, págs. 313-336.

coordinación entre los intereses de los fundadores y los nuevos inversores. Mientras el contrato de inversión determina los compromisos económicos, condiciones y plazos de las aportaciones, el pacto de socios regula las relaciones económicas y políticas en el seno de la sociedad, incluyendo aspectos como los derechos de información, los mecanismos de transmisión de participaciones o las cláusulas de salida⁹⁷.

En suma, aunque capital riesgo y business angels se orientan hacia un mismo objetivo -facilitar la financiación de startups y contribuir a su consolidación-, sus diferencias en cuanto al origen de los fondos, volumen de inversión y grado de implicación en la gestión configuran modelos de financiación complementarios. De la coexistencia de ambos instrumentos resultará un ecosistema emprendedor con una estructura de capital equilibrada, en la que se combine la flexibilidad y el acompañamiento característicos de los business angels con la capacidad financiera y el rigor institucional propios del venture capital⁹⁸.

El contrato de inversión se erige en una figura contractual de notable relevancia dentro del ecosistema de las empresas emergentes, en tanto que constituye el vehículo jurídico mediante el cual se instrumenta la entrada de nuevos inversores en el capital social. Su finalidad principal es establecer, con carácter vinculante, los términos y condiciones de la financiación comprometida, lo que en la práctica se materializa, por lo general, a través de un aumento de capital social acompañado de la correspondiente prima de emisión, determinada en atención a la valoración económica del proyecto empresarial. En un acuerdo de inversión deben incorporarse con carácter esencial una serie de estipulaciones que estructuran jurídica y financieramente la entrada del inversor en la sociedad. En primer lugar, debe precisarse el tipo, importe y forma de la participación objeto de suscripción, así como las condiciones de pago y posibles plazos escalonados vinculados al cumplimiento de hitos operativos. Asimismo, el contrato debe contener una valoración del proyecto y la determinación de la prima de emisión, si la inversión se realiza mediante aumento de capital social. Es también crucial regular las garantías y manifestaciones (warranties) que el emprendedor otorga al inversor sobre el estado de la empresa, así

⁹⁷ Fauqué Borrajo, D., “El pacto de socios en la nueva Ley de Startups”. Disponible en: <https://elderecho.com/pacto-socios-nueva-ley-startups>

⁹⁸ Albert Arús, S., “Los factores que determinan el éxito de una 'Startup'”, *Harvard Deusto business review*, núm. 305, 2020, págs. 50-59.

como los mecanismos de resolución anticipada si no se cumplen las condiciones pactadas⁹⁹.

Además, conviene prever una cláusula de adhesión u obligación de asunción del acuerdo por los futuros adquirentes de participaciones. No deben faltar las estipulaciones sobre derechos de control e información, permitiendo al inversor supervisar el desarrollo del negocio, ni las condiciones de salida o liquidación de la inversión, para garantizar que pueda recuperar su aportación en términos acordados si pierde vigencia el proyecto.

A diferencia de otros instrumentos de financiación, este acuerdo no se limita a la mera aportación de recursos monetarios, sino que delimita de forma precisa la participación de los inversores en la sociedad, pudiendo incluso canalizarse a través de fórmulas de financiación participativa como el crowdfunding, siempre en consonancia con las previsiones de la Ley 5/2015 y de la Ley 25/2022.

Como hemos mencionado, junto al contrato de inversión, resulta indispensable el pacto de socios, que constituye la principal manifestación de la autonomía privada en el ámbito societario. En el contexto de las startups, este pacto adquiere especial relevancia, pues en él se articulan los mecanismos de gobierno corporativo que no se reflejan en los estatutos sociales: cláusulas de transmisión de participaciones, derechos de arrastre y acompañamiento (drag along y tag along), pactos de antidilución, disposiciones sobre vesting de los fundadores o derechos de preferencia reforzados. De esta forma, el pacto de socios se convierte en el instrumento que garantiza la coherencia del proyecto a medio plazo y protege tanto a inversores como a emprendedores frente a contingencias futuras¹⁰⁰.

El artículo 11.2 de la Ley de Startups, introduce una innovación de especial trascendencia en materia de pactos parasociales. En primer término, reconoce la posibilidad de su inscripción registral, con la consiguiente publicidad, siempre que no incorporen estipulaciones contrarias a la ley¹⁰¹. De igual modo, permite la inscripción de

⁹⁹ Solans Chamorro, L., “Contratos entre socios y “startups” aspectos prácticos”, *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, núm. 52, 2019, págs. 36-52.

¹⁰⁰ Ahora bien, el pacto de socios plantea desafíos en cuanto a su eficacia. En el ámbito de las startups, donde la entrada y salida de inversores es dinámica, esta problemática se agudiza, ya que los pactos deben ofrecer suficiente seguridad jurídica sin rigidizar en exceso la estructura societaria. *Vid.* Gimeno Beviá, V., *El pacto de socios en las startups*, Tirant lo Blanch, 2023.

¹⁰¹ Fauqué Borrajo, D., “El pacto de socios...”, *op. cit.*

aquellas cláusulas estatutarias que configuren como prestación accesoria la adhesión de los socios a los pactos celebrados, siempre que el contenido de tales acuerdos sea público (y por tanto para los socios actuales como para quienes eventualmente se incorporen al capital social)¹⁰². Esta previsión, no obstante, se circunscribe a las sociedades de responsabilidad limitada que ostenten la condición de empresas emergentes, restringiendo así su alcance subjetivo. La finalidad última de la norma es reforzar la publicidad y oponibilidad de los pactos parasociales frente a futuros socios, de manera que quienes pretendan integrarse en la sociedad queden vinculados por los compromisos asumidos por los socios fundadores, dotando a dichos pactos de una eficacia reforzada en aras de la seguridad del tráfico jurídico y la estabilidad del proyecto emprendedor¹⁰³.

En suma, la financiación proveniente de business angels se apoya en una arquitectura contractual compleja, que combina el contrato de inversión con pactos parasociales destinados a equilibrar los intereses de fundadores e inversores. Su análisis pone de manifiesto la tensión entre la autonomía de la voluntad, que impulsa la innovación en la regulación de estas relaciones, y los límites estructurales del derecho societario, orientado a la publicidad registral y a la protección de terceros. La correcta articulación de ambos planos constituye un reto jurídico central en el estudio de las startups, en la medida en que condiciona su gobernanza inicial y, en última instancia, la viabilidad de su proyecto empresarial.

2. Capital riesgo

Como hemos mencionado en apartados anteriores, el capital riesgo constituye la modalidad institucionalizada de financiación más relevante para las empresas emergentes en fases de consolidación y expansión. A diferencia de la financiación semilla, centrada en aportaciones de business angels o en rondas pequeñas de financiación participativa, el capital riesgo actúa como palanca, aportando recursos sustanciales y, de manera simultánea, imponiendo estructuras de control y disciplina societaria.

¹⁰² *Vid.* Resolución de la Dirección General de los Registros y Notariado de 28 de junio de 2018, respecto de un protocolo familiar.

¹⁰³ Molina Hernández, C., “La constitución y el seguimiento público...”, *op. cit.*, págs. 159-184, quién considera que se hace con el objetivo de preservar el interés social de la empresa emergente.

El capital riesgo o venture capital posee una serie de rasgos distintivos que lo diferencian de otras modalidades de financiación, y que lo convierten en instrumento idóneo para empresas emergentes con alto potencial de crecimiento. En primer lugar, opera mediante aportaciones de capital sustanciales, destinadas a fases de expansión, generalmente gestionadas por sociedades gestoras profesionales. En segundo término, su naturaleza es capital paciente, pues el plazo para alcanzar una rentabilidad exige varios años y no persigue resultados inmediatos. En tercer lugar, los fondos de capital riesgo aportan no solo recursos financieros, sino valor añadido estratégico, lo que incide en la profesionalización de la empresa. Además, suelen exigir mecanismos contractuales complejos (derechos de veto, preferencias de liquidación, cláusulas de seguimiento, derechos de información) para proteger al inversor frente a riesgos jurídicos, operativos y de mercado. Otra característica esencial es su horizonte temporal de desinversión, con plazos razonablemente acotados (por ejemplo entre cinco y siete años), lo que condiciona las estrategias de salida. Finalmente, el capital riesgo tiende a implicarse activamente en el gobierno corporativo de la participada, mediante la delegación de representación o el nombramiento de consejeros, buscando asegurar el alineamiento estratégico con los objetivos de crecimiento del fondo.

Estas entidades canalizan inversión hacia empresas no cotizadas, asumiendo un riesgo significativo y adoptando participaciones temporales, con el objetivo de desinvertir en un horizonte temporal medio o largo, mediante operaciones de venta estratégica o salida a mercados de capitales.

Desde el ámbito del derecho societario, la entrada de un fondo de capital riesgo supone mucho más que una mera ampliación de capital: implica la introducción de mecanismos sofisticados de gobierno corporativo. La práctica inversora impone la designación de consejeros vinculados al fondo, la negociación de pactos parasociales complejos, la inclusión de cláusulas de protección de la inversión (antidilución, derechos de veto, derechos de liquidación preferente), así como la definición de una estrategia de salida predeterminada (exit strategy). Este impacto transforma la configuración de la sociedad limitada o anónima tradicional en una entidad sometida a estándares propios de sociedades cotizadas en términos de reporting, transparencia y disciplina interna.

Además, la Ley de Startups, ha incidido de manera indirecta en este ámbito al

introducir medidas que favorecen la inversión en startups por parte del capital riesgo y de los fondos de inversión. Entre ellas, cabe destacar por ejemplo:

- *Incentivos fiscales a inversores*: la norma incrementa la deducción en el IRPF por inversión en empresas emergentes hasta el 50 % de la cantidad invertida, con una base máxima de 100.000 euros (art. 7)¹⁰⁴.
- *Tratamiento favorable de las stock options*: al flexibilizar el régimen fiscal de las opciones sobre acciones, se facilita la atracción de talento cualificado, lo que a su vez incrementa el atractivo de las startups para los fondos de capital riesgo, que valoran positivamente la retención de equipos fundadores y gestores¹⁰⁵.
- *Constitución telemática*: la simplificación de trámites de constitución y la reducción de cargas administrativas (constitución telemática, capital mínimo para SRL) permiten que el capital riesgo pueda invertir en sociedades constituidas de forma ágil, reduciendo fricciones legales que antes desincentivaban su entrada.
- *Atracción de inversores internacionales*: la norma establece mecanismos para favorecer la movilidad internacional de emprendedores e inversores (visados y permisos de residencia), lo que acerca el marco español al de otros hubs europeos y permite que fondos internacionales consideren a España como jurisdicción atractiva para canalizar recursos.

3. La financiación participativa en su modalidad de *equity*

La financiación participativa se ha consolidado en los últimos años como una de las

¹⁰⁴ Este incentivo fiscal potencia la entrada de capital riesgo en fases tempranas, reduciendo el coste neto de la inversión y mejorando la rentabilidad esperada. *Vid.* Calderón Patier, C., “Los incentivos fiscales para la atracción y retención del talento en el ecosistema emprendedor español”, en AA.VV. (de Vivero de Porras, C., y Lima Pinilla, I., coords.), *Las Startups. El fomento de las empresas innovadoras emergentes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, págs. 224-250; también, Lima Pinilla, I., “Estudio comparativo de la fiscalidad de las startups en España y Portugal”, en AA.VV. (de Vivero de Porras, C., y Lima Pinilla, I., coords.), *Las Startups. El fomento de las empresas innovadoras emergentes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, págs. 99-124.

¹⁰⁵ Merino Madrid, E., *Stock Options: una visión jurídica, económica, financiera y contable*, Madrid, 2008, ICAC.

fuentes de financiación alternativa de mayor relevancia para las empresas emergentes, al ofrecer un acceso al capital que sortea los inconvenientes del crédito bancario y la elevada exigencia de las rondas de capital riesgo¹⁰⁶. Entre las distintas modalidades reconocidas, el *equity* es la que más estrechamente se vincula al ecosistema de startups, en la medida en que implica la adquisición por parte de los inversores de participaciones sociales o acciones de la empresa promotora. Se produce así una singularidad en el derecho societario: la apertura del capital de sociedades, en especial de sociedades limitadas, a una multitud de pequeños inversores, lo que plantea retos de gobernanza y de protección del socio minoritario¹⁰⁷.

En relación con las startups, la financiación participativa cumple una función que excede la mera obtención de liquidez, pues constituye un mecanismo de validación temprana del proyecto (el éxito de una campaña revela la existencia de una demanda real que avala la escalabilidad del modelo de negocio). Además, genera una comunidad de inversores, que contribuye a la difusión del producto o servicio y actúa como refuerzo reputacional en rondas posteriores de inversión institucional. Desde el punto de vista societario, sin embargo, la incorporación de una pluralidad de socios minoritarios plantea tensiones en relación con la estructura cerrada de la sociedad limitada, obligando a recurrir a fórmulas como los sindicatos de inversores o vehículos de inversión que agrupen participaciones.

Pero al mismo tiempo, resulta innegable que se configura como una de las alternativas

¹⁰⁶ En el contexto español, su recepción normativa se produjo con la Ley 5/2015, de fomento de la financiación empresarial, que venía a introducir por vez primera la categoría de plataformas de financiación participativa (PFP) y cuyo Título V. “Régimen jurídico de las plataformas de financiación participativa”, fue derogado e introducido uno nuevo con efectos desde el 10 de noviembre de 2022, por Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas. Ortiz Martínez vino a denominar este tipo de financiación, como financiación múltiple o colaborativa, *vid.* Ortiz Martínez, E., “Contabilidad y crowdfunding”, en AA.VV. (Sánchez E.J.L., y García, F.L., dirs.), *Crowdfunding: cooperación colectiva al servicio de la financiación*, Navarra, 2018, págs. 189-214.

¹⁰⁷ La Ley 5/2015 respondió a esta realidad imponiendo límites de inversión para inversores no profesionales y regulando obligaciones de información que mitiguen la asimetría entre promotores e inversores. La evolución normativa posterior, con la aprobación de la Ley 18/2022, responde a la necesidad de adaptar el régimen interno al Reglamento (UE) 2020/1503, relativo a los proveedores europeos de servicios de financiación participativa. Este Reglamento dota al sistema de un marco homogéneo a escala de la Unión Europea, estableciendo un pasaporte único europeo para las plataformas y reforzando las garantías de los inversores mediante protocolos estandarizados de diligencia, gestión de conflictos de interés y provisión de información. De este modo, la normativa española se integra en un marco europeo que persigue al mismo tiempo la protección del inversor minorista y la consolidación de un mercado único de financiación participativa.

de mayor riesgo para los inversores. Esta característica se acentúa especialmente cuando se trata de empresas emergentes en fases iniciales de desarrollo, cuyo ciclo vital aún no ofrece la estabilidad suficiente para mitigar los elevados niveles de incertidumbre. En consecuencia, la exposición al riesgo es significativamente superior para los pequeños inversores, quienes carecen de la capacidad de influencia y control que, por el contrario, sí ostentan los socios mayoritarios¹⁰⁸.

No obstante, esta modalidad no deja de ser sumamente atractiva, pues permite participar en proyectos empresariales con gran potencial de crecimiento y escalabilidad, lo que en determinados casos puede traducirse en rendimientos notables. Con frecuencia, además, este tipo de inversión no constituye la única fuente de financiación de la compañía, sino que se combina con otras fórmulas -ya sean tradicionales o alternativas- a fin de diversificar el riesgo y reforzar la viabilidad del proyecto emprendedor. De este modo, el *equity crowdfunding* se inserta en un ecosistema financiero más amplio, en el que cumple una función instrumental para el despegue de iniciativas empresariales incipientes.

En los últimos tiempos, el crowdfunding inmobiliario se ha consolidado como una de las modalidades más relevantes dentro de la financiación participativa, en la medida en que facilita el acceso a la inversión en un sector tradicionalmente reservado a patrimonios elevados y a operadores institucionales. Este instrumento permite que pequeños y medianos ahorradores inviertan, con aportaciones de reducida cuantía, participando con ello en proyectos de promoción, adquisición o rehabilitación de bienes inmuebles, favoreciendo así la diversificación de sus carteras mediante un activo históricamente percibido como de menor riesgo en comparación con otras formas de inversión financiera¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Para ello las PFP incorporarán los denominados pactos de socios, con cláusulas tan habituales como las de arrastre, antidilución o respecto de la política de dividendos. Mas sobre esta cuestión en Villacorta Hernández, M.A., “Crowdfunding como método alternativo...”, op. cit., págs. 290-333. En algunos casos y teniendo en cuenta el correspondiente pacto de socios es posible que la participación del inversor lo sea únicamente respecto del beneficio y valoración de la empresa sin posibilidad de voto, vid. al respecto López Molero, N., Hernández Gómez, E. y Briones Peñalver, A., “Crowdfunding Social. La alternativa a la financiación tradicional de proyectos de organizaciones de participación”, *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, 136, 2020, pág. 20.

¹⁰⁹ El éxito de esta modalidad responde a un conjunto de factores convergentes, entre los que cabe destacar la búsqueda de alternativas más rentables en contextos prolongados de bajos tipos de interés, el atractivo intrínseco de un mercado inmobiliario caracterizado por su dinamismo estructural, y, de manera decisiva,

V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Álvarez Royo-Villanova, S., “El «equity crowdfunding» o inversión en masa: la financiación por medio de emisión de valores y obligaciones”, en AA.VV. (Martínez-Echevarría y García de Dueñas, A. y Pañeda Usunáriz, F., dirs.), *Las plataformas de financiación participativa -crowdfunding-*, Thomson Reuters Aranzadi.

Albert Arús, S., “Los factores que determinan el éxito de una 'Startup'”, *Harvard Deusto business review*, núm. 305, 2020.

Badrova, A., Nečiporuka, M. y Lublój, A., “Success factors of real estate crowdfunding projects: Evidence from Spain”, *Society and Economy*, vol. 46, issue 2, 2024.

Bayón, J., Cuesta, C. y García, J., “Innovación y emprendimiento en la transformación del modelo productivo. El caso de la empresa nacional de innovación SA, SME (ENISA)”, *Economía industrial*, núm. 421, 2021.

Bel Durán, P., Lejarriaga Pérez De Las Vacas, G., y Martín López, S., “Nuevas fórmulas para promover el emprendimiento social universitario: Una aproximación a la Startups de estudiantes”, *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, vol. 1, núm. 144, 2023.

Benítez García, R., “Principales novedades en la legislación societaria como consecuencia de la ley crea y crece, y la futura aprobación de los proyectos de ley de startups, y de eficiencia digital del servicio público de justicia”, *Revista Lex Mercatoria*, núm. 21, 2022.

Berrocal Acosta, M.E., “Ley Crea y Crece. Nuevos requisitos para construir una Sociedad de Responsabilidad Limitada”, *Cont4bl3*, núm. 77, 2022.

Boquera Matarredona, J., “La digitalización de las sociedades de capital españolas tras las Directivas europeas sobre la utilización de herramientas y procesos digitales en el ámbito del Derecho de sociedades”, *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 320, 2021.

la irrupción de plataformas especializadas. De interés, Badrova, A., Nečiporuka, M. y Lublój, A., “Success factors of real estate crowdfunding projects: Evidence from Spain”, *Society and Economy*, vol. 46, issue 2, 2024, págs. 194-217.

Cabanas Trejo, R., “La nueva Ley de empresas emergentes y su relación con la actividad notarial”, *El Notario del Siglo XXI*, 2025.

Calderón Patier, C., “Los incentivos fiscales para la atracción y retención del talento en el ecosistema emprendedor español”, en AA.VV. (de Vivero de Porras, C., y Lima Pinilla, I., coords.), *Las Startups. El fomento de las empresas innovadoras emergentes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

Campuzano Laguillo, A.B., “La Sociedad Limitada Nueva Empresa. El Documento Único Electrónico”, *Revista Aranzadi de derecho y nuevas tecnologías*, núm. 5, 2004.

Campuzano Laguillo, A.B., “El concepto legal de empresa emergente”, en AA.VV. (de Vivero de Porras, C. y Lima Pinilla, I., coords.), *Las Startups. El fomento de las empresas innovadoras emergentes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

Cano Martín, A., “La Empresa Nacional de Innovación (ENISA) y el préstamo participativo como apoyo financiero a la pyme innovadora”, *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, núm. 80, 2007.

Colomer i Espinet, A., *Los Bussines Angels, innovando en la cultura de la financiación de las empresas*, Madrid: Dirección General de Política de la pequeña y mediana empresa, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Gobierno de España, 2009.

De Vivero De Porras, C., “Puntos de Atención al Emprendedor (PAE)”, en AA.VV. (Sanjuán y Muñoz, E. y Caba Tena, A., coords.), *Entrepreneurship: las claves del emprendedor: adaptado a la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, y al RDL 4/2014, de 7 de marzo*, Sepin.

De Vivero De Porras, C., “El registro en línea de sucursales: a propósito del Anteproyecto de Ley de Medidas de Eficiencia Digital de 2021”, *La Ley mercantil*, núm. 89, 2022.

Echánove Orbea, J. y Bachiller Ströhlein, F., “Aspectos más relevantes sobre una «ronda» de financiación”, en AA. VV. (Sebastián Quetglas, R. coord.), *Práctica Mercantil para abogados: los casos más relevantes en 2018 de los grandes despachos*, 2019.

Escartín, D., Marimon, A., Rius, A., Vilaseca, X., y Vives, A., “Startup: ciclo y concepto de vida”, *Revista de Contabilidad y Dirección*, 30, 2020.

Escribano Gámir, C., *La protección de los acreedores sociales frente a la reducción del capital social y a las modificaciones estructurales de las sociedades anónimas*, ed. Aranzadi, Pamplona, 1998.

Fauqué Borrajo, D., “El pacto de socios en la nueva Ley de Startups”, *El Derecho*, 2023.

Fuentes Naharro, M., “La digitalización del derecho de sociedades”, *El Notario del siglo XXI*, núm. 86, 2019.

García Mandaloniz, M., *Una sociedad mercantil simplificada y digitalizada*, Dykinson, Madrid, 2020.

Gimeno Beviá, V., *El pacto de socios en las startup*, Tirant lo Blanch, 2023.

Gómez Sota, F. y Moldes Farelo, R., “De la flexibilidad laboral a la identidad móvil. El modelo "Startups" en el marco del emprendimiento español”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social: Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, núm. 131, 2017.

González Rico, P. y Lluch Sintés, M., “La inteligencia emocional como factor lanzadera del liderazgo emprendedor”, en AA.VV. (de Vivero de Porras, C. y Lima Pinilla, I., coords.), *Las Startups. El fomento de las empresas innovadoras emergentes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

Grandío Dopico, A. y Rama Penas, O., *Creación de empresas: Ley 7/2003 de la sociedad limitada nueva empresa*, Netbiblo, 2003.

Gutiérrez Gilsanz, J., “Artículo 5. Prohibición de capital inferior al mínimo legal”, en AA.VV. (García-Cruces González, J.A. / Sancho Gargallo, I., coords.), *Comentario de la Ley de Sociedades de Capital*, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

Hoyos Iruarrizaga, J. y Saiz Santos, M., *Business Angels: los mercados del ecosistema emprendedor*, ESIC Editorial, 2014.

Ibáñez Jiménez, J., “Remuneración en opciones sobre participaciones de sociedad limitada emergente”, *Revista de derecho de sociedades*, núm. 69, 2023.

Lima Pinilla, I., “Estudio comparativo de la fiscalidad de las startups en España y

Portugal”, en AA.VV. (de Vivero de Porras, C., y Lima Pinilla, I., coords.), *Las Startups. El fomento de las empresas innovadoras emergentes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

Lluch Moral, J., “La Ley de startups. Análisis de las modificaciones incorporadas, aplicaciones prácticas y cuestiones controvertidas, tras más de un año de su entrada en vigor”, *Revista española de capital riesgo*, núm. 1, 2024.

López Molero, N., Hernández Gómez, E. y Briones Peñalver, A., “Crowdfunding Social. La alternativa a la financiación tradicional de proyectos de organizaciones de participación”, *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 136, 2020.

Martín Gómez, I., “Análisis del estado actual de la constitución digital de sociedades mercantiles”, en AA.VV. (Náñez Alonso, S. y Reier Forradellas, R., coords.), *Digitalización de empresas y economía: tendencias actuales*, Dykinson, Madrid, 2022.

Martí Pellón, J., “Asimetría informativa y financiación de pymes: el papel de los préstamos participativos”, *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, núm. 904, 2018.

Martínez Pina, A.M. y Rodríguez, V. “La intermediación financiera no bancaria y los nuevos fondos de deuda introducidos por la Ley 18/2022 de creación y crecimiento de empresas”, *Revista española de capital riesgo*, núm. 4-1, 2022-2023.

Merino Madrid, E., *Stock Options: una visión jurídica, económica, financiera y contable*, Madrid, 2008.

Monzón Carceller, N., “Aspectos mercantiles de la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (Ley de startups)”, *Diario La Ley*, núm. 10.262, 2023.

Molina Hernández, C., “La constitución telemática de las sociedades de capital en el ordenamiento jurídico español”, en AA.VV. (Arecha, M. dir.), *Las nuevas tecnologías ante el Derecho comercial*, Didot, 2019.

Molina Hernández, C., “La constitución y el seguimiento público de las empresas emergentes” en AA.VV. (de Vivero de Porras, C. y Lima Pinilla, I., coords.), *Las Startups. El fomento de las empresas innovadoras emergentes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

Molina Martell, A. y Moreno Vallés, J., “Guía práctica sobre vías de financiación para pymes, autónomos y emprendedores”, Uría Menéndez, 2023.

Molins Sancho, F., “La autocartera en la ley de startups”, *Revista española de capital riesgo*, núm. 2, 2024.

Monzón Carceller, N., “Novedades en la constitución de la Sociedad de Responsabilidad Limitada tras la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas”, *Diario La Ley*, núm. 10.235, 2023.

Miguel Sánchez Monjo, E.A., “Los fondos de inversión a largo plazo europeos (FILPE) encaje en la Ley Crea y Crece, regulación actual y perspectivas de futuro”, *Revista española de capital riesgo*, núm. 4-1, 2022-2023.

Miquel Rodríguez, J., “La constitución en línea de Sociedades de Responsabilidad Limitada. Transposición de la Directiva 2019/1151 y reforma de la Ley de Sociedades de Capital” *La Ley mercantil*, núm. 103, 2023.

Muñoz Pérez, A.F. “Crowdfunding en Europa; entre la fragmentación y la unidad de mercado”, *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, núm. 22, 2018.

Ortiz Martínez, E., “Contabilidad y crowdfunding”, en AA.VV. (Sánchez E.J.L., y García, F.L., dirs.), *Crowdfunding: cooperación colectiva al servicio de la financiación*, Navarra, 2018.

Palomar Olmeda, A. y Terol Gómez, R., “El fomento de las empresas emergentes”, en AA.VV. (de Vivero de Porras, C. y Lima Pinilla, I., coords.), *Las Startups. El fomento de las empresas innovadoras emergentes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

Parra Bautista, J.R., “Internacionalización y captación de la inversión y el talento”, en AA.VV. (Sanjuán y Muñoz, E., dir.), *Entrepreneurship: las claves del emprendedor: adaptado a la Ley 14/2013, de 27 de septiembre y al RDL 4/2014, de 7 de marzo*, Sepin, 2014.

Pérez Pueyo, A., “Últimas novedades en la regulación de las entidades de capital riesgo”, *Revista de derecho del mercado de valores*, núm. 31, 2022.

Puig Garcia, M., “La pobre evolución del sistema de retribución variable de los administradores mediante stock options en las sociedades de responsabilidad limitada:

causas y propuesta de futuro”, *Món Juridic, Revista de l’il·lustre col·legi de l’advocacia de Barcelona*, 2023.

Ramsinghani, M., *The Business of Venture Capital*, 2014, New Jersey: John Wiley & Sons Inc.

Rivas Ruiz, A., “Novedades en la constitución de sociedades en la Ley 18/2022 de Creación y Crecimiento de Empresas”, *El Notario del Siglo XXI*, núm. 106, 2022.

Rodríguez Ariza, L., “Cultura y educación en materia de emprendimiento” en AA.VV. (Sanjuán y Muñoz, E., dir.), *Entrepreneurship: las claves del emprendedor: adaptado a la Ley 14/20213, de 27 de septiembre y al RDL 4/2014, de 7 de marzo*, Sepin, 2014.

Salvador Sáez, D., “La inversión privada en el Crowdfunding lucrativo crecimiento, nuevas modalidades y constitución de Plataformas de financiación participativa”, *Revista española de capital riesgo*, núm. 2, 2018.

Sanjuán y Muñoz, E., “Emprendedor, emprendimiento y entrepreneurship”, en AA.VV. (Sanjuán y Muñoz, E., dir.), *Entrepreneurship: las claves del emprendedor: adaptado a la Ley 14/20213, de 27 de septiembre y al RDL 4/2014, de 7 de marzo*, Sepin, 2014.

Sanjuán y Muñoz, E., “Las especialidades propias de régimen jurídico de las empresas emergentes: compra pública, entornos regulados de prueba y colaboración universitaria” AA.VV. (de Vivero de Porras, C. y Lima Pinilla, I., coords.), *Las Startups. El fomento de las empresas innovadoras emergentes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

Serrano Sordo, T., “Las Fintech como inversiones aptas en la Ley Crea y Crece”, *Revista española de capital riesgo*, núm. 4-1, 2022-2023.

Solans Chamorro, L., “Contratos entre socios y “startups” aspectos prácticos”, *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, núm. 52, 2019.

Tovar Sabio, V.J., “El emprendedor de responsabilidad limitada”, en AA.VV. (Sanjuán y Muñoz, E., dir.), *Entrepreneurship: las claves del emprendedor: adaptado a la Ley 14/20213, de 27 de septiembre y al RDL 4/2014, de 7 de marzo*, Sepin, 2014.

Trías Sagnier, M., “Las start-ups y la regulación de las Sociedades de Responsabilidad Limitada”, *Revista de derecho de sociedades*, núm. 71, 2024.

Veloso Caro, J., “El nuevo régimen de los inversores minoristas en la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas”, *Revista española de capital riesgo*, núm. 4-1, 2022-2023.

Verona Martel, M.C., García Cardona, M. y Déniz Mayor, J.J., “¿Son los business angels la solución a los problemas de financiación de las empresas en las primeras etapas de su vida?”, *Criterio Libre*, núm. 18, 2013.

Villacorta Hernández, M.A., “Crowdfunding como método alternativo de financiación empresarial”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, LVII, 2024.

Vonoga, A. y Zvaigzne, A., “Theoretical Aspects of the Concept Start-up in the Literature” *Proceedings of the 5th International Scientific Congress Society of Ambient Intelligence* (ISC SAI 2022), Sustainable Development and Global Climate Change, 2022.

Capítulo 15

Las empresas emergentes o startups como facilitadoras del emprendimiento de los jóvenes en el ordenamiento español

ENRIQUE MELCHOR GIMÉNEZ

Profesor Ayudante Doctor de Derecho mercantil

Universidad de Málaga

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA STARTUP, LA EMPRESA EMERGENTE Y SU ECOSISTEMA. III. REQUISITOS QUE DEBE REUNIR LA EMPRESA EMERGENTE. 1. Ser persona jurídica inscribible, de reciente creación y pequeña dimensión. 1.1. *Persona jurídica inscribible en el Registro mercantil o Registro de cooperativas*. 1.2. *Nueva o reciente creación*. 1.3. *Pequeña dimensión*. 2. Tener un proyecto innovador y escalable, con reinversión de los beneficios. 3. Arraigo en España. 4. Requisitos de los fundadores y directores. IV. ESPECIALIDADES EN EL ÁMBITO SOCIETARIO. 1. Flexibilización del régimen de autocartera con fines retributivos. 2. Simplificación y reducción de costes en la constitución. 3. Regulación de los pactos parasociales. 4. Exoneración del deber de promover la disolución por pérdidas. V. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN

Desde el año 2022, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el Gobierno de España creó la *Estrategia España Nación Emprendedora*. Entre las medidas incluidas en el mencionado plan, destaca la promulgación de la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (en adelante, LFEE). Con esta, se estableció en España un marco regulatorio que pretende promover la creación de empresas emergentes cuya característica más relevante es *desarrollar un proyecto de emprendimiento innovador que cuente con un modelo de negocio escalable* [art. 3.1.g) LFEE]. El objetivo principal perseguido por la Ley es que estas empresas sirvan de motores de la recuperación y la modernización de la economía española¹. Objetivo que se alinea, dada la vinculación de las empresas emergentes con la innovación, con el impulso del emprendimiento joven.

¹ Según algunos autores, convirtiendo a España en un *hub* de emprendimiento. *Vid.* Yatskiv, D., “Análisis legislativo de la «Ley Startups»: un impulso regulatorio al ecosistema de empresas emergentes en España”, *Diario La Ley*, núm. 10.353, 2023, pág. 1.

Las medidas previstas en la citada Ley comprenden distintas ramas del ordenamiento, tales como el Derecho mercantil, fiscal y laboral, y con ellas se persigue salvar los obstáculos más importantes identificados por el legislador en el desarrollo de las empresas emergentes. Obstáculos como el alto riesgo que presentan este tipo de proyectos por su carácter innovador y, por consiguiente, dificultad de acceso a la financiación; la necesidad de obtener una alta inversión en capital para expandirse y poder retribuir y retener trabajadores altamente cualificados; así como la fuerte competencia internacional para captar el talento y la inversión. Teniendo en cuenta tales dificultades, en la Ley se prevén incentivos fiscales, reducción de trabas administrativas y flexibilización de algunos aspectos de la regulación societaria.

Uno de los obstáculos más destacados, la dificultad de obtener financiación y atraer inversores, es probablemente el mayor problema con el que se encuentran los jóvenes para iniciar un proyecto empresarial. A menudo, jóvenes altamente cualificados con ideas innovadoras ven imposible iniciar un negocio por carecer del capital necesario o desisten por el riesgo asociado. Entendemos, por ello, que las medidas de impulso a las empresas emergentes en la LFEE pueden servir de ayuda al emprendimiento de los jóvenes.

En este trabajo se estudiarán las medidas facilitadoras del emprendimiento a través de *startups* contenidas en la LFEE, centrándonos fundamentalmente en el ámbito mercantil. Dentro de las medidas en la regulación mercantil, trataremos la simplificación y reducción de plazos y costes registrales (arts. 11 y 12 LFEE), entre ellos la reducción del plazo con el que cuenta el registrador para calificar e inscribir la sociedad que puede reducirse hasta seis horas si se utilizan estatutos tipo (art. 11.1 LFEE); la significación de la habilitación para inscribir pactos parasociales (art. 11.2 LFEE); la exención durante tres años desde la constitución del deber de disolver la sociedad por pérdidas (art. 13 LFEE) y la flexibilización de la regulación de la adquisición derivativa de participaciones propias en la sociedad de responsabilidad limitada para la retribución de administradores (art. 10 LFEE).

II. LA STARTUP, LA EMPRESA EMERGENTE Y SU ECOSISTEMA

El anglicismo *startup* ha sido ampliamente utilizado en la literatura económica y en el mundo de los negocios para designar un tipo de empresa con rasgos particulares que la distinguen del resto. El término se emplea en relación con empresas de reducido tamaño y reciente creación, pero con un elevado potencial de crecimiento, por presentar un modelo de negocio basado en la innovación y con apoyo en la tecnología². En una economía como la española en la que abundan las microempresas, se entiende que el rasgo más importante de este tipo de empresas y el que ha merecido la atención del legislador es el de su capacidad de desarrollo o escalabilidad, como se suele decir en el lenguaje económico, gracias a las posibilidades que ofrecen la tecnología y, especialmente, los medios digitales.

En el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y, dentro de este, la Estrategia España Nación Emprendedora, se promulgó la LFEE con la finalidad de impulsar este tipo de empresas. Conforme a la Exposición de motivos de la referida Ley, se considera que, promoviendo las *startups*, estas pueden impulsar y modernizar la economía española. El legislador deposita expectativas muy elevadas en este modo de emprender al que considera una *palanca de crecimiento*, destaca el hecho de que desarrolle *actividades de alto valor añadido*, promueva la investigación, mejore los *procesos sociales, económicos, medioambientales o culturales* e, incluso, lo considera una herramienta que puede reequilibrar el desigual desarrollo económico del territorio español³.

La *startup* es por definición una condición transitoria⁴, por el carácter de reciente creación que hemos señalado que es considerado como uno de sus rasgos diferenciadores. Irremediablemente dejará de serlo, bien por haber transcurrido el plazo para consolidarse

² En el diccionario económico del Diario Expansión se define *startup* como: *Anglicismo que designa a una compañía pequeña de nueva creación que acaba de iniciar su trayectoria empresarial. El término se utiliza con un matiz positivo, pues se denomina así especialmente a las empresas que se apoyan en la tecnología y que tienen un gran potencial*. Consultado en: <https://www.expansion.com/diccionario-economico/startup.html>.

³ Véase la Exposición de motivos de la LFEE.

⁴ A pesar de que en los medios en ocasiones se emplea el término *startup* o empresa emergente en relación con empresas consolidadas, la empresa solo lo es en tanto en cuanto no se consolida en el mercado, *vid.* Carrasco Perera, A., “La start-up en el tráfico mercantil”, en AA.VV. (López Cumbre, L., dir. y Revuelta García, M., coord.), *Start-ups, emprendimiento, economía social y colaborativa. Un nuevo modelo de relaciones laborales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pág. 109.

(y habiéndolo logrado) o bien por haber fracasado el proyecto conduciendo a la extinción de esta. El primer escenario es el más deseable y menos habitual, del que hay conocidos ejemplos de empresas que en sus inicios fueron una *startup* y en la actualidad se encuentran entre las compañías de mayor capitalización de la bolsa estadounidense, las siete magníficas (entre ellas Facebook, ahora Meta). Menos conocidos, aunque más frecuentes, son los casos que terminan por no ser viables y es que, como se manifiesta en la Exposición de motivos de la LFEE, los proyectos innovadores *tienen un alto índice de fracaso*. Esa alta probabilidad deriva de las características del modelo de negocio innovador, que en caso de ser exitoso reportará grandes beneficios para los fundadores e inversores, así como para la economía y la sociedad en su conjunto, pero que con frecuencia acarrea algunos obstáculos. Por un lado, una iniciativa verdaderamente innovadora genera incertidumbre respecto a su futuro éxito, de manera que dificulta obtener la financiación necesaria para comenzar y, en una segunda fase, atraer las ingentes inversiones necesarias para escalar el negocio. Por otro lado, se requiere contar con un personal altamente cualificado, por ser la innovación un elemento central en la empresa, pero en sus inicios no tiene capacidad para generar los recursos necesarios para ofrecer una retribución competitiva en el mercado.

Los efectos positivos, de carácter global para la economía, que generan las *startups*, unidos a los obstáculos que dificultan su consolidación, son lo que justifica que el legislador haya decidido crear condiciones favorables a su desarrollo con la promulgación de la LFEE. Esas condiciones incluyen medidas de incentivo fiscal y la flexibilización de ciertos aspectos de la regulación aplicable, tanto en el ámbito del derecho público como el privado. Además de otras medidas de colaboración entre entidades públicas y privadas, facilitación de la obtención de subvenciones y otras políticas públicas.

Dado el singular tratamiento normativo que se da a las *startups* en la LFEE, debe definirse con claridad qué empresas son merecedoras de las medidas favorables previstas en la Ley. Lo que está en juego con ello es que empresas no merecedoras de tutela, en atención a la voluntad del legislador, puedan beneficiarse fraudulentamente. Como no puede ser de otra forma, definir un concepto significa excluir supuestos que podrían coincidir con lo que se venía considerando desde una perspectiva social y económica *startup*. Aunque sea un riesgo inherente a la necesaria definición y delimitación del

ámbito de aplicación normativo, es de reconocer que el legislador, con mayor o menor acierto, ha procurado acercarse en la medida de lo posible al concepto económico.

Para comenzar, aunque en la Exposición de motivos se emplea en alguna ocasión el término *startup*, en el articulado y en el propio título de la Ley se ha traducido el anglicismo por empresa emergente. Definiendo empresa emergente, el legislador pretende regular las *startups* y no una realidad distinta, por lo que debe entenderse simplemente como la traducción a nuestro idioma. Se contiene en el art. 3 LFEE, en el que el concepto de empresa emergente se delimita por el cumplimiento simultáneo de una lista de condiciones o requisitos que debe reunir la empresa y que serán comentados en los siguientes apartados. En ellos se aprecian los rasgos esenciales que generalmente se atribuye al concepto económico, como es el ser de pequeño tamaño, reciente creación y ofrecer un modelo de negocio innovador y escalable. Otros, por el contrario, responden a otros motivos como la seguridad jurídica (con la inscripción registral), querer beneficiar a la economía española (el requisito de arraigo en España) y la prevención del fraude o el beneficio de personas que hayan cometido algún ilícito administrativo o penal contemplado en el art. 3.3 LFEE.

III. REQUISITOS QUE DEBE REUNIR LA EMPRESA EMERGENTE

1. Ser persona jurídica inscribible, de reciente creación y pequeña dimensión

1.1. Persona jurídica inscribible en el Registro mercantil o Registro de cooperativas

En el art. 3 LFEE se establecen las condiciones o requisitos que deben cumplirse para que una empresa tenga la consideración de empresa emergente y entre dentro del ámbito de aplicación de la misma Ley. Como punto de partida, en la definición legal de los caracteres de la empresa emergente, se limita el ámbito de aplicación de la norma a las personas jurídicas (art. 3.1 LFEE)⁵, excluyendo, con ello, al empresario persona física, comúnmente conocido como autónomo, y a entidades sin personalidad jurídica como las uniones temporales de empresas y el contrato de cuentas en participación⁶. Asimismo, se

⁵ Art. 3.1 LFEE: *Esta ley será de aplicación a las empresas emergentes, entendiendo por empresa emergente, a los efectos de esta ley, toda persona jurídica...*

⁶ En este sentido, *vid.* Vázquez Cueto, J.C., “Los requisitos legales de las startups desde una perspectiva

especifica que la Ley también comprende dentro de su ámbito de aplicación las empresas de base tecnológica, que según el art. 3.1 LFEE hayan sido *creadas al amparo* de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación⁷.

En el art. 3.1 LFEE se afirma que puede ser empresa emergente, si cumple con los requisitos enumerados en el mismo, *toda persona jurídica*, lo que podría llevar a pensar erróneamente que puede ser de cualquier tipo. Sin embargo, en el art. 5 LFEE se afina más el ámbito de aplicación subjetivo incluyendo un requisito adicional, que restringe los tipos de personas jurídicas a las que resulta aplicable. Este es que la condición de empresa emergente debe inscribirse en el Registro Mercantil o en el de cooperativas que sea competente. De manera expresa se estipula (en el art. 5.1 LFEE) que la inscripción se trata de una *condición necesaria* para que la empresa emergente se pueda acoger a los beneficios y reglas especiales contenidas en la LFEE⁸. De lo que se deriva que no podrán ser empresas emergentes personas jurídicas como las asociaciones y fundaciones. Sí lo podrán ser cualquier sociedad mercantil, las sociedades cooperativas e, incluso, la sociedad civil por su objeto, que es inscribible voluntariamente en el Registro Mercantil en virtud de la disposición adicional octava de la Ley Crea y Crece (Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas).

Así pues, en la Ley se prevé que una importante variedad de personas jurídicas pueda optar a tener la consideración de empresa emergente. No obstante, como se verá al atender a las reglas especiales contenidas en la LFEE, sobre todo en lo que respecta a los preceptos que afectan al ámbito mercantil, claramente el legislador tiene en mente un tipo societario concreto, que es la sociedad de responsabilidad limitada⁹. Lo que no sorprende, pues se trata del tipo social más ampliamente utilizado y sus rasgos tipológicos encajan bien con

jurídico-privada”, *La Ley mercantil*, núm. 110, 2024, pág. 9.

⁷ En puridad la Ley a la que se remite el legislador no regula las empresas de base tecnológica, sino que se limita a establecer que la Administración pública deberá promover este tipo de empresa (art. 36 *sexies*). La normativa concreta en la que se regulan depende de la de cada Universidad, *vid.* Martínez Martínez, M.^a.T., “Especialidades societarias de las empresas emergentes” en AA.VV. (Almudí, J. M., Martínez Lago, M.A. y Martínez Martínez, M.^a.T., dirs.), *El derecho ante realidades disruptivas: empresas emergentes, sociedades pantalla y criptoactivos*, Aranzadi, España, 2022, pág. 30.

⁸ Art. 5.1 LFEE: *La condición de empresa emergente inscrita en el Registro Mercantil o en el Registro de Cooperativas competente, será condición necesaria y suficiente para poder acogerse a los beneficios y especialidades de esta ley...*

⁹ Monzón Carceller, N., “Aspectos mercantiles de la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (Ley de Startups)”, *Diario La Ley*, núm. 10.262, 2023, pág. 6; y Vázquez Cueto, J.C., “Los requisitos legales...”, *op. cit.*, pág. 9.

el modelo de empresa emergente: flexibilidad en su configuración estatutaria, el capital inicial, es decir, el capital social mínimo requerido por la Ley es ínfimo (en la actualidad un euro, art. 4.1 LSC¹⁰) y está previsto para un número reducido de socios.

1.2. Nueva o reciente creación

Otro de los requisitos contemplados es que la sociedad sea de nueva o reciente creación [art. 3.1.a) LFEE]. Es una condición que concuerda con la concepción económica y social de la *startup*, traducida en la Ley como empresa emergente, y responde a la idea de que se trata de un negocio en una fase inicial que cuenta con un gran potencial, pero que todavía no se ha consolidado en el mercado. De acuerdo con el precepto citado, se contempla que una sociedad pueda optar a que le sea aplicable el régimen de la empresa emergente desde su constitución. Sin embargo, cuando se atiende a los factores que debe tener en cuenta la sociedad pública encargada de evaluar y certificar el carácter de empresa emergente (la Empresa Nacional de Innovación, SME, SA conocida por las siglas ENISA) no parece tan clara esa opción. Nos referimos al hecho de que, al valorar el grado de innovación de la empresa, los aspectos determinantes son el haber obtenido financiación pública en los últimos tres años, sin haber sido revocada, y la inversión en I+D+i en los dos ejercicios anteriores o en el anterior cuando la empresa tenga menos de dos años [art. 4.3.a) LFEE]¹¹.

La otra posibilidad, que sea de reciente creación, parece más plausible, entendiéndose como tal aquellas para las que no haya transcurrido, como regla general, cinco años desde la inscripción registral. El plazo es de siete años si se trata de empresas pertenecientes al sector de la biotecnología, la energía, industriales, otros sectores estratégicos o de empresas que hayan desarrollado tecnología propia diseñada en España. El art. 3.1.a) LFEE se remite a un futuro desarrollo por orden ministerial de los sectores considerados estratégicos, si bien finalmente no se han incluido nuevos sectores¹². Ambos plazos son

¹⁰ Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

¹¹ Monzón Carceller, N., “Aspectos mercantiles...”, op. cit., págs. 7-11, señala tal dificultad para las empresas de nueva creación en relación con la evaluación del grado de innovación y otros criterios contenidos en el art. 4.3 LFEE.

¹² Como se indica en la orden de desarrollo de la LFEE, la Orden PCM/825/2023, de 20 de julio, por la que se regulan los criterios y el procedimiento de certificación de empresas emergentes que dan acceso a los

los que el legislador entiende como razonables para que una empresa emergente se consolide en el mercado y, con ello, deje de ser merecedora de las medidas específicas contenidas en la LFEE. Ahora bien, el plazo de disfrute efectivo de esas medidas, destinadas a impulsar el crecimiento de las empresas emergentes será inferior, pues previamente deben acreditar el cumplimiento de los requisitos para obtener la certificación de ENISA e inscribir la condición de empresa emergente en el Registro Mercantil o el de cooperativas que sea competente (arts. 4 y 5 LFEE). Periodo que será considerablemente inferior al de cinco o siete años si se tiene en cuenta que, entre los factores para obtener la certificación, algunos consisten en el análisis de periodos de uno a tres ejercicios [en el ya comentado art. 4.3.a) LFEE].

En línea con el requisito de que la empresa emergente sea de nueva o reciente creación, se establece que esta no debe tener origen o derivarse de una *fusión, escisión o transformación de empresas que no tengan la consideración de empresas emergentes* [art. 3.1b) LFEE]. La razón de incluir esta prohibición es comprensible, aunque presenta ciertas incoherencias. De no existir una previsión como esta, podría emplearse una operación de modificación estructural para *camuflar* una empresa ya consolidada como una de nueva creación. A modo de ejemplo, una sociedad constituida en un periodo superior al requerido en el art. 3.1.a) LFEE podría escindir total o parcialmente su negocio estableciendo como beneficiaria de la escisión una sociedad de nueva creación. De este modo, la sociedad beneficiaria (de nueva creación), si no existiera la prohibición señalada, podría cumplir con las condiciones para ser considerada empresa emergente recibiendo como consecuencia de la modificación estructural una empresa o negocio ya consolidado. El legislador quiere evitar que se empleen este tipo de operaciones con el fin de que empresas consolidadas se beneficien injustificadamente de los incentivos contemplados en la LFEE. Por ese motivo, si todas y cada una de las sociedades que intervienen en la operación tienen la consideración de empresa emergente, no se excluye la sociedad resultante del ámbito de aplicación de la Ley [art. 3.1b) LFEE].

beneficios y especialidades reconocidas en la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes: *Esta orden ministerial no añade otros sectores estratégicos a los ya establecidos en el artículo 3.1.a) de la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, que son biotecnología, energía e industriales.*

Se aprecian defectos en la redacción del art. 3.1.b) LFEE por la inclusión de operaciones que no son susceptibles de producir el efecto que el legislador quiere evitar y por omitir otras que sí conllevan ese riesgo. La transformación, entre las primeras, no implica la transmisión del patrimonio (con la empresa de la que es titular la sociedad) de una sociedad a otra ni supone la constitución de una nueva sociedad, sino que se produce una continuidad en la personalidad de la sociedad transformada (art. 17 RDL 5/2023¹³. Asimismo, se omite la cesión global del activo y pasivo¹⁴, que sí podría ser empleada para que una sociedad transmita su patrimonio a una sociedad de reciente constitución con el fin de salvar el requisito temporal para ser considerada empresa emergente. Por otro lado, es innecesaria la afirmación de que la segregación se considerará comprendida dentro de las anteriores operaciones, ya que el art. 58.1.3ª RDL 5/2023 establece sin género de dudas que se trata de una modalidad de escisión. Finalmente, que el término concentración también sea incluido en las *anteriores operaciones* (fusión, escisión y transformación) genera confusión¹⁵, por tratarse de un concepto de otro ámbito del Derecho mercantil (el de Defensa de la competencia y no de las Modificaciones estructurales) que, además, es más amplio, en el sentido de dar cabida a un mayor número de supuestos. Pese a los defectos señalados, entendemos que la voluntad del legislador es incluir las distintas operaciones comprendidas en el concepto de *mergers and acquisitions*. Es decir, los distintos tipos de modificaciones estructurales y formas de adquisición de empresa que den como resultado la adquisición o unión de empresas bajo la titularidad jurídica de una sociedad de nueva o reciente creación, a excepción de que todas y cada una de las sociedades implicadas tengan la consideración de empresa emergente.

El fin de evitar que una empresa ya consolidada, que incumpla las condiciones para ser considerada empresa emergente, se beneficie de la regulación favorable de la LFEE, igualmente, explica por qué se excluye del ámbito de aplicación aquellas empresas que pertenezcan a un grupo (de sociedades, conforme al art. 42 del Código de Comercio), salvo el supuesto en el que todas y cada una de las integrantes del grupo cumplan con las

¹³ Art. 17 Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio: *En virtud de la transformación una sociedad adopta un tipo social distinto, conservando su personalidad jurídica.*

¹⁴ *Id.* Vázquez Cueto, J.C., “Los requisitos legales...”, op. cit., pág. 13.

¹⁵ Como advierte Martínez Martínez, M.^aT., “Especialidades societarias...”, op. cit., pág. 26.

condiciones legales (art. 3.1 *in fine* LFEE). En este caso, se pretende evitar que en el seno de un grupo de sociedades se constituya una sociedad dependiente (o se recurra a una de reciente creación) para beneficiarse de la aplicación de la LFEE, pese a no cumplir la sociedad dominante con los requisitos.

1.3. Pequeña dimensión

Aunque no se establezca expresamente entre los requisitos del art. 3 LFEE, el hecho de que la empresa de la que es titular la sociedad supere una determinada dimensión económica conlleva la pérdida de la condición de empresa emergente. En concreto, tal pérdida se produce al rebasar el volumen de negocio anual de diez millones de euros [art. 6.d) LFEE]. Dado que ENISA debe evaluar, en la solicitud de certificación para ser considerada empresa emergente, el cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 3 y 6 LFEE, se entiende que es un requisito que debe cumplirse desde el inicio y no solo como causa de pérdida de tal condición. La decisión de fijar dicha cifra de volumen de negocio es una cuestión de política legislativa, con respecto a la que ha habido voces enfrentadas tanto por exceso como por defecto¹⁶. Dejando a un lado la discusión sobre si la cifra es acertada o no, esta marca la diferencia entre lo que el legislador entiende como empresa emergente, en una fase incipiente, frente a una empresa ya consolidada que no precisa la protección ofrecida por la LFEE.

En la misma línea, se excluye del ámbito de aplicación de la Ley las sociedades que coticen en mercados regulados [art. 3.1.d) LFEE]. Generalmente se trata de sociedades de una dimensión económica más elevada que las no cotizadas. Además, la *salida a bolsa* de una *startup* suele corresponderse con una fase posterior, una vez consolidada en el mercado y acreditado que el modelo de negocio ha tenido éxito¹⁷. Por lo tanto, es acorde con la realidad económica que se pretende regular la exclusión de las sociedades cotizadas.

¹⁶ Por establecer una cifra demasiado reducida lo ha criticado Benítez García, R., “Principales novedades en la legislación societaria como consecuencia de la Ley crea y crece, y la futura aprobación de los proyectos de Ley de startups, y de eficiencia digital del servicio público de justicia”, *Revista Lex Mercatoria*, núm. 21, 2022, pág. 44; y, por ser excesiva: Vázquez Cueto, J.C., “Los requisitos legales...”, op. cit., pág. 16.

¹⁷ Carrasco Perera, A., “La start-up...”, op. cit., pág. 109.

2. Tener un proyecto innovador y escalable, con reinversión de los beneficios

El desarrollo de un proyecto innovador y escalable no es un mero requisito, sino que debe ser un elemento central. El carácter innovador es exigido para tener la consideración de empresa emergente [art. 3.1.g) LFEE] no en relación con las actividades específicas de la empresa, sino con respecto al *proyecto de emprendimiento*. Eso significa que el requisito no se cumple únicamente con aplicar ciertos procesos o técnicas innovadoras en la prestación de servicios o desarrollo de productos ya existentes. El proyecto o modelo empresarial, entendido de forma global, debe ser innovador y se entiende que la empresa es innovadora cuando tiene una finalidad transformadora de la realidad existente. Dicho de otro modo, en palabras del legislador, la empresa debe perseguir la resolución de un problema o mejora de la situación existente mediante productos, servicios o procesos nuevos o que supongan una mejora sustancial con respecto al estado de la técnica (segundo párrafo del art. 3.2 LFEE). Como prueba de que es genuinamente innovador, el proyecto empresarial debe implicar un riesgo de fracaso (tecnológico, industrial o del propio modelo de negocio). Precisamente esa incertidumbre respecto al éxito de la empresa, por la propuesta novedosa de la empresa, es lo que justifica las medidas establecidas en la LFEE. Sin embargo, cuando se atiende a los elementos concretos que son valorados por ENISA para analizar el grado de innovación del proyecto emprendedor, se aprecia que más que el proyecto en sí mismo, que exigiría una apreciación sujeta a una cierta subjetividad, pesan otros factores objetivables, pero no por ello mejores. En concreto, se considera cumplido el requisito si se ha obtenido financiación pública para el desarrollo de proyectos emprendedores o de I+D+i o si se ha destinado, al menos, un quince por ciento del gasto a la inversión en I+D+i [art. 4.3.a) LFEE y art. 4.3 de la Orden PCM/825/2023, de 20 de julio]. Se trata de datos fácilmente comprobables por la Administración, pero que, a nuestro modo de ver, no necesariamente acreditan el pretendido carácter innovador y, al mismo tiempo, excluyen proyectos innovadores al no atender a la propuesta empresarial, sino a la obtención de financiación pública y el grado de inversión en I+D+i.

En cuanto a la escalabilidad, es un requisito que acompaña al de la innovación en el texto legal, pero de un carácter diferente y que no puede considerarse acreditado por la mera constatación de que el proyecto empresarial es innovador. Una empresa puede ser

altamente innovadora sin que pueda escalarse fácilmente el modelo de negocio y viceversa. La escalabilidad se refiere al potencial de rápido desarrollo, lo que suele producirse con mayor facilidad en el medio digital, aunque no es imprescindible¹⁸. Entre los factores que son analizados para determinar si es escalable, se encuentra la posibilidad de acceder a un número significativo de usuarios (en referencia al mundo digital) o de aumentar el número de operaciones o la facturación [art. 4.3.d) LFEE]. Además de otros factores, algunos de ellos exógenos, pero condicionantes del potencial de crecimiento, como son el grado de atractivo del mercado y la competencia existente [art. 4.3 apartados b) y e) LFEE].

La innovación y el rápido crecimiento que se espera de una empresa emergente precisa una continua reinversión de las ganancias generadas durante la fase inicial. Es habitual en la realidad económica que las *startups* no distribuyan beneficios en sus inicios, para alcanzar el desarrollo que las consolide como un negocio rentable¹⁹. En la LFEE se aprecia esta característica al requerirse, como condición para ser considerada empresa emergente, que la sociedad no distribuya ni haya distribuido dividendos, o retornos si se trata de una cooperativa [art. 3.1.c)]. El requisito aplica tanto después de haber obtenido la acreditación como retrospectivamente, antes de solicitarla. Además del enfoque en el crecimiento, parece haber pesado en el establecimiento de este requisito el hecho de que el objetivo de la Ley es crear un ecosistema que impulse el desarrollo de las empresas emergentes, lo que se traduce en el acceso a financiación pública y privada. Por lo tanto, el evitar la descapitalización de la sociedad a costa de quienes financian el proyecto, parece ser otra de las razones que podrían justificar la medida.

3. Arraigo en España

Anteriormente hemos mencionado que, en la Exposición de motivos de la LFEE, se sostenía, como uno de los efectos positivos del impulso de las empresas emergentes, el que estas podrían convertirse en un motor de recuperación y modernización de la economía española. Para que eso tenga lugar y, dado que se prevén medidas legislativas

¹⁸ Carrasco Perera, A., “La start-up...”, op. cit., pág. 110.

¹⁹ Vázquez Cueto, J.C., “Los requisitos legales...”, op. cit., págs. 3-4.

y administrativas favorables, se requiere que las empresas tengan un cierto arraigo en el territorio español.

La vinculación con España se concreta en la exigencia de que la empresa tenga *su sede social, domicilio social o establecimiento permanente* en su territorio [art. 3.1.e) LFEE]. Los conceptos de sede y domicilio social, que en la LFEE parecen diferenciarse, jurídicamente son asimilables²⁰. El domicilio debe radicar donde la sociedad tenga su centro efectivo de administración y dirección o su establecimiento o explotación principal (art. 9.1 LSC) y el tener el domicilio en España determinará que su nacionalidad sea española y que la Ley por la que se rija también sea la de dicha nacionalidad (art. 8 LSC). Con respecto a la referencia al establecimiento permanente, la LFEE abre la posibilidad a que también tengan la consideración de empresa emergente los establecimientos o sucursales de empresas extranjeras instaladas en España²¹.

Como otro elemento de vinculación con España y para que las medidas de impulso incidan en la generación de empleo en nuestro país, se requiere que la empresa tenga, como mínimo, un sesenta por ciento de la plantilla con contrato laboral en España.

4. Requisitos de los fundadores y directores

El art. 3.3 LFEE establece un requisito adicional, formulado en sentido negativo y referido a los fundadores y directores de la empresa. En virtud de este, es causa impeditiva del reconocimiento de la condición de empresa emergente el que sus fundadores y directivos, que lo sean por sí mismos o por persona interpuesta (supuestos de actuación mediante representante o de participación indirecta), no estén al corriente de sus obligaciones tributarias y con la seguridad social, que hayan sido condenados por sentencia firme por alguno de los delitos enumerados en el art. 3.3 LFEE, que hayan sido condenados a no poder optar a ayudas y subvenciones públicas o que hayan perdido la posibilidad de contratar con la Administración. Atendiendo a los supuestos previstos en la norma y a los sujetos a los que se refiere, el sentido de la norma parece ser evitar que se utilice una sociedad con fines fraudulentos. Es decir, que personas que en virtud de los

²⁰ Martínez Martínez, M.^aT., “Especialidades societarias...”, op. cit., pág. 24; y, Vázquez Cueto, J.C., “Los requisitos legales...”, op. cit., pág. 17.

²¹ Monzón Carceller, N., “Aspectos mercantiles...”, op. cit., pág. 9.

supuestos referidos no podrían optar a los beneficios contemplados en la norma, ni a otro tipo de ayudas públicas, recurran a la constitución de una sociedad para eludirlo.

Aun siendo razonable el fin perseguido, el art. 3.3 LFEE presenta defectos de los que se derivan dudas interpretativas en cuanto al ámbito de aplicación del precepto, principalmente respecto al alcance subjetivo.

Para comenzar, no se comprende por qué la norma omite a la propia sociedad entre los sujetos. La sociedad puede incurrir fácilmente en algunos de los supuestos contemplados (no todos, pues ciertos delitos solo pueden ser realizados por personas físicas). El ejemplo más claro es el de no estar al corriente de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social. No es coherente que se excluya a una sociedad de la aplicación de la LFEE porque uno solo de sus socios fundadores haya incumplido sus obligaciones tributarias o con la Seguridad Social y que sea indiferente el que la propia sociedad esté o no al corriente de tales obligaciones.

En lo que se refiere a los fundadores, igualmente, se plantean varias dudas. En primer lugar, no se establece un porcentaje mínimo de participación en la sociedad, como sí se hace en el art. 6.f) LFEE sobre la pérdida de la condición de empresa emergente (un mínimo del cinco por ciento). Por lo tanto, socios fundadores con una participación ínfima en el capital de la sociedad y, con ello, sin poder de influir en esta podrían impedir que la sociedad se beneficiara de la aplicación de la Ley, en caso de incurrir en alguno de los supuestos del art. 3.3 LFEE²². En segundo lugar, entendemos que solo se refiere a los socios fundadores que lo sigan siendo en el momento de solicitar la certificación a ENISA, no a los fundadores que abandonen la sociedad. Ahora bien, nada se dice de los socios que se incorporen con posterioridad al momento fundacional, por haber adquirido la participación en el capital social una vez constituida, ya sea a un socio o en una ampliación del capital. De nuevo, consideramos que se trata de un error del legislador, pero, atendiendo a que la aplicación del precepto conlleva la exclusión de la sociedad de

²² Lo interpreta de esta forma Monzón Carceller, N., “Aspectos mercantiles...”, op. cit., pág. 11; mientras que Vázquez Cueto, J.C., “Los requisitos legales...”, op. cit., pág. 18, considera que solo debe aplicar en relación con las personas con influencia sobre la actuación de la sociedad.

los beneficios previstos en la LFEE, la interpretación del alcance subjetivo de este debe ser restrictiva²³.

En cuanto a quienes dirigen la empresa emergente, el término es de una vaguedad tal que dificulta la adecuada comprensión de los sujetos incluidos. Considerando que en el art. 6.f) LFEE se establece que el hecho de que los administradores hayan sido condenados por alguno de los delitos del art. 3.3 es causa de pérdida de los beneficios de previstos en la LFE, debe entenderse que los administradores de la sociedad (todos ellos) quedan incluidos dentro del concepto *directores*, independientemente de si tienen o no funciones ejecutivas²⁴. Igualmente, personas que no formen parte del órgano de administración, pero que tengan un contrato de alta dirección en la sociedad quedarían comprendidas dentro de dicho término²⁵.

IV. ESPECIALIDADES EN EL ÁMBITO SOCIETARIO

1. Flexibilización del régimen de autocartera con fines retributivos

Uno de los obstáculos que recoge la Exposición de motivos de la LFEE, que afecta a las empresas emergentes, es la dificultad para captar y retener el talento. En esta fase incipiente de la vida de la empresa, el flujo de ingresos es reducido y un alto porcentaje de este debe reinvertirse para hacer crecer y consolidar el negocio. En tales condiciones, la empresa se ve incapaz de ofrecer una retribución competitiva a sus administradores y trabajadores²⁶. Más aún si se tiene en cuenta que, dado el carácter innovador del proyecto empresarial, el tipo de trabajador que se precisa es de una elevada cualificación.

En la LFEE se ha querido dotar a las empresas emergentes de mecanismos alternativos a la tradicional remuneración mediante la asignación de una cantidad monetaria fija, en la que no pueden competir en condiciones de mercado. La medida consiste en flexibilizar para la sociedad de responsabilidad limitada, que tenga la condición de empresa emergente, el régimen de la adquisición de participaciones propias con fines retributivos.

²³ Sobre la interpretación estricta del alcance subjetivo del art. 3.3 LFEE, *vid.* Vázquez Cueto, J.C., “Los requisitos legales...”, *op. cit.*, pág. 18.

²⁴ Vázquez Cueto, J.C., “Los requisitos legales...”, *op. cit.*, pág. 18.

²⁵ Monzón Carceller, N., “Aspectos mercantiles...”, *op. cit.*, pág. 12.

²⁶ *Id.* al respecto, Gimeno Beviá, V., “El sistema de retribución en las empresas emergentes”, *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, núm. 31, 2022, pág. 2.

Lo que se ha hecho, en pocas palabras, ha sido aproximar la regulación de la adquisición derivativa de participaciones propias de la sociedad de responsabilidad limitada, permitida en supuestos muy restringidos (art. 140 LSC), a la de la sociedad anónima (específicamente la adquisición derivativa condicionada del art. 146 LSC)²⁷, cuando tenga por finalidad su entrega a *administradores, empleados u otros colaboradores* (art. 10.1 LFEE). Medida con la que se permite que la sociedad de responsabilidad limitada-empresa emergente pueda recurrir a un régimen de retribución bastante común en la sociedad anónima, el consistente en las conocidas como *stock options*²⁸, pero vedado a las sociedades de responsabilidad limitada conforme al art. 140 LSC.

Las condiciones establecidas en el art. 10 LFEE, para la adquisición de participaciones propias en la sociedad de responsabilidad limitada-empresa emergente, coincidentes con lo dispuesto en el art. 146 LSC para la sociedad anónima son las siguientes:

La adquisición de las participaciones debe ser autorizada por acuerdo de la junta general de la sociedad y únicamente puede hacerlo con el fin de entregarlas a los administradores, empleados u otros colaboradores en el marco de la ejecución de un plan de retribución. Aunque se omite en el art. 10.1 LFEE, entendemos que la finalidad de la autorización (su entrega a los sujetos indicados en ejecución de un plan retributivo) debe figurar expresamente en el acuerdo de la junta. El mismo precepto antes citado indica que como máximo se puede autorizar la adquisición de participaciones que representen un veinte por ciento del capital social. Lo que conforme a una interpretación literal (entendemos errónea) podría llevar a pensar que el límite del veinte por ciento es por cada acuerdo de autorización de adquisición de participaciones propias de la sociedad de responsabilidad limitada. El resultado sería que con cinco acuerdos en dicho sentido la autocartera podría llegar al cien por cien del capital social, lo que a todas luces va en contra del espíritu de la Ley. La interpretación correcta es aplicar el mismo criterio que en el art. 146.2 LSC, en virtud del cual el límite del veinte por ciento comprende tanto las que ya se adquirieron previamente como las que se autoriza adquirir.

²⁷ En este sentido, *vid.* Trías Sagnier, M., “Las *start-ups* y la regulación de las Sociedades de Responsabilidad Limitada”, *Revista de Derecho de Sociedades*, núm. 71, 2024, pág. 14.

²⁸ V. Gimeno Beviá, V., “El sistema de retribución...”, *op. cit.*, págs. 6-8; y, Suárez Tramón, A., “Análisis de principales novedades de la futura nueva Ley de Startups”, *Técnica Contable y Financiera*, núm. 59, 2023, pág. 4.

Adicionalmente, reproduciendo la misma condición prevista en el art. 146.1.b) LSC para la sociedad anónima, se establece que, como resultado de la adquisición de las participaciones propias, el patrimonio neto no debe resultar inferior a la suma del capital social y las reservas indisponibles [art. 10.3.1.b) LFEE].

El plazo con el que cuenta la sociedad para adquirir las participaciones está limitado a cinco años desde el acuerdo de autorización adoptado por la junta general, conforme al art. 10.3.c) LFEE. Plazo que coincide con el previsto para la sociedad anónima en el art. 146.1.a) LSC.

Otro de los requisitos o condiciones de la autocartera en la sociedad de responsabilidad limitada-empresa emergente, inspirado en el régimen de la sociedad anónima, carece de sentido (y debería haberse omitido en la LFEE) al ir referido a sociedades de responsabilidad limitada. Se trata del requisito de que las participaciones estén íntegramente desembolsadas, sabiendo que solo cabe el desembolso parcial en la sociedad anónima y en ningún caso cabe hacerlo en la limitada (art. 78 LSC).

Por último, el sistema retributivo en el que se encuadra la adquisición de las participaciones propias debe cumplir con determinados requisitos, incluidos en el art. 10.2 LFEE, y que se inspiran en el régimen de remuneración vinculada a acciones de la sociedad anónima (art. 219 LSC). Tales requisitos son la necesaria previsión estatutaria y aplicación por acuerdo de la junta en el que se incluya el número máximo de participaciones a asignar en cada ejercicio, el valor de las participaciones y el plazo de duración. Lo llamativo es que estos requisitos solo se aplican en la sociedad anónima con respecto a la fijación de la retribución de los administradores, pero en la LFEE se aplica con la misma severidad en la sociedad de responsabilidad limitada-empresa emergente a sujetos para los que no se requiere en la anónima. Estos son los trabajadores y colaboradores de la empresa²⁹.

²⁹ Así lo pone de relieve Martínez Martínez, M.^aT., “Especialidades societarias...”, op. cit., pág. 34.

2. Simplificación y reducción de costes en la constitución

En la Exposición de motivos de la LFEE, se identifica como uno de los obstáculos al emprendimiento la carga que suponen los trámites administrativos. En la mencionada Ley se contemplan diversas medidas para agilizar tales procesos, si bien el resultado final no supone una diferenciación sustancial para la empresa emergente, ya que alguna de estas, a la que se hace alusión en la Exposición de motivos, no figura en el articulado (eliminación del doble trámite registral y notarial³⁰) y otras no son reglas especiales solo aplicables a las empresas emergentes.

Se dispone en el art. 11.1 LFEE dos formas de inscribir en el Registro Mercantil la empresa emergente constituida como sociedad de responsabilidad limitada: una sin estatutos tipo y otra con estatutos tipo (modelos de estatutos estandarizados). Cuando la sociedad es inscrita sin recurrir a los estatutos tipo, el plazo del que dispone el registrador para tramitar la inscripción es de cinco días hábiles, a contar desde el día posterior al del asiento de presentación o desde la fecha de devolución del documento retirado. Mientras que, en caso de emplear los modelos de estatutos, el plazo es de tan solo seis horas, desde la recepción telemática de la escritura, y contadas en horario de apertura de los registros. En ambos casos los plazos son razonablemente breves, sin embargo, como hemos adelantado, no es una medida exclusivamente aplicable a las empresas emergentes. Conforme a la Ley de apoyo a los emprendedores³¹, tras su reforma por la Ley Crea y Crece, esos mismos plazos aplican en la constitución de sociedades de responsabilidad limitada con carácter general (arts. 15.5 y 16.4).

El uso de estatutos tipo y la tramitación telemática tiene supuestamente una ventaja adicional, además de la reducción del plazo de tramitación de la inscripción de la sociedad, y es que permite una reducción de los aranceles notariales y registrales. Los notariales serán de sesenta euros y los registrales cuarenta. Asimismo, se les exime del pago de las tasas por la publicación de los actos de inscripción en el Boletín Oficial del Registro Mercantil (art. 12 LFEE). No obstante, ya hemos mencionado las dificultades que plantean los requisitos establecidos para que la sociedad pueda ser reconocida como empresa emergente en el momento de su constitución, principalmente por los criterios

³⁰ *Id.* al respecto Martínez Martínez, M.^aT., “Especialidades societarias...”, op. cit., págs. 36-37.

³¹ Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

empleados para valorar el grado de innovación por ENISA (art. 4.3 LFEE), lo que es un obstáculo para que la reducción de aranceles y tasas tenga efecto.

3. Regulación de los pactos parasociales

Las empresas emergentes suelen estar formadas por dos tipos de sujetos. En un lado, están los fundadores que son los creadores del proyecto de negocio innovador y cuyos conocimientos son necesarios para ponerlo en marcha. En el otro lado, están los inversores cuya función es aportar el capital necesario para que la empresa tenga éxito³². Ambos son socios y comparten el interés común de desarrollar una actividad económica con el ánimo de generar ganancias. Sin embargo, también tienen intereses diferenciados, que podrían llegar a entrar en conflicto. Los fundadores generalmente estarán interesados en mantener un cierto control sobre el negocio y que este crezca. Los inversores, por su parte, no tienen interés en asumir directamente la dirección de la empresa, pero, dado que ponen en riesgo su capital, querrán tomar medidas para preservar y recuperar su inversión. Entre otras, garantizarse el acceso a la información sobre la situación de la empresa, la fijación de un calendario de desinversión³³ o llegar a acuerdos con los fundadores respecto a la distribución de las ganancias de la empresa, cuando las haya.

La mencionada disparidad de intereses, y con el objeto de evitar futuros conflictos, se trata de resolver mediante la celebración de pactos entre socios fundadores e inversores, los conocidos como pactos parasociales. Mediante estos, fundadores e inversores alcanzan acuerdos sobre aspectos organizativos (reserva o distribución de puestos en el órgano de administración, mayorías requeridas para la adopción de acuerdos en la junta general, derecho de información, auditoría contable, etc.) relacionales (en el caso de la empresa emergente fundamentalmente referidos a la desinversión o futura salida de los

³² Sobre la diferenciación entre fundadores e inversores en la empresa emergente, *vid.* Martínez Martínez, M.^aT., “Especialidades societarias...”, *op. cit.*, pág. 38 y Vázquez Cueto, J.C., “Los requisitos legales...”, *op. cit.*, pág. 3.

³³ Entre las formas de financiación de las empresas emergentes está la que ofrecen las entidades de capital riesgo. Estas empresas no aspiran a ser socios por un largo periodo, sino que espera a que la empresa emergente tenga éxito para vender su participación en la sociedad. Por ello prevén cláusulas de desinversión por las que los fundadores se obligan a recomprar. Carrasco Perera, A., “La start-up...”, *op. cit.*, pág. 111.

inversores) y de atribución (asunción de la obligación de aportar financiación en futuras rondas, cesión a la sociedad de patentes, pactos de no competencia, etc.)³⁴.

Aunque los pactos parasociales son una herramienta útil para la regulación de la relación entre los socios, también presentan inconvenientes. En primer lugar, tienen naturaleza contractual por lo que solo obligan a los firmantes del pacto. Eso significa que no surten efectos sobre terceros (ajenos al pacto), entre ellos la propia sociedad (art. 29 LSC). Por consiguiente, el incumplimiento del pacto parasocial no es causa de impugnación de acuerdos o decisiones adoptados por la sociedad ni de exclusión del socio que lo contraviene. Del mismo modo, tampoco tienen la obligación de cumplir el pacto los nuevos socios, por el mero ingreso en la sociedad³⁵.

Frente a los señalados problemas, en el art. 11.2 LFEE, se establecen dos soluciones destinadas exclusivamente a la sociedad de responsabilidad limitada-empresa emergente en relación con los pactos parasociales.

En primer lugar, se reconoce la posibilidad de inscribir los pactos adoptados por los socios en el Registro Mercantil y se afirma expresamente que gozan de publicidad registral. Lo anterior, unido a que se establece la condición de que no contengan cláusulas contrarias a la Ley, sugiere que no se trata de un mero depósito con publicidad formal, sino que hay una calificación registral³⁶ (con control de legalidad respecto del contenido del pacto) e inscripción con efectos de publicidad material. En otras palabras, con esto el legislador parece querer permitir que el pacto parasocial (en la empresa emergente) sea oponible frente a terceros, entre ellos la sociedad³⁷.

En segundo lugar, se ofrece un mecanismo para que el pacto parasocial también vincule a los futuros socios, este es, su exigencia como prestación accesorio (art. 11.2 LFEE). Son obligaciones que pueden establecerse en los estatutos de la sociedad para

³⁴ Sobre las distintas categorías de pactos parasociales en las empresas emergentes, *vid.* Martínez Martínez, M.^a T., “Especialidades societarias...”, *op. cit.*, pág. 38.

³⁵ En este sentido, *vid.* Martínez Martínez, M.^a T., “Especialidades societarias...”, *op. cit.*, pág. 38.

³⁶ Calificación registral para la que sería conveniente que se regularan los criterios a seguir por los registradores, como señala Trías Sagnier, M., “Las *start-ups*...”, *op. cit.*, pág. 9.

³⁷ En palabras de Martínez Martínez, M.^a T., “Especialidades societarias...”, *op. cit.*, pág. 39, el hecho de que en la norma se opte por la inscripción y no por el mero depósito la dota de *un sentido fuerte, de publicidad material o con efectos jurídicos (art. 21 CCom), esto es, de oponibilidad de lo inscrito a terceros una vez publicado en el BORME*.

todos los socios, solo algunos o vincularlas a la titularidad de una o varias acciones o participaciones específicas e, incluso, se pueden prever cláusulas penales ante su incumplimiento (art. 86 LSC). De esta forma, estableciendo estatutariamente como prestación accesorias la obligación de suscribir el pacto parasocial, se logra que los nuevos socios asuman tal obligación al adquirir el estatus de socio. Para que la prestación accesorias pueda inscribirse, se debe cumplir una condición: que en la cláusula estatutaria por la que se establece se identifique el contenido del pacto, de manera que los futuros socios puedan conocerlo (art. 11.2 LFEE). Condición que se inspira en la argumentación dada en la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 26 de junio de 2018 (BOE núm. 166, de 10 de julio de 2018)³⁸.

4. Exoneración del deber de promover la disolución por pérdidas

El mayor riesgo al que se enfrenta una empresa emergente es su reducida tasa de éxito. Son numerosas las empresas de este tipo que fracasan antes de llegar a consolidarse en el mercado, por lo que también se prevé una medida en la LFEE que procura mitigar las consecuencias que puedan derivarse para la sociedad de responsabilidad limitada-empresa emergente y sus administradores en caso de que se originen pérdidas en los primeros años de vida de esta. Se trata de la inaplicación de la causa de disolución por pérdidas en los primeros tres años desde la constitución de la sociedad (art. 13 LFEE).

La acumulación de pérdidas por parte de una sociedad de capital que reduzcan el patrimonio neto de esta por debajo de la mitad de su capital social es una causa de disolución [art. 363.e) LSC]. Cuando la sociedad incurre en dicha situación debe, si no puede remediarlo (entre otras medidas reduciendo el capital social), disolverse, lo que la conduce a liquidar su patrimonio y posterior extinción. La ya de por sí grave solución que se establece para la sociedad en caso de pérdidas cualificadas también puede conllevar serias consecuencias para sus administradores. Cuando los administradores aprecien que

³⁸ Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 26 de junio de 2018: *...la obligación en que consiste la prestación accesorias está perfectamente identificada mediante su formalización en la escritura pública que se reseña, de suerte que su íntegro contenido está determinado extraestatutariamente de manera perfectamente cognoscible no solo por los socios actuales que lo han aprobado unánimemente sino por los futuros socios que, al adquirir las acciones quedan obligados por la prestación accesorias cuyo contenido es estatutariamente determinable –ex art. 1273 del Código Civil– en la forma prevista.*

concorre la causa legal de disolución, tienen el deber de promover la disolución convocando la junta general para que se acuerde o, si convocada la junta no se alcanzase el acuerdo, solicitar la disolución judicial (arts. 365.1 y 366.2 LSC). Si no atienden a su deber de promover la disolución, los administradores se convierten en responsables solidarios de las deudas de la sociedad³⁹ posteriores al acaecimiento de la causa de disolución (art. 367.1 LSC).

El art. 13 LFEE, por lo tanto, da un cierto *respiro*, en los tres primeros años de la sociedad de responsabilidad limitada-empresa emergente, a la sociedad y a sus administradores en caso de incurrir en pérdidas que puedan derivar en causa de disolución. La sociedad subsiste pese a incurrir en causa de disolución⁴⁰, por excepción legal. Ahora bien, la exoneración, con bastante sentido, no incluye la obligación de solicitar la declaración de concurso (art. 5 TRLC⁴¹) si la sociedad es insolvente (art. 2 TRLC). Si la sociedad-empresa emergente presenta un patrimonio neto inferior a la mitad del capital social y, además, es insolvente (circunstancias que pueden no coincidir) debe solicitar la declaración de concurso. La razón de exonerar de la correspondiente obligación en un supuesto y no en el otro entendemos que responde a que los mecanismos concursales y extraconcursales presentes en el TRLC permiten solucionar la situación de crisis de la sociedad, sin necesariamente tener que conducir a la disolución y finalmente extinción de esta. Además, cuando se dan simultáneamente ambas situaciones (de insolvencia y la causa de disolución por pérdidas) prevalece el deber de solicitar la declaración de concurso⁴².

V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Benítez García, R., “Principales novedades en la legislación societaria como consecuencia de la Ley crea y crece, y la futura aprobación de los proyectos de Ley de

³⁹ Se trata de una responsabilidad por deuda ajena *ex lege*, como argumenta Peinado Gracia, J.I., “La diligencia y la responsabilidad solidaria de los administradores por la no disolución de la sociedad como consecuencia de pérdidas”, *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 314, 2019.

⁴⁰ Colina Cárcamo, E., “Ley de Start-ups”, *Técnica Contable y Financiera*, núm. 62, 2023, pág. 4.

⁴¹ Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal.

⁴² Márquez Lobillo, P., “Acción de responsabilidad contra los administradores sociales por no instar la disolución de una sociedad declarada en concurso”, *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, núm. 95, 2014, págs. 357 y ss.

- startups, y de eficiencia digital del servicio público de justicia”, *Revista Lex Mercatoria*, núm. 21, 2022.
- Carrasco Perera, A., “La start-up en el tráfico mercantil”, en AA.VV. (López Cumbre, L., dir. y Revuelta García, M. coord.), *Start-ups, emprendimiento, economía social y colaborativa. Un nuevo modelo de relaciones laborales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018.
- Colina Cárcamo, E., “Ley de Start-ups”, *Técnica Contable y Financiera*, núm. 62, 2023.
- Gimeno Beviá, V., “El sistema de retribución en las empresas emergentes”, *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, núm. 31, 2022.
- Márquez Lobillo, P., “Acción de responsabilidad contra los administradores sociales por no instar la disolución de una sociedad declarada en concurso”, *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, núm. 95, 2014.
- Martínez Martínez, M.^a.T., “Especialidades societarias de las empresas emergentes” en AA.VV. (Almudí, J.M., Martínez Lago, M.A. y Martínez Martínez, M.^a.T., dirs.), *El derecho ante realidades disruptivas: empresas emergentes, sociedades pantalla y criptoactivos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022.
- Monzón Carceller, N., “Aspectos mercantiles de la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (Ley de Startups)”, *Diario La Ley*, núm. 10.262, 2023.
- Peinado Gracia, J.I., “La diligencia y la responsabilidad solidaria de los administradores por la no disolución de la sociedad como consecuencia de pérdidas”, *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 314, 2019.
- Suárez Tramón, A., “Análisis de principales novedades de la futura nueva Ley de Startups”, *Técnica Contable y Financiera*, núm. 59, 2023.
- Trías Sagnier, M., “Las *start-ups* y la regulación de las Sociedades de Responsabilidad Limitada”, *Revista de Derecho de Sociedades*, núm. 71, 2024.
- Vázquez Cueto, J.C., “Los requisitos legales de las startups desde una perspectiva jurídico-privada”, *La Ley mercantil*, núm. 110, 2024.
- Yatskiv, D., “Análisis legislativo de la «Ley Startups»: un impulso regulatorio al

ecosistema de empresas emergentes en España”, *Diario La Ley*, núm. 10.353, 2023.

Capítulo 16

Las Sociedades de Beneficio e Interés Común (SBIC) como instrumento de emprendimiento social juvenil: entre el ideal y la práctica¹

SUSANA GONZÁLEZ ARJONA

Contratada Predoctoral FPU del Área de Derecho Mercantil

Universidad de Málaga

SUMARIO: I. LA CONTRIBUCIÓN AL INTERÉS GENERAL COMO MOTIVACIÓN DEL JOVEN EMPRENDEDOR Y SU ALINEACIÓN CON EL MODELO *BENEFIT CORPORATION*. II. EL RECONOCIMIENTO DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICIO E INTERÉS COMÚN (SBIC) EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL. III. LAS SBIC DESDE EL PRISMA SOCIETARIO. 1. El proceso de adopción de la condición de SBIC. 2. Breves apuntes en materia de régimen interno. 2.1. *La condición de SBIC como parte del estatuto del socio*. 2.2. *La condición de SBIC como parte de los deberes del administrador*. 2.3. *La alteración en la titularidad del capital social y la conservación de la condición de SBIC*. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. LA CONTRIBUCIÓN AL INTERÉS GENERAL COMO MOTIVACIÓN DEL JOVEN EMPRENDEDOR Y SU ALINEACIÓN CON EL MODELO *BENEFIT CORPORATION*

En España, el emprendimiento ha estado tradicionalmente motivado por razones de necesidad o por la búsqueda de mejores oportunidades económicas, más que por una auténtica vocación emprendedora. En efecto, tras la crisis económica de 2008 y la consiguiente inestabilidad del mercado laboral por cuenta ajena, el emprendimiento comenzó a promocionarse institucionalmente como una alternativa frente al desempleo. No obstante, aunque en la actualidad el emprendimiento continúa sin consolidarse como una opción preferente, las nuevas generaciones han puesto en auge nuevas aspiraciones vinculadas a la creación de valor social. De acuerdo con los datos del informe 2023-24, elaborado en el marco del proyecto Global Entrepreneurship Monitor (GEM) España, entre las principales motivaciones de los emprendedores del grupo de edad comprendido

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto “SCA”, Ref.: PID2023-149939NB-C32, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, I.P.1: María Jesús Guerrero Lebrón; I.P.2: María Belén González Fernández.

entre los 18 y los 34 destaca la voluntad de “marcar una diferencia en el mundo”, mencionada por un 448 %, frente al 27,9 % de los mayores de 35 años².

Aunque estas nuevas inquietudes de carácter altruista podrían, en apariencia, situarse en las antípodas de las motivaciones económicas tradicionales, lo cierto es que pueden actuar como catalizadoras de iniciativas empresariales que resulten no solo socialmente responsables, sino también económicamente rentables. El mercado ha mostrado, en los últimos años, una sensibilidad creciente hacia este tipo de actuaciones. Así, por ejemplo, casi cinco de cada diez consumidores españoles han declarado tener en cuenta, siempre o casi siempre, la sostenibilidad de los productos y servicios al realizar sus compras³. Esta tendencia se refleja también en los inversores institucionales, quienes utilizan cada vez más la información relativa al desempeño social y medioambiental de las compañías en su toma de decisiones de inversión⁴. En paralelo, la orientación hacia determinados valores éticos puede constituir una herramienta eficaz para atraer talento, pues según un estudio realizado por la consultora internacional KPMG, más de 50 % de los estudiantes universitarios considera que la creación de un impacto positivo y el propósito de la empresa son factores de especial relevancia a la hora de buscar empleo⁵.

La convergencia entre las motivaciones emprendedoras de las nuevas generaciones y las exigencias del mercado orientadas hacia políticas empresariales comprometidas con el interés general, abre una ventana de oportunidad para el desarrollo profesional de los más jóvenes en el marco de la iniciativa económica privada. No obstante, para que el

² Observatorio del Emprendimiento de España; Youth Business Spain, *Análisis de situación del emprendimiento juvenil en España. Análisis de situación con datos GEM 23-24*, 2025, pág. 48. Disponible en: <https://observatoriodeemprendimiento.es/gem-spain/wp-content/uploads/2025/08/Analisis-de-situacion-del-emprendimiento-juvenil-en-Espana-Datos-GEM-2023-24.pdf>.

³ En este sentido, los datos sobre consumo arrojados durante los últimos tres años (vid., Observatorio Cetelem, *Sostenibilidad y consumo 2023. De la aspiración a la necesidad*, 2023, pág. 20. Disponible en: <https://elobservatoriocetelem.es/app/uploads/sites/3/2023/06/sostenibilidad-consumo-2023.pdf> 9; Observatorio Cetelem, *Sostenibilidad y Consumo 2024*, 2024, pág. 9. Disponible en: https://elobservatoriocetelem.es/app/uploads/sites/3/2024/06/ob_sostenibilidad_2024_aagg.pdf; Observatorio Cetelem, *Sostenibilidad y consumo 2025*, 2025, pág. 10. Disponible en: <https://elobservatoriocetelem.es/app/uploads/sites/3/2025/06/estudio-sostenibilidad-consumo-2025.pdf>).

⁴ Así lo indican los datos publicados por la consultora EY, que indican que más de cuatro de cada cinco inversores (88 %) encuestados afirman que su institución ha aumentado de forma moderada o sustancial el uso de información ESG durante el último año (vid., EY, *EY Institutional Investor Survey*, 2024. Disponible en: <https://www.ey.com/content/dam/ey-unified-site/ey-com/en-gl/insights/climate-change-sustainability-services/documents/ey-gl-institutional-investor-survey-v2-12-2024.pdf>).

⁵ KPMG International, *KPMG-2017 Global Student Survey Report*, 2017, págs. 8 y 9. Disponible en: https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/br/pdf/2017/05/kpmg-2017-global-student-survey-report.pdf?utm_source=chatgpt.com.

emprendimiento social juvenil se consolide como un modelo verdaderamente atractivo, resulta indispensable la implementación de mecanismos de apoyo que impulsen este tipo de proyectos, les otorguen visibilidad y faciliten su reconocimiento público. Sólo así será posible aprovechar plenamente el potencial económico que surge de la creación de valor social como eje central de la actividad empresarial.

En este contexto, en los últimos años se ha producido una expansión regulatoria de nuevas formaciones societarias basadas en el modelo *Benefit Corporation*, las cuales emergen como una figura jurídica de interés frente al escenario descrito, al ofrecer una estructura que refuerza la vocación empresarial orientada al bien común. El modelo *Benefit Corporation* encuentra su origen en el movimiento impulsado por la organización B Lab, una organización sin ánimo de lucro que promueve lo que se ha denominado *Movimiento B Corp* o *Movimiento B* y que tiene como objetivo fomentar una nueva economía global mediante la transformación del modelo de negocio tradicional, desplazando el enfoque exclusivo en la rentabilidad financiera hacia uno centrado en generar un beneficio colectivo⁶. En este sentido, B Lab promueve una serie de acciones que pretenden ayudar a construir la infraestructura necesaria para este cambio en la economía, entre ellas, el reconocimiento por parte de los estados de una forma jurídica específica para aquellas empresas que se comprometen a generar valor social y ambiental, más allá del económico⁷.

Como parte de esta estrategia, B Lab propulsó la elaboración de un estatuto marco que los Estados pudiesen tomar como base para modificar su normativa y que se recoge en la *Model Benefit Corporation Legislation* (de aquí en adelante, *MBCL*)⁸. Así, actualmente, más de cuarenta Estados en EE.UU. han regulado esta figura bajo la denominación *Benefit Corporation* o *Public Benefit Corporation*, que pronto ha sido replicada en muchos otros países como Canadá, con la *Benefit Company*, y Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay, con

⁶ B Lab, *Theory of Change*. Disponible en: <https://www.bcorporation.net/en-us/movement/theory-of-change/>.

⁷ B Lab, *Stakeholder governance*. Disponible: <https://www.bcorporation.net/en-us/movement/stakeholder-governance/>.

⁸ Clark, W., Vranka, L., Drinker Biddle y Reath LLP, Canonchet Group LLC, “White Paper. The need and rationale for the Benefit Corporation: why it is the legal form that best addresses the needs of social entrepreneurs, investors, and, ultimately, the public”, Appendix A, 2013. Disponible en: <https://growthorientedsustainableentrepreneurship.files.wordpress.com/2016/07/gv-white-paper-need-and-rationale-for-benefit-corporations.pdf>.

las Sociedades de Beneficio e Interés Colectivo. Pero también del continente europeo como Italia, con la *Società Benefit*, Francia, con la *Société à Mission* y España, que recientemente se unió a esta corriente, reconociendo a las Sociedades de Beneficio e Interés Común (SBIC), mediante la Disposición Adicional Décima de la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

A grandes rasgos, el modelo propuesto por B Lab consiste en una forma jurídica de corte societario que, junto con la tradicional creación de beneficio económico, tiene como razón de ser la creación de un impacto positivo en la Sociedad, que se incorpora a la organización bajo la forma de objetivo u objetivos no financieros a los que esta debe atender en el desarrollo de su actividad. Es decir, estamos ante una organización privada con ánimo de lucro, pero legalmente compelida a perseguir un fin de interés general⁹. Por ende, mantiene la estructura y funcionamiento propios de una sociedad mercantil de capital salvando que, en este tipo de organizaciones, el ánimo de lucro se encuentra ligado a la generación de un beneficio colectivo¹⁰.

Para que su funcionamiento se desenvuelva conforme a los mencionados principios, el modelo está presidido por una serie de características que pretenden garantizar el cumplimiento de su máxima no lucrativa y que las diferencian del resto de sociedades. A pesar de que puedan variar en forma y contenido según la regulación, en todas ellas se repiten, a grandes rasgos, las siguientes particularidades: 1. Tener por objeto la creación de un beneficio público, es decir, generar un impacto positivo en la sociedad y/o en el medioambiente; 2. La obligación para los administradores de tener en cuenta los intereses de las partes interesadas o stakeholders de la sociedad; 3. Sometimiento a mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas.

Desde el punto de vista del emprendimiento social, el reconocimiento en España de este modelo mediante las SBIC representa una alternativa de gran interés para aquellos que desean utilizar la forma jurídica societaria para articular proyectos socialmente

⁹ Hiller, J. S., “The benefit corporation and the corporate social responsibility”, *Journal of Business Ethics*, vol. 118, 2013, pág. 287.

¹⁰ Como indica Zavala Ortiz De La Torre, I., “Las «Benefit Corporations» norteamericanas”, *Deusto Estudios Cooperativos*, núm. 3, 2013, pág. 81, el ánimo de lucro de las *Benefit Corporations* se encuentra redefinido, en cuanto que la legitimidad de este está sujeto a que la compañía se gestione de forma respetuosa con el medio y con la sociedad (civil), y, por supuesto, satisfaciendo la necesidad de interés general a la que se haya propuesto servir.

orientados. Por un lado, las sociedades representan un vehículo idóneo para participar en el mercado, tanto por sus rasgos (especialidad en la gestión, limitación de la responsabilidad, flexibilidad, etc.) como por su extendido desarrollo legal, doctrinal y jurisprudencial, que aporta seguridad jurídica a todos aquellos con los que se relaciona. Por otro, se sujeta a unas reglas de naturaleza pública (transparencia, información y rendición de cuentas, deber de promoción de un objetivo público) que pretenden asegurar el seguimiento del compromiso social y/o medioambiental y que generan mayor confianza y legitimidad que, por ejemplo, las prácticas en materia de RSC que, por lo general, desarrollan toda empresa, pero que no cuentan con un marco regulatorio específico.

No obstante, el potencial de las SBIC depende, en última instancia, de la solidez de su desarrollo normativo, de la coherencia entre los fines proclamados y los medios empleados, así como del impacto real de sus prácticas empresariales. Por ello, consideramos pertinente realizar un análisis de las mismas, con el objetivo de delimitar las oportunidades reales de éxito, examinando tanto las claves de su reconocimiento en nuestro ordenamiento jurídico como las principales cuestiones que, desde la perspectiva del Derecho societario, pueden favorecer o limitar su desempeño. De manera particular, se abordarán las características fundamentales de esta condición societaria, el proceso de adopción de la misma, las implicaciones que puede conllevar para socios y los administradores, y los mecanismos de control aplicables caso de cambio de titularidad del capital social. Con ello, se pretende ofrecer una aproximación técnica y jurídica a las SBIC que pueda servir como guía para el talento empresarial emergente.

II. EL RECONOCIMIENTO DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICIO E INTERÉS COMÚN (SBIC) EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

En nuestro país, el modelo propugnado por B Lab ha sido reconocido a través de la Ley 18/2022, de 18 de diciembre, de Creación y Crecimiento de Empresas y, en concreto, mediante su Disposición Adicional Décima (de aquí en adelante D.A. Décima), que, bajo el título Reconocimiento de las Sociedades de Beneficio e Interés Común (de aquí en adelante, SBIC), establece lo siguiente:

Se reconoce la figura de las Sociedades de Beneficio e Interés Común, como aquellas sociedades de capital que, voluntariamente, decidan recoger en sus estatutos:

- *Su compromiso con la generación explícita de impacto positivo a nivel social y medioambiental a través de su actividad.*
- *Su sometimiento a mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas en el desempeño de los mencionados objetivos sociales y medioambientales, y la toma en consideración de los grupos de interés relevantes en sus decisiones.*
- *Mediante desarrollo reglamentario se contemplarán los criterios y la metodología de validación de esta nueva figura empresarial, que incluirá una verificación del desempeño de la sociedad, quedando sujetos tanto los criterios como la metodología a estándares de máxima exigencia.*

Como vemos, el tratamiento normativo de las SBIC se encuentra todavía pendiente de desarrollo reglamentario, por lo que no contamos con un régimen jurídico específico. Ello, nos obliga a trabajar con un marco normativo incompleto y a condicionar cualquier análisis a las futuras precisiones del legislador. Sin embargo, la incompleta aproximación normativa ha sido parcialmente compensada por algunas iniciativas de carácter para-normativo que pueden ser de especial ayuda en la implementación del modelo. Destacan, en este sentido, dos documentos relevantes: el Código de Buenas Prácticas para las Sociedades de Beneficio e Interés Público, publicado en junio de 2023, concebido como un código de conducta de carácter voluntario para las sociedades que adopten o pretendan adoptar la modalidad¹¹; y la Guía orientativa de las especialidades de los estatutos sociales de una sociedad de capital de beneficio e interés común, elaborada por el Colegio de Registradores de España, cuyo objetivo es facilitar la constitución e inscripción de estas sociedades en el Registro Mercantil, así como ofrecer algunas precisiones desde el Derecho de sociedades que contribuyan al objetivo perseguido por las SBIC¹².

¹¹ B Lab Spain, Gabeiras y Asociados, *Código de Buenas Prácticas para las Sociedades de Beneficio e Interés Común*, La Cultivada, 2023, págs. 1-31. Disponible en: https://lacultivadaediciones.es/wp-content/uploads/2023/08/Codigo-de-Buenas-Practicas-SBIC-La-Cultivada_Agosto.pdf.

¹² Registradores De España, *Guía Orientativa de las especialidades de los estatutos sociales de una sociedad de capital de beneficio e interés común*, 2024, págs. 1-17. Disponible en: https://www.registradores.org/documents/33383/229204/Guia_SBIC_V5.pdf/e6314713-3e71-95dd-c498-668a241ab4bd?t=1706014434864.

Lo primero que se advierte de la lectura de la D.A. Décima es la calificación de las SBIC como sociedades de capital. Ello comporta diversas implicaciones. Por un lado, únicamente podrán ser consideradas SBIC aquellas sociedades constituidas bajo alguno de los tipos sociales previstos en la LSC –Sociedad de Responsabilidad Limitada, Sociedad Anónima o Sociedad Comanditaria por Acciones–, quedando excluidas, por tanto, las sociedades de base personalista o mutualista¹³. Por otro, el reconocimiento de las SBIC no supone la creación de un nuevo tipo societario, sino que se trata de sociedades constituidas conforme a los tipos tradicionales que acabamos de mencionar.

Además de su calificación como sociedades de capital, un rasgo esencial de la figura es la voluntariedad. La adopción de esta modalidad societaria no deriva de una imposición normativa, sino que obedece a una decisión libre de los socios fundadores en el momento constitutivo, o bien de la junta general en el caso de sociedades ya existentes. Es decir, la adopción de la modalidad SBIC requiere de una manifestación formal de dicha voluntad que, como veremos, deberá plasmarse en la escritura de constitución, cuando se trate de sociedades de nueva creación, o, en su caso, mediante la correspondiente modificación estatutaria si se opta por la adhesión en un momento posterior de la vida societaria¹⁴. Dicha voluntariedad se refuerza en la medida en la que no existe un tratamiento fiscal especialmente beneficioso para aquellas sociedades que deseen constituirse o adquirir tal condición.

El atributo determinante de esta figura radica en el compromiso de la sociedad con la generación explícita de un impacto a nivel social o medioambiental. La normativa establece que dicho se alcanza *...a través de su actividad...*, lo que sugiere que la propia actividad económica de la sociedad debe configurarse de manera que produzca directamente dicho beneficio social. Sin embargo, la ausencia de una definición precisa acerca de las características o requisitos que debe cumplir la actividad para lograr tal

¹³ Esta limitación contrasta con otros ordenamientos que admiten que cualquier sociedad mercantil pueda adquirir tal condición. Así, el ordenamiento francés recoge las previsiones propias de la *Société à mission* en el Código de Comercio, permitiendo que la figura pueda erigirse adoptando la vestidura jurídica de cualquier sociedad mercantil (articles L-210-10 y ss., Code de commerce); por su parte, el ordenamiento italiano establece para la *Società Benefit*, que podrá adoptar sus fines cualquiera de las sociedades a las que se refiere el Libro V, Títulos V y VI, los cuales se refieren a las sociedades civiles en sentido amplio y a las sociedades mercantiles (artículo 1, comma 377, Legge 28 dicembre 2015, núm. 208). En el mismo sentido, González Sánchez, S., *Las Sociedades de Beneficio e Interés Común*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2025, pág. 75.

¹⁴ *Vid. infra.*, Ap. III.1.

beneficio, permite considerar otras modalidades de actuación que igualmente satisfagan el compromiso de interés general de la sociedad¹⁵. Así, por ejemplo, la sociedad podría optar por contribuir a su propósito mediante la adopción de un modelo dotacional, destinando parte o la totalidad de los beneficios generados por la actividad a satisfacer la causa social o medioambiental de elección¹⁶.

Junto con el reconocimiento estatutario de un compromiso de beneficio público, la Ley 18/2022 dispone que las SBIC quedarán sometidas a *...a mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas en el desempeño de los mencionados objetivos sociales y medioambientales...* Es decir, que las sociedades que decidan acogerse al estatuto de SBIC deberán recopilar y publicar información relativa al desarrollo de su propósito, así como justificar su efectivo seguimiento. Sin embargo, la D.A. Décima no desarrolla nada en relación con dichas obligaciones, por lo que no contamos con ninguna previsión que especifique qué y cómo ha de informar acerca de su compromiso, o si existirá alguna autoridad competente para verificar su desempeño y qué actuaciones debe realizar. Por lo general, en otros ordenamientos, esta obligación se concreta en la presentación de una memoria anual y el sometimiento a una evaluación periódica ante un experto independiente¹⁷.

Finalmente, el modelo SBIC requiere explícitamente al órgano de administración la consideración de los grupos de interés relevantes en su toma de decisiones. Aunque la valoración de aspectos no financieros ya era una posibilidad aceptada doctrinalmente para las sociedades de capital “comunes”, en el caso de las SBIC la observancia de estos

¹⁵ Traemos aquí, a tal respecto, la interpretación que realiza de la normativa italiana, Rescio, G.A., “L’oggetto della Società Benefit”, *Rivista di diritto civile*, núm. 3, 2022, págs. 465 y 466., que entiende que considerar lo contrario podría tener consecuencias paradójicas, y para ello pone el siguiente ejemplo: Si una pastelería donase el excedente a comedores locales de la zona, esta podría adquirir la condición de Sociedad «Benéfica» ya que contribuye al beneficio colectivo mediante el desarrollo de su actividad económica. Sin embargo, si la misma pastelería, en lugar de donar los excedentes, decide donar una cantidad de dinero mensual a dichos comedores, no podría optar a la cualidad de Sociedad «Benéfica» ya que estas acciones no se enmarcarían en desarrollo mismo de su actividad –la elaboración de productos de bollería–, a pesar de contribuir al beneficio común.

¹⁶ Del Val Talens, P., *Donaciones Societarias*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2021, pág. 60.

¹⁷ Este es el caso de la *Société à mission* francesa, cuyo estatuto jurídico obliga a someter el cumplimiento de los objetivos sociales a verificación por parte de un organismo independiente externo (art. L210-10.4° Code de Commerce); o de la *Società Benefit* italiana, que debe preparar un informe anual que acompañará a las cuentas anuales y que deberá describir los objetivos y métodos específicos implementados, un informe de evaluación externa y una descripción de los nuevos objetivos que la compañía pretende seguir en el siguiente ejercicio (art. 382 Legge. 28 dicembre 2015, núm. 208).

aspectos se configura como una verdadera obligación¹⁸. Como tendremos ocasión de analizar, ello amplía la perspectiva tradicional del órgano de administración y lo sitúa en el marco de una gobernanza responsable, pues sus decisiones deben estar ahora presididas por un nuevo filtro de actuación basado en el compromiso social o medioambiental asumido por la sociedad. En concreto, veremos cómo afecta esta circunstancia a sus deberes de lealtad y diligencia, e incluso a la propia configuración del órgano de administración¹⁹.

III. LAS SBIC DESDE EL PRISMA SOCIETARIO

1. El proceso de adopción de la condición de SBIC

Como hemos señalado, la adquisición de la condición de SBIC exige, entre otras cosas, la incorporación estatutaria de un compromiso de interés general. No obstante, la D.A. Décima no determina ni el procedimiento ni los requisitos necesarios para su validez. La indefinición normativa se ve acentuada por la controvertida naturaleza del elemento que se incorpora, que puede llegar a incidir en la propia causa del contrato al desplazar la atención hacia fines no estrictamente lucrativos. Asimismo, en la medida en la que se añade un componente, plantea eventuales riesgos como el debilitamiento de la posición económica del socio, así como respecto del control sobre de la gestión societaria. Ante este escenario, resulta esencial llevar a cabo un análisis detallado, desde la perspectiva del Derecho de sociedades, que nos permita dilucidar cuáles son las formalidades que deben observarse en dicho procedimiento para garantizar su validez jurídica, a la vez que su eficacia.

El reconocimiento del compromiso de interés general puede producirse en dos momentos. De forma simultánea al acto constitutivo de la sociedad, o bien de forma

¹⁸ Entre otros, Recalde Castells, A., “La prueba de la discrecionalidad empresarial (business judgement rule)”, en AA.VV. (González Fernández, M.^aB., Cohen Benchetrit, A., dirs.; Olmedo Peralta, E., Galacho Abolafio, A., coords.), *Derecho de Sociedades. Revisando el derecho de sociedades de capital*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018, pág. 1187.; Embid Irujo, J.M., Del Val Talens, P., *La responsabilidad social corporativa y el Derecho de sociedades de capital: entre la regulación legislativa y el soft law*, Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2016, pág. 82.; Peinado Gracia, J.I., “La sostenibilidad y el deber de diligencia de los administradores: una primera reflexión sobre la sostenibilidad de la sociedad mercantil y la responsabilidad por falta de diligencia de los administradores”, *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 311, 2019, pág. 25.

¹⁹ *Id.* infra., Ap. 2.2.

sobrevenida durante la vida societaria. La distinción es relevante, pues determina tanto el procedimiento aplicable como los efectos que dicho reconocimiento puede producir respecto de las expectativas de los socios.

El primer escenario, esto es, en el que el reconocimiento del compromiso de beneficio público se produce en el momento de la constitución de la sociedad, constituye el supuesto menos problemático. En este caso, son los socios fundadores los que, de manera unánime al otorgar la escritura de constitución, consienten en la incorporación estatutaria de dicho extremo. Es decir, la finalidad de interés general se integra desde el inicio en la voluntad constitutiva del contrato social, por lo que no existe riesgo de indefensión de ningún socio, en tanto no se produce alteración alguna respecto de las condiciones bajo las cuales los mismos prestaron su consentimiento.

Más complejo es el supuesto en el que el compromiso se incluye de forma sobrevenida, es decir, en un momento posterior a la constitución de la sociedad. En este caso, la sociedad, ya constituida, está sujeta a las disposiciones de la LSC, por lo que el reconocimiento estatutario del compromiso deberá respetar las reglas procedimentales dispuestas en la normativa societaria sobre modificación de estatutos. Además, en la medida en la que la incorporación se produce con posterioridad a la constitución de la sociedad, ello puede suponer una alteración de las bases sobre la que los socios consintieron su adhesión a la misma, por lo que podría resultar necesario establecer mecanismos adicionales que aseguren el respeto a la voluntad originaria que motivó su ingreso a la sociedad. Por lo tanto, nos centramos a continuación en estudiar este supuesto.

En primer lugar, respecto del procedimiento a seguir, el reconocimiento de las SBIC en nuestro ordenamiento puede generar cierta confusión, ya que podría pensarse que la sociedad que decida acogerse a este estatuto debe iniciar un proceso de transformación por cambio del tipo social. Sin embargo, como hemos señalado, en nuestro ordenamiento las SBIC no se configuran como un tipo distinto de los ya existentes. La SBIC puede calificarse más bien como modalidad o cualidad que las sociedades de capital (limitada, anónima y comanditaria por acciones) pueden adquirir, sin que ello suponga una alteración de su configuración tipológica. En consecuencia, que una sociedad de capital incorpore un compromiso de beneficio público y se comprometa a cumplir con los requisitos inherentes a la adquisición de la condición de SBIC no implica su conversión

en un nuevo tipo de sociedad mercantil²⁰.

Apuntado lo anterior, según lo previsto en la Ley 18/2022, el compromiso de generación de un impacto positivo debe recogerse en los estatutos sociales, lo que implica, en todo caso, un proceso de modificación estatutaria. A tal efecto, resulta de aplicación el régimen establecido en los arts. 285 y siguientes de la LSC. En este sentido, en primer lugar, deberá presentarse una propuesta de modificación estatutaria, que contenga el texto íntegro de la reforma proyectada (art. 286 LSC), que en caso de S.A., deberá ir acompañada de un informe justificativo (art. 286 LSC). La presentación del informe reviste especial utilidad para garantizar que los socios no solo dispongan de la información básica relativa a la modificación – contenido y alcance –, sino que también comprendan su fundamento y sus consecuencias. Por esta razón, aunque la norma sólo prevea este requisito para S.A., resultaría razonable y coherente extenderlo a cualquier sociedad que aspire a obtener la condición de SBIC, ya sea esta una S.L. o una S.A.²¹. Finalmente, la propuesta deberá someterse a deliberación y votación en junta general, en virtud de lo dispuesto por el art. 160.c) LSC, que atribuye a dicho órgano la competencia para modificar los estatutos sociales.

En relación con el lugar que debe ocupar el propósito dentro de los estatutos sociales, la opción más extendida en la doctrina, especialmente si se considera que el mismo altera la causa *societatis*, es su integración como parte del objeto social. Aunque conceptualmente distintos, desde un punto de vista finalista, el objeto social tiende a considerarse una representación en el plano corporativo de la causa del contrato de sociedad, pues este representa el medio por el que se alcanza la finalidad última del contrato²². En este sentido, si el propósito afecta a la causa del contrato, su lugar natural

²⁰ En el mismo sentido, Stella Richter, M., “Società Benefit e Società non Benefit”, *Rivista Orizzonti del Diritto Commerciale*, núm. 2, 2017, págs. 7 y 8, versión electrónica. Disponible en: http://images.rivistaodc.eu/f/articoli/47_articolo_j4ry7_ORIZZONTI.pdf.

²¹ A tal respecto hacemos nuestras las palabras de, Alonso Ledesma, C., “La modificación de los estatutos sociales. Aumento y reducción de capital”, *Revista de Derecho de Sociedades*, núm. 36, 2011, pág. 178 que considera que la exigencia de un informe justificativo es una herramienta útil a la hora de ofrecer al socio información relevante sobre la modificación estatutaria y que la emisión de este no supone ningún coste añadido a la modificación. En consecuencia, afirma que esta medida debería haberse extendido a otros tipos sociales, como es el caso de la S.L.

²² Saenz García De Albizu, J.C., *El objeto social en la sociedad anónima*, Editorial Civitas, Madrid, 1ª ed., 1990, págs. 41 y ss.; Broseta Pont, M., “Cambio de objeto y ampliación de las operaciones sociales en la Ley española de sociedades anónimas”, en AA.VV. *Estudios jurídicos en Homenaje a Joaquín Garrigues*, T. I., Tecnos, 1971, pág. 48.; Paz-Ares, C., “Artículo 1665”, en AA.VV. (Paz-Ares, C., Díez-Picazo, L.,

se encontraría dentro de la referencia que los estatutos deben realizar al objeto social (art. 23 LSC). Asimismo, e independientemente de su naturaleza jurídica, la D.A. Décima exige que el impacto positivo se genere *a través* de la actividad de la sociedad, lo que sugiere su inclusión como parte del objeto social²³. Asimismo, el objeto social sirve para delimitar el poder de representación otorgado al órgano de administración (art. 234 LSC), lo que puede reforzar la seguridad jurídica al evidenciar que los actos derivados del propósito forman parte de la esfera de actuación legítima del administrador, mitigando, a su vez, el riesgo de posibles reclamaciones de responsabilidad por parte de los socios²⁴. Esta es, además, la opción escogida por otros ordenamientos como el italiano²⁵.

Aun así, lo cierto es que Ley 18/2022 no indica que el compromiso de beneficio público deba encuadrarse dentro de la cláusula relativa al objeto social. Es decir, a priori, no existe obligación legal de modificar el objeto social para adquirir la cualidad de SBIC. Por ende, también sería posible incluir el compromiso de beneficio público en cláusula estatutaria individual, al margen del contenido propio del objeto social. De hecho, esta es la opción escogida por la propuesta de modelo de estatutos tipo incluida en el Código de Buenas Prácticas para las SBIC²⁶.

La cuestión más controvertida respecto de la adopción de esta nueva modalidad societaria reside, no obstante, en la determinación de la mayoría necesaria para adoptar el acuerdo que formaliza el compromiso de beneficio público en los estatutos. Desde un punto de vista jurídico, el compromiso o propósito que asumen estas sociedades tiende a ubicarse como parte de la causa del contrato de sociedad, en tanto que finalidad común

Bercovitz, R. y Salvador, P. dirs.), *Comentario del Código Civil*, vol. 2, Ministerio de Justicia, Madrid, 1991, págs. 1.322-1.323.

²³ En este sentido, García Valdecasas Butrón, J.A., “Informe mercantil diciembre de 2022. Las «B Corps» y las sociedades de Beneficio e Interés Común”, *Notarios y Registradores*, 2022. Disponible en: <https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-mercantil/informes-mensuales-o-m/diciembre-de-2022-b-corps-y-sociedades-de-beneficio-e-interes-comun/>.

²⁴ Del Val Talens, P., “Social Enterprises and Benefit Corporations in Spain”, en AA.VV. (Peter, H., Vargas Vasserot, C. y Alcalde Silva, J., coords.), *The International Handbook of Social Enterprise Law. Benefit Corporations and Others Purpose-Driven Companies*, Springer, Cham (Switzerland), 2023, pág. 819; Codazzi, E., *La Società Benefit. Un modello di gestione cd. multistakeholder per le società di capital*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pág. 44.

²⁵ Así, por ejemplo, en el caso italiano, las sociedades que deseen adquirir la condición de *Società Benefit* deben indicar expresamente la finalidad de beneficio común que se proponen perseguir dentro de la cláusula relativa al objeto social. Así lo dispone el artículo 379 de la *Legge 28 dicembre 2015, n. 208*, que incorpora esta exigencia como requisito formal de configuración estatutaria.

²⁶ B Lab Spain, Gabeiras y Asociados, *Código de Buenas Prácticas para las Sociedades de Beneficio...*, op. cit., Anexo II, pág. 21.

que excede el mero ánimo de lucro (arts. 1665 C.C. y 116 C.Com.)²⁷. Por lo tanto, si se considera que este tipo de compromisos alcanzan la finalidad lucrativa de la sociedad, nos encontraríamos ante una modificación de la causa del contrato, que exigiría el acuerdo unánime de los socios²⁸.

Sin embargo, no podemos obviar que, tras la celebración del contrato y constitución, la sociedad se transforma en una entidad de estructura corporativa cuya voluntad se construye a través de acuerdos que sustituyen la regla de la unanimidad por el principio mayoritario²⁹. Asimismo, supeditar el reconocimiento estatutario del compromiso de

²⁷ En este sentido, Paz-Ares, C., “Propósito de la empresa y «causa societatis»”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 169, 2023, (versión electrónica); Esteban Velasco, G., “Buen gobierno, fin/interés social, y responsabilidad social”, en AA.VV. (Rodríguez Artigas, F., Fernández de la Gándara, L., Quijano González, J., Alonso Ureba, A., Velasco San Pedro, L.A. y Esteban Velasco, G., dirs; Roncero Sánchez, A., coord.), *Sociedades Cotizadas y transparencia en los mercados*, Vol. I, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2019, pág. 1016; Alfaro Águila-Real, J., “Las Public Benefit Corporations”, *Almacén de Derecho*, 2016. Disponible en: <https://almacendederecho.org/las-b-corporations>; García Martín, L., “La fisionomía del contrato de sociedad a la luz del propósito empresarial”, en AA.VV. (González Fernández, M.ª.B., dir., Márquez Lobillo, P. y Otero Cobos, M., coords.), *Sobre el contrato de sociedad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pág. 153; en contra, algunas voces de la doctrina italiana y francesa (*vid.*, Corso, S., “Le società benefit nell’ordinamento italiano: una nuova “qualifica” tra profit e non profit”, *Le nuove leggi civili commentate*, fas. 5, 2016, pág. 1.011; Urbain-Parleani, I., “La raison d’être des sociétés dans le projet de loi PACTE du 19 juin 2018”, *Revue de Sociétés*, núm. 11, 2018, págs. 625-626; Ben Messaoud, Y., “La raison d’être: décryptage d’une innovation en droit des sociétés – Regard français”, *Les Cahiers de droit*, vol. 62, núm. 3, 2021, pág. 711; Cozian, M., Viander, A. y Deboissy, F., *Droit des sociétés*, LexisNexis, Paris, 34ª ed., 2021, págs. 74. y ss.; Pietrancosta, A., “Intérêt social et raison d’être considérations sur deux dispositions clés de la loi PACTE amendant le droit commun de sociétés”, *Réalités Industrielles*, Novembre 2019 – Finance, Entreprise et long terme, 2019, pág. 58).

²⁸ En este sentido, Esteban Velasco, G., “Buen gobierno, fin/interés social y...”, *op. cit.*, pág. 1.016; Alfaro Águila-Real, J., “Las Public Benefit...”, *op. cit.* Disponible en: <https://almacendederecho.org/las-b-corporations>; Recalde Castells, A., “La Inclusión de Objetivos Públicos en la Gestión de las Sociedades de Capital”, 2022. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=4072486>, pág. 12; Curto Polo, M.ª.M., *La protección del socio minoritario (especial referencia a la protección frente al atesoramiento abusivo de los beneficios sociales)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, págs. 117 y 119; Navarro Frías, I., “Responsabilidad social corporativa, cumplimiento normativo y deberes de los administradores”, *Revista de Derecho de Sociedades*, núm. 63, 2021, pág. 191; y en la doctrina alemana, Bachmann, G., “Zielsetzung und Governance von Unternehmen im Lichte der Klimaverantwortung”, *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht*, núm. 187, 2023, pág. 184; asimismo, nuestra doctrina civilista, que ha considerado la modificación de la causa contractual como un supuesto de novación extintiva (art. 1204 C.C.) que requeriría el consentimiento de todas las partes contratantes (De Buen Y Lozano, D., *Derecho civil común*, T.I., Editorial Reus, Madrid, 3ª ed., 1936, pág. 492; Castán Tobeñas, J., *Derecho Civil Español, Común y Foral, Derecho de Obligaciones. La obligación y el contrato en general*, T. III, Editorial Reus, Madrid, 1971, pág. 289; Clemente De Diego, F., *Instituciones de derecho civil español*, T. II, Imprenta de Juan Pueyo, Madrid, 1930, pág. 331).

²⁹ Así, Massaguer Fuentes, J., “La propagación de la ineficacia de los acuerdos de la junta general de las sociedades de capital”, *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 319, 2021, pág. 29, recuerda que, constituida la sociedad a partir del contrato fundacional, el desenvolvimiento de su actividad requiere de mecanismos normativos que permitan su adaptación a las circunstancias cambiantes del tráfico jurídico. En virtud de ello, por un lado, se atribuye a la propia sociedad –y no a sus socios– la potestad de autoreglamentación; y, por otro, se sustituye la regla de la unanimidad, propia de las relaciones obligacionales, por el principio de mayoría, como consecuencia de la configuración de la sociedad como técnica de organización colectiva.

beneficio público a la concurrencia de unanimidad podría obstaculizar tanto la adopción de la condición de SBIC como la difusión de este modelo societario. De hecho, la exigencia de unanimidad no es la solución adoptada en otros ordenamientos, en los que, por el contrario, suele optarse por la aprobación mediante mayoría³⁰. Además, es posible lograr efectos análogos a los de la unanimidad mediante la exigencia de mayoría en combinación con otros mecanismos, como el reconocimiento de un derecho de separación a favor de los socios disidentes, cuestión sobre la que nos detendremos más adelante³¹. En este sentido, lo ideal sería remitir la adopción del acuerdo a las mayorías exigidas para la modificación de estatutos o, en su caso, para mayor consenso, una mayoría cualificada, como la exigida para los casos de modificación estructural de la sociedad³².

La unanimidad podría venir, sin embargo, fundada sin necesidad de observar la modificación o no de la causa del contrato social, explorando la necesidad de recabar el consentimiento individual de los socios ex artículo 292 LSC por afectar al derecho de participar en las ganancias sociales (art. 93 LSC)³³. En efecto, la atención por parte de la sociedad a un compromiso de orden social o medioambiental puede interpretarse como una afectación a la rentabilidad ofrecida por la sociedad que perjudique la posición económica de los socios³⁴.

No obstante, como vimos, el compromiso de beneficio público puede ponerse en práctica de diversas formas, y no todas ellas implican necesariamente una afectación del derecho a participar en las ganancias de la sociedad. Así, por ejemplo, si el propósito se limita a introducir criterios sociales o medioambientales en el desarrollo de la actividad ordinaria de la sociedad, este podría afectar indirectamente a la participación en ganancias,

³⁰ Del análisis comparado de la regulación de esta figura en distintos ordenamientos jurídicos, se desprende que únicamente el Estado de Virginia (EE.UU.) exige una mayoría del 100% de los socios con derecho a voto para la aprobación del acuerdo (§13.1.785, Article 22, Chapter 9, Title 13.1, Code of Virginia).

³¹ Fernández Del Pozo, L., “Un apunte sobre las sociedades de capital sin ánimo de lucro. A propósito de la Resolución de la DGSJFP de 17 de diciembre de 2020”, *La Ley Mercantil*, núm. 78, 2021, versión electrónica (LALEY 2821/2021).

³² Registradores De España, *Guía Orientativa de las especialidades de los estatutos sociales de una sociedad de capital de beneficio...*, op. cit., pág. 11.

³³ La doctrina mayoritaria considera aplicable el mencionado precepto a aquellos derechos de carácter inderogable pero renunciante, entre los que consideran se encuentra el derecho a participar en las ganancias sociales (en este sentido, Martínez Florez, A., “Los derechos individuales de los socios ante la modificación de los estatutos sociales en la sociedad limitada. Primera parte.”, *Revista de derecho de sociedades*, núm. 34, 2010, págs. 76 y ss.).

³⁴ Stella Richter, M., “Società Benefit e Società...”, op. cit., pág. 10.

por verse reducido el beneficio social (v. gr. incremento de los costes de producción), pero no suponer un menoscabo o renuncia de tal derecho³⁵.

Distinto es el caso en que los estatutos incluyan una cláusula por la que la sociedad se obligue a destinar un porcentaje de los beneficios a la promoción del objetivo social y/o medioambiental, pues ya no estaríamos ante una reducción de los beneficios potenciales, sino ante una restricción concreta en la participación en el beneficio distribuible que condicionaría, ejercicio tras ejercicio, el *quantum* del reparto. En este caso, sería exigible el consentimiento individual de los socios conforme a lo dispuesto por el art. 292 LSC, al entenderse que la modificación estatutaria afecta de forma directa y perjudicial a un derecho individual de los socios.

Junto con la cuestión relativa a la mayoría exigible, también se plantea el reconocimiento de un derecho de separación a favor de los socios disconformes con el acuerdo. En otros ordenamientos, el legislador ha optado por reconocer este derecho de forma expresa³⁶. Sin embargo, nuestro legislador no se ha pronunciado sobre este extremo³⁷. Así las cosas, en nuestro ordenamiento, cabría examinar la posible aplicación del art. 346 a) LSC, en la medida en la que el compromiso se incluya como parte del objeto social. Este reconoce a los socios que no hubieran votado a favor del correspondiente acuerdo el derecho a separarse de la sociedad cuando la modificación conlleve una sustitución o modificación sustancial del objeto social, que, según la jurisprudencia, se produce cuando la modificación implica una alteración de los presupuestos objetivamente determinantes de la adhesión al socio a la sociedad.

La exigencia de que las SBIC reflejen en sus estatutos un *compromiso con la generación explícita de impacto positivo a nivel social y medioambiental* presenta una formulación imprecisa que, a priori, no parece implicar necesariamente una modificación o ampliación del objeto social³⁸. De hecho, si atendemos al criterio objetivo sobre el que

³⁵ En un sentido similar, Del Val Talens, P. “Social Enterprises and Benefit...”, op. cit., pág. 824.

³⁶ Entre otros, los Estados de Arizona (§ 10-1302 (6), Arizona Revised Statutes); California (§ 14602, Chapter 1, Part. 13, Division 3, Title 1, California Corporation Code); Minnesota (§ 304A.102, Minnesota Statutes) o Kentucky (§ 271B.13.020 (g), Kentucky Revised Statutes).

³⁷ Así, entre otros estados, Arizona (§ 10-1302 (6), Arizona Revised Statutes); California (§ 14602, Chapter 1, Part. 13, Division 3, Title 1, California Corporation Code); Minnesota (§ 304A.102, Minnesota Statutes) o Kentucky (§ 271B.13.020 (g), Kentucky Revised Statutes).

³⁸ Boquera Matarredona, J., “Acuerdos sociales sobre la responsabilidad social empresarial y la sostenibilidad”, en AA. VV. (González Fernández, M.^aB., dir.; Márquez Lobillo, P. y Otero Cobos, M.^aT.

debe valorarse la concurrencia de esta causa de separación, el compromiso de interés general no tiene por qué representar un cambio de la actividad económica. Sin embargo, algunos autores consideran que, si la modificación afecta a la causa del contrato, ello debe interpretarse como una modificación sustancial del objeto, incluso aunque el compromiso no se incluya como parte del mismo, como una causa de separación por justa causa³⁹.

No obstante, volvemos a repetir que la norma que reconoce a las SBIC no establece criterios sobre la forma en la que dicho compromiso debe materializarse, lo que permitiría diversas configuraciones. Por ello, – tal y como advierte la doctrina italiana – la existencia o no de un derecho de separación a favor del socio disidente dependerá, en última instancia, de cómo se concrete el compromiso, debiendo analizar en qué medida la modificación de la cláusula del objeto social incide en la actividad de la sociedad y cómo afecta ello a las condiciones de riesgo de la inversión del socio⁴⁰. Esto implica que la valoración debe atender el tenor específico de la cláusula de beneficio común, evaluando, caso por caso, si esta proyecta o no un cambio sustancial⁴¹.

La minoría disconforme también podría recurrir a otros mecanismos de tutela previstos en el ordenamiento societario, como la impugnación del acuerdo que introduce el compromiso de interés general. Aunque la literatura reciente no se pronuncia mucho sobre esta cuestión, la doctrina reconoce la posibilidad de que los socios, si cuentan con legitimación, promuevan la impugnación de aquellos acuerdos que introduzcan estándares de responsabilidad social alegando la lesión del interés social (art. 204.1 LSC), el cual, bajo la interpretación tradicional como interés común de los socios en maximizar el valor de la sociedad, puede convertirse en un argumento para desvirtuar el acuerdo adoptado. No obstante, la creciente aceptación de una visión amplia e integradora del interés social, unida a la complejidad de demostrar que la adopción del compromiso de beneficio público ocasionará de manera objetiva un daño futuro al patrimonio social,

coords.), *Los acuerdos sociales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2023, pág. 718.

³⁹ Illescas Ortiz, R. *El derecho del socio al dividendo en la sociedad anónima*. Sevilla: Universidad, Sevilla, 1973, pág. 82; Fernández Del Pozo, L., “El fin y los fines de la sociedad de capital. La integración del interés general en la causa de la sociedad”, *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 335, 2025, pág. 8.

⁴⁰ Corso, S., “Le società benefit nell'ordinamento italiano: una nuova "qualifica" tra profit...”, op. cit., pág. 1.013.

⁴¹ Stella Richter, M., “Società Benefit e Società ...”, op. cit., págs. 7 y ss.; en un sentido similar, aunque no en relación con las Sociedades «Benéficas», sino con las sociedades “comunes” que introducen cláusulas estatutarias relacionadas con el modo de ejercer la actividad, Noval Pato, J., “La sostenibilidad en un contexto de primacía del accionista”, *Revista de Derecho de Sociedades*, núm. 64, 2022, pág. 176.

limita de forma significativa las posibilidades de prosperar una impugnación basada en este argumento.

También cabría plantear la posibilidad de acudir a la impugnación del acuerdo por vulneración del orden público (art. 205.1 LSC). Aunque el concepto “orden público” carece de una definición legal precisa, la jurisprudencia tiende a asociarlo con, entre otras cosas, la infracción de aquellas normas imperativas que afectan a los principios configuradores del tipo social. En este sentido, los tribunales han reconocido como contrarios al orden público aquellos acuerdos que afectan al fin lucrativo de la sociedad, salvo que exista unanimidad de los socios⁴². Así, si consideramos que el compromiso de beneficio público altera la causa del contrato de sociedad, el acuerdo adoptado sin concurrencia de unanimidad podría fundamentar una impugnación por vulneración del orden público. Sin embargo, esta causa impugnatoria está sujeta a un criterio de interpretación restrictivo⁴³. Por ello, además de producirse la lesión de derechos esenciales o fundamentales del socio, será necesario que la cláusula de orden público deba aplicarse ponderando los intereses en conflicto y las circunstancias del supuesto litigioso⁴⁴. Por lo tanto, y, de nuevo, el análisis no puede realizarse en términos abstractos, sino que debe atender a la configuración concreta del compromiso adoptado, valorando, entre otros factores, en qué medida dicho compromiso incide en la actividad económica

⁴² En este sentido, la Sentencia núm. 1.229/2007, de 29 de noviembre de 2007, del Tribunal Supremo, Sala 1ª de lo Civil, (ECLI:ES:TS:2007:7765), F.J. núm. 4, que resuelve sobre la impugnación de una serie de acuerdos que llevaron a la donación de varios activos esenciales a favor de una fundación. En el caso en cuestión, la sociedad demandada había sido constituida con el objeto de gestionar un centro educativo. En un determinado momento, la mayoría decide continuar la actividad a través de una fundación, para lo cual se realizan diversos traspasos patrimoniales en forma de donación. Frente a estos acuerdos, la única socia disidente interpuso demanda que dicha operación provocaba la despatrimonialización de la sociedad y su consecuente liquidación, por lo que se estaba vulnerando su derecho a participar de la cuota de liquidación. Ante los mencionados hechos, el Alto tribunal resuelve indicando que, entre otras cosas, el derecho a participar en la cuota de liquidación es una expresión del fin lucrativo de la sociedad, que considera uno de los principios configuradores de la sociedad. En este sentido, los acuerdos sociales, en tanto que consecuencia y cumplimiento del contrato de sociedad, deben respetar dicha finalidad, so pena de que, de no hacerlo, han de ser considerados nulos y constituyentes de una vulneración del orden público.

⁴³ Así, entre otras, la ya referida Sentencia núm. 902/2005, de 28 de noviembre de 2005, del Tribunal Supremo, Sala 1ª de lo Civil, (ECLI:ES:TS:2005:7524), F.J. núm. 9 o la Sentencia núm. 167/2013, de 21 de marzo de 2013, del Tribunal Supremo, Sala 1ª de lo Civil, (ECLI:ES:TS:2013:2170), F.J. núm. 3.

⁴⁴ En este sentido, Navarro Morales, A., “La impugnación de acuerdos sociales por vulneración del “orden público”. La seguridad jurídica impone una estricta ponderación de las circunstancias concurrentes. Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 2022 (942/2022)”, en AA.VV. (Yzquierdo Tolsada, M., dir.), *Comentarios a las sentencias de unificación de doctrina (Civil y Mercantil)*, vol. 14, Dykinson, Madrid, 2022, pág. 254., con referencia a la Sentencia núm. 942/2022, de 20 de diciembre de 2022, del Tribunal Supremo, Sala 1ª de lo Civil, (ECLI:ES:TS:2022:4721), F.J. núm. 4.

de la sociedad y si existen mecanismos compensatorios para los socios disidentes que permitan mitigar cualquier perjuicio patrimonial (v. gr. el reconocimiento de un derecho de separación).

Por último, las SBIC, al igual que cualquier otra sociedad mercantil de capital, deberán acudir al Registro Mercantil para inscribir la escritura pública de constitución (art. 20 LSC) o, en su caso, el acuerdo de modificación estatutaria mediante el cual adapten sus estatutos (art. 290 LSC). En este sentido, y salvo que el futuro desarrollo normativo de la figura indique lo contrario, corresponderá principalmente al Registro Mercantil, así como al fedatario autorizante, la verificación tanto del cumplimiento de los requisitos legales exigibles en todo proceso de constitución o modificación estatutaria, como las exigencias específicas previstas para la adquisición de la condición de SBIC⁴⁵.

Tras la calificación favorable de la escritura de constitución o, en su caso, del acuerdo de modificación estatutaria para la adquisición de la condición de SBIC, es previsible que la sociedad desee legítimamente exteriorizar esta cualidad a modo de elemento distintivo. En este sentido, se ha planteado la posibilidad de que la sociedad pueda incluir una mención de tal condición como parte de su denominación social. Ante esto, cabe recordar que las SBIC no constituyen un nuevo tipo societario y tampoco existe tipificación legal o reglamentaria que permita incorporar la abreviatura “SBIC” o “BIC” como parte de la denominación social (art. 398.2 RRM en relación con el art. 403.2 RRM). Tampoco impone la norma la obligación de consignar tal cualidad en el Registro Mercantil o en su documentación, como sí ocurre con otras modalidades societarias, como, por ejemplo, la sociedad unipersonal (art. 13 LSC), lo que impediría justificar, la adición de la abreviatura “BIC” junto a las siglas que identifican el tipo social⁴⁶. En consecuencia, las SBIC sólo podrán incluir la abreviatura relativa a los tipos sociales tradicionales (S.L., S.A., S. o S. Com. por A) sin poder sustituirla o acompañarla de aquella.

⁴⁵ También así, González Sánchez, S., *Las Sociedades de Beneficio e Interés...*, op. cit., pág. 81.

⁴⁶ Sobre esto, González Fernández, M.^aB., *La sociedad unipersonal en el Derecho Español (Sociedad Anónima, Sociedad de Responsabilidad Limitada y Sociedad Limitada Nueva Empresa)*, La Ley, Madrid, 2004, pág. 133, que señala que la obligación de hacer constar la situación de unipersonalidad no iba acompañada de indicación alguna sobre la forma concreta en que debía cumplirse dicha exigencia. En la práctica, ello dio lugar a la generalización del uso de la letra "U." añadida a la indicación del tipo social - por ejemplo, “S.A.U” o “S.L.U”-, incorporación que, por obedecer al cumplimiento de una obligación legal, debía reputarse válida. En nuestro caso, como ya se ha indicado, no existe disposición normativa equivalente, por lo que no cabe extender automáticamente la misma consecuencia jurídica.

Para hacer constar esta cualidad en la denominación, la práctica seguida hasta ahora ha sido la de añadir la expresión completa “Sociedad de Beneficio e Interés Común”, sin abreviaturas, como parte del nombre de la sociedad, junto a la indicación del tipo societario correspondiente (es decir, “...*Sociedad de Beneficio e Interés Común S.A./S.L./S. Com. por A) o S.A./S.L./S. Com. por A (Sociedad de Beneficio e Interés Común)*”⁴⁷. Esta es una solución provisional y que, a la postre, permite satisfacer la necesidad de que la condición de SBIC adquiera publicidad mediante la denominación social. Sin embargo, a largo plazo, no debe descartarse el eventual establecimiento de una abreviatura específica para esta modalidad que permita incluir la indicación a la especialidad societaria como parte de la mención al tipo social⁴⁸. En este sentido, el artículo 7 LSC prevé la posibilidad de que se regulen reglamentariamente requisitos adicionales relativos a la composición de la denominación social. Del mismo modo, el artículo 403.3 RRM permite el acceso a registro de aquellas abreviaturas específicas que establezca la legislación aplicable a las sociedades especiales. Ello sería consistente con la forma habitual en la que en nuestro ordenamiento se conforman las denominaciones respecto de las modalidades especiales de sociedad de capital. Entre otros ejemplos, la Sociedad Limitada Laboral (S.L.L.), o la, ya derogada, Sociedad Limitada Nueva Empresa (SLNE).

2. Breves apuntes de régimen interno

2.1. La condición de SBIC como parte del estatuto del socio

A diferencia de las políticas de RSC, de carácter voluntario y coyuntural, el estatuto de SBIC vincula a la sociedad a un compromiso social que condiciona de manera permanente su funcionamiento interno. Este mandato impone una constante ponderación entre los objetivos económicos y los de interés general, lo que puede afectar no solo a la toma de decisiones sino también a la posición jurídica de los socios. En este contexto,

⁴⁷ Así se recoge en el Código de Buenas Prácticas para las SBIC y en la Guía elaborada por los Registradores de España (B Lab Spain, Gabeiras y Asociados, *Código de Buenas Prácticas para las Sociedades de Beneficio...*, op. cit., pp. 10 y 11; Registradores De España, *Guía Orientativa de las especialidades de los estatutos sociales de una sociedad de capital de beneficio...*, op. cit., pág. 6.)

⁴⁸ Entre nosotros, se ha propuesto, por ejemplo, el recurso a formulas como “SABIC” o “SRLBIC” (González Sánchez, S., *Las Sociedades de Beneficio e interés...*, op. cit., pág. 95).

resulta pertinente analizar el posible impacto de dicho compromiso sobre algunos derechos esenciales del socio, así como la eventual previsión de modulaciones estatutarias que los restrinjan o condicionen con el fin de asegurar la coherencia interna de este modelo societario.

Entre derechos que pueden verse afectados adquiere especial relevancia el derecho a participar en las ganancias sociales (art. 93 a) LSC), núcleo de la posición patrimonial del socio. No obstante, el objetivo de la SBIC no es suprimir la dimensión lucrativa de la sociedad, que sigue presente, ni el legislador tampoco ha establecido medidas que limiten su vertiente subjetiva. Además, como señalamos, no está definida la operativa que debe adoptar la sociedad para contribuir al compromiso de beneficio público, por lo que la afectación de este derecho dependerá de la forma en la que la misma se concrete.

Entre las alternativas, como vimos, cabe la posibilidad de que la sociedad atribuya una fracción del resultado a la promoción del compromiso asumido en estatutos⁴⁹. Aunque el art. 273 LSC, relativo a la aplicación del resultado, no contempla de manera expresa la posibilidad de destinar parte del beneficio a actuaciones o fines de interés general, tanto la doctrina académica como administrativa han coincidido en admitir la viabilidad de tal opción, incluso en ausencia de una habilitación estatutaria previa⁵⁰. En consecuencia, una vez atendidas las exigencias legales, la junta general podría acordar, en cada cierre del ejercicio, la constitución de una reserva voluntaria destinada a sufragar el desarrollo del compromiso público asumido. No obstante, cuando tales aplicaciones estén llamadas a realizarse de forma regular –como previsiblemente sucederá en el caso de las SBIC– la solución más adecuada será incorporar esta previsión en los estatutos. De este modo, la atribución de parte del beneficio neto al propósito se configurará como una atención estatutaria *ex art. 273 LSC*, dotada de mayor seguridad jurídica y menor potencial conflictivo, al quedar vinculada de manera estable a la aplicación del ejercicio. Asimismo, se reforzaría la protección de los socios, pues la introducción de tal previsión quedará sometida a las garantías que acompañan al correspondiente procedimiento de modificación estatutaria, e incluso, como vimos, a la exigencia de consentimiento

⁴⁹ *Vid. supra.*, Ap. II.

⁵⁰ *Vid.* sobre esto, el análisis realizado por Del Val Talens, P. *Donaciones societarias...*, op. cit., págs. 300 y ss.

individual por aplicación del art. 292 LSC⁵¹.

También se plantea el impacto del compromiso de beneficio público respecto de otros derechos de carácter patrimonial, como es el caso del derecho a participar en el patrimonio resultante de la liquidación (art. 93 a) LSC). Entre las obligaciones de las SBIC no se establece previsión alguna respecto del remanente resultante de la liquidación ni sobre su eventual asignación. En consecuencia, debe entenderse que la decisión acerca de destinarlo, o no, al compromiso de impacto social positivo queda a la libre determinación de los socios. Para ello, será preciso, igualmente, el consentimiento individual de los socios conforme al art. 292 LSC. Tal exigencia se mantiene aun cuando se hubiese excluido previamente la participación en ganancias durante la vida de la sociedad, pues, de acuerdo con la jurisprudencia, dicha renuncia no comporta también una renuncia anticipada a participar del patrimonio resultante de la liquidación⁵².

En este sentido, la atribución de la cuota de liquidación podrá modularse de forma que, una vez satisfechos los acreedores, el remanente pueda aplicarse en favor del compromiso social perseguido por la sociedad. Así, por ejemplo, si la sociedad constituyó un fondo de reserva ligado a la promoción del propósito, en caso de restar algo del mismo tras la satisfacción de los acreedores, cabría destinarlo a satisfacer fines de análoga naturaleza al perseguido por la sociedad. También se pueden tomar como referencia los precedentes marcados por la experiencia comparada, o nuestra propia normativa en materia de Cooperativas (art. 75, Ley de Cooperativas), Fundaciones (art. 33.2 Ley de Fundaciones) y Asociaciones (art. 18, Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación), que, a grandes rasgos, atribuyen a los socios como cuota de liquidación únicamente el valor de sus participaciones y acciones, y obligan a destinar el resto a aquellas organizaciones o entidades de su misma naturaleza que la sociedad haya designado en sus estatutos como beneficiaria de la cuota de liquidación⁵³.

⁵¹ *Vid. supra.* Ap. III.1.

⁵² En este sentido, la Sentencia núm. 1.229/2007, de 29 de noviembre de 2007, del Tribunal Supremo, Sala 1ª de lo Civil, (ECLI:ES:TS:2007:7765).

⁵³ Así, por ejemplo, la *Community Interest Company (CIC)*, una forma jurídica del ordenamiento inglés y similar al modelo *Benefit Corporation*, pero más rígida en su regulación. Está sometida al denominado *assets lock*, un mecanismo que asegura que la mayor parte del valor generado por la sociedad se destine al propósito público asumido (*vid.*, Snaith, I. (Ed.) *Handbook of Co-operatives and Community Benefit Society*

El reconocimiento del compromiso de beneficio público puede proyectarse también sobre la esfera política, en particular respecto de aquellos derechos que, como el de voto, permiten a los socios decidir sobre el patrimonio social y definir las líneas maestras de actuación de la sociedad. Según parte de la doctrina, el socio está sujeto al deber de lealtad derivado de la buena fe contractual (art. 1258 C.C.), el cual despliega sus efectos en el seno de la organización societaria y exige que los derechos del socio se ejerzan conforme al interés social⁵⁴. En el caso de las SBIC, cuyo interés social se configura de manera ampliada al integrar el propósito de beneficio público, cabe plantear si el derecho debe entenderse no sólo como un límite al interés particular del socio, sino también como un verdadero deber jurídico de promover la consecución de dicho compromiso reconocido estatutariamente. De este modo, el socio podría estar obligado a oponerse a acuerdos que comprometan la realización efectiva del propósito o, en su caso, apoyar la disolución y liquidación de la sociedad cuando resulte manifiestamente imposible alcanzarlo.

Colectivamente, los socios también disponen de un poder decisivo para orientar y supervisar el funcionamiento de la sociedad, en particular, a través de su participación en junta general. En sentido positivo, mediante la traducción del compromiso de beneficio público en acciones concretas y medibles, con la aprobación de un plan general que defina los objetivos a corto, medio y largo plazo, o la determinación de indicadores o métricas de desempeño. Pero también en un sentido negativo, impidiendo en estatutos que la junta pueda hacer uso de la competencia para impartir instrucciones contrarias al propósito, excluyendo la aplicación del art. 161 LSC⁵⁵.

Law. Jordan Publishing Limited & Co-operatives UK, Bristol, 2014, p. 26). En este sentido, el *assets lock* se manifiesta en el momento de la liquidación, limitando el derecho a la cuota de liquidación de los socios a la devolución del valor de sus aportaciones, mientras que el remanente debe ser dispuesto a favor de la organización que la sociedad haya establecido en sus estatutos, siempre y cuando cumpla con los requisitos que establece la norma (que se trate de otra CIC, *Charity* o que esté sujeta al *assets lock*), (*Section 23, The Community Interest Company Regulations 2005*).

⁵⁴ Paz-Ares, C., “La sociedad”..., op. cit., pág. 1.326-1.327; Recalde Castells, A., “Deberes de fidelidad y exclusión del socio incumplidor en la sociedad civil. Comentario a la STS (Sala 1) de 6 de marzo de 1992”, *La ley*, 1993, págs. 304-316; Iráculis Arregui, N., *Conflictos de interés del socio. Cese del administrador nombrado por accionista competidor*, Marcial Pons, Madrid, 2013, págs. 51-54.

⁵⁵ Esteban Velasco, G., “Buen gobierno, fin/interés social y...”, op. cit., pág. 1.017.

2.2. La condición de SBIC como parte de los deberes del administrador

En las SBIC la promoción del interés general se configura como un mandato que se proyecta en, entre otros extremos, la gestión social, lo que requiere de una revisión de los deberes del administrador. Es decir, en las SBIC los administradores no solo habrán de velar por la rentabilidad de la sociedad, sino también por la promoción de los objetivos sociales o medioambientales asumidos en estatutos, lo que exige una gestión caracterizada por una ponderación constante entre ambos planos. En consecuencia, aunque su actuación se ha medido tradicionalmente mediante un parámetro económico (maximización de valor de la empresa), la asunción de un propósito de interés general afecta el marco de referencia al que ahora debe ajustarse su desempeño.

En principio, no consideramos que la asunción de un compromiso de interés general sitúe al administrador ante un supuesto “doble” deber de lealtad. El hecho de que el administrador deba atender a intereses distintos del interés económico de los socios obedece a una decisión de estos, de modo que la lealtad continúa proyectándose sobre los socios y la sociedad⁵⁶. En este sentido, el deber de lealtad se configura de forma análoga a lo previsto para las sociedades de capital “comunes”, en tanto que su función es prevenir que el administrador anteponga su interés particular al de la sociedad, que se extiende ahora también a la realización de los fines sociales o medioambientales estatutariamente reconocidos⁵⁷.

El compromiso de interés general se proyecta más bien sobre el deber de diligencia de los administradores. La actuación diligente del administrador debe realizarse de acuerdo con el marco legal y contractual (art. 225.1 LSC), por lo que el reconocimiento estatutario de un fin social o medioambiental constituiría un deber concreto que altera el criterio abierto de “ordenado empresario”, y redefine la racionalidad empresarial y el ámbito de

⁵⁶ Así lo expone, refiriéndose en general al modelo de *Benefit Corporation*, Velasco, J., “Shareholder primacy in Benefit Corporations”, en AA.VV. (Russel, J.H. y Laby, A.B., dirs.), *Fiduciary Obligations in Business*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2021, págs. 323 y ss., que indica que hay que tener en cuenta que estas figuras societarias se desarrollaron para permitir a los emprendedores sociales contar una forma jurídica adaptada a un proyecto empresarial socialmente orientado, por lo que la regulación propuesta para el modelo *Benefit Corporation* es esencialmente una regulación habilitante y no imperativa, lo que no desplaza el principio de primacía del socio, el cual sigue siendo el titular de la sociedad y el que decide sobre la adopción o no del mismo.

⁵⁷ En el mismo sentido, Thorelli, R., “Providing Clarity for Standard of Conduct for Directors within Benefit Corporations: Requiring Priority of a Specific Public Benefit, *Minnesota Law Review*, vol. 101, núm. 4, 2017, pág. 1.764.

su responsabilidad⁵⁸. Esta interpretación se ve reforzada por la Disposición Adicional Décima, que establece que las SBIC deben considerar los intereses de los grupos de interés relevantes en la adopción de decisiones, ampliando así el estándar de diligencia más allá de la mera maximización de valor económico.

La eficacia de esta nueva obligación depende, no obstante, del grado de concreción del compromiso adoptado por la sociedad. Un fin social demasiado abstracto impide reconocer qué intereses deben tomarse en cuenta y en qué grado, o, en caso de conflicto, cuál debe prevalecer. En este sentido es recomendable, además de delimitar con claridad el compromiso social, que los estatutos de una SBIC mencionen expresamente quiénes conforman su grupo de interés relevante⁵⁹. Esta cláusula contribuiría, de un lado, a materializar el compromiso de beneficio común, puesto que ofrece un criterio claro para identificar a los destinatarios directos de dicho compromiso y vincularlo con intereses concretos y verificables. Asimismo, brinda un marco normativo interno que orienta la actuación de los administradores y facilita la ponderación de los intereses en juego, lo que, a su vez, reduce el riesgo de que estos puedan evadir sus deberes justificando sus decisiones en la satisfacción de intereses arbitrarios e inconsistentes⁶⁰.

Asimismo, la inconcreción reduce las probabilidades de éxito de una acción de responsabilidad contra el administrador por no haber dañado el compromiso de beneficio público. Piénsese que su actuación debe valorarse conforme a la regla de la discrecionalidad empresarial, la cual ampara aquellas decisiones que, aun causando un daño, hayan sido tomadas de buena fe, sin interés personal en el asunto, con información suficiente y de arreglo a un proceso de decisión adecuado (art. 226 LSC). Es decir, el administrador no está obligado a procurar un resultado concreto, sino a aplicar un proceso

⁵⁸ Sobre esta idea, Peinado Gracia, J.I., “La sostenibilidad y el deber de diligencia de los administradores: una primera reflexión sobre la sostenibilidad...”, op. cit., págs. 33 y ss.

⁵⁹ Esta cláusula también forma parte de las recomendaciones contenidas en el Código de Buenas Prácticas para las SBIC (Recomendación 2.1), que identifican al «grupo de interés relevante» como aquellas...*las personas, colectivos y/o capital natural que resultan directamente afectados por el propósito, en conexión con el desarrollo de la actividad empresarial. Son los más relevantes destinatarios del mismo...* y en la Guía orientativa publicada por el Colegio de Registradores, (B Lab Spain, Gabeiras y Asociados, *Código de Buenas Prácticas para las Sociedades de Beneficio...*, op. cit., pág. 10; Registradores De España, *Guía Orientativa de las especialidades de los estatutos sociales de una sociedad de capital de beneficio...*, op. cit., pág. 8.)

⁶⁰ Munch, S., “Improving the Benefit Corporations: How Traditional Governance Mechanisms Can Enhance the Innovative New Business Form”, *Northwestern Journal of Law & Social Policy*, vol. 7, núm. 1, 2012, pág. 192.

que le permita ponderar equilibradamente los fines económicos y de interés general que persigue la sociedad, extremo que, salvo que el daño sea manifiesto, será difícil de probar⁶¹.

Frente a las dificultades de controlar adecuadamente el correcto seguimiento del propósito por parte del administrador, algunos ordenamientos han abogado por la creación de un órgano encargado de la supervisión del compromiso de interés general. Así, por ejemplo, en Francia las sociedades que adquieran la cualidad de *Société a mission* deben crear un *comité de mission*, un órgano distinto e independiente del resto, responsable de la supervisión de la ejecución del propósito de la sociedad, debiendo elaborar un informe anual que deberá presentar a la junta general (art. 1.210-10. 3° *Code de Commerce*). Sin embargo, no se agota en este ámbito la posibilidad de supervisión, pues caben también otras fórmulas que integran de manera más directa a las partes interesadas. Entre ellas, puede mencionarse la designación de consejeros por los propios *stakeholders* –cuando el órgano de administración adopte la forma de consejo– o, alternativamente, la atribución de un porcentaje de los derechos de voto a representantes de dichos grupos (por ejemplo, asociaciones de consumidores, organizaciones sindicales o entidades medioambientales).

2.3. La alteración en la titularidad del capital y la conservación de la condición de SBIC

Uno de los aspectos más controvertidos en relación con las SBIC es la preservación de dicha condición frente a eventuales alteraciones en la estructura de propiedad de la sociedad o lo que se conoce como *legacy problem*. La misma voluntariedad que preside la adopción de su cualidad societaria rige igualmente su abandono; en otras palabras, así como los socios deciden acogerse al régimen de la SBIC, pueden igualmente optar por desligarse de él. Ello convierte a estas entidades en especialmente vulnerables a cualquier cambio significativo en la titularidad de acciones y participaciones, pues tales variaciones pueden desplazar las motivaciones sociales de los socios originarios en favor de las prioridades económicas de los nuevos partícipes⁶². En este sentido, desde la perspectiva

⁶¹ Chamorro Domínguez, M.^a.C., “La consideración de fines sociales y medioambientales en las sociedades de capital: el reconocimiento de las Sociedades de Beneficio e Interés Común”, en AA.VV. (Chamorro Domínguez, M.^a.C., dir.), *Creación de valor sostenible en sociedades cotizadas y pymes*, La Ley, 2024, pág. 500.

⁶² Cummings, B., “Benefit Corporations: How to enforce a mandate to promote the public interest”,

del Derecho de sociedades, este problema exige prever mecanismos que aseguren que las modificaciones en la composición del accionariado no desvirtúen el propósito social que caracteriza a estas formaciones societarias, al menos en lo que respecta a la transmisión *inter vivos* de participaciones y acciones o ante supuestos de aumento de capital con emisión de nuevas acciones y participaciones.

La solución más inmediata se encontraría en el derecho de adquisición preferente que la propia ley reconoce a los socios en caso de aumento de capital (art. 304 LSC), pero que puede también extenderse estatutariamente para los supuestos de transmisión *inter vivos*, tanto a favor de los socios como de la propia sociedad. Mediante este mecanismo, se garantizaría la prioridad de aquellos frente a cualquier transmisión de participaciones o acciones, impidiendo de este modo la entrada de terceros en el capital social. No obstante, conviene advertir que esta solución no está exenta de riesgos, pues puede propiciar una excesiva concentración de poder en manos de determinados socios. Asimismo, la adquisición derivativa por parte de la sociedad se enfrenta a los límites previstos en la LSC (arts. 140 y ss.), lo que, en última instancia, puede desembocar en la obligación de amortizar y proceder a la consiguiente reducción de capital. Por tales razones, parece oportuno examinar alternativas que, al margen de la preferencia, permitan articular mecanismos eficaces de control sobre la eventual entrada de nuevos socios.

Por un lado, el régimen legal de transmisión de acciones y participaciones puede ser objeto de modulación estatutaria, de forma que los socios podrán convenir estatutariamente aquellas restricciones que consideren oportunas. En este sentido, una posible opción consistiría en someter toda transmisión a la autorización de la junta general, lo que permitiría al resto de socios ostentar un control absoluto sobre la entrada de terceros. No obstante, en el caso de S.A., el art. 123 LSC exige que las cláusulas estatutarias que subordinen la transmisión de acciones a autorización incluyan un desglose de las causas que permitan su denegación. En este sentido, aunque es posible ofrecer cierto grado de concreción –como, por ejemplo, evitar que un socio adquiera un porcentaje determinado del capital social–, resulta prácticamente imposible prever de manera exhaustiva todas las situaciones que podrían justificar una negativa,

Columbia Law Review, vol. 112, núm. 3, 2012, pág. 589.

particularmente cuando lo que se pretende es salvaguardar la orientación social de la compañía, como también, en el supuesto de que se concreten de alguna forma esos motivos, determinar si dichas razones concurren en un caso particular⁶³. Por su parte, en sede de S.L., aunque no exista tal exigencia, la denegación debería igualmente estar adecuadamente justificada, pues de lo contrario, podría interpretarse como una prohibición absoluta de transmitir, que puede ser considerada nula en caso de no atender a los límites legales (art. 108.3 y 4 LSC), lo que nos devolvería al régimen legal supletorio⁶⁴.

Frente a estas dificultades respecto de la justificación de la denegación, la práctica comparada ofrece algunas alternativas. En particular, el ordenamiento austriaco encomienda al juez, en caso de conflicto ante la negativa de la sociedad, la valoración de la concurrencia de motivos suficientes para denegar la transmisión, la cual solo podrá denegar si aprecia daño para la sociedad o que la concurrencia de motivos suficientes (art. 77 GmbHG y art. 62.2 AktG)⁶⁵. Ello, da la opción, como plantea el Tribunal Supremo austriaco, de que, aunque los estatutos no indiquen expresamente los motivos, incluyan una disposición por la que se señale cuál es la finalidad de la restricción y que sirva de indicio para la interpretación de la concurrencia o no de razones suficientes, incluyendo la preservación de una determinada cultura empresarial⁶⁶.

Por otro lado, conviene atender a determinadas prácticas implementadas por diversas plataformas que operan en el denominado *Social Stock Exchange* (SSE), un segmento del mercado primario orientado a la obtención de fondos para empresas sociales. Estas

⁶³ Reconoce la dificultad de definir correctamente las causas de denegación la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, que considera que *...el sistema de predeterminación estatutaria de las causas denegatorias puede presentar, por una parte, la dificultad objetiva de individualizar anticipadamente y de precisar en los estatutos todas las posibles situaciones que justifiquen la denegación del consentimiento por hallarse objetivamente en conflicto con el interés social; y, por otro lado, no evitaría en muchas ocasiones la delicada tarea de dilucidar si esos motivos especificados estatutariamente hacen o no prácticamente intransmisibles las participaciones sociales afectadas...* (vid., RDGRN de 20 de mayo de 2016 [BOE-A-2016-5650], Fundamento de Derecho núm. 3, párrafo 2)

⁶⁴ Perdices Huetos, A., “Artículo 108. Cláusulas estatutarias prohibidas”, en AA.VV. (Rojo, A. y Beltrán, E., coord.), *Comentario a la Ley de Sociedades de Capital*, Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2011, pág. 899.

⁶⁵ Alfaro Águila-Real, J., “Denegación por justa causa de la autorización para transmitir acciones o participaciones”, *Derecho Mercantil*, 2020. Disponible en: <https://derechomercantilesmana.blogspot.com/2020/04/denegacion-de-la-autorizacion-para.html>.

⁶⁶ OGH 6 Ob 18/19v, de 27 de junio de 2019, fundamento jurídico núm. 6.2.2. Disponible en: https://rdb.manz.at/document/ris.just.JJT_20190627_OGH0002_0060OB00018_19V0000_000.

plataformas aplican lo que se conoce como *screening device*, un mecanismo de verificación del perfil de los inversores que, entre otras funciones, les informa de los riesgos inherentes a este tipo de inversiones y le obliga a suscribir un código de buenas prácticas como requisito previo para operar⁶⁷. Trasladando este mecanismo al ámbito de la transmisión de acciones y participaciones, un efecto preventivo semejante podría lograrse mediante la elaboración por parte de la sociedad de un código de buenas prácticas del socio y, a través de un pacto de socios, establecer que el transmitente deba garantizar que el adquirente suscriba dicho código, de manera que la transmisión no pueda llevarse a cabo sin el previo cumplimiento de esta exigencia. Esta opción puede resultar, sin embargo, ineficaz por cuanto que el incumplimiento del pacto no enervaría, a priori, la validez de la transmisión por no ser oponible frente a la sociedad (art. 29 LSC). Ante esto, lo ideal es que, aunque ello no garantice automáticamente su oponibilidad, el pacto cuente con la firma de todos los socios y la propia sociedad, su cumplimiento se incluya como una prestación accesoria en los estatutos de la sociedad y, en caso de que la ley lo permita, consten en el Registro Mercantil (este sería el caso de los protocolos familiares – art. 5 del Real Decreto 171/2007, de 9 de febrero, por el que se regula la publicidad de los protocolos familiares –o los concebidos en el seno de empresas emergentes en forma de sociedad limitada– art. 11 de la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes).

Finalmente, la emisión de distintas clases de participaciones y acciones constituye igualmente un instrumento idóneo para garantizar que los socios fundadores mantengan un control efectivo sobre la sociedad. Esta solución se adecúa principalmente a supuestos en los que la sociedad pretende emitir nuevas participaciones o acciones, con el fin de atraer financiación sin menoscabar el control de los socios originarios. Entre las posibles alternativas, destacan las participaciones y acciones sin voto (art. 98 LSC), que, con carácter general, privan a su titular del ejercicio del derecho de voto, impidiendo así que puedan incidir en la formación de la voluntad social. En efecto, la imposibilidad de que determinados socios participen en las decisiones de la junta general elimina el riesgo de que puedan influir en los asuntos más relevantes de la sociedad y que pueden condicionar la

⁶⁷ Dadush, S., “Regulating Social Finance: Can Social Stock Exchanges Meet the Challenge?”, *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 37, núm. 1, 2015, pág. 205.

gestión de corte “social”, como la designación de los administradores, la modificación de estatutos, etc.

IV. CONCLUSIONES

PRIMERA.- Cada vez más son los jóvenes que encuentran en el compromiso social y medioambiental una de las principales motivaciones para emprender. Este auge del emprendimiento con propósito halla, además, una clara acogida por el mercado, pues el comportamiento tanto de consumidores, inversores, como potenciales trabajadores ha comenzado a alinearse con los factores de sostenibilidad y la creación de valor social. Sin embargo, la puesta en valor de esta oportunidad de desarrollo profesional entre la juventud requiere de un ecosistema adecuado que contribuya a la estructuración, materialización y exteriorización de este tipo de compromisos.

SEGUNDA.- Entre las herramientas que pueden favorecer el emprendimiento social juvenil, destacan las formas jurídicas societarias inspiradas en el modelo *Benefit Corporation*, concebidas para reforzar la orientación empresarial hacia el bien común. En España, este modelo ha sido incorporado en nuestro ordenamiento mediante la Ley 18/2022, de 18 de diciembre, de creación y crecimiento de empresas, que reconoce a las Sociedades de Beneficio e Interés Común (SBIC). Estas se califican como aquellas sociedades de capital (S.L., S.A. o S.Com. por A.) que asumen una serie de obligaciones fundamentales: incluir en sus estatutos un compromiso de interés general; someterse a mayores deberes de transparencia y rendición de cuentas, y considerar los intereses de las partes relevantes en su toma de decisiones. Sin embargo, el régimen jurídico de las SBIC aún se encuentra en fase de desarrollo, lo que genera incertidumbres sobre su desempeño en la práctica y, por ello, requiere de un detenido análisis desde el punto de vista societario que permita a aquellos interesados articular su proyecto empresarial utilizando esta vía.

TERCERA.- La obtención de la cualidad SBIC exige, entre otras cosas, el reconocimiento estatutario de un compromiso de beneficio común. Dicho reconocimiento puede realizarse en el momento constitutivo de la sociedad o posteriormente, siguiendo el procedimiento previsto para las modificaciones estatutarias. En este último caso, la naturaleza no lucrativa del compromiso puede conllevar determinadas especialidades en lo relativo a la mayoría exigible, pudiendo incluso ser exigible la unanimidad, o dar lugar

a un derecho de separación a favor de los socios disidentes o a la impugnación del acuerdo. Tanto la escritura de constitución como el acuerdo de modificación estatutaria deberán elevarse a escritura pública e inscribirse en el Registro Mercantil, que será el encargado de valorar el cumplimiento de los requisitos legales. Tras la inscripción, la sociedad podrá incluir la mención de la cualidad de “Sociedad de Beneficio e Interés Común” como parte de su denominación social, manteniendo en todo caso la referencia a su tipo social (S.L., S.A. o S.Com. por A.).

CUARTA.- La estructura interna de la sociedad puede adaptarse para garantizar la coherencia con el compromiso asumido. En el caso de los socios, pueden implementarse mecanismos que limiten determinados derechos económicos y políticos, por ejemplo, destinando una parte del beneficio social o de la cuota de liquidación al cumplimiento del propósito social. En cuanto a los administradores, estos deberán velar, como parte de su deber de diligencia, porque en los procesos de toma de decisiones se tenga en cuenta de manera adecuada el compromiso de beneficio público. No obstante, la concreción de tal compromiso resulta esencial para evitar desviaciones en su actuación y permitir, en su caso, la imputación de responsabilidad.

QUINTA.- Por último, uno de los principales desafíos del modelo reside en la alteración de la titularidad de las acciones y participaciones, pues al tratarse de un régimen de adhesión voluntaria, dicha modificación puede implicar el abandono del compromiso social y la consiguiente pérdida de la condición de SBIC. Ante este riesgo, el derecho societario ofrece diversos instrumentos de salvaguarda, entre los que destacan el reconocimiento de un derecho de adquisición preferente a favor del resto de socios o de la propia sociedad, la exigencia de autorización de la junta general para la transmisión, la adopción de un código de buenas prácticas que deba ser suscrito por los nuevos socios o la creación de acciones y participaciones sin voto en los supuestos de aumento de capital mediante la emisión de nuevas acciones y participaciones.

V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Alfaro Águila-Real, J., “Denegación por justa causa de la autorización para transmitir acciones o participaciones”, *Derecho Mercantil*, 2020.

Alfaro Águila-Real, J., “Las Public Benefit Corporations”, *Almacén de Derecho*, 2016.

- Alonso Ledesma, C., “La modificación de los estatutos sociales. Aumento y reducción de capital”, *Revista de Derecho de Sociedades*, núm. 36, 2011.
- Bachmann, G., “Zielsetzung und Governance von Unternehmen im Lichte der Klimaverantwortung”, *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht*, núm. 187, 2023.
- Ben Messaoud, Y., “La raison d’être: décryptage d’une innovation en droit des sociétés – Regard français”, *Les Cahiers de droit*, vol. 62, núm. 3, 2021.
- Boquera Matarredona, J., “Acuerdos sociales sobre la responsabilidad social empresarial y la sostenibilidad”, en AA.VV. (González Fernández, M.^aB., dir.; Márquez Lobillo, P. y Otero Cobos, M.^aT., coord.), *Los acuerdos sociales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2023.
- Broseta Pont, M., “Cambio de objeto y ampliación de las operaciones sociales en la Ley española de sociedades anónimas”, en AA.VV. *Estudios jurídicos en Homenaje a Joaquín Garrigues*, T. I., Tecnos, 1971.
- Castán Tobeñas, J., *Derecho Civil Español, Común y Foral, Derecho de Obligaciones. La obligación y el contrato en general*, T. III, Editorial Reus, Madrid, 1971.
- Chamorro Domínguez, M.^aC., “La consideración de fines sociales y medioambientales en las sociedades de capital: el reconocimiento de las Sociedades de Beneficio e Interés Común”, en AA.VV. (Chamorro Domínguez, M.^aC., dir.), *Creación de valor sostenible en sociedades cotizadas y pymes*, La Ley, 2024.
- Clemente De Diego, F., *Instituciones de derecho civil español*, T. II, Imprenta de Juan Pueyo, Madrid, 1930.
- Codazzi, E., *La Società Benefit. Un modello di gestione cd. multistakeholder per le società di capital*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.
- Corso, S., “Le società benefit nell’ordinamento italiano: una nuova “qualifica” tra profit e non profit”, *Le nuove leggi civili commentate*, fas. 5, 2016.
- Cozian, M., Viander, A., Deboissy, F., *Droit des sociétés*, LexisNexis, Paris, 2021.
- Cummings, B., “Benefit Corporations: How to enforce a mandate to promote the public

- interest”, *Columbia Law Review*, vol. 112, núm. 3, 2012.
- Curto Polo, M.^aM., *La protección del socio minoritario (especial referencia a la protección frente al atesoramiento abusivo de los beneficios sociales)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- Dadush, S., “Regulating Social Finance: Can Social Stock Exchanges Meet the Challenge?”, *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 37, núm. 1, 2015.
- De Buen y Lozano, D., *Derecho civil común*, T.I., Editorial Reus, Madrid, 3^a ed., 1936.
- Del Val Talens, P., “Social Enterprises and Benefit Corporations in Spain”, en AA.VV. (Peter, H., Vargas Vasserot, C. y Alcalde Silva, J., coords.), *The International Handbook of Social Enterprise Law. Benefit Corporations and Others Purpose-Driven Companies*, Springer, Cham (Switzerland), 2023.
- Del Val Talens, P., *Donaciones Societarias*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2021.
- Embid Irujo, J.M., Del Val Talens, P., *La responsabilidad social corporativa y el Derecho de sociedades de capital: entre la regulación legislativa y el soft law*, Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2016.
- Esteban Velasco, G., “Buen gobierno, fin/interés social, y responsabilidad social”, en AA.VV. (Rodríguez Artigas, F., Fernández de la Gándara, L., Quijano González, J., Alonso Ureba, A., Velasco San Pedro, L.A. y Esteban Velasco, G., dir.; Roncero Sánchez, A., coord.), *Sociedades Cotizadas y transparencia en los mercados*, vol. 1, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2019.
- Fernández Del Pozo, L., “El fin y los fines de la sociedad de capital. La integración del interés general en la causa de la sociedad”, *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 335, 2025.
- García Martín, L., “La fisionomía del contrato de sociedad a la luz del propósito empresarial”, en AA.VV. (González Fernández, M.^aB., dir., Márquez Lobillo, P. y Otero Cobos, M., coords.), *Sobre el contrato de sociedad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.
- García Valdecasas Butrón, J.A., “Informe mercantil diciembre de 2022. Las «B Corps» y

- las sociedades de Beneficio e Interés Común”, *Notarios y Registradores*, 2022.
- González Fernández, M.^aB., *La sociedad unipersonal en el Derecho Español (Sociedad Anónima, Sociedad de Responsabilidad Limitada y Sociedad Limitada Nueva Empresa)*, La Ley, Madrid, 2004.
- González Sánchez, S., *Las Sociedades de Beneficio e Interés Común*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2025.
- Illescas Ortiz, R., *El derecho del socio al dividendo en la sociedad anónima*, Sevilla: Universidad, Sevilla, 1973.
- Iráculis Arregui, N., *Conflictos de interés del socio. Cese del administrador nombrado por accionista competidor*, Marcial Pons, Madrid, 2013.
- Martínez Florez, A., “Los derechos individuales de los socios ante la modificación de los estatutos sociales en la sociedad limitada. Primera parte”, *Revista de derecho de sociedades*, núm. 34, 2010.
- Massaguer Fuentes, J., “La propagación de la ineficacia de los acuerdos de la junta general de las sociedades de capital”, *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 319, 2021.
- Munch, S., “Improving the Benefit Corporations: How Traditional Governance Mechanisms Can Enhance the Innovative New Business Form”, *Northwestern Journal of Law & Social Policy*, vol. 7, núm. 1, 2012.
- Navarro Frías, I., “Responsabilidad social corporativa, cumplimiento normativo y deberes de los administradores”, *Revista de Derecho de Sociedades*, núm. 63, 2021.
- Navarro Morales, A., “La impugnación de acuerdos sociales por vulneración del “orden público”. La seguridad jurídica impone una estricta ponderación de las circunstancias concurrentes. Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 2022 (942/2022)”, en AA.VV. (Yzquierdo Tolsada, M., dir.), *Comentarios a las sentencias de unificación de doctrina (Civil y Mercantil)*, vol. 14, Dykinson, Madrid, 2022.
- Noval Pato, J., “La sostenibilidad en un contexto de primacía del accionista”, *Revista de Derecho de Sociedades*, núm. 64, 2022.

- Paz-Ares, C., “La sociedad”, en AA. VV. (Paz-Ares, C., Díez-Picazo, L. y Bercovitz, R., Salvador, P., dirs.), *Comentario del Código Civil*, vol. II., Ministerio de Justicia, Madrid, 1991.
- Paz-Ares, C., “Propósito de la empresa y «causa societatis»”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 169, 2023.
- Peinado Gracia, J.I., “La sostenibilidad y el deber de diligencia de los administradores: una primera reflexión sobre la sostenibilidad de la sociedad mercantil y la responsabilidad por falta de diligencia de los administradores”, *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 311, 2019.
- Perdices Huetos, A., “Artículo 108. Cláusulas estatutarias prohibidas”, en AA.VV. (Rojo, A. y Beltrán, E., coord.), *Comentario a la Ley de Sociedades de Capital*, Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2011.
- Pietrancosta, A., “Intérêt social et raison d’être considérations sur deux dispositions clés de la loi PACTE amendant le droit commun de sociétés”, *Réalités Industrielles*, Novembre 2019 – Finance, Entreprise et long terme, 2019.
- Recalde Castells, A., “Deberes de fidelidad y exclusión del socio incumplidor en la sociedad civil. Comentario a la STS (Sala 1) de 6 de marzo de 1992”, *La Ley*, 1993.
- Recalde Castells, A., “La Inclusión de Objetivos Públicos en la Gestión de las Sociedades de Capital”, 2022.
- Recalde Castells, A., “La prueba de la discrecionalidad empresarial (business judgement rule)”, en AA.VV. (González Fernández, M.^a.B. y Cohen Benchetrit, A., dirs.; Olmedo Peralta, E. y Galacho Abolafio, A., coords.), *Derecho de Sociedades. Revisando el derecho de sociedades de capital*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018.
- Rescio, G.A., “L’oggetto della Società Benefit”, *Rivista di diritto civile*, núm. 3, 2022.
- Saenz García De Albizu, J.C., *El objeto social en la sociedad anónima*, Editorial Civitas, Madrid, 1990.
- Snaith, I. (Ed.) *Handbook of Co-operatives and Community Benefit Society Law*, Jordan Publishing Limited & Co-operatives UK, Bristol, 2014.

- Stella Richter, M., “Società Benefit e Società non Benefit”, *Rivista Orizzonti del Diritto Commerciale*, núm. 2, 2017.
- Thorelli, R., “Providing Clarity for Standard of Conduct for Directors within Benefit Corporations: Requiring Priority of a Specific Public Benefit”, *Minnesota Law Review*, vol. 101, núm. 4, 2017.
- Urbain-Parleani, I., “La raison d’être des sociétés dans le projet de loi PACTE du 19 juin 2018”, *Revue de Sociétés*, núm. 11, 2018.
- Velasco, J., “Shareholder primacy in Benefit Corporations”, en AA.VV. (Russel, J.H. y Laby, A.B., dirs.), *Fiduciary Obligations in Business*, Cambridge University Press, Cambridge (UK), 2021.

DERECHO FINANCIERO

Capítulo 17

El Derecho Financiero y Tributario ante los retos de la juventud: empleo, emprendimiento y acceso a la vivienda

CARLOS DAVID AGUILAR SEGADO

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Financiero y Tributario

Universidad de Málaga

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO NORMATIVO Y CONTEXTUAL. III. MEDIDAS FISCALES RELACIONADAS CON EL EMPLEO JUVENIL. IV. FISCALIDAD Y EMPRENDIMIENTO JUVENIL. V. POLÍTICAS TRIBUTARIAS DE ACCESO A LA VIVIENDA. VI. LIMITACIONES SISTÉMICAS DEL MODELO ACTUAL. VII. PROPUESTAS DE REFORMA FISCAL. VIII. CONCLUSIONES. IX. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN

La juventud contemporánea afronta un conjunto de desafíos estructurales que trascienden lo coyuntural y que se relacionan estrechamente con el funcionamiento del sistema tributario español. La precariedad laboral, las dificultades de acceso a la vivienda y los obstáculos al emprendimiento no pueden comprenderse sin analizar el papel que desempeñan los instrumentos fiscales en la redistribución de recursos y en la generación de oportunidades.

Conforme al artículo 31 de la Constitución Española, el sistema tributario debe inspirarse en los principios de capacidad económica, igualdad y progresividad, elementos que adquieren especial relevancia cuando se evalúa su impacto sobre colectivos especialmente vulnerables, como la juventud. Estos principios no son meras declaraciones programáticas, sino mandatos jurídicos que condicionan la legitimidad del sistema fiscal y su adecuación a las necesidades sociales.

Este estudio versará en líneas generales sobre los siguientes puntos clave:

1. Juventud y precariedad estructural: La juventud española se enfrenta a tasas de desempleo superiores a la media europea, con una incidencia particular en la temporalidad y en los contratos de corta duración. Este fenómeno limita la capacidad contributiva de los jóvenes y genera un círculo vicioso: ingresos bajos, menor ahorro, dificultad de acceso

a vivienda, retraso en la emancipación y menor emprendimiento. El sistema tributario, lejos de corregir estas desigualdades, en ocasiones las amplifica por la falta de medidas específicas.

2. Fiscalidad como herramienta de política pública: El Derecho Financiero y Tributario no puede concebirse únicamente como un mecanismo recaudatorio. Su función redistributiva y de incentivo económico es crucial para orientar el comportamiento de los agentes sociales. En el caso de la juventud, la fiscalidad debería actuar como palanca de inclusión, favoreciendo la estabilidad laboral, el emprendimiento y el acceso a la vivienda. Sin embargo, la realidad muestra un diseño fragmentado, con medidas dispersas y escasa coordinación interterritorial.

3. Perspectiva intergeneracional: La justicia intergeneracional se ha convertido en un concepto clave en el debate fiscal contemporáneo. Las generaciones jóvenes soportan una carga creciente en términos de deuda pública, sostenibilidad del sistema de pensiones y acceso limitado a beneficios fiscales que en el pasado favorecieron a sus padres. La desaparición de la deducción estatal por adquisición de vivienda habitual es un ejemplo paradigmático de cómo las reformas fiscales han trasladado el esfuerzo financiero hacia los jóvenes.

4. Objetivos del estudio: Este trabajo pretende analizar la interacción entre fiscalidad y juventud desde una perspectiva sistemática, crítica y orientada a la formulación de propuestas de mejora normativas. Se abordarán tres ejes fundamentales:

- a) Empleo juvenil: medidas fiscales y su eficacia real.
- b) Emprendimiento juvenil: incentivos y barreras tributarias.
- c) Acceso a la vivienda: políticas fiscales y desigualdades territoriales.

El análisis se completará con una revisión de las limitaciones sistémicas del modelo actual y con la formulación de propuestas de reforma fiscal que integren la perspectiva de juventud como eje central del diseño de políticas públicas.

II. MARCO NORMATIVO Y CONTEXTUAL

El Derecho Financiero y Tributario español se articula en torno a un entramado

normativo complejo que refleja tanto la estructura descentralizada del Estado como la evolución histórica de la política fiscal. Para comprender cómo incide en la juventud, es necesario analizar las fuentes normativas, la distribución competencial y el contexto socioeconómico en el que se aplican las medidas tributarias.

1. La Constitución Española como marco de referencia: El artículo 31 de la Constitución Española establece los principios rectores del sistema tributario: igualdad, capacidad económica y progresividad. Estos principios no son meras declaraciones, sino mandatos que condicionan la legitimidad del sistema fiscal:

a) Igualdad tributaria: exige que los contribuyentes en situaciones similares soporten cargas fiscales equivalentes.

b) Capacidad económica: impone que la tributación se ajuste a la realidad material de cada contribuyente.

c) Progresividad: busca que quienes tienen mayor capacidad contribuyan proporcionalmente más, garantizando la redistribución.

En el caso de la juventud, estos principios adquieren especial relevancia, pues se trata de un colectivo con menor capacidad económica y mayor vulnerabilidad frente a la precariedad laboral y la exclusión social.

2. Normativa estatal: El núcleo del sistema tributario español se encuentra en las leyes estatales:

a) Ley General Tributaria (LGT), que regula los principios básicos de aplicación de los tributos.

b) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que afecta directamente a los jóvenes trabajadores y emprendedores.

c) Impuesto sobre Sociedades (IS), que regula la fiscalidad de las empresas, incluyendo las de nueva creación.

d) Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), que incide en el consumo juvenil y en las actividades emprendedoras.

Estas normas estatales constituyen el soporte del sistema, pero su aplicación se ve

modulada por las competencias autonómicas y locales.

3. Normativa autonómica: La descentralización fiscal ha generado un mosaico territorial en el que las comunidades autónomas ejercen competencias sobre determinados tributos:

a) IRPF: deducciones autonómicas por alquiler de vivienda, especialmente relevantes para jóvenes en proceso de emancipación.

b) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD): tipos reducidos para jóvenes compradores de vivienda.

c) Tributos propios y cedidos: que varían entre comunidades, generando diferencias sustantivas en la carga fiscal juvenil.

Este escenario plantea interrogantes sobre la igualdad material entre jóvenes de distintas regiones. Por ejemplo, un joven en Madrid puede acceder a deducciones por alquiler más amplias que uno en Andalucía, lo que genera desigualdades en el acceso a beneficios fiscales.

4. Normativa local: Los ayuntamientos también ejercen competencias fiscales a través de las ordenanzas municipales:

a) Bonificaciones en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).

b) Reducciones en tasas municipales (licencias de apertura, actividades económicas).

c) Incentivos para jóvenes emprendedores en determinados sectores.

Aunque de menor impacto que las medidas estatales y autonómicas, estas ordenanzas pueden marcar diferencias significativas en el acceso a oportunidades económicas locales.

5. Contexto socioeconómico: El marco normativo no puede analizarse de forma aislada. La juventud española se enfrenta a un contexto caracterizado por:

a) Elevadas tasas de desempleo juvenil (superiores al 25% en determinados periodos).

b) Precariedad laboral: contratos temporales, bajos salarios y rotación constante.

c) Incremento del precio de la vivienda: que dificulta la emancipación.

d) Burocracia y costes tributarios: que obstaculizan el emprendimiento juvenil.

Este contexto condiciona la eficacia de las medidas fiscales, pues incluso los incentivos existentes se ven neutralizados por las barreras estructurales del mercado laboral y de la vivienda.

6. Comparación europea: El análisis comparado permite identificar buenas prácticas:

a) Francia: ofrece deducciones fiscales específicas para jóvenes trabajadores y ayudas directas al alquiler.

b) Alemania: combina incentivos fiscales con programas de formación dual para facilitar la inserción laboral juvenil.

c) Portugal: ha introducido tipos reducidos en el IRS (el equivalente al IRPF español) para jóvenes en los primeros años de actividad laboral.

d) España, en contraste, presenta un sistema más fragmentado y menos orientado a la juventud como colectivo prioritario.

El sistema tributario español, en su configuración normativa y contextual, muestra una fragmentación territorial y una escasa coherencia redistributiva. Aunque existen medidas orientadas a la juventud, su alcance práctico es limitado y desigual. La falta de coordinación entre niveles administrativos y la ausencia de una estrategia fiscal integral centrada en la juventud constituyen los principales retos del modelo actual.

III. MEDIDAS FISCALES RELACIONADAS CON EL EMPLEO JUVENIL

El empleo juvenil constituye uno de los ámbitos más afectados por las disfunciones del sistema económico español. Las elevadas tasas de temporalidad, la rotación laboral y los bajos salarios reducen significativamente la capacidad contributiva de la juventud, lo que a su vez condiciona su posición en el IRPF y en otros tributos vinculados a la actividad económica. Este capítulo analiza las medidas fiscales existentes, sus limitaciones y posibles alternativas, con especial atención a la comparación europea.

1. La situación del empleo juvenil en España: España presenta históricamente una de las tasas de desempleo juvenil más altas de la Unión Europea. En determinados periodos, el paro juvenil ha superado el 30%, situándose muy por encima de la media comunitaria. A ello se suma:

a) Temporalidad elevada: más del 50% de los contratos firmados por jóvenes son temporales.

b) Rotación laboral: los jóvenes cambian de empleo con frecuencia, lo que dificulta la estabilidad contributiva.

c) Bajos salarios: la media salarial juvenil se sitúa por debajo del umbral de suficiencia económica para acceder a vivienda o emprender.

Este contexto limita la capacidad de los jóvenes para beneficiarse de deducciones fiscales y genera una tributación efectiva más elevada en casos de ingresos irregulares.

2. IRPF y juventud: El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) es el tributo que más afecta directamente a los jóvenes trabajadores.

La estructura progresiva del impuesto penaliza a quienes tienen ingresos irregulares, pues la falta de continuidad laboral provoca que los tramos de retención no se ajusten adecuadamente.

La ausencia de medidas específicas para corregir estas distorsiones genera una tributación efectiva más alta en comparación con trabajadores con ingresos estables.

Las deducciones existentes (por maternidad, discapacidad, etc.) apenas alcanzan a la juventud, lo que refuerza la sensación de exclusión fiscal.

3. Bonificaciones a la contratación indefinida: El sistema fiscal contempla bonificaciones y reducciones en las cotizaciones sociales para incentivar la contratación indefinida de jóvenes.

Estas medidas han tenido un impacto limitado, ya que las empresas tienden a utilizar contratos temporales como fórmula de flexibilidad.

La falta de coordinación con políticas de empleo y formación reduce la eficacia de las bonificaciones.

En muchos casos, las bonificaciones se convierten en un incentivo de corto plazo sin garantizar la estabilidad laboral juvenil.

4. Incentivos fiscales vinculados a la formación: Algunas comunidades autónomas han introducido deducciones fiscales para jóvenes que cursan estudios superiores o formación

profesional vinculada al empleo. Sin embargo:

- a) Su alcance es reducido y depende del territorio.
- b) No existe una política estatal integral que vincule fiscalidad y formación juvenil.
- c) La falta de armonización genera desigualdades entre jóvenes de distintas regiones.

5. Comparación europea: El análisis comparado permite identificar modelos más eficaces:

- a) Alemania: combina incentivos fiscales con el sistema de formación dual, que facilita la inserción laboral juvenil.
- b) Francia: ofrece reducciones fiscales específicas para jóvenes trabajadores en los primeros años de actividad.
- c) Portugal: ha introducido un régimen fiscal especial para jóvenes menores de 26 años, con tipos reducidos en el IRS (el equivalente al IRPF español).
- d) España, en contraste, carece de un enfoque integral y mantiene medidas dispersas con impacto limitado.

6. Crítica al modelo actual: Las medidas fiscales relacionadas con el empleo juvenil presentan varias limitaciones:

- a) Falta de especificidad: no existen deducciones o beneficios diseñados exclusivamente para jóvenes trabajadores.
- b) Impacto limitado de las bonificaciones: las empresas utilizan las bonificaciones como incentivos temporales sin garantizar estabilidad.
- c) Desigualdad territorial: las diferencias autonómicas generan desigualdades sustantivas en el acceso a beneficios fiscales.
- d) Ausencia de coordinación: las medidas fiscales no se integran con políticas de empleo, formación y vivienda.

7. Propuestas de mejora: Para mejorar la eficacia de las medidas fiscales en relación con el empleo juvenil, se proponen:

- a) Introducir deducciones específicas en el IRPF para jóvenes con ingresos irregulares.

b) Diseñar bonificaciones condicionadas a la estabilidad laboral y a la formación continua.

c) Armonizar las deducciones autonómicas para garantizar igualdad material entre jóvenes de distintas regiones.

d) Coordinar las medidas fiscales con políticas de empleo y formación, creando un marco integral de apoyo a la juventud.

El empleo juvenil constituye un ámbito crítico en el que la fiscalidad debería actuar como palanca de inclusión. Sin embargo, las medidas actuales presentan un impacto limitado debido a su falta de especificidad, coordinación y coherencia redistributiva. Una reforma integral que coloque a la juventud en el centro de las políticas fiscales se presenta como una necesidad urgente para garantizar la igualdad de oportunidades.

IV. FISCALIDAD Y EMPRENDIMIENTO JUVENIL

El emprendimiento juvenil constituye uno de los pilares fundamentales para dinamizar la economía y generar innovación en un contexto marcado por la precariedad laboral y las dificultades de acceso a la vivienda. El sistema tributario español ha incorporado diversos incentivos orientados a reducir la carga fiscal de los nuevos emprendedores, pero su eficacia práctica se ve limitada por la complejidad normativa, los costes indirectos de cumplimiento y la falta de coordinación entre niveles administrativos.

1. Incentivos fiscales en el Impuesto sobre Sociedades: El Impuesto sobre Sociedades (IS) contempla un tipo reducido para entidades de nueva creación, que se aplica durante los primeros ejercicios de actividad.

Este incentivo busca aliviar la carga inicial de los emprendedores jóvenes.

Sin embargo, su impacto es limitado, ya que muchas iniciativas juveniles se desarrollan en el ámbito de los autónomos y no en sociedades mercantiles.

Además, los costes indirectos de constitución y gestión de una sociedad (notaría, registro, asesoría) reducen la eficacia del beneficio fiscal.

2. Régimen de estimación objetiva y emprendimiento: El régimen de estimación

objetiva (módulos) en el IRPF permite simplificar la tributación de determinados sectores económicos.

Para jóvenes emprendedores en actividades tradicionales (hostelería, comercio minorista), este régimen puede facilitar el cumplimiento tributario.

Sin embargo, su alcance es limitado en sectores emergentes vinculados a la economía digital, donde los jóvenes concentran gran parte de su actividad.

La falta de adaptación del régimen a nuevas realidades económicas genera una brecha entre el diseño normativo y la práctica empresarial juvenil.

3. Deducciones por inversión en empresas emergentes: La normativa contempla deducciones fiscales para quienes invierten en empresas emergentes, incluyendo las *startups* tecnológicas.

Estas deducciones pueden favorecer la financiación de proyectos juveniles.

No obstante, la complejidad administrativa y la falta de información dificultan su acceso por parte de jóvenes emprendedores.

En muchos casos, los beneficios fiscales se concentran en inversores con mayor capacidad económica, dejando fuera a los propios jóvenes que emprenden.

4. Obstáculos estructurales: El emprendimiento juvenil enfrenta barreras que trascienden lo fiscal:

a) Financiación limitada: acceso restringido al crédito y escasa cultura de capital riesgo en España.

b) Burocracia excesiva: trámites de constitución y licencias que retrasan el inicio de la actividad.

c) Incertidumbre normativa: cambios frecuentes en la legislación tributaria que generan inseguridad jurídica.

d) Costes indirectos: necesidad de asesoría fiscal y contable, que supone un gasto adicional para jóvenes con recursos limitados.

5. Comparación internacional: El análisis comparado muestra modelos más favorables al emprendimiento juvenil:

a) Reino Unido: ofrece exenciones fiscales para startups tecnológicas y programas de apoyo financiero específicos para jóvenes emprendedores.

b) Estonia: ha desarrollado un sistema fiscal digital simplificado, que reduce costes de cumplimiento y favorece la creación de empresas online.

c) Francia: combina incentivos fiscales con programas de incubación y apoyo estatal a proyectos juveniles.

d) España, en contraste, mantiene un sistema más burocrático y menos adaptado a las necesidades de la juventud emprendedora.

6. Crítica al modelo español: Las medidas fiscales orientadas al emprendimiento juvenil presentan varias limitaciones:

a) Falta de adaptación a la economía digital: los incentivos se centran en sectores tradicionales.

b) Complejidad normativa: la dispersión de beneficios fiscales dificulta su comprensión y aplicación.

c) Desigualdad territorial: las comunidades autónomas ofrecen incentivos distintos, generando desigualdades entre jóvenes emprendedores.

d) Escasa coordinación: las medidas fiscales no se integran con políticas de financiación, formación y apoyo empresarial.

7. Propuestas de mejora: Para fortalecer el emprendimiento juvenil desde la perspectiva fiscal, se proponen:

a) Simplificar los trámites de constitución y gestión empresarial mediante plataformas digitales.

b) Ampliar los incentivos fiscales a sectores emergentes vinculados a la economía digital y verde.

d) Diseñar deducciones específicas para jóvenes emprendedores autónomos.

e) Coordinar las medidas fiscales con programas de financiación pública y privada.

f) Armonizar los incentivos autonómicos para garantizar igualdad material entre jóvenes de distintas regiones.

El sistema tributario español ofrece instrumentos para apoyar el emprendimiento juvenil, pero su eficacia práctica es limitada por la burocracia, la complejidad normativa y la falta de coordinación. Una reforma integral que simplifique el marco fiscal y lo adapte a las nuevas realidades económicas se presenta como condición indispensable para que la juventud pueda desarrollar su potencial emprendedor.

V. POLÍTICAS TRIBUTARIAS DE ACCESO A LA VIVIENDA

El acceso a la vivienda constituye uno de los principales retos para la juventud española. La fiscalidad desempeña un papel decisivo en este ámbito, tanto por los incentivos que puede ofrecer como por las barreras que puede generar. La desaparición de la deducción estatal por adquisición de vivienda habitual, la fragmentación autonómica en las deducciones por alquiler y la limitada eficacia de los tipos reducidos en el ITPAJD han configurado un escenario complejo que condiciona la emancipación juvenil.

1. La vivienda como derecho y como factor económico: La Constitución Española reconoce en su artículo 47 el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Sin embargo, este mandato se enfrenta a la realidad de un mercado inmobiliario caracterizado por:

- a) El incremento sostenido de los precios de compra y alquiler, especialmente en grandes ciudades.
- b) Escasez de vivienda pública en alquiler, que limita las alternativas para jóvenes con bajos ingresos.
- c) Dependencia del mercado privado, donde los precios superan con frecuencia la capacidad económica juvenil.
- d) La fiscalidad debería actuar como instrumento de corrección de estas desigualdades, pero su diseño actual presenta importantes limitaciones.

2. Deducciones autonómicas por alquiler: Las comunidades autónomas han desarrollado deducciones en el IRPF para jóvenes que alquilan vivienda.

Estas deducciones representan un alivio económico, pero su alcance depende del territorio.

En comunidades como Madrid o Cataluña, las deducciones son más amplias, mientras que en otras regiones su impacto es reducido.

La falta de armonización genera desigualdades sustantivas: un joven en una comunidad con deducciones generosas puede emanciparse antes que otro en una región con beneficios limitados.

Este mosaico territorial plantea interrogantes sobre la igualdad material entre jóvenes de distintas regiones.

3. Tipos reducidos en el ITPAJD: El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) contempla tipos reducidos para jóvenes compradores de vivienda.

Estos beneficios fiscales buscan facilitar el acceso a la propiedad.

Sin embargo, su eficacia es limitada debido al incremento generalizado de los precios de la vivienda.

El ahorro fiscal derivado del tipo reducido resulta insuficiente frente al esfuerzo financiero que supone la compra de vivienda en el mercado actual.

4. Supresión de la deducción estatal por vivienda habitual: Hasta 2013, el sistema tributario español contemplaba una deducción estatal por adquisición de vivienda habitual.

Su supresión ha acentuado la brecha intergeneracional, pues las generaciones anteriores pudieron beneficiarse de este incentivo.

Los jóvenes actuales deben afrontar la compra de vivienda sin apoyo fiscal estatal, lo que incrementa la desigualdad entre generaciones.

Este cambio normativo ha trasladado el peso del esfuerzo financiero hacia la juventud, reforzando la percepción de injusticia fiscal.

5. Comparación europea: El análisis comparado muestra modelos más favorables:

a) Francia: ofrece ayudas directas al alquiler y deducciones fiscales específicas para jóvenes.

b) Alemania: combina políticas fiscales con un amplio parque de vivienda pública en

alquiler.

c) Países Bajos: han desarrollado programas de subsidios al alquiler vinculados a la renta juvenil.

d) España, en contraste, mantiene un sistema más fragmentado y menos orientado a garantizar la igualdad de acceso a la vivienda para la juventud.

6. Crítica al modelo español: Las políticas tributarias de acceso a la vivienda presentan varias limitaciones:

a) Fragmentación territorial: las diferencias autonómicas generan desigualdades sustantivas.

b) Impacto limitado de los tipos reducidos: insuficientes frente al incremento de precios.

c) Supresión de la deducción estatal: ha acentuado la brecha intergeneracional.

d) Escasa coordinación con políticas de vivienda pública: la fiscalidad actúa de forma aislada, sin integrarse en una estrategia integral de acceso a la vivienda.

7. Propuestas de mejora: Para mejorar la eficacia de las políticas fiscales en relación con el acceso a la vivienda juvenil, se proponen:

a) Armonizar las deducciones autonómicas por alquiler para garantizar igualdad material.

b) Reintroducir una deducción estatal por adquisición de vivienda habitual, adaptada a la realidad económica actual.

c) Incrementar los beneficios fiscales vinculados a la vivienda pública en alquiler.

d) Coordinar las medidas fiscales con políticas de vivienda pública y programas de subsidios.

El acceso a la vivienda es el ámbito donde la interacción entre juventud y fiscalidad se hace más evidente. Aunque existen instrumentos fiscales orientados a aliviar la carga económica de la emancipación juvenil, su alcance práctico es limitado y desigual. Una reforma integral que coloque a la juventud en el centro de las políticas fiscales y de vivienda se presenta como condición indispensable para garantizar la igualdad de

oportunidades.

VI. LIMITACIONES SISTÉMICAS DEL MODELO ACTUAL

El sistema tributario español, en su interacción con la juventud, presenta una serie de limitaciones estructurales que impiden que las medidas fiscales alcancen plenamente sus objetivos redistributivos y de incentivo económico. Estas limitaciones pueden agruparse en tres dimensiones fundamentales: territorial, progresiva y redistributiva.

1. Fragmentación territorial: La descentralización fiscal ha generado un mosaico normativo en el que las comunidades autónomas ejercen competencias sobre determinados tributos, como el IRPF y el ITPAJD:

a) Desigualdad material: un joven residente en Madrid puede acceder a deducciones por alquiler más amplias que uno en Andalucía, lo que genera desigualdades sustantivas en el acceso a beneficios fiscales.

b) Falta de armonización: la ausencia de criterios comunes provoca que las políticas fiscales orientadas a la juventud dependan del territorio, en lugar de constituir un derecho homogéneo.

c) Impacto en la movilidad: los jóvenes que se trasladan por motivos laborales o académicos se enfrentan a cambios en su situación fiscal, lo que añade incertidumbre y complejidad.

La fragmentación territorial dificulta la igualdad de oportunidades y refuerza las desigualdades interregionales.

2. Limitada progresividad: El principio de progresividad, recogido en el artículo 31 de la Constitución Española, se aplica de forma insuficiente en relación con la juventud:

a) Ingresos irregulares: los jóvenes con contratos temporales o salarios bajos soportan una tributación efectiva más elevada debido a la estructura progresiva del IRPF.

b) Beneficios fiscales concentrados: las deducciones y reducciones existentes benefician principalmente a colectivos con mayor capacidad económica, dejando fuera a gran parte de la juventud.

c) Escasa adaptación a la realidad juvenil: el sistema no contempla medidas específicas para corregir las distorsiones derivadas de la precariedad laboral y la falta de continuidad en los ingresos.

La limitada progresividad reduce la capacidad del sistema para compensar las desigualdades estructurales que afectan a la juventud.

3. Débil coherencia redistributiva: La redistribución de recursos constituye una de las funciones esenciales del sistema tributario. Sin embargo, en relación con la juventud, esta función se ve debilitada por la falta de coherencia entre políticas de gasto y medidas fiscales:

a) Desconexión entre gasto público y fiscalidad: las políticas de empleo, vivienda y emprendimiento no se coordinan con los incentivos fiscales, lo que reduce su eficacia global.

b) Ausencia de perspectiva intergeneracional: las reformas fiscales no incorporan criterios de justicia intergeneracional, trasladando cargas desproporcionadas a las generaciones jóvenes.

c) Impacto limitado en la igualdad de oportunidades: la falta de coherencia redistributiva impide que el sistema fiscal actúe como palanca de inclusión para la juventud.

4. Comparación internacional: Otros países europeos han desarrollado modelos más coherentes:

a) Alemania: combina incentivos fiscales con políticas de formación y empleo juvenil, garantizando coherencia redistributiva.

b) Francia: integra las deducciones fiscales con programas de vivienda pública y subsidios al alquiler.

c) Los países nórdicos como Suecia, Noruega, Finlandia e Islandia: aplican un enfoque integral que coordina fiscalidad, gasto público y políticas sociales en beneficio de la juventud.

España, en contraste, mantiene un sistema fragmentado y poco adaptado a las necesidades juveniles.

Las limitaciones sistémicas del modelo fiscal español se agrupan en tres dimensiones: territorial, progresiva y redistributiva. La fragmentación normativa, la escasa adaptación a la realidad juvenil y la falta de coherencia entre gasto público y fiscalidad obstaculizan la eficacia del sistema. Superar estas limitaciones exige una revisión sólida y coordinada del marco fiscal, que incorpore la perspectiva de juventud como eje fundamental del diseño de políticas públicas.

VII. PROPUESTAS DE REFORMA FISCAL

El análisis realizado en los capítulos anteriores pone de manifiesto que el sistema tributario español, en su interacción con la juventud, presenta limitaciones estructurales que reducen su eficacia redistributiva y su capacidad de generar oportunidades. Para consolidar un modelo fiscal que responda a los retos de la juventud, resulta imprescindible diseñar una agenda de reformas que incorpore la perspectiva juvenil como eje central del diseño normativo.

1. Armonización parcial de deducciones autonómicas: La fragmentación territorial constituye uno de los principales obstáculos para la igualdad material entre jóvenes de distintas regiones:

a) Propuesta: establecer un marco estatal de armonización parcial que garantice un mínimo común de deducciones por alquiler y tipos reducidos en el ITPAJD.

b) Objetivo: evitar desigualdades sustantivas en el acceso a beneficios fiscales.

c) Impacto esperado: mayor equidad interterritorial y reducción de la incertidumbre para jóvenes que se trasladan por motivos laborales o académicos.

2. Revisión de incentivos fiscales para el empleo juvenil: Las medidas actuales presentan un impacto limitado debido a su falta de especificidad y coordinación:

a) Propuesta: introducir deducciones específicas en el IRPF para jóvenes con ingresos irregulares, que corrijan las distorsiones derivadas de la temporalidad laboral.

b) Propuesta complementaria: rediseñar las bonificaciones a la contratación indefinida, condicionándolas a la estabilidad laboral y a la formación continua.

c) Objetivo: incentivar la creación de empleo estable y mejorar la capacidad contributiva de la juventud.

3. Fortalecimiento de la progresividad: La limitada progresividad del sistema reduce su capacidad para compensar desigualdades estructurales:

a) Propuesta: rediseñar los beneficios fiscales condicionados, de forma que se orienten preferentemente a colectivos vulnerables como la juventud.

b) Propuesta complementaria: introducir tramos específicos en el IRPF para jóvenes trabajadores con ingresos bajos, garantizando una tributación más justa.

c) Objetivo: reforzar la función redistributiva del sistema tributario y garantizar la igualdad de oportunidades.

4. Coordinación entre gasto público e incentivos tributarios: La falta de coherencia redistributiva constituye una de las principales limitaciones del modelo actual:

a) Propuesta: coordinar las medidas fiscales con políticas de empleo, vivienda y emprendimiento, creando un marco integral de apoyo a la juventud.

b) Ejemplo: vincular las deducciones por alquiler con programas de vivienda pública, o las bonificaciones a la contratación con programas de formación dual.

c) Objetivo: incrementar la eficacia global del sistema y garantizar que la fiscalidad actúe como palanca de inclusión.

5. Incorporación de la perspectiva de justicia intergeneracional: Las reformas fiscales deben incorporar criterios de justicia intergeneracional para evitar que las generaciones futuras soporten una carga desproporcionada:

a) Propuesta: evaluar el impacto intergeneracional de cada reforma fiscal, garantizando que la juventud no quede excluida de beneficios que en el pasado favorecieron a otras generaciones.

b) Ejemplo: reintroducir una deducción estatal por adquisición de vivienda habitual, adaptada a la realidad económica actual.

c) Objetivo: garantizar la equidad entre generaciones y reforzar la legitimidad del sistema tributario.

6. Comparación internacional como referencia: La experiencia de otros países europeos ofrece modelos útiles:

- a) Alemania: coordinación entre fiscalidad y formación dual.
- b) Francia: deducciones específicas para jóvenes trabajadores y ayudas directas al alquiler.
- c) Países nórdicos: enfoque integral que combina fiscalidad, gasto público y políticas sociales.
- d) España puede inspirarse en estos modelos para diseñar reformas que integren la perspectiva juvenil en el sistema tributario.

Las propuestas de reforma fiscal presentadas buscan superar las limitaciones estructurales del modelo actual y consolidar un sistema tributario más justo, progresivo y coherente. La armonización parcial de deducciones autonómicas, la revisión de incentivos fiscales, el fortalecimiento de la progresividad, la coordinación entre gasto público e incentivos tributarios y la incorporación de la perspectiva intergeneracional constituyen los pilares de una agenda de reformas orientada a la juventud.

VIII. CONCLUSIONES

El análisis realizado a lo largo de este trabajo permite extraer una serie de conclusiones fundamentales sobre la interacción entre el Derecho Financiero y Tributario y los retos que afronta la juventud en España:

1ª.- Impacto significativo del sistema tributario en la juventud: El sistema fiscal español influye de manera directa en las oportunidades económicas de los jóvenes:

- a) En el ámbito del empleo, la falta de medidas específicas y la estructura progresiva del IRPF penalizan a quienes tienen ingresos irregulares.
- b) En el emprendimiento, los incentivos fiscales existentes se ven neutralizados por la burocracia, la complejidad normativa y la falta de coordinación.
- c) En el acceso a la vivienda, la fragmentación autonómica y la supresión de la deducción estatal han acentuado la brecha intergeneracional.

2ª.- Limitaciones estructurales del modelo actual: Las limitaciones del sistema fiscal se agrupan en tres dimensiones:

a) Territorial: la descentralización genera desigualdades sustantivas entre jóvenes de distintas comunidades autónomas.

b) Progresiva: la escasa adaptación del sistema a la realidad juvenil reduce su capacidad redistributiva.

c) Redistributiva: la falta de coherencia entre gasto público e incentivos fiscales limita la eficacia global del sistema.

3ª.- Necesidad de una reforma integral: El sistema tributario español requiere una reforma integral que coloque a la juventud en el centro de las políticas públicas:

a) Armonización parcial de deducciones autonómicas para garantizar igualdad material.

b) Revisión de incentivos fiscales para adaptarlos a las nuevas realidades laborales y emprendedoras.

c) Fortalecimiento de la progresividad mediante beneficios condicionados orientados a colectivos vulnerables.

d) Coordinación entre gasto público e incentivos tributarios, creando un marco integral de apoyo a la juventud.

e) Incorporación de la perspectiva intergeneracional, garantizando que las generaciones futuras no soporten cargas fiscales desproporcionadas.

4ª.- Perspectiva de futuro: La juventud constituye un colectivo estratégico para el desarrollo económico y social del país. Un sistema tributario que ignore sus necesidades corre el riesgo de perpetuar desigualdades y limitar el potencial de innovación y crecimiento. Por el contrario, una fiscalidad orientada a la juventud puede convertirse en una palanca de inclusión, cohesión social y dinamización económica.

La reforma fiscal no debe concebirse únicamente como un ajuste técnico, sino como un proyecto político y social que incorpore la voz de la juventud en el diseño de las políticas públicas. Solo así será posible garantizar un sistema tributario justo, progresivo y coherente, capaz de responder a los retos del presente y del futuro.

IX. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Banda Macías, M., *La fiscalidad del emprendimiento*, Colegio Universitario de Estudios Financieros, Madrid, 2019. Disponible el 23 de noviembre de 2025 en https://biblioteca.cunef.edu/files/documentos/TFG_GDOBLE_D_2020-3.pdf.

Cubero Truyo, A.; Toribio Bernárdez, L.; Reyes Rascón, J. D. (Dir.), *La necesaria atención a la conciencia fiscal de la juventud en el Derecho Financiero y Tributario*, Aranzadi, Pamplona, 2025.

Herrera Molina, P.M. (Coord.), *Manual de Derecho Tributario*, Dykinson, Madrid, 2024.

Martín Queralt, J.B.; Lozano Serrano, C.; Tejerizo López, J.M.; Casado Ollero, G.; Orón Moratal, G., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, 2025.

Rodríguez Jiménez, L., “La juventud como colectivo en el Sistema Tributario Español: análisis de los impuestos y el principio de capacidad económica en España y Extremadura”, *Cuadernos de Investigación en Juventud*, núm. 4, 2018.

ORGANIZACIÓN DE EMPRESAS Y MARKETING

Capítulo 18

Gestión de la desinformación de la juventud en la Unión Europea

MERCEDES BRYAN RODRÍGUEZ

Investigadora del Grupo de Investigación SEJ-603

Universidad de Málaga

MERCEDES RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ

Profesora Titular del Departamento Organización de Empresas

Universidad de Málaga

BERNARDO GÓMEZ CALDERÓN

Profesor Titular del Departamento de Periodismo

Universidad de Málaga

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. POSICIONAMIENTO DE LA JUVENTUD ANTE LAS FAKE NEWS. 1. Definición de fake news: características, tipología y funciones. 2. Canales de difusión de las Fake News: Las redes sociales. 2.1. *Jóvenes y redes sociales*. 3. Los jóvenes ante las Fake News. III. PROPUESTA METODOLÓGICA. IV. RESULTADOS. 1. El marco comunitario de lucha contra la desinformación en la Unión Europea. 1.1. *Iniciativas emprendidas durante el sexenio 2015-2021*. 1.2. *Iniciativas emprendidas durante el período 2022-2023*. 2. Marco de acción contra la desinformación en los países miembros de la Unión Europea. 2.1. *Alemania*. 2.2. *Austria*. 2.3. *Bélgica*. 2.4. *Bulgaria*. 2.5. *Chipre*. 2.6. *Croacia*. 2.7. *Dinamarca*. 2.8. *Eslovaquia*. 2.9. *Eslovenia*. 2.10. *España*. 2.11. *Estonia*. 2.12. *Finlandia*. 2.13. *Francia*. 2.14. *Grecia*. 2.15. *Hungría*. 2.16. *Irlanda*. 2.17. *Italia*. 2.18. *Letonia*. 2.19. *Lituania*. 2.20. *Luxemburgo*. 2.21. *Malta*. 2.22. *Países Bajos*. 2.23. *Polonia*. 2.24. *Portugal*. 2.25. *República Checa*. 2.26. *Rumanía*. 2.27. *Suecia*. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación nace con los objetivos de analizar la política comunitaria de lucha contra la desinformación en la Unión Europea (UE) y explorar la manera en que estas directrices se trasladan a los Estados miembros, con especial atención a las estrategias que afectan a la población más joven (15-24 años) en el momento actual.

En línea con lo estudiado por Gómez-Calderón, Córdoba-Cabús y Méndez-Nieto¹, la desinformación y las noticias falsas se conciben ya como un fenómeno global que condiciona de manera considerable los flujos informativos mundiales y, por ende, también limita el ejercicio de la profesión periodística en sí. En este escenario, los jóvenes constituyen uno de los principales colectivos afectados por este fenómeno, pues ellos son el grupo de edad que acude en mayor medida a las redes sociales para informarse, plataformas en las que proliferan fake news de cualquier tipología, cada una con un fin determinado².

Ya en 2015 la Unión Europea decide abordar el fenómeno de la desinformación en una primera advertencia del Consejo Europeo a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en aquel momento, Federica Mogherini, en la que se instaba a desarrollar un “plan de acción sobre comunicación estratégica”, alentada, sobre todo, por los bulos e información errónea que se producía en aquellos momentos por la anexión rusa de Crimea y el inicio de la guerra del Donbás. Desde entonces, la Unión ha venido elaborando sucesivos documentos que buscan detener la difusión de fake news en el entorno europeo y que, como mínimo, fijan un punto de partida a partir del cual los Estados miembros pueden actuar. No obstante, aún es diversa y heterogénea la normativa aprobada a nivel nacional para contrarrestar la desinformación y, en cualquier caso, el conjunto de países que conforman la Unión aún adolecen de una falta de estrategia común —a excepción de las directrices aprobadas a nivel europeo, algunas de las cuales presenten carácter autorregulador— para abordarla.

Por tanto, detectar las herramientas presentes a escala nacional en cada uno de los Estados miembros permitirá no solo conocer cómo se está adaptando el entorno europeo a la proliferación de fake news que amenazan con socavar su estabilidad nacional, sino que también abre una puerta de entrada para la mejora de los instrumentos presentes en

¹ Gómez-Calderón, B., Córdoba-Cabús, A. y Méndez-Nieto, A., “Jóvenes y fake news. Un análisis sociodemográfico aplicado al caso andaluz, I/C”, *Revista Científica de Comunicación e Información*, núm. 17, 2020, págs. 481-504

² Pérez-Escoda, A., Barón-Dulce, G. y Rubio-Romero, J., “Mapeo del consumo de medios en los jóvenes: redes sociales, fake news y confianza en tiempos de pandemia”, *Index.Comunicación*, vol. 11, núm. 2, 2021, págs. 187-208; Sveningsson, M., “It’s only a pastime, really: Young people’s experiences of social media as a source of news about public affairs”, *Social Media + Society*, vol. 1, núm. 2, 2015, págs. 1-11.

España y en el resto de los países para su detección, análisis y retirada efectiva, como ya hacen Alemania, Austria o Francia.

II. POSICIONAMIENTO DE LA JUVENTUD ANTE LAS *FAKE NEWS*

1. Definición de fake news: características, tipología y funciones

La literatura científica dedicada al estudio de las fake news es extensa y prolija. La investigación contemporánea acerca del fenómeno de la desinformación ha experimentado un raudo avance especialmente a partir del año 2016, cuando las noticias falsas que favorecían a Donald Trump se difundieron por la red social Facebook durante las elecciones presidenciales entre el expresidente Trump y Hillary Clinton³. Paralelamente, en junio de 2016 se producía en Europa otro acontecimiento que se convertiría en caldo de cultivo perfecto para la proliferación de fake news entre la ciudadanía: el referéndum sobre la salida del Reino Unido de la Unión Europea⁴. Este hecho, unido a la rápida proliferación de este tipo de contenidos a través de las redes sociales⁵, llevó a la Comisión Europea a elaborar un Código de Buenas Prácticas en materia de desinformación —entre otros instrumentos— cuya segunda versión fue aprobada en junio de 2022⁶.

En España, las publicaciones sobre desinformación se producen de manera más acusada en 2018, momento en el que las revistas Profesional de la información e Hipertext.net comienzan a elaborar los primeros monográficos dedicados específicamente a esta materia. Desde entonces, el número de trabajos enfocados en

³ Bakir, V. y McStay, A., “Fake news and the economy of emotions: Problems, causes, solutions”, *Digital Journalism*, vol. 6, núm. 2, 2018, págs. 154-175; Gelfert, A., “Fake news: a definition”, *Informal Logic*, vol. 38, núm. 1, 2018, págs. 84-117.

⁴ Bastos, M.T. y Mercea, D., “The Brexit botnet and user-generated hyperpartisan news”, *Social Science Computer Review*, vol. 37, núm. 1, 2017, págs. 38-54; Tuñón, J., Oleart, Á. y Bouza, L., “Actores Europeos y Desinformación: la disputa entre el factchecking, las agendas alternativas y la geopolítica”, *Revista de Comunicación*, vol. 18, núm. 2, 2019, págs. 245-260.

⁵ Chen, S., Xiao, L. y Kumar, A., “Spread of misinformation on social media: What contributes to it and how to combat it”, *Computers in Human Behavior*, núm. 141, 2023.

⁶ Comisión Europea, *El Código de buenas prácticas en materia de desinformación de 2022*, 2023.

analizar esta problemática se ha incrementado paulatinamente, sobre todo durante el trienio 2019-2021⁷.

A pesar de que entre algunos académicos⁸, existe cierto rechazo hacia el uso de la expresión fake news por su carácter polisémico y su fuerte connotación política —en estos casos, según estos autores, debería hablarse de “manipulación informativa”, “desorden informativo” o “información falsa”—, Baptista y Gradim⁹ proponen una única definición del término basada en el análisis cualitativo de la literatura científica publicada en torno a esta cuestión entre 2016 y 2020 en las bases de datos Web of Science y Scopus. Así, estos investigadores conciben las fake news como un tipo de desinformación producida únicamente en el entorno digital que contiene afirmaciones engañosas o falsas que pueden o no estar asociadas con hechos reales. Además, según estos autores, las noticias falsas se crean con la intención de engañar o manipular a un público concreto o imaginario, mediante la introducción de una estructura y formato determinados: un título y una imagen, seguidos por el contenido. Estas informaciones buscan, por último, atraer la atención del lector con el fin de obtener más clics o shares y, por tanto, mayores ingresos publicitarios o réditos políticos.

Tandoc, Wei Lim y Ling¹⁰, en su definición de fake news, elaboran una primera clasificación de seis tipos de noticias falsas: sátira de noticias, parodia de noticias, fabricación de noticias, manipulación de fotografías, noticias falsas en la publicidad y propaganda. Se trata de una clasificación que es compartida, en parte, por Wardle¹¹, para quien cualquier tipo de desorden informativo debe incluirse en alguna de las siguientes siete categorías: la sátira y la parodia, la falsa conexión, el contenido engañoso, el falso

⁷ García-Marín, D. y Salvat-Martinrey, G., “Tendencias en la producción científica sobre desinformación en España”, *Revisión sistematizada de la literatura (2016-2021)*, *AdComunica*, núm. 23, 2022, págs. 23-50.

⁸ Sun, L., Rao, Y., Wu, L., Zhang, X., Lan, Y. y Nazir, A., “Fighting false information from propagation process: A survey”, *ACM Computing Surveys*, vol. 55, núm. 10, 2023, págs. 1-38; Vázquez, M.A., “Neuroinformación: hacia un cambio epistémico en el análisis de las manipulaciones informativas, IC”, *Revista Científica de Información y Comunicación*, núm. 14, 2017, págs. 55-74; Wardle, C., “The need for smarter definitions and practical, timely empirical research on information disorder”, *Digital Journalism*, vol. 6, núm. 8, 2018, págs. 951-963.

⁹ Baptista, J.P. y Gradim, A., “A working definition of fake news”, *Encyclopedia*, núm. 2, 2022, págs. 632-645.

¹⁰ Tandoc, E., Wei Lim, Z. y Ling, R., “Defining Fake News”, *Digital Journalism*, vol. 6, núm. 2, 2018, págs. 137-153.

¹¹ Wardle, C., “The need for smarter definitions and practical...”, op. cit.

contexto, el contenido impostado, el contenido manipulado y el contenido fabricado. Salaverría et al.¹² identifican, en cambio, cuatro tipos de bulos a partir del estudio de las fake news difundidas durante la pandemia de covid-19 en España: las bromas, las exageraciones, las descontextualizaciones y los engaños.

Tabla 1: Tipología de desórdenes informativos según Wardle

Sátira y Parodia	Falsa conexión	Contenido engañoso	Falso contexto	Contenido impostado	Contenido manipulado	Contenido fabricado
A pesar de que no busca causar daño, sí tiene potencial para engañar. Según Wardle (2018), se puede difundir desinformación en forma de sátira o parodia para evitar la verificación de los hechos.	Una falsa conexión hace referencia a aquellos titulares, imágenes o pies de foto que no se corresponden con el contenido del artículo (por ejemplo, los titulares clickbait).	Cualquier tipo de información sesgada, por ejemplo, al elegir el encuadre determina de una fotografía o una cita específica que no aporta más información de contexto.	Se produce cuando el contenido verídico se difunde acompañado de información de contexto falsa, engañando así a la audiencia.	Esta práctica se da cuando aparecen las firmas de los periodistas junto a artículos que no han sido redactados. Lo mismo puede ocurrir con los logotipos de organizaciones, cuando se emplean en fotografías o vídeos que	Contenido que se adultera con la intención de engañar. Se produce sobre todo cuando se unen imágenes que han sido realizadas por separado.	De tipo textual o visual, se origina al crear contenido totalmente falso desde el principio, con el fin de engañar y hacer daño.

¹² Salaverría, R., Buslón, N., López-Pan, F., León, B., López-Goñi, I. y Erviti, M. C., “Desinformación en tiempos de pandemia: tipología de los bulos sobre la Covid-19”, *El Profesional de la Información*, vol. 29, núm. 3, 2020, págs. 1-15.

				no han creado.		

Fuente: Elaboración propia a partir de Wardle¹³.

Cabe destacar que, al margen de la definición y tipologías de fake news mencionadas anteriormente, conviene considerar el amplio abanico de formatos en que es posible englobar este término, según establece Wardle:

- a) Páginas web creadas para difundir deliberadamente desinformación.
- b) Mensajes falsos o inexactos publicados en redes sociales, en foros y en tablones de anuncios, tales como Facebook, Twitter o Reddit.
- c) Cualquier tipo de información falsa compartida en aplicaciones de mensajería instantánea como WhatsApp, Facebook, Messenger, Telegram o Discord.
- d) Publicaciones visuales en redes sociales y en aplicaciones de mensajería (como Instagram, YouTube o Pinterest). En este apartado se incluyen fotografías, vídeos, memes e infografías que incluyan datos manipulados intencionadamente.
- e) Resultados de búsqueda falsos en forma de texto, imagen o vídeo en plataformas como Google, Bing o YouTube.
- f) Comentarios falsos publicados en páginas web de opiniones de consumidores (por ejemplo, en Amazon o TripAdvisor).
- g) Eventos creados en línea, por ejemplo, a través de la página de eventos de Facebook. Estos actos, según advierte O'Sullivan —citado en Wardle— se crean premeditadamente para animar a protestar a los partidarios de una posición específica en un tema controvertido.

Indagando en las razones que llevan a determinados portales web a generar noticias falsas, Allcott y Gentzkow plantean dos motivaciones principales: la económica y la ideológica. La causa económica se asienta sobre la base de que las noticias que se vuelven virales en las redes sociales generan ingresos publicitarios en función de la cantidad de

¹³ Wardle, C., “The need for smarter definitions and practical...”, op. cit.

visualizaciones que logren alcanzar; el motivo ideológico lleva a difundir noticias falsas para favorecer a candidatos políticos que son afines a las creencias de quienes dirigen las páginas creadoras de fake news.

Es el móvil ideológico el que además induce a los usuarios a compartir noticias — aunque sean falsas o inexactas— con las que comulgan en términos políticos¹⁴. En este sentido, Bakir y McStay¹⁵ sugieren que detrás de la rápida transmisión de las noticias falsas entre los usuarios en línea se puede encontrar lo que ellos denominan la “economía de las emociones”: estas noticias se aprovechan de las emociones para generar atención y mayor número de visualizaciones, lo que se traduce en más ingresos publicitarios. Asimismo, entre las razones que llevan a algunas personas a difundir fake news en la red se encuentra el “sentimiento de compañerismo” en línea, o lo que es lo mismo, las noticias falsas suscitan un cierto vínculo emocional o de pertenencia a un grupo entre quienes comparten esta información, lo que a su vez origina cámaras de eco o burbujas informativas que no hacen más que dificultar el acceso a otras realidades¹⁶. A este respecto, Ardèvol-Abreu, Delponti y Rodríguez-Wangüemert¹⁷ ponen de manifiesto algunos de los motivos que llevan a compartir fake news deliberadamente en la red:

Para informar al resto de usuarios de que la noticia es falsa. Con relación a este aspecto, cabe destacar que esta acción “podría tener el efecto contrario al deseado porque los algoritmos de las redes sociales pueden interpretar esta interacción como una señal de interés y dar prioridad al contenido en el feed de noticias”¹⁸.

Por la dificultad del usuario para distinguir claramente las opiniones de los hechos en temas políticos y de interés público. En este sentido, algunos usuarios opinan que el derecho a la libertad de expresión debe permitirles compartir cualquier tipo de contenido, aunque conozcan de su inexactitud o falsedad.

¹⁴ Baptista, J. P., Rodrigues, E., Gradim, A. y Piñeiro-Naval, V., “Partidismo: ¿el verdadero aliado de las fake news? Un análisis comparativo del efecto sobre la creencia y la divulgación”, *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 79, 2021, págs. 23-47.

¹⁵ Bakir, V. y McStay, A., “Fake news and the economy of emotions...”, op. cit.

¹⁶ Del Fresno-García, M., “Desórdenes informativos: Sobreexpuestos e infrainformados en la era de la posverdad”, *El Profesional de la Información*, vol. 28, núm. 3, 2019, págs. 1-11.

¹⁷ Ardèvol-Abreu, A., Delponti, P. y Rodríguez-Wangüemert, C., “¿Compartir noticias falsas intencionada o inadvertidamente? Advertencias de verificación de hechos e interacción de los usuarios con los contenidos de las redes sociales”, *Profesional de la información*, vol. 29, núm. 5, 2020, págs. 1-24.

¹⁸ Ardèvol-Abreu, A., Delponti, P. y Rodríguez-Wangüemert, C., “¿Compartir...”, op. cit. pág. 18.

Por la conformidad con la manera en que se presentan los hechos o la historia. Cuando las noticias falsas no aparecen como tales sino como “opiniones”, algunos usuarios sostienen que nunca deberían censurarse, independientemente de si los juicios vertidos son correctos o no.

En términos sociales, la desinformación se concibe ya como “una de las mayores preocupaciones de los países democráticos”¹⁹, en tanto que afecta a la estabilidad de las democracias y a la libertad de las personas. Según el Eurobarómetro realizado por la Comisión Europea en febrero de 2022²⁰, el 81 % de los ciudadanos españoles recibe a menudo noticias que, en su opinión, ofrecen una imagen alterada de la realidad o que incluso consideran falsas. En la misma línea de lo anterior, el 82 % de los españoles y el 81% de los europeos opinan que este fenómeno constituye un problema no solo para sus respectivos países, sino para la democracia en general. Es por ello por lo que la Unión Europea ha venido elaborando sucesivos códigos, entre otras acciones, que buscan contener la difusión de desinformación en línea. Algunas de las medidas puestas en práctica en el último código presentado en junio de 2022 engloban la disminución de los ingresos por publicidad para los creadores de fake news, la transparencia de la publicidad política y la creación de un Centro de Transparencia, accesible a todos los ciudadanos, que permitirá una “visión general fácil de la aplicación de las medidas del Código, proporcionando transparencia y actualizaciones periódicas de los datos pertinentes”²¹.

2. Canales de difusión de las Fake News: Las redes sociales

La propia definición de fake news acota el término a aquellas noticias generadas y difundidas en el entorno online²² y es precisamente en este contexto en el que cobran relevancia las redes sociales como principal canal de difusión de noticias falsas²³. Según

¹⁹ Gobierno de España, *La lucha contra la desinformación*, 2023, pág. 1.

²⁰ Comisión Europea, *Eurobarómetro Standard 96. Opinión pública en la Unión Europea*, 2022.

²¹ Comisión Europea, *El Código de buenas prácticas en materia...*?, op. cit. pág. 1.

²² Baptista, J.P. y Gradim, A., “A working definition of fake news...”, op. cit.

²³ Aoun, K., Dabbous, A. y Tarhini, A., “An empirical approach to understanding users’ fake news identification on social media”, *Online Information Review*, vol. 45, núm. 6, 2021, págs. 1 080-1.096; Blanco-Herrero, D., Amores, J. y Sánchez-Holgado, P., “Citizen perceptions of fake news in Spain: Socioeconomic, demographic, and ideological differences”, *Publications*, vol. 9, núm. 3, 2021, págs. 1-13; Talwar, S., Dhir, A., Singh, D., Virk, G. S. y Salo, J., “Sharing of fake news on social media: Application of the honeycomb framework and the third-person effect hypothesis”, *Journal of Retailing and Consumer*

ha dado a conocer el Digital News Report elaborado por la Universidad de Navarra y el Instituto Reuters en 2022, las redes sociales ya constituyen la fuente de noticias principal para el 60 % de los usuarios españoles de hasta 44 años, y en el grupo de edad de entre 18 a 34 años, este índice alcanza el 63 %. El aumento interanual de estos canales para acceder a cualquier tipo de contenidos es una realidad palpable, con cuatro puntos porcentuales más que en 2021.

En este sentido, el panorama en el entorno digital actual se caracteriza por presentar un escenario “infoxicador” donde prima la sobreabundancia de información, certera o no, a la que se exponen los usuarios. Esta circunstancia propicia, en palabras de Aguaded y Romero-Rodríguez, “el auge de los pseudo-contenidos” en la red, al haberse ampliado “el protagonismo de los espacios dedicados al ocio y el entretenimiento, sacrificando los objetivos de los medios tradicionales de informar y educar”. La hiperconexión compulsiva, aunque no justifica la difusión de noticias falsas, sí “añade una obsesión por la comunicación vacía de contenidos como pasatiempo regular”. Tal y como esgrimen Valverde-Berrocó, González-Fernández y Acevedo-Borrega²⁴:

La desinformación es un fenómeno en expansión debido a la infosaturación, es decir, a la sobrecarga de información que impide que las personas tomen decisiones racionales. También es favorecida por el auge de la banalización de la información, que persigue captar el interés de la audiencia a través de contenidos intrascendentes²⁵.

Con relación a las plataformas de medios sociales más empleadas en la propagación de bulos, Paniagua, Seoane y Magallón²⁶ destacan el uso de Twitter, Facebook y WhatsApp; en referencia a WhatsApp, Canavilhas, Colussi y Moura²⁷ afirman que favorece la existencia de “círculos de desinformación”, entre grupos creados en la

Services, núm. 57, 2020; Tengku, E., Syafiqah, N., Aziemah, N. y Bellido, D., “Insights into social media users’ motives for sharing unverified news”, *SEARCH: Journal of Media and Communication Research*, vol. 13, núm. 3, 2021, págs. 1-18.

²⁴ Valverde-Berrocó, J., González-Fernández, A. y Acevedo-Borrega, J., “Disinformation and multiliteracy: A systematic review of the literature”, *Comunicar*, vol. 70, núm. 30, 2022, págs. 93-105.

²⁵ Valverde-Berrocó, J., González-Fernández, A. y Acevedo-Borrega, J., “Disinformation and...”, op. cit. pág. 98.

²⁶ Paniagua, F., Seoane, F. y Magallón, R., “Anatomía del bulo electoral: la desinformación política durante la campaña del 28-A en España”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 124, 2020, págs. 123-145.

²⁷ Canavilhas, J., Colussi, J. y Moura, Z. B., “Desinformación en las elecciones presidenciales 2018 en Brasil: un análisis de los grupos familiares en WhatsApp”, *El Profesional de la Información*, vol. 28, núm. 5, 2019, pág. 7.

aplicación. La información falsa que se difunde a través de este canal se caracteriza por el empleo de imágenes fijas acompañadas de texto en un lenguaje sencillo, bien de autoría profesional o realizado por los propios ciudadanos.

2.1. Jóvenes y redes sociales

En España, la preferencia de los jóvenes por las redes sociales para acceder a la actualidad informativa se ha incrementado especialmente en los últimos años²⁸. Son varios los factores que han contribuido a ello. En este sentido, Yuste²⁹ destaca la falta de interés de los adolescentes por la información que brindan los medios de comunicación tradicionales, como la prensa, la televisión y la radio, al presentar “una visión parcial de los acontecimientos juveniles (...) excesivamente lúdica y descomprometida (...) y relacionada con situaciones de conflicto”³⁰. No es de extrañar, por tanto, que los jóvenes acudan a las redes sociales a la hora de informarse, plataformas que no les son indiferentes al haber nacido prácticamente a la par que ellas o cuando estas ya formaban parte consolidada del ecosistema comunicativo actual³¹. Sobre la generación Z —la que ahora tiene entre 18 y 24 años— y su estrecha vinculación con la tecnología³²: *“Para entender las características que les configuran como generación, no podemos obviar que nacen ya en un mundo globalizado en el que las tecnologías digitales determinan su comportamiento. Más que una generación cuya identidad se define por la edad, está enmarcada en lo que probablemente es el cambio más importante: la llegada de internet y la digitalización que ha transformado irreversiblemente la forma en la que se comunican y relacionan (...) Lo que les une, y seguramente lo que ha constituido la base principal de su comportamiento, permitiendo establecer conexiones entre sectores y procedencias diversas, es la importancia que adquiere la tecnología en sus vidas. Es una generación*

²⁸ Casero-Ripollés, A., “Más allá de los diarios: el consumo de noticias de los jóvenes en la era digital”, *Comunicar*, núm. 39, 2012, págs. 151-158.

²⁹ Yuste, B., “Las nuevas formas de consumir información de los jóvenes”, *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 108, 2015, págs. 179-191.

³⁰ Yuste, B., “Las nuevas formas de consumir información de...”, op. cit. pág. 182.

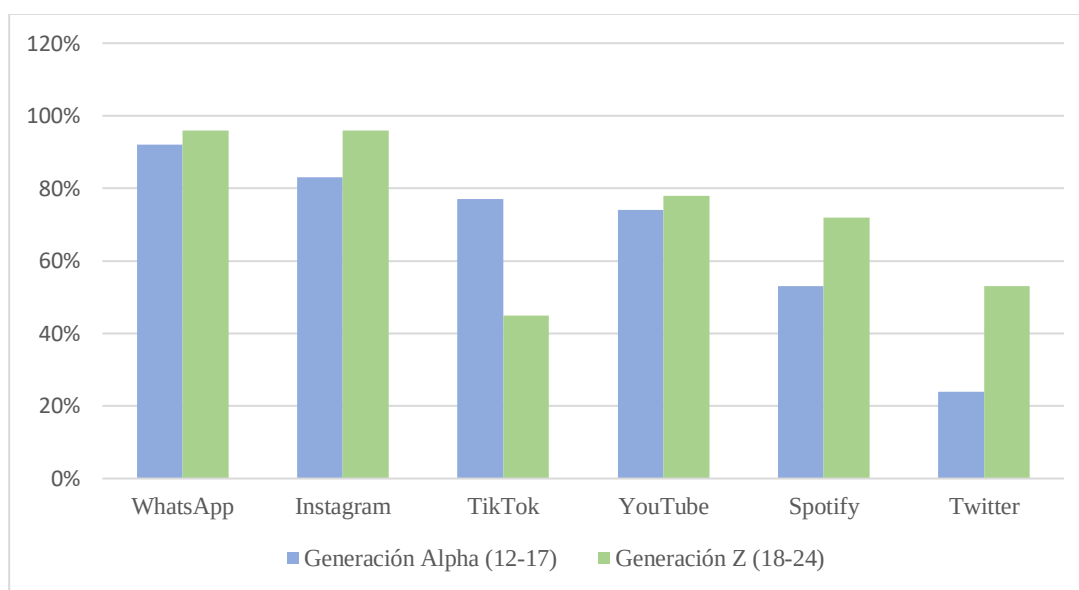
³¹ Catalina-García, B., Montes, M. y García, A., “Los jóvenes universitarios y sus pautas de consumo y difusión de noticias según la tendencia ideológica”, *Fonseca. Journal of Communication*, núm. 15, 2017, págs. 57-73; Prensky, M., “Digital Natives, Digital Immigrants”, *MCB University Press*, vol. 9, núm. 5, 2001, págs. 1-6.

³² Cerezo, P., “La Generación Z y la información”, *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 114, 2016, págs. 95-109.

que ha nacido digital, que se ha educado en un entorno tecnológico con capacidad de adoptar nuevas tecnologías que en pocos años serán utilizadas de manera masiva por el resto de la sociedad³³.

Hoy en día, son los jóvenes de entre 18 y 24 años quienes, además de usar más redes sociales que otras generaciones, también dedican más tiempo a permanecer conectados, con un promedio de 1 hora y 28 minutos diarios. Las plataformas más empleadas varían en función de la generación a la que pertenezcan. Así, los adolescentes de la generación Alpha (12-17 años) prefieren usar en primer lugar WhatsApp (92 %), seguida por Instagram (83 %), TikTok (77 %) y YouTube (74 %). Por su parte, la generación Z (18-24 años) se decanta por hacer uso de Instagram y WhatsApp en primer lugar y con índices de uso similares (96 %), seguidas por YouTube (78 %), Spotify (72 %) y Twitter (53 %)³⁴.

Tabla 2: Porcentaje (%) de uso de redes sociales por generación



Fuente: Elaboración propia a partir de *Estudio de Redes Sociales* de IAB³⁵.

A la hora de acceder a las noticias en el entorno digital, los jóvenes españoles prefieren hacerlo a través de Twitter (38 %), Instagram (33 %), YouTube (23 %), Telegram (13 %),

³³ Cerezo, P., “La Generación Z y la información...”, op. cit. pág. 98.

³⁴ IAB, *Estudio de Redes Sociales*, 2022.

³⁵ *Ibidem*.

TikTok (10 %) y Twitch (4 %), especialmente los que se encuentran en una franja comprendida entre los 18 y 24 años. Con respecto a la media de uso de estas plataformas en España para la búsqueda diaria de noticias, en esta franja de edad (18-24 años), Twitter suma 19 puntos porcentuales más que el promedio de uso en otras edades, Instagram, 16, YouTube, cinco y Telegram, seis. TikTok y Twitch, por su parte, son consultados por estos jóvenes el doble de veces que la media en España para tal fin. WhatsApp es la única aplicación que los jóvenes de entre 18 y 24 años usan con menor frecuencia (29 %) que la media en España, ya que el promedio se sitúa en el 32 %. Cabe destacar que, considerando los índices de uso de cada una de las plataformas en conjunto, el 47 % de los jóvenes españoles de entre 18 y 24 años se informa mediante una aplicación virtual, ya sea de imagen o de vídeo (Instagram, YouTube, Snapchat, TikTok o Twitch)³⁶.

3. Los jóvenes ante las Fake News

En estudios recientes realizados sobre la relación entre jóvenes, redes sociales y fake news, resulta paradójico constatar que la generación Z accede y consume de manera rutinaria aquellos medios en los que menos confianza deposita. Así, Pérez-Escoda, Barón-Dulce y Rubio-Romero³⁷ argumentan que los adultos de entre 18 y 24 años prefieren informarse a través de las redes sociales (78,7 %), las páginas web (52 %) y la televisión tradicional (52,5 %) y, sin embargo, dos de estos canales presentan índices de confianza relativamente bajos: solo el 14,4 % de la muestra empleada en el estudio otorga una fiabilidad alta a la web; porcentaje que es incluso menor en el caso de las redes sociales (7,1 %). Partiendo de esta premisa, Pérez y Pedrero³⁸ van más allá y no dudan en afirmar que la desconfianza es generalizada: no solo estos jóvenes no confían en las redes sociales o en las páginas webs, sino que tampoco lo hacen en los medios de comunicación tradicionales, ni en los periodistas o comunicadores: *“La conclusión más alarmante es la desconfianza abrumadora hacia los medios y los periodistas, que adquiere un tono*

³⁶ Moreno, E., “Cuatro de cada diez jóvenes consumen noticias en Twitter (38%) y vía mensajería instantánea (38%)”, *Digital News Report España 2022*, Pamplona: Servicio de Publicaciones Universidad de Navarra, 2022, págs. 109-120.

³⁷ Pérez-Escoda, A., Barón-Dulce, G. y Rubio-Romero, J., “Mapeo del consumo de medios...”, op. cit.

³⁸ Pérez, A. y Pedrero, L. M., “Retos del periodismo frente a las redes sociales, las fake news y la desconfianza de la generación Z”, *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 79, 2021, págs. 67-85.

alarmante en el caso de los políticos y las redes sociales. Se subraya así la alerta subyacente de un sistema en quiebra y una crisis profunda para los países democráticos basados en la libertad de expresión y pensamiento: una población que desconfía de los medios y de los políticos es una población polarizada, fácilmente manipulable e incapaz de tomar decisiones libres e informadas”³⁹.

El uso continuado de las redes sociales no parece apaciguar la incredulidad que genera en los jóvenes la información que reciben a través de estos canales. De esta manera, Pérez y Pedrero⁴⁰ subrayan el sentimiento de esta generación “de estar desinformados, poco informados o incluso engañados”⁴¹ al usar Instagram y WhatsApp. Esta tendencia es también observable en plataformas como Twitter o Facebook, en las que los adolescentes aprecian la inmediatez en el flujo informativo y la posibilidad que ofrecen de aportar nuevas perspectivas, pero también consideran sus noticias como unilaterales, fragmentadas y subjetivas, lo que redundará en una imagen sesgada o falsa de lo que ocurre en la sociedad⁴².

Los adolescentes españoles (15-24 años) reciben fake news generalmente una vez al mes o incluso varias veces por semana. Con relación a las temáticas preferentes en la recepción y difusión de noticias falsas entre estos jóvenes, destacan los contenidos de sociedad en primer lugar, seguidos por aquellos relacionados con la política⁴³; para Pérez y Pedrero, en cambio, son las informaciones relacionadas con la política y el humor las más propensas a contener bulos o datos espurios.

A la luz de una investigación llevada a cabo en la Universidad de Stanford en la que se analizaron más de 7.000 respuestas de estudiantes de Secundaria y de Universidad en Estados Unidos, los jóvenes muestran dificultades para poder discernir una información falsa de la que no lo es, incluso para distinguir anuncios de noticias⁴⁴. Según Herrero-Diz, Conde-Jiménez y Reyes⁴⁵, la capacidad para juzgar la veracidad del contenido se ve

³⁹ *Ibidem*, pág. 81.

⁴⁰ Pérez, A. y Pedrero, L. M., “Retos del periodismo frente a las redes...”, op. cit.

⁴¹ *Ibidem*, pág. 80.

⁴² Sveningsson, M., “It’s only a pastime, really: Young people’s experiences...”, op. cit.

⁴³ Gómez-Calderón, B., Córdoba-Cabús, A. y Méndez-Nieto, A., “Jóvenes y fake news...”, op. cit.

⁴⁴ Wineburg, S. y McGrew, S. “Why students can’t google their way to the truth: Fact-checkers and students approach websites differently”, *Education Week*, 2016.

⁴⁵ Herrero-Diz, P., Conde-Jiménez, J. y Reyes, S., “Teens’ motivations to spread fake news on WhatsApp”, *Social Media + Society*, vol. 6, núm. 3, 2020, págs. 1-14.

mermada cuando la información se presenta con forma de noticia y contiene un lenguaje llamativo y emocional, usado para camuflar bulos y rumores bajo la apariencia de contenido novedoso o sugerente. Es aquí donde resulta crucial, entonces, evaluar los hábitos de los adolescentes en la verificación de las informaciones, si tienen la costumbre de contrastar las fuentes de las noticias o si hacen uso de fact-checkers o plataformas verificadoras de contenido, tales como Maldito Buló, Newtral o EFEVerifica.

A este respecto, Dumitru⁴⁶ y Loos, Ivan y Leu⁴⁷ revelan que los estudiantes — especialmente aquellos en edad escolar y los adolescentes— en raras ocasiones se preguntan por quién está detrás de la información que se difunde en internet y cuando lo hacen, juzgan su credibilidad en función de elementos como el contenido que presenta o las características de las páginas donde aparecen; en ningún caso, por tanto, tratan de conocer la fuente de la que procede la información. Además, es habitual que los jóvenes se dejen llevar por las estadísticas, citas de personajes con cierta autoridad y por imágenes que les resultan “cautivadoras”, contribuyendo así a creer como veraces contenidos que no lo son. Otro comportamiento habitual reside en su reticencia a abandonar la página web en la que se encuentran para contrastar los contenidos que se le presentan⁴⁸.

Estas tendencias no difieren en el caso de los españoles de entre 18 y 25 años. Seis de cada diez jóvenes en España creen que saben identificar fake news muy bien o bastante bien; no obstante, cuando se les pregunta sobre la manera en que las diferencian, alrededor de la mitad de los jóvenes pregunta a familiares y amigos⁴⁹, estrategia que dista de las recomendadas por los organismos competentes en este ámbito, como investigar la reputación del medio que las difunde, sus fuentes o su fecha de publicación⁵⁰. A pesar de no verificar la información de manera habitual, los jóvenes en España tienden a sospechar de la credibilidad de aquellas noticias que les parecen incongruentes, que se difunden a

⁴⁶ Dumitru, E.A., “Testing children and adolescents’ ability to identify fake news: a combined design of quasi-experiment and group discussions”, *Societies*, vol. 10, núm. 3, 2020, págs. 1-12.

⁴⁷ Loos, E., Ivan, L. y Leu, D., “Save the Pacific Northwest tree octopus: A hoax revisited. Or: How vulnerable are school children to fake news?”, *Information and Learning Sciences*, núm. 119, 2018, págs. 514-528.

⁴⁸ McGrew, S., Breakstone, J., Ortega, T., Smith, M. D. y Wineburg, S., “Can students evaluate online sources? Learning from assessments of civic online reasoning”, *Theory & Research in Social Education*, vol. 46, núm. 2, 2018, págs. 165-193.

⁴⁹ De Vicente, A. M., Beriain, A. B. y Sierra, J., “Young Spanish adults and disinformation: Do they identify and spread fake news and are they literate in it?”, *Publications*, vol. 9, núm. 1, 2021, págs. 1-16.

⁵⁰ INCIBE, *Fake news y bulos en la Red*, 2023.

través de WhatsApp o que contienen titulares llamativos y fomentan la alarma social⁵¹. Sin embargo, Pérez y Pedrero⁵² hacen hincapié en la escasa penetración que aún presentan entre los ciudadanos más jóvenes las plataformas verificadoras de contenido; así, de una muestra comprendida por 465 jóvenes de entre 18 y 24 años, sólo el 40 % de los encuestados afirmó conocer qué eran, y de ellos, sólo el 19 % había utilizado alguna; porcentajes que corroboran otras investigaciones a nivel internacional⁵³.

Esta situación difiere en parte entre los jóvenes que se encuentran matriculados en estudios universitarios y, muy especialmente, entre aquellos relacionados con las áreas de conocimiento de la Comunicación y el Periodismo⁵⁴. Así, la investigación llevada a cabo por García-Lara, Sanjuán y Maza⁵⁵ basada en la revisión sistemática de la literatura publicada entre 2010 y 2020 relacionada con esta cuestión pone de manifiesto que: *“La alta capacidad de detección de fake news por parte de los jóvenes universitarios, [que] perciben alto riesgo frente al impacto de la desinformación y una tendencia positiva en cuanto a la respuesta que los jóvenes adoptan al momento de detectar fake news en sus medios, verificando la información en diarios digitales que tengan mayor reputación, entre una amplia variedad de fuentes”*⁵⁶.

Son los estudiantes de Periodismo y Comunicación los más sensibilizados ante la desinformación y sus consecuencias, sobre todo por las competencias en alfabetización mediática que adquieren a lo largo de sus estudios de grado⁵⁷. Una investigación llevada a cabo en la Universidad Pablo de Olavide sobre las creencias respecto a la desinformación y sus efectos en la sociedad entre 118 estudiantes matriculados en los grados de Ciencias de la Comunicación y Comunicación Digital, el 89 % de la muestra consideraba que las noticias falsas no eran inofensivas, y el 73,7 % sabía cómo contrastar

⁵¹ De Vicente, A. M., Beriain, A. B. y Sierra, J., “Young Spanish adults and Disinformation...”, op. cit.

⁵² Pérez, A. y Pedrero, L. M., “Retos del periodismo frente a las redes...”, op. cit.

⁵³ Dumitru, E.A., “Testing children and adolescents’ ability to identify fake news...”, op. cit.; McGrew, S., Breakstone, J., Ortega, T., Smith, M. D. y Wineburg, S., “Can students evaluate...”, op. cit.

⁵⁴ Herrero-Diz, P., Conde-Jiménez, J. y Reyes, S., “Teens’ motivations to spread fake news...”, op. cit.; Mendiguren, T., Pérez, J. y Meso, K., “Actitud ante las Fake News: Estudio del caso de los estudiantes de la Universidad del País Vasco”, *Revista de Comunicación*, vol. 19, núm. 1, 2020, págs. 171-184.

⁵⁵ García-Lara, N., Sanjuán, Y. y Maza, F. J., “Actitud frente a las fake news entre jóvenes universitarios”, *Revista de Jóvenes Investigadores Ad Valorem*, vol. 4, núm. 2, 2021, págs. 82-102.

⁵⁶ *Ibidem*, pág. 98.

⁵⁷ Fernández-García, N., “Fake news: Una oportunidad para la alfabetización mediática”, *Nueva Sociedad*, núm. 269, 2017, págs. 66-77.

una noticia publicada en internet. Igualmente, un 34 % de los participantes afirmaba que, en caso de advertir una información falsa en la red, lo denunciaban en sus propios perfiles⁵⁸. Estos resultados se alinean con otros obtenidos a nivel internacional⁵⁹, donde una vez más se confirma la preocupación generalizada por el fenómeno de la desinformación entre los estudiantes de Comunicación, así como algunas de las herramientas y estrategias que ponen en marcha para intentar desactivarla: uso de páginas web especializadas para combatir bulos, contraste de la información en otros medios de comunicación y, en general, dejar de compartir cualquier noticia si presenta una mínima sospecha de ser fraudulenta.

III. PROPUESTA METODOLÓGICA

El presente trabajo tiene como objetivos principales conocer a fondo cuál es la política comunitaria de lucha contra la desinformación en la Unión Europea (UE) y explorar la manera en que estas medidas se trasladan a los países miembros de la UE, con especial interés en las estrategias que afectan a la población más joven (15-24 años). A raíz de estos objetivos principales, se establecen los siguientes objetivos específicos:

O1: Comparar el marco comunitario sobre desinformación existente en la Unión Europea con las medidas puestas en práctica en cada uno de los Estados miembros de la UE.

O2: Indagar en aquellas iniciativas contra la desinformación cuyos destinatarios son los europeos más jóvenes, especialmente los que presentan edades comprendidas entre los 15 y 24 años.

O3: Determinar similitudes y diferencias en las herramientas contra la desinformación entre los países miembros de la UE.

⁵⁸ Martín-Herrera, I. y Micaletto-Belda, J. P., “Opiniones y actitudes de los estudiantes universitarios de Comunicación ante las fake news. Diagnóstico en un ecosistema docente”, *Comunicación y Hombre*, núm. 17, 2021, págs. 193-206.

⁵⁹ Catalina-García, B., Sousa, J. P. y Cristina, L. C., “Consumo de noticias y percepción de fake news entre estudiantes de Comunicación de Brasil, España y Portugal”, *Revista de Comunicación*, vol. 18, núm. 2, 2019, págs. 93-115.

O4: Conocer si los Estados miembros de la UE cuentan con mecanismos que velan por detectar el grado de cumplimiento y la eficacia de las medidas puestas en práctica en cada país.

Esta investigación, que es de carácter exploratorio, parte de una metodología fundamentalmente descriptiva, que comprenderá una doble vertiente, tanto cualitativa como cuantitativa. A través del estudio de caso, se describirán y analizarán las estrategias contra la desinformación impulsadas por la Unión Europea y por los países que la conforman, con el propósito de entender la evolución de estas medidas a lo largo del tiempo. Para Creswell⁶⁰, el estudio de caso es en sí mismo una metodología, un tipo de diseño en la investigación cualitativa en el que se explora un sistema delimitado (un caso) o bien múltiples sistemas delimitados (casos) a lo largo del tiempo, mediante una recopilación de datos detallada y en profundidad en la que intervienen múltiples fuentes de información. Por último, se elabora una descripción del caso y de los temas tratados en él⁶¹.

Yin⁶² define el estudio de caso como una investigación empírica que analiza un fenómeno contemporáneo en profundidad y dentro de su contexto real, especialmente cuando los límites entre fenómeno y contexto no son claramente evidentes. Dentro de la tipología de estudios de caso proporcionada por Yin (citado en Kazez⁶³), que engloba los estudios de caso único o múltiples, y los exploratorios, descriptivos o explicativos, la presente investigación se enmarca en el estudio de caso descriptivo, ya que su fin último consiste en exponer “la descripción de un fenómeno en su contexto”⁶⁴.

El universo de la presente investigación lo componen los 27 Estados miembros que configuran la Unión Europea, cuyas estrategias contra la desinformación se han analizado íntegramente.

⁶⁰ Creswell, J. W., “Five Qualitative Approaches to Inquiry”, en J. W. Creswell (Eds.), *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among five Approaches* (53-84), Thousand Oaks: Sage Publications, 2007.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Yin, R., *Case Study Research. Design and Methods*, Thousand Oaks: Sage Publications, 2009.

⁶³ Kazez, R., “Los estudios de casos y el problema de la selección de la muestra: aportes del sistema de matrices de datos”, *Subjetividad y procesos cognitivos*, vol. 13, núm. 1, 2009, págs. 71-89.

⁶⁴ *Ibidem*, pág. 75.

El marco temporal de este estudio abarca desde el año 2015, cuando la UE comienza a desarrollar el primer marco de acción contra la desinformación⁶⁵ hasta la actualidad, con especial atención a las medidas puestas en práctica por los distintos países en el momento presente. En este sentido, cabe destacar que para la conformación del marco de acción de cada país se han tenido en cuenta las iniciativas concebidas y publicadas en el periodo entre 2022 y 2023, al entender que estas suponen una versión mejorada de estrategias anteriores y, por tanto, dan a entender el plan nacional actualizado de cada Estado de la Unión Europea.

Asimismo, la recopilación de los datos que permitirán posteriormente analizar en profundidad cada una de las medidas impulsadas por la UE y los Estados miembros procede en su mayoría de fuentes oficiales, en especial aquellos documentos elaborados por los organismos con competencia para ello en la Unión Europea y en cada país. En aquellos países en los que no ha sido posible recurrir a documentos oficiales, se ha optado por acudir a fuentes hemerográficas que permitan una comprensión global de la situación actual.

IV. RESULTADOS

1. El marco comunitario de lucha contra la desinformación en la Unión Europea

1.1. Iniciativas emprendidas durante el sexenio 2015-2021

Diversas investigaciones han apuntado el año 2015 como el punto de partida para la puesta en práctica de las primeras iniciativas que hicieron frente a la desinformación en la Unión Europea⁶⁶. Fue entonces cuando el Consejo Europeo instó a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, a desarrollar un “plan de acción sobre comunicación estratégica”⁶⁷, que permitiera detener los contenidos desinformativos que se difundían con relación a la

⁶⁵ Colomina, C. y Pérez-Soler, S., “Desorden informativo en la UE: construyendo una respuesta normativa”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 131, 2022, págs. 141-161.

⁶⁶ *Ibidem*; Evangelista, J. M., “La Unión Europea y la desinformación”, *Revista general de marina*, núm. 281, 2021, págs. 543-562; Magallón, R., “La (no) regulación de la desinformación en la Unión Europea. Una perspectiva comparada”, *Revista de Derecho Político*, núm. 106, 2019, págs. 319-347.

⁶⁷ Consejo Europeo, *Reunión del Consejo Europeo (19 y 20 de marzo de 2015) – Conclusiones*, 2015, pág. 15.

anexión rusa de Crimea y el inicio de la guerra del Donbás, acontecimientos que si bien no se producían en territorio de la Unión Europea, sí podían alterar la estabilidad de Estados miembros próximos a Ucrania y Rusia.

Una de las primeras acciones llevadas a cabo fue la creación, en marzo de 2015, del grupo de trabajo East StratCom, un equipo compuesto por 16 profesionales del ámbito de la comunicación, el periodismo y las ciencias sociales que se formó con los objetivos de, entre otros, crear campañas de comunicación que dieran a conocer los valores y las políticas de la UE en países de Europa oriental (tales como Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, la República de Moldavia y Ucrania), trabajar conjuntamente con otros organismos y delegaciones de la UE en estos países para fortalecer sus medios de comunicación (Evangelista, 2021) y concienciar sobre el “impacto negativo de la desinformación originada en fuentes pro-Kremlin”⁶⁸.

En los años sucesivos, aproximadamente desde 2016 hasta 2018, los esfuerzos de la Unión Europea estuvieron concentrados en la lucha contra las “amenazas híbridas”. En la Comunicación de la Comisión Europea destinada al Parlamento y al Consejo Europeo elaborada en abril de 2016 ya se definían estas amenazas como: *“La mezcla de actividades coercitivas y subversivas, de métodos convencionales y no convencionales (es decir, diplomáticos, militares, económicos y tecnológicos), que pueden ser utilizados de forma coordinada por agentes estatales o no estatales para lograr objetivos específicos, manteniéndose por debajo del umbral de una guerra declarada oficialmente”*⁶⁹.

En el informe, se aludía al potencial de las campañas de desinformación para actuar como vectores de estas amenazas por su capacidad para recurrir “a los medios sociales para controlar el discurso político o para radicalizar, contratar y manipular a los individuos”⁷⁰. Con el objetivo de velar por la defensa y seguridad nacional de todos los Estados miembros, la Comisión Europea abogaba por la puesta en funcionamiento de tres medidas relacionadas directamente con la comunicación estratégica y la detección de campañas de desinformación: 1) Creación de una “célula de fusión” contra las amenazas

⁶⁸ SEAE, *Questions and Answers about the East StratCom Task Force*, 2021, pág. 1.

⁶⁹ Comisión Europea, *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la lucha contra las amenazas híbridas. Una respuesta de la Unión Europea*, 2016.

⁷⁰ *Ibidem*.

híbridas que formara parte del Centro de Inteligencia y de Situación de la UE, dedicada a analizar información clasificada y, en su defecto, a contrarrestar la desinformación y controlar los flujos comunicativos producidos fuera de la UE; 2) Colaboración entre todos los Estados miembros para “desarrollar mecanismos de comunicación estratégica coordinada (...) para sacar a la luz las amenazas híbridas”⁷¹; y, por último, 3) Formación de un “centro de excelencia” para la lucha contra las amenazas híbridas, que se ocuparía de “investigar cómo se han aplicado las estrategias contra las amenazas híbridas y estimular el desarrollo de nuevos conceptos y tecnologías en el sector privado y en la industria”⁷². Fruto de este informe, en 2016 el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) creó la Célula de Fusión contra las Amenazas Híbridas, y un año más tarde, Finlandia fundaba el Centro Europeo de Excelencia para la Lucha contra las Amenazas Híbridas (Hybrid CoE), que en la actualidad colabora conjuntamente con la UE y la OTAN para garantizar la seguridad de los Estados miembros⁷³.

Paralelamente, el año 2016 acogía dos acontecimientos que venían a confirmar el influjo de las fake news entre la ciudadanía y su capacidad para condicionar los resultados electorales: por un lado, el referéndum sobre la pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea y, a escala internacional, la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales estadounidenses. Ante este panorama, la Unión Europea decide no solo fijar una definición conjunta de lo que entiende por desinformación, sino también elaborar “el primer mecanismo autorregulador acordado entre las instituciones europeas, los representantes de las grandes plataformas en línea y de redes sociales, así como de la industria publicitaria”⁷⁴, que será el Código de Buenas Prácticas en materia de Desinformación, presentado en septiembre de 2018. No obstante, ese año no solo se aprobó el Código de Buenas Prácticas, sino que también se dieron a conocer la Comunicación de la Comisión Europea sobre la lucha contra la desinformación en línea (en abril de 2018), el Reglamento General de Protección de Datos (en mayo de 2018) y el Plan de Acción contra la Desinformación (en diciembre de 2018)⁷⁵.

⁷¹ *Ibidem*, pág. 5.

⁷² *Ibidem*, págs. 5-6.

⁷³ Evangelista, J. M., “La Unión Europea y la desinformación...”, op. cit.; HybridCoE, *What is Hybrid CoE?*, 2023.

⁷⁴ Colomina, C. y Pérez-Soler, S., “Desorden informativo en la UE...”, op. cit. pág. 150.

⁷⁵ Seijas, R., “Las soluciones europeas a la desinformación y su riesgo de impacto en los derechos

El concepto del fenómeno de la desinformación y las maneras de atajarla quedan establecidas en el Informe del Grupo de alto nivel sobre noticias falsas y desinformación en línea titulado “Un enfoque multidimensional a la desinformación”, presentado en marzo de 2018 por la Comisión Europea. El documento, elaborado por 39 profesionales del mundo académico y periodístico, aboga por eludir el término fake news y centrarse específicamente en los problemas asociados con la desinformación, que definen como: *“Información falsa, inexacta o engañosa diseñada para causar intencionadamente daño público o con fines lucrativos. Incluye las amenazas a los procesos y valores políticos democráticos, que pueden dirigirse a diversos sectores, como la salud, la ciencia, la educación o las finanzas. El fenómeno puede intensificarse por la forma en que las distintas audiencias y comunidades reciben, participan y amplifican la desinformación”⁷⁶*.

Además de alertar sobre el carácter polifacético de la desinformación, el Informe del Grupo de alto nivel también ofrecía una serie de soluciones articuladas en torno a cuatro ejes:

- Transparencia en la difusión de información en línea. El objetivo en este caso consistía en restar opacidad a la difusión de noticias en el universo digital, de manera que los usuarios pudieran “discernir mejor entre los contenidos de calidad periodística y los diversos tipos de desinformación”⁷⁷.
- Impulso de la alfabetización mediática entre la ciudadanía, convertida en una “competencia esencial” para desarrollar el pensamiento crítico y para “permitir una participación activa y responsable en la esfera pública en línea”⁷⁸; documento que señalaba, además, que la educación mediática no debía ceñirse únicamente a la población joven, sino que también debía abarcar a los adultos, los profesores y los profesionales de los medios de comunicación.

fundamentales”, *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política*, núm. 31, 2020, págs. 1-14; Zamparutti, T., Jones, M., Tugran, T., Vona, L., Navas, L., W. Sidlo, K., Kulesa, A. y Chmiel, O., *Developing a handbook on good practice in countering disinformation at local and regional level*, 2022.

⁷⁶ Comisión Europea, *A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*, 2018, pág. 10.

⁷⁷ *Ibidem*, pág. 22.

⁷⁸ *Ibidem*, pág. 25.

- Empoderamiento de usuarios y periodistas. En este sentido, el informe instaba a agregar, entre otros, señales de calidad (indicadores de transparencia de las fuentes, etiquetas de verificación...) a los contenidos distribuidos en línea, de los que se beneficiarían tanto los periodistas como la población civil.
- Fortalecimiento de la sostenibilidad económica del ecosistema mediático europeo. Entre otras, se destacan la financiación a proyectos periodísticos de calidad o la inversión en mejoras tecnológicas para los medios de comunicación que operen en línea.

Por último, de cara a evaluar la utilidad de estas medidas y garantizar un abordaje multidisciplinar del fenómeno de la desinformación, el Grupo de alto nivel invitaba a la Comisión Europea a estudiar la creación de un Código de Buenas Prácticas. Concebido a escala europea, el Código debía determinar “las funciones y responsabilidades de las partes interesadas, especialmente las organizaciones de medios de comunicación que operan en línea, así como los fact-checkers, y los organismos de investigación en Periodismo”⁷⁹.

Un mes después de la presentación del Informe del Grupo de alto nivel, en abril de 2018, la Comisión Europea da a conocer la Comunicación sobre la lucha contra la desinformación en línea, que constituye uno de los principales documentos que dan forma al marco regulatorio de la UE para abordar los contenidos fraudulentos⁸⁰. En ella, la Comisión plantea una respuesta europea con arreglo a cuatro pilares esenciales en todo acto comunicativo: 1) la transparencia en el origen de la información y en su proceso de creación; 2) la diversidad en la información, de manera que se facilite a la población la toma de decisiones basadas en el pensamiento crítico; 3) el fomento de la credibilidad en el contenido periodístico, por ejemplo, a través de una mejora en la trazabilidad de la información y, por último, 4) la puesta en práctica de acciones inclusivas que permitan una mayor educación mediática y una cooperación entre todos los actores que forman parte del proceso comunicativo: organismos públicos, plataformas digitales, anunciantes, periodistas y grupos mediáticos⁸¹.

⁷⁹ *Ibidem*, pág. 31.

⁸⁰ Zamparutti, T., Jones, M., Tugran, T., Vona, L., Navas, L., W. Sidlo, K., Kulesa, A. y Chmiel, O., *Developing a handbook on good...*, op. cit.

⁸¹ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al comité*

Asimismo, en la misma línea que las recomendaciones ofrecidas por el Informe del Grupo de alto nivel, la Comisión animaba a los Estados miembros a movilizar recursos para fomentar la educación digital y la alfabetización mediática, reclamaba la necesidad de invertir en periodismo de calidad y calificaba la comunicación estratégica como una “acción esencial” para contrarrestar la desinformación interna y externa⁸².

Meses más tarde, en mayo de 2018, entraba en vigor el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros. A través del mismo, se establecían las normas referentes a la protección en el tratamiento de los datos personales y su libre circulación en el ámbito digital, cuando, por ejemplo, se emplean para la creación de ficheros que agrupan a las personas en función de su situación económica, intereses o hábitos⁸³. A pesar de que se esperaba que el RGPD mermara la capacidad de las empresas tecnológicas para recopilar y emplear los datos de sus usuarios con fines comerciales o partidistas, finalmente el Reglamento no cumplió con lo esperado. De esta manera: *“El RGPD creó falsas expectativas en cuanto a su potencial para impedir la desinformación y la libre disposición de datos. Se esperaba más control sobre las compañías de redes sociales y su comercio de datos, pero la entrada en vigor del reglamento en mayo de 2018 solo provocó que empresas como Facebook trasladaran su domicilio social de Irlanda a Estados Unidos y, en consecuencia, no tener que modificar en profundidad ninguno de sus términos de uso”*⁸⁴.

En línea con las recomendaciones aportadas por el Grupo de alto nivel, la Comisión presentó en septiembre de 2018 el Código de Buenas Prácticas en materia de Desinformación, que como se ha mencionado anteriormente, representa la primera herramienta aceptada por la propia industria que acuerda adoptar, de manera voluntaria, medidas de autorregulación para combatir la desinformación a nivel europeo. El Código pretendía alcanzar los objetivos detallados en la Comunicación sobre la lucha contra la desinformación en línea, y en este sentido, establecía una serie de compromisos —desde una política clara en la publicidad en línea y en el uso de bots y sistemas automatizados

económico y social europeo y al comité de las regiones. La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo, 2018b

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Unión Europea, *Reglamento General de Protección de Datos*, 2016.

⁸⁴ Seijas, R., “Las soluciones europeas a la desinformación...”, op. cit. págs. 5-6.

hasta una reducción de los ingresos por publicidad de aquellas páginas difusoras de desinformación— que debían cumplir los signatarios. En un primer momento, el Código fue firmado por Facebook, Google, Twitter y Mozilla; Microsoft lo hizo un año más tarde, y en junio de 2020, lo suscribió TikTok⁸⁵.

Cabe destacar que los organismos firmantes se comprometieron a hacer público un informe anual sobre el grado de cumplimiento de las medidas dispuestas en el Código y, siguiendo este acuerdo, en octubre de 2019 se presentó el Informe de Autoevaluación de los Signatarios, en el que en conjunto las empresas afirmaban haber reforzado sus esfuerzos para detener “diversas formas de intromisión y manipulación mediática”, así como para “diluir la distribución de desinformación”⁸⁶. No obstante, la Comisión volvía a hacer hincapié en la necesidad de aunar fuerzas entre todos los actores que intervenían del proceso, desde académicos hasta las propias plataformas, organismos independientes y fact-checkers: *El suministro de datos y herramientas de búsqueda a la comunidad investigadora sigue siendo episódico y arbitrario y no responde a todas las necesidades de la investigación. Además, la cooperación con los verificadores de hechos en toda la UE sigue siendo esporádica y sin una cobertura completa de todos los Estados miembros y lenguas de la UE. Es necesario redoblar los esfuerzos para establecer un mecanismo que permita a las organizaciones verdaderamente independientes cooperar con las plataformas (incluso mediante un acceso pertinente y respetuoso de la privacidad a los conjuntos de datos con fines de investigación)*⁸⁷.

A pesar de que el Código hacía responsable a las corporaciones tecnológicas sobre la información vertida en sus propios canales y plataformas, también provocaba una “externalización [en el poder de estas empresas] de regular el discurso público en línea, con el impacto político y social que ello supone”⁸⁸. Además, a juicio de Seijas⁸⁹, el Código facilitó cierto avance en la eliminación de cuentas falsas y de portales que propagaban desinformación, pero aún se resistía a hacer más transparente el uso de propaganda política en la web y, además, el documento no fue firmado por un conjunto amplio de las

⁸⁵ Comisión Europea, *2018 Code of Practice on Disinformation*, 2022.

⁸⁶ *Ibidem*, pág. 1.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ Colomina, C. y Pérez-Soler, S., “Desorden informativo en la UE...”, op. cit. pág. 150.

⁸⁹ Seijas, R., “Las soluciones europeas a la desinformación...”, op. cit.

empresas que en ese momento operaban en el universo on line: *“De todas las medidas adoptadas hasta diciembre de 2018 hay que destacar la retirada de cuentas falsas por parte de las empresas, sobre todo Facebook, si bien estas se quedan atrás en detallar herramientas para verificar datos o empoderar a los consumidores. Al respecto, Google ha dispuesto instrumentos para controlar la propaganda política, estos no están presentes en todos los países; Twitter prioriza el cierre de cuentas falsas y la lucha contra los bots, y Mozilla lanza una versión de su navegador que bloquea por defecto el cross-site tracking, aunque se desconoce de qué forma limita la información de las actividades de los usuarios que pueden utilizarse para campañas de desinformación. Con todo, a pesar de que desde la UE se han hecho muchos esfuerzos para difundir el Código de buenas prácticas, aún hay pocas empresas entre los firmantes⁹⁰”*.

Otro de los documentos que configuran la estrategia europea de lucha contra la desinformación es el Plan de Acción contra la Desinformación, publicado por la Comisión en diciembre de 2018. La respuesta europea a la desinformación concebida en este plan se articula conforme a cuatro pilares esenciales: 1) Mejorar las capacidades de los organismos de la UE para detectar, investigar y hacer frente a la desinformación; 2) Fortalecer una respuesta a la desinformación coordinada y conjunta entre los Estados miembros; 3) Tener en cuenta al sector privado en la lucha contra las fake news y, por último, 4) Fortalecer la resiliencia de la sociedad⁹¹. Una de las acciones contempladas en el Plan de Acción consistía en la creación del Observatorio Europeo de Medios Digitales (EDMO), que comenzó su andadura en junio de 2020. Concebido como centro de reunión entre plataformas verificadoras, expertos en alfabetización mediática y académicos, el Centro se dedica a investigar y analizar las tendencias de desinformación en Europa, y lo hace en estrecha cooperación con otros medios de comunicación, plataformas en línea y profesionales de la alfabetización mediática. A su vez, de cara a garantizar un abordaje íntegro del panorama de la desinformación en la UE, EDMO trabaja con 14 centros

⁹⁰ *Ibidem*, pág. 5.

⁹¹ Comisión Europea, *Joint communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action Plan against Disinformation*, 2018.

nacionales y regionales que en total cubren los 27 Estados miembros de la Unión Europea⁹².

El trienio 2019-2021 acogerá otra de las acciones implementadas con fines de contrarrestar la desinformación. Así, en diciembre de 2020 la Comisión Europea presentó el Plan de Acción para la Democracia Europea, que una vez más buscaba “empoderar a los ciudadanos y construir democracias más resilientes”⁹³ mediante, entre otras iniciativas, la lucha contra la desinformación. En el apartado dedicado al fenómeno de las fake news, se detalla que el Plan busca “mejorar el actual conjunto de instrumentos de la UE” para hacer frente a intromisiones de tipo extranjero. Entre las medidas que se plantean, se encuentra la posible imposición de sanciones a los responsables de las plataformas, la creación de un “marco de corregulación” y la rendición de cuentas de las tecnológicas⁹⁴.

1.2. Iniciativas emprendidas durante el período 2022-2023

Tras el informe de la Comisión Europea presentado en mayo de 2021 en el que se ofrecía una guía completa con mejoras a implementar en el Código de Buenas Prácticas en materia de Desinformación de 2018⁹⁵, la Comisión vuelve a presentar, en junio de 2022, un nuevo Código de Buenas Prácticas, esta vez reforzado con un compendio de compromisos más amplios. Con un total de 128 medidas específicas, el Código recoge las siguientes disposiciones⁹⁶:

- Disminución de los ingresos financieros a servicios proveedores de desinformación. Con el objetivo de que aquellas plataformas que difunden desinformación no se benefician de ingresos por publicidad, los firmantes del Código se comprometen a evitar “colocar publicidad junto a desinformación” y también a la no difusión de publicidad que incluya contenidos falsos o bulos.
- Publicidad política transparente. En este sentido, los organismos firmantes se

⁹² EDMO, *EDMO at a Glance*, 2023.

⁹³ Comisión Europea, *Plan de Acción para la Democracia Europea*, 2020, pág. 1.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ Comisión Europea, *Commission presents guidance to strengthen the Code of Practice on Disinformation*, 2021.

⁹⁶ Comisión Europea, *El Código de buenas prácticas en materia de desinformación de 2022*, 2022.

comprometen a dar visibilidad entre los usuarios a la publicidad de los partidos políticos, a través de técnicas como un correcto etiquetado y dando a conocer los nombres de los patrocinadores, el gasto que han desembolsado y el tiempo durante el cual se prolongará la publicidad.

- Reducción de técnicas que promueven la desinformación. Por ejemplo, a través del uso de cuentas falsas, de *bots*, de suplantaciones de identidad o de *deep fakes*.
- Empoderamiento de usuarios, investigadores y plataformas verificadoras. En lo que refiere a los usuarios, el Código plantea la puesta en práctica y la formación en herramientas que permitan detectar cadenas de *fake news*, el empleo de fuentes oficiales y, en general, mediante programas de alfabetización mediática. Con respecto a la comunidad académica, el Código dispone un libre acceso de los investigadores a los datos que requieran de las plataformas, ya sean no personales, anónimos, o públicos, para poder incentivar la investigación en desinformación. Por último, en lo relativo a las plataformas *fact-checkers*, el Código vela por que los canales donde se propagan noticias falsas, las redes sociales principalmente, hagan uso de los *fact-checkers* para mermar la difusión de desinformación en línea. Además, también recoge un apoyo económico a estas plataformas.
- Creación de un centro de transparencia y de un grupo de trabajo. El centro de transparencia se encargará de la formulación de una herramienta que permita actualizaciones periódicas de la aplicación de las medidas del Código; el grupo de trabajo, por su parte, reformulará el contenido del Código en función de las innovaciones tecnológicas, sociales, regulatorias y de mercado.
- Seguimiento de la aplicación del Código, a través de informes anuales y semestrales, requeridos a las tecnológicas en función de su tamaño. En ellos se detallarán el grado de aplicación de las medidas dispuestas en el Código, además de incluir indicadores estructurales que sirvan para calibrar el efecto del Código en toda la UE y en los Estados miembros en la lucha contra la desinformación.

En la actualidad, el Código ha sido firmado por un total de 44 organismos, entre empresas tecnológicas, representantes de la industria publicitaria, plataformas verificadoras, la sociedad civil y organismos con experiencia en desinformación. Algunos de los firmantes del Código de Buenas Prácticas reforzado de junio de 2022 son: Adobe,

la Asociación Europea de Agencias de Comunicación (EACA), Google, Meta, Microsoft, NEEVA, Newtral, Reporteros sin Fronteras (RSF), TikTok, Twitch, Vimeo y la Federación Mundial de Anunciantes (WFA), entre otros⁹⁷.

Igualmente, cabe reseñar, por su capacidad para configurar la actual estrategia europea de lucha contra la desinformación, el Reglamento 2022/2065, relativo a un mercado único de servicios digitales, que en la práctica se ha denominado Ley de Servicios Digitales. De obligado cumplimiento para todos los Estados miembros, la ley entró en vigor en noviembre de 2022 y tal y como detallan desde la Comisión Europea⁹⁸, se trata de una “herramienta reguladora pionera a escala mundial [que] establece una referencia internacional para un enfoque regulador de los intermediarios en línea”⁹⁹. Con respecto a la desinformación, el reglamento recoge nuevos mecanismos de alerta para contenidos ilegales difundidos en la web y, además, se incluye un “régimen especial” para plataformas con más de 45 millones de usuarios. Además, el reglamento también resuelve otra serie de preceptos (Reglamento UE 2022/2065):

- Con relación a la publicidad insertada en las plataformas digitales, esta no deberá incluir anuncios basados en la elaboración de perfiles que usan categorías de datos personales (anuncios personalizados).
- Las plataformas y motores de búsqueda con más de 45 millones de usuarios deberán “adaptar sus sistemas algorítmicos” y corregir los posibles efectos negativos derivados del contenido personalizado que se ofrece a sus usuarios.
- Las plataformas y motores de búsqueda con más de 45 millones de usuarios se encuentran obligadas a mejorar la visibilidad de las fuentes de información y realizar evaluaciones rutinarias de los riesgos o posibles ataques a los que pueden verse sometidas. Cuando los riesgos guardan relación con campañas de desinformación, deberán velar por iniciativas que busquen concienciar a la ciudadanía.
- Las plataformas y motores de búsqueda con más de 45 millones de usuarios

⁹⁷ Comisión Europea, *Unterzeichner des Verstärkten Verhaltenskodex für Desinformation 2022*, 2022.

⁹⁸ Comisión Europea, *Ley de Servicios Digitales: entran en vigor las normas determinantes de la UE para las plataformas en línea*, 2022.

⁹⁹ *Ibidem*, pág. 1.

deberán hacer públicos sus repositorios de anuncios publicitarios —donde se indique el nombre del producto o servicio anunciado, datos sobre el anunciante y la persona física o jurídica encargada del pago, así como información sobre los criterios de difusión y de personalización de dichos anuncios— de manera que se facilite la labor a la comunidad investigadora que busca conocer los riesgos que entraña la publicidad masiva en la web.

- Realización de protocolos para actuar en casos de crisis —como campañas de desinformación masiva, por ejemplo— con el fin de garantizar una respuesta “rápida, colectiva y transfronteriza”.

Por último, conviene resaltar la Estrategia europea para una mejor internet para los niños (BIK+), adoptada por la Comisión Europea en mayo de 2022. La estrategia busca la participación, el empoderamiento y la protección de los menores europeos, con una serie de acciones articuladas conforme a tres pilares esenciales: 1) Creación de “experiencias digitales seguras” con relación a los contenidos, las conductas y los contactos en el entorno virtual, aludiendo a su condición de “consumidores jóvenes” que deben navegar por un entorno digital “seguro y adecuado” a su edad; 2) Fomento de las capacidades y destrezas de los niños para emplear internet de manera “segura y responsable”; 3) Impulso de la “participación activa” de los menores, mediante la puesta en práctica de actividades digitales emprendidas por menores. Entre las acciones para garantizar una correcta aplicación de la estrategia, la Comisión aboga por la aprobación de un nuevo código de conducta de la UE acerca de un diseño de la web adaptado a la edad, la redacción de una nueva normativa sobre la verificación de la edad en línea y su correspondiente acreditación digital, y la cofinanciación de ayudas directas para aquellos proyectos que busquen la reducción de las webs ilegales dirigidas a menores, en el marco de la Ley de Servicios Digitales¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. Una década digital para los niños y los jóvenes: la nueva estrategia europea para una internet mejor para los niños (BIK+)*, 2022; Comisión Europea, *Una estrategia europea para una mejor internet para los niños (BIK+)*, 2023.

2. Marco de acción contra la desinformación en los países miembros de la Unión Europea

2.1. Alemania

Alemania no cuenta con una ley que penalice la desinformación como tal. Sin embargo, sí presenta la llamada ley NetzDG o Network Enforcement Act, que fue aprobada en octubre de 2017 y que permite castigar penalmente y retirar de las redes sociales tanto noticias falsas como otros contenidos ilícitos. En la tipificación de las categorías de contenidos que pueden ser retirados se incluyen los insultos, los rumores con fines malintencionados, las difamaciones, la incitación pública al delito y al odio, la difusión de imágenes o representaciones violentas y las amenazas de cometer delitos graves. Además, la ley obliga a los operadores de plataformas como Facebook, Twitter, Google, Instagram o Telegram a eliminar ese contenido dentro de las 24 horas posteriores al momento en que los usuarios lo denunciaron; de no hacerlo, la persona responsable de la eliminación del contenido dentro de la corporación se enfrenta a multas de hasta cinco millones de euros. Si la sanción se establece contra la propia empresa, el importe asciende hasta los 50 millones de euros¹⁰¹.

Otra herramienta presente en el país germano es el artículo del Código Penal contra la incitación al odio, que ha llevado a condenar a algunos agentes transmisores de desinformación y antisemitismo¹⁰². Asimismo, desde el Gobierno federal se insta a contrarrestar la desinformación a través de una estrategia integral, estructurada en torno a cinco puntos esenciales¹⁰³:

- 1) Análisis de la desinformación a nivel ministerial. En este sentido, son múltiples los ministerios y autoridades alemanas que analizan de manera regular los flujos informativos que se dan en el ámbito de sus competencias. Así, por ejemplo, el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores se centra en la desinformación proveniente de Estados extranjeros —en estos momentos, toda aquella que concierne a la agresión rusa en Ucrania— y, para ello, mantiene conversaciones

¹⁰¹ Die Bundesregierung, *Was die Bundesregierung unternimmt und was Sie tun können*, 2023; Miguel, R., *Disinformation landscape in Germany*, 2023.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ Deutschland.de, *Gobierno alemán combate la desinformación*, 2022; Die Bundesregierung, *Was die Bundesregierung unternimmt und...*, op. cit.

periódicas con otros socios internacionales, como el G7 y la OTAN. Cuando estalló la pandemia de covid-19, fue el Ministerio Federal de Salud el encargado de detectar los contenidos fraudulentos vertidos en la web, y conforme a ellos, elaborar guías para la verificación de hechos acerca del virus y la vacuna; por su parte, el Ministerio Federal del Interior se encarga de desarticular las amenazas híbridas, ya sea en forma de manipulación de la opinión pública alemana o por la difusión de propaganda en línea.

- 2) Oficina de Prensa e Información del Gobierno federal. Esta división, encargada de advertir a la población sobre cualquier contenido desinformativo, trabaja en colaboración con los ministerios federales para “reaccionar con decisión y rapidez cuando se trata de refutar la desinformación”¹⁰⁴. En la actualidad, los esfuerzos se centran en desacreditar los bulos vertidos por la guerra de Ucrania.
- 3) Combatir la propagación de la desinformación, a través de la ya mencionada ley NetzDG, la Ley de Servicios Digitales o el Código de Buenas Prácticas de la UE de junio de 2022. El Gobierno federal, conocedor de que los flujos desinformativos se difunden mayoritariamente a través de las redes sociales, promueve a su vez iniciativas que buscan entablar un diálogo con los creadores de contenido en la web para determinar su papel y su responsabilidad en la lucha contra las *fake news*. La última de las reuniones celebradas en la Oficina Federal de Prensa de Alemania con *influencers* de Ucrania, Alemania y República Checa ha sido en junio de 2023¹⁰⁵.
- 4) A través de la investigación. El Ministerio Federal de Educación e Investigación financia iniciativas que buscan comprender mejor las técnicas y estrategias empleadas en la difusión de desinformación. El proyecto DYNAMO, por ejemplo, analiza cómo se difunden los contenidos maliciosos a través de servicios de mensajería instantánea¹⁰⁶.
- 5) A través de programas que promuevan las habilidades mediáticas de la ciudadanía. Un ejemplo de ello es el proyecto *Demokratie Leben!* (¡Democracia Viva!), que tiene como objetivos promover los valores democráticos, la diversidad y la lucha

¹⁰⁴ Die Bundesregierung, *Was die Bundesregierung unternimmt und...*, op. cit., pág. 1.

¹⁰⁵ Die Bundesregierung, *Neue Kommunikationswege gehen*, 2023.

¹⁰⁶ Die Bundesregierung, *Wer fälscht Informationen?*, 2023.

contra la misantropía y el antisemitismo. El presupuesto de este programa para 2023 se ha incrementado hasta los 182 millones de euros¹⁰⁷. Son varios los organismos encargados de esta misión: el Ministerio Federal de Asuntos de la Familia, la Tercera Edad, la Mujer y la Juventud (BMFSFJ), la Agencia Federal para la Educación Cívica y el Comisionado del Gobierno Federal para la Cultura y los Medios de Comunicación.

Cabe destacar otras iniciativas que, bajo el paraguas de la financiación europea, se han emprendido en Alemania y Austria. Es el caso, por ejemplo, del Observatorio Alemán-Austriaco de Medios Digitales (GADMO). Fundado como uno de los 14 centros regionales que forman parte del Observatorio Europeo de Medios Digitales (EDMO), se trata de una asociación entre Agence France-Presse (AFP), Deutsche Presse-Agentur (DPA), Austria Presse-Agentur (APA) y la red de investigación Correctiv. El Observatorio comenzó su andadura en noviembre de 2022 para cumplir con los objetivos de¹⁰⁸:

- Recoger en una única web las verificaciones de hechos en idioma alemán, de manera que sean más accesibles para el ciudadano.
- Identificar e investigar científicamente campañas de desinformación.
- Impulsar las habilidades mediáticas de la población en Austria y en Alemania a largo plazo.

2.2. Austria

El Gobierno austriaco trabaja contra la desinformación siguiendo, en gran medida, las directrices establecidas por la Unión Europea. Una de las últimas iniciativas aprobadas por su canciller, Karl Nehammer, ha consistido en la elaboración de un plan nacional para combatir los llamados deepfakes —vídeos, imágenes o audios creados gracias a la inteligencia artificial que imitan la apariencia y la voz de las personas en la vida real¹⁰⁹—.

¹⁰⁷ Die Bundesregierung, *Gemeinsam Desinformation bekämpfen*, 2023.

¹⁰⁸ AFP, *The fight against disinformation: the German-Austrian Digital Media Observatory (GADMO) launches its website*, 2023; Die Bundesregierung, *Neue Faktencheck-Kooperation “GADMO” gestartet*, 2023; GADMO, *Über GADMO*, 2023.

¹⁰⁹ LISA Institute, *Deepfakes: Qué es, tipos, riesgos y amenazas*, s.f.

Esta medida, publicada en mayo de 2022, no se limita únicamente a los deepfakes y extiende su ámbito de actuación hasta la desinformación y la incitación al odio¹¹⁰.

El plan nacional se articuló conforme a cuatro ámbitos de actuación: 1) estructuras y procesos, que comprendía, entre otros, la elaboración de un grupo de discusión sobre desinformación, la puesta en práctica de una acción estratégica (sobre todo en los ámbitos de protección de la democracia, protección del individuo, seguridad nacional y avances tecnológicos) y la creación de un informe anual de actividades, destinado al Parlamento austriaco; 2) gobernanza, donde se prestó especial atención a la sensibilización de la población austriaca, con actividades como el refuerzo de la educación mediática en los colegios y en adultos y la evaluación de las competencias de los usuarios en la verificación de los contenidos en línea; 3) investigación y desarrollo, a través del refuerzo de trabajos de investigación ya existentes (como DefalsifAI, proyecto coordinado por el Instituto Austriaco de Tecnología para identificar información falsa con ayuda de la inteligencia artificial), el desarrollo de herramientas tecnológicas que permitan una detección rápida de deepfakes en el país y la inclusión de este tipo de falsificaciones en los programas de investigación sobre seguridad nacional y de la UE; 4) cooperación internacional, donde se subrayó el “papel activo” que Austria seguiría desempeñando en la cooperación a nivel europeo e internacional, especialmente en el intercambio de experiencias, en la creación de estrategias internacionales y en el desarrollo de normativas voluntarias y jurídicamente vinculantes¹¹¹.

Además, Austria presenta una ley, similar a la alemana NetzDG, que tiene como objetivo proteger el discurso en línea y los posibles abusos causados. Destinada a plataformas con más de 100.000 usuarios e ingresos de más de 500.000 euros anuales, como Facebook y Google, la norma les obliga a contar con un proceso de gestión de denuncias de contenido ilegal y, en su caso, a eliminar esa información en un periodo de entre 24 horas y siete días. La normativa, llamada Ley de Plataformas de Comunicación,

¹¹⁰ Kabelka, L., Austria to combat deep fakes amid increasing use of the technology, EURACTIV, 2022; Knowledge Centre, Austria – Action plan to fight deepfakes, 2022.

¹¹¹ *Ibidem*.

establece multas de hasta 10 millones de euros y fue modificada por última vez en junio de 2023¹¹².

En último lugar, cabe señalar los esfuerzos del país austriaco por empoderar mediáticamente a sus ciudadanos más jóvenes. Así, Austria cuenta con distintos proyectos a nivel nacional —saferinternet.at, talleres y seminarios, la web Mediamanual, entre otros— que buscan educar a niños, jóvenes y padres en el uso seguro de internet. Estas iniciativas son emprendidas por la Cancillería Federal, y en ocasiones, forman parte de otras medidas implementadas por la Unión Europea, como es el caso de la Red de Centros de Seguridad de internet en la UE (INSAFE)¹¹³.

2.3. Bélgica

Al igual que Alemania y Austria, Bélgica tampoco dispone de leyes específicas contra la desinformación. Por eso, para combatirla se recurre a lo que establece la Constitución del país:

- El artículo 150 de la Constitución belga aborda la calumnia, que debe dirimirse ante un jurado popular, siempre que el delito no sea causado por el racismo o la xenofobia.
- Diversas leyes definen varios límites a la libertad de expresión, todos centrados en prohibir el discurso de odio por motivos de sexo, raza o convicciones políticas.

Cabe destacar que, en 2022, el Senado belga formuló 53 recomendaciones nacionales e internacionales para mejorar el marco jurídico actual. Algunas de ellas abogaban por una mejora de los estatutos del periodista para impulsar el periodismo de calidad; por el desarrollo de un marco de acción para los creadores de contenidos en línea; por que los servicios de inteligencia nacionales adviertan al Gobierno y a los medios de comunicación en caso de detectar campañas de desinformación; por el aumento del apoyo económico a

¹¹² EU Disinfo Lab, *Austria*, s.f.; Euractiv, *Internet giants could be fined up to \$12 million under Austrian hate speech law*, 2020; RIS, „Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Kommunikationsplattformen-Gesetz“, *Fassung vom*, 2023.

¹¹³ Bundeskanzleramt, *Allgemeines zu Medien und Information Jugendlicher*, 2023; Bundeskanzleramt, *Saferinternet*, 2023.

quienes combaten la desinformación y por el veto al uso de cuentas falsas y bots por parte de los partidos políticos, entre otras medidas.

Asimismo, en febrero de 2022 Bélgica desarrolló una Estrategia de Seguridad Nacional (NVS) para garantizar la protección y estabilidad del país en caso de incidentes o crisis a gran escala. Aunque no tenía como fin expreso la lucha contra la desinformación, la estrategia sí aborda las fake news como una nueva arma que puede mermar el equilibrio de las naciones. De esta manera, y también guiada por el Plan de Acción para la Democracia Europea, la Estrategia de Bélgica pone el acento en cuatro políticas, de las que en dos la desinformación cumple un papel prioritario¹¹⁴.

En la protección de la democracia y el Estado de Derecho. Se hace un llamamiento a los ciudadanos belgas, para que limiten la difusión de contenidos falsos y contribuyan al fortalecimiento del pluralismo mediático.

Asimismo, Bélgica y Luxemburgo cuentan con el organismo Belgium-Luxembourg Digital Media and Disinformation Observatory¹¹⁵, que al igual que GADMO, también forma parte del Observatorio Europeo de Medios Digitales. El Centro EDMO BELUX se dedica a la verificación de datos, la investigación y la alfabetización mediática en Bélgica y en Luxemburgo. Paralelamente, el Observatorio Europeo de Medios Digitales ha puesto en marcha en Bélgica y en Países Bajos el centro BENEDMO, que opera en las regiones de habla alemana de ambos países.

2.4. Bulgaria

La respuesta de las autoridades búlgaras a las amenazas que plantea la difusión de desinformación no ha implicado la formulación de un marco legal en el país que busque frenarla. La última de las iniciativas llevadas a cabo fue la publicación de una futura “unidad analítica”, dentro del Ministerio de Gobierno Electrónico, para monitorear el contenido de medios de comunicación y redes sociales en busca de desinformación y noticias falsas. A diferencia de las leyes presentes en Alemania y Austria, esta unidad no

¹¹⁴ Koninkrijk België, *Een strategie om België weerbaarder te maken*, 2022.

¹¹⁵ EDMO BELUX, *Monitoring disinformation in Belgium and Luxembourg*, 2023.

permitiría bloquear o retirar el contenido desinformativo, ni contaría con poder regulatorio alguno¹¹⁶.

La desinformación ha sido calificada por el propio ministro de Gobierno Electrónico búlgaro, Bozhidar Bozhanov, como un “problema sistémico” que acecha no solo a Bulgaria sino a la mayoría de los países de Europa del Este y proviene, principalmente de la propaganda rusa pro-Kremlin. En Bulgaria, las campañas de desinformación rusas han estado inundando el país durante años, especialmente a partir de la anexión de Crimea, fragmentando el tejido social y convirtiéndolo en el “eslabón débil” en la lucha de la UE y la OTAN contra la desinformación. Según advierte el Instituto Nacional de Prensa, los escasos niveles de alfabetización mediática de los ciudadanos y el pasado comunista del país, que ha provocado sentimientos prorrusos en buena parte de la población, han ayudado a crear el entorno propicio para la difusión de desinformación, no solo a través de las redes sociales, sino también mediante los medios de comunicación nacionales y locales. En este sentido, existen oligarcas búlgaros que mantienen vínculos económicos con Rusia y, por tanto, se valen del poder transmisor de los medios de los que son propietarios para difundir una percepción positiva del país ruso. Además, en ocasiones son los propios partidos políticos, como es el caso del canal de televisión del Partido Socialista Búlgaro, los que incentivan la difusión de desinformación, al emitir debates donde, bajo un supuesto pluralismo, se vierten toda clase de comentarios a favor del Kremlin¹¹⁷.

Es por ello por lo que, además de la unidad analítica destinada al monitoreo de las campañas de desinformación, el Ministerio de Gobierno Electrónico búlgaro hace hincapié en algunas de las medidas alternativas que llevan a cabo¹¹⁸:

- Correspondencia regular entre el Ministerio de Gobierno Electrónico y Meta (Facebook) para detectar problemas y aportar soluciones. Entre las cuestiones que analizan ambos organismos, se encuentran el bloqueo de perfiles o el uso de *bots* por parte de usuarios búlgaros de Facebook.

¹¹⁶ SOFIA GLOBE, “Bulgaria to set up unit to monitor disinformation in media, social networks”, *THE SOFIA GLOBE*, 2022.

¹¹⁷ IPI, *Is Bulgaria the weak link in Europe’s fight against Russian disinformation?* (Capital), 2022; SOFIA GLOBE, “Bulgaria to set up unit to monitor...”, op. cit.

¹¹⁸ Bozhanov, B., *¿Qué está haciendo el Estado contra la desinformación?*, 2022.

- Creación de una “estructura institucional” para el intercambio de datos y experiencia entre ministerios.
- Desarrollo de cursos de alfabetización mediática para funcionarios, en colaboración con el Instituto de Administración Pública.

Además, tras reiteradas peticiones de diputados búlgaros para la creación de una estrategia nacional contra los ataques híbridos y la desinformación¹¹⁹, finalmente Bulgaria ha entrado a formar parte, en abril de 2023, del Centro Europeo de Excelencia para la Lucha contra las Amenazas Híbridas (Hybrid CoE). Mediante una alianza conjunta entre la UE y la OTAN, el Centro ayuda a los países integrantes en la detección de sus vulnerabilidades, en el aumento de su resiliencia y en la creación de equipos de trabajo que instruyan a las instituciones estatales, a los medios de comunicación y al sector empresarial de los países para que sean capaces de crear una resistencia efectiva a la guerra híbrida¹²⁰. Asimismo, al igual que con los Observatorios GADMO, EDMO BELUX y BENEDMO, Bulgaria y Rumanía también cuentan desde mayo de 2023 con su propio Observatorio Búlgaro-Rumano de Medios Digitales (BROD), que al igual que los ya citados, busca extender las verificaciones de hechos entre la población de ambos Estados¹²¹.

2.5. Chipre

Chipre no cuenta con un marco de acción específico contra las fake news. Una de las últimas iniciativas llevadas a cabo ha sido la firma de una declaración conjunta entre la Agencia de Noticias de Chipre y la Asociación de Agencias de Noticias de los Balcanes-Sureste de Europa, para combatir las noticias falsas. Mediante esta cooperación, los miembros de ambas entidades se comprometen a colaborar contra la difusión de contenidos espurios, ya sea en forma de texto, imagen o vídeos. El acuerdo se firmó en

¹¹⁹ BGNES, “Diputados del DB a Petkov: Bulgaria necesita una estrategia contra la desinformación rusa”, *BGNES News Agency*, 2022.

¹²⁰ Kirilova, B., “Bulgaria ahora forma parte del Centro Europeo contra las Amenazas Híbridas”, *Banker.bg*, 2023.

¹²¹ MediaConnect, *BROD, a new website to fight disinformation in Bulgaria and Romania, launches with AFP as a partner*, 2023.

marzo de 2023 en Salónica (Grecia) y en él participó la vicepresidenta de la Comisión Europea, Margaritis Schinas¹²².

Asimismo, Chipre, Grecia y Malta cuentan con su propio Observatorio Mediterráneo de Medios Digitales (MedDMO). Los tres países comparten narrativas de desinformación análogas, principalmente acerca del cambio climático y los movimientos migratorios, que el Observatorio se encarga de analizar. Además, suelen difundirse en inglés en los tres Estados, y en griego en Grecia y en Chipre, lo que facilita la colaboración entre los verificadores de hechos que participan del proyecto común¹²³.

2.6. Croacia

Croacia cuenta en su haber con una estrategia definida en su lucha contra la desinformación. La Agencia de Medios Electrónicos (AEM) del país, encargada de la regulación del sistema mediático, publicó en septiembre de 2022 el estudio “Fortaleciendo la resiliencia a la desinformación: el estado de la cuestión y directrices para la acción”, cuya versión en inglés se divulgó en mayo de 2023¹²⁴. La investigación subraya algunos de los rasgos que hacen particularmente vulnerable al país frente a las campañas de desinformación: una sociedad con bajos niveles de confianza en las instituciones, una cultura política aún en desarrollo y bajos estándares profesionales en la actividad periodística. Por ello, dentro del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, impulsado a la vez por el Ministerio de Cultura y Medios y la Agencia de Medios Electrónicos, se publican anualmente convocatorias destinadas a disminuir los flujos desinformativos en el espacio público y a fortalecer la confianza de los ciudadanos al consumir información en redes sociales. Una de las últimas convocatorias anunciadas está destinada a organismos que quieran implementar un sistema de verificación de datos en la web, y el importe de las subvenciones asciende hasta los 3.981.684 euros¹²⁵.

¹²² CNA, “Cyprus joins war against fake news”, *KNEWS: The English Edition of Kathimerini Cyprus*, 2023.

¹²³ MedDMO, *About MedDMO*, 2023.

¹²⁴ AEM, *Study: strengthening resilience to disinformation: the state of affairs and guidelines for action*, 2023.

¹²⁵ Fondovieu, *Javni poziv za uspostavu sustava provjere točnosti informacija*, 2023; AEM, *Study: strengthening resilience to disinformation...*, op. cit.

Asimismo, el informe aborda las distintas líneas de acción para mejorar la resistencia de la sociedad al fenómeno desinformativo, la mayoría de ellas centradas en un refuerzo de las competencias de los verificadores de hechos¹²⁶:

- Desarrollar nuevos *fact-checkers*, con el fin de contrastar la exactitud de la información de dominio público, en medios de comunicación y en redes sociales.
- Impulsar programas tecnológicos y plataformas para la verificación de datos.
- Fortalecer la resistencia de los medios a la desinformación y alentar el periodismo de calidad.
- Fomentar proyectos de alfabetización mediática basados en la educación para saber discernir información veraz de aquella difundida con fines espurios.
- Crear un repositorio colaborativo de información contrastada que sirva como plataforma colaborativa para el intercambio de herramientas, metodologías y conocimiento en el campo de la verificación de datos.

Además, el estudio recomienda seguir ejemplos de buenas prácticas a nivel internacional y adaptarlos al entorno croata. En particular, cita los canales BBC de Reino Unido y NSK de Noruega, que se han convertido en un eslabón más de la cadena en la lucha contra las fake news desde el sector público. Otro caso que se recomienda imitar es la plataforma colaborativa EDMO Truly Media, perteneciente al Observatorio Europeo de Medios Digitales. Esta funciona a la vez como repositorio de verificaciones de hechos y fuente de referencia para medios e instituciones dedicados al estudio y detección de la desinformación¹²⁷, a pesar de que Croacia cuenta, junto con Eslovenia, con su propio observatorio de medios, Adria Digital Media Observatory (ADMO).

2.7. Dinamarca

Las iniciativas contra la desinformación en Dinamarca se basan, en gran medida, en las normativas impulsadas a nivel europeo. Así, tras la aprobación por parte de la Unión Europea de la Ley de Servicios Digitales, Dinamarca abogó por la puesta en práctica de esta ley a fin de establecer reglas comunes para la eliminación de contenido ilegal,

¹²⁶ AEM, *Study: strengthening resilience to disinformation...*, op. cit.

¹²⁷ *Ibidem*.

siempre que se garantizara la libertad de expresión en el país. Así, según lo previsto en el citado reglamento, en Dinamarca se permite la retirada de contenido ilícito publicado en la web en “casos especiales” —sobre todo, aquellos que guarden relación con el Plan de Acción para la Democracia Europea— y, de igual manera, los medios de comunicación daneses no están obligados a eliminar contenido procedente de sus páginas web. Además, se establecen plazos diferentes en función de la naturaleza del contenido: aquellas publicaciones que pueden tener mayor repercusión y, por tanto, causar más daño, deben retirarse a la mayor celeridad posible. Asimismo, a pesar de que tanto las pequeñas como las grandes empresas están obligadas a cumplir con la ley, a las de mayor tamaño se les exige “un papel más proactivo” en la eliminación del contenido, aunque en ningún caso deben llevar a cabo un monitoreo de las publicaciones¹²⁸.

Además, inspirada en la ley alemana NetzDG, en marzo de 2022 se presentó en el Parlamento danés una propuesta de ley para la regulación de los medios sociales, articulada en torno a dos temas centrales: 1) eliminación del contenido ilegal, y 2) introducción de requisitos de transparencia para las redes sociales. En base a esta nueva normativa, se prevé que la legislación danesa obligue a las redes sociales con más de 80.000 usuarios en Dinamarca a crear un “procedimiento intuitivo” que permita a los usuarios reportar contenido ilícito de manera sencilla, que deberá ser revisado en un límite de 24 horas. Igualmente, además de obligar a las plataformas a informar a los usuarios sobre las razones que les llevaron a eliminar o bloquear el contenido que publicaron, las tecnológicas también están forzadas a revertir esta decisión si el usuario cree que se ha producido por una “decisión equivocada”¹²⁹.

La propuesta de ley también incluye otros requisitos para las redes sociales, en virtud de los cuales están obligadas, por ejemplo, a presentar anualmente informes de transparencia. En estos se detallarán los niveles de cumplimiento de las obligaciones adoptadas en la normativa, las medidas llevadas a cabo por motu proprio para contrarrestar el contenido desinformativo y una explicación de los algoritmos empleados

¹²⁸ Lehman, C., ““Det er vanvittigt”: Centrale dele af regeringens nye lov om sociale medier ophæves om under to år”, *Altinget*, 2022; Lund, J., “The DSA proposal and Denmark”, *DSA Observatory*, 2022.

¹²⁹ FOLKETINGET, *L 146 Forslag til lov om regulering af sociale medier*, 2022; Regeringen, *Ny lovgivning skal skærpe kravene til sociale medier*, 2022.

para la clasificación de la información. También se establecen sanciones de hasta el 6 % de la facturación anual de la empresa si no se cumple con lo dispuesto en la norma¹³⁰.

Por último, cabe reseñar la participación de Dinamarca en iniciativas emprendidas a nivel europeo para impulsar el uso de las tecnologías digitales entre la población. Así, en marzo de 2023 la Comisión Europea presentó la llamada “Iniciativa de Democracia Digital”, formulada en conjunto por la UE y Dinamarca para los próximos tres años (2023-2026) y que persigue los objetivos de la Comisión Europea¹³¹:

- Impulsar el empleo de las tecnologías digitales en favor de la democracia.
- Brindar a la sociedad instrumentos para combatir la desinformación y la polarización.
- Promover la libertad de expresión.
- Restringir las desigualdades en el acceso a internet, en particular aquellas que afectan a mujeres y personas jóvenes.
- Dotar a los periodistas, a las mujeres y a los jóvenes de las tecnologías digitales y las habilidades que necesitan para emplearlas.

Se trata de un proyecto de financiación a través de organizaciones externas (como Global Focus o Digital Defenders Partnership) en el que la UE ha destinado 11 millones de euros. Además, cabe reseñar la existencia en el país del Nordic Observatory for Digital Media and Information Disorders (NORDIS), que opera tanto en Dinamarca como en Suecia, Finlandia y Noruega¹³².

2.8. Eslovaquia

La República Eslovaca cuenta en la actualidad con directrices definidas para frenar el fenómeno de la desinformación en su país. Presenta una Estrategia Nacional de Habilidades Digitales y un Plan de Acción para el próximo trienio 2023-2026, que fue aprobado por el Gobierno en diciembre de 2022¹³³. El Plan de Acción aborda el fenómeno

¹³⁰ *Ibidem.*

¹³¹ Comisión Europea, *Promoting inclusive democracy in the digital age: EU and Denmark launch the Digital Democracy Initiative*, 2023.

¹³² NORDIS, *The Nordic Observatory for Digital Media and Information Disorder*, 2023.

¹³³ Ministerstvo, *Akčný plán digitálnej transformácie Slovenska na roky 2023-2026*, 2022; Ministerstvo, *Národná stratégia digitálnych zručností Slovenskej republiky*, 2022.

de las fake news, que ha sido especialmente intenso en Eslovaquia a causa de la guerra de Ucrania, al ser vecina del país invadido y por la consecuente llegada de refugiados a su territorio, en parte provocada por la ley de asilo del país, que permite acoger temporalmente a las personas inmigrantes y ofrecerles una protección transitoria¹³⁴. En particular, el plan centra la atención en las recomendaciones establecidas por la OCDE con respecto a la desinformación¹³⁵:

- A través de la promoción de las habilidades digitales en adultos y niños.
- Mediante una evaluación de la forma en que se difunden los contenidos falsos en línea, así como de los motivos que llevan a los ciudadanos a buscar y difundir contenido falso en la web.
- A través de programas de apoyo para el desarrollo de habilidades como el pensamiento crítico en los ciudadanos, para que por sí mismos puedan detectar el propósito, la fuente y el contexto de la información falsa difundida en internet.

Paralelamente, la guerra de Ucrania ha llevado al Gobierno eslovaco a actuar en múltiples ocasiones para frenar campañas de desinformación y proteger la seguridad nacional, por el posible riesgo de amenazas híbridas que buscaban debilitar la cohesión social. Así, la última de las reformas se ha llevado a cabo en junio de 2023, a través de una adaptación en el Plan de Acción para la Estrategia Nacional para la Gestión de las Amenazas a la Seguridad, aprobado por el Ministerio del Interior del país y previsto para su puesta en práctica hasta 2025. A través del nuevo Plan, el Gobierno volvía a hacer hincapié en que mitigar las amenazas híbridas y la desinformación consistía ya en una tarea “integral e inseparable” del sistema de seguridad de la República Eslovaca¹³⁶.

Además de la citada reforma, el Gobierno se ha visto obligado a llevar a cabo iniciativas alternativas, principalmente para combatir las amenazas híbridas: en febrero de 2022, se introdujo una reforma en la ley de ciberseguridad, a través de la cual se daba potestad a la Autoridad de Seguridad Nacional del país (NBU), por un periodo de no más de nueve meses, para bloquear páginas web que contuvieran información falsa. Si bien la iniciativa solo estuvo operativa hasta septiembre de 2022, en noviembre de ese año se

¹³⁴ Cuprik, R., “War in Ukraine prompts Slovakia to act against disinformation”, *The Slovak Spectator*, 2022.

¹³⁵ APDTS, *Akčný plán digitálnej transformácie Slovenska na roky 2023-2026*, 2023.

¹³⁶ Ministerstvo, *Tlačové správy*, 2023; Úrad Vlády, *Detail materiálu*, 2023.

volvió a plantear la idea de retomarla, ante nuevas inferencias que socavaban la seguridad del país, su política exterior y sus intereses económicos¹³⁷. Además, en mayo de 2022 el Ministerio del Interior dio a conocer la reciente formación del Centro Nacional para combatir las Amenazas Híbridas, que, entre otros objetivos, analizaría la desinformación y se encargaría de desarrollar estrategias para neutralizarla¹³⁸. Por último, en Eslovaquia, en Polonia y en la República Checa se mantiene operativo el Observatorio de Medios Digitales de Europa Central (CEDMO), que surge con los objetivos de: 1) Adoptar soluciones a corto y largo plazo para combatir la desinformación; 2) Aportar recomendaciones a la sociedad civil, a las instituciones públicas y al sector privado para frenar la merma en la confianza en estas instituciones provocada por las oleadas de fake news y 3) Dotar a la sociedad de herramientas para resistir el efecto de una exposición directa y prolongada a la desinformación¹³⁹.

2.9. Eslovenia

La República de Eslovenia no cuenta con un marco de acción específico contra las fake news. A pesar de ello, ha sido partícipe de la formación de un centro de desinformación perteneciente a la Unión Europea en su territorio, dentro de la red del Observatorio Europeo de Medios Digitales (EDMO). Al igual que el resto de Observatorios previamente mencionados, el centro, denominado Adria Digital Media Observatory (ADMO), se encarga de contribuir en la creación de una red multidisciplinar capaz de localizar y estudiar campañas de desinformación en Croacia y Eslovenia, impulsar actividades de alfabetización mediática a nivel nacional e internacional y servir de referencia para la comunidad académica y profesional que se dedica al estudio del fenómeno de las fake news en estos países. Además, el observatorio, operativo desde diciembre de 2022, elabora informes que abordan la desinformación teniendo en cuenta sus emisores, el origen de estas narrativas y el papel de las potencias internacionales¹⁴⁰.

¹³⁷ Spectator, “Fleeing Ukrainians to get temporary protection; the state will fight disinformation”, *The Slovak Spectator*, 2022; Spectator, “Slovakia plans to ban disinformation websites from spring again”, *The Slovak Spectator*, 2022.

¹³⁸ Cuprik, R., “War in Ukraine prompts Slovakia to act against disinformation...”, op. cit.

¹³⁹ CEDMO, *About CEDMO*, 2023.

¹⁴⁰ Comisión Europea, *EU anti-disinformation Hubs now extend to all EU countries*, 2022; Gong, *ADMO - a new regional center for the fight against disinformation*, 2023.

2.10. España

La estrategia de España en su lucha contra las fake news sigue, en gran medida, las directrices establecidas a nivel europeo¹⁴¹. Además, tal y como defienden desde el Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de España: *“Complementariamente a las medidas impulsadas en coordinación con la Unión Europea, España lleva a cabo múltiples acciones en materia de lucha contra la desinformación a través de sus instituciones y ha establecido mecanismos de coordinación permanente entre los diferentes órganos de la Administración, entre los que destaca la Comisión Permanente de Lucha contra la Desinformación, establecida en marzo de 2019”*.

La legislación española recoge determinadas iniciativas que buscan establecer un marco de acción definido para actuar frente a la desinformación. De esta manera, el Gobierno español aprobó, en noviembre de 2020, el “Procedimiento de actuación contra la desinformación” con los objetivos de: 1) identificar los órganos y las autoridades encargados de contrarrestar la desinformación en el contexto español, y más específicamente, 2) para mejorar la transparencia con relación a las fuentes de desinformación y a las maneras en las que se produce y difunde. Así, se estableció una composición específica —compuesta por el Consejo de Seguridad Nacional, el Comité de Situación, la Secretaría de Estado de Comunicación, la Comisión Permanente contra la desinformación, las Autoridades públicas competentes y el sector privado y la sociedad civil— que se encargaría de determinar el marco de acción institucional contra las campañas de fake news. Asimismo, el procedimiento recoge una serie de niveles tanto a nivel nacional como en el marco de la Unión Europea —desde el mínimo 1 hasta el máximo 4— en función de los cuales sería necesario actuar frente a posibles campañas de desinformación que amenacen la estabilidad nacional; ninguno de estos niveles, en cualquier caso, admite la retirada de contenido desinformativo de plataformas virtuales en caso de detectarse (Orden PCM/1030/2020).

Paralelamente al procedimiento, en junio de 2022 se aprobó la creación del “Foro contra las campañas de desinformación en el ámbito de la Seguridad Nacional”, que según se detalla en la propia resolución, nace como “espacio de colaboración público-privada,

¹⁴¹ Romero, A., *Disinformation landscape in Spain*, 2023.

en el que se recomienden iniciativas para fomentar el conocimiento de la amenaza de las campañas de desinformación y la realización de actividades conjuntas y participativas” (Orden PCM/541/2022, pág. 82.834). En él se reúnen un total de 16 personas, entre representantes de la Administración General del Estado, de organismos procedentes de la academia, del sector privado o de asociaciones sin ánimo de lucro, además de otros expertos independientes o representantes ciudadanos. Entre otras cuestiones, el Pleno asume la formulación de estudios que busquen aumentar “el conocimiento y la sensibilización de la sociedad acerca de los riesgos y amenazas generados por las campañas de desinformación susceptibles de comprometer la Seguridad Nacional” (Orden PCM/541/2022, pág. 82.835).

Cabe destacar una de las iniciativas formuladas en el “Procedimiento de actuación contra la desinformación”, la Comisión Permanente que, tal y como informan desde la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, en la actualidad se dedica a seguir y analizar el conjunto de campañas de desinformación originadas en relación con la guerra de Ucrania, tanto las que tienen su origen en España como aquellas producidas en un Estado externo, pero que ejercen influencia en el contexto español. A pesar de reiteradas peticiones al Gobierno de España por parte de grupos políticos como Vox o Bildu sobre la naturaleza de esta Comisión, la identidad de sus miembros, o sobre el contenido de los informes elaborados por la misma, el órgano gubernamental rechaza aportar más información que ayude a esclarecer la efectividad del organismo. No obstante, en abril de 2022 y al amparo de la ley de transparencia de datos, la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de España sí afirmó que hasta este momento el órgano se había reunido un total de 13 veces, pero una vez más rechazó aportar contenido sobre las conclusiones arrojadas por la Comisión, alegando que se trata de “información clasificada” perteneciente al Departamento de Seguridad Nacional, y por, tanto, protegida por los límites de acceso a la información pública previstos en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹⁴².

¹⁴² Sáiz-Pardo, M., “Moncloa envuelve en una nebulosa su misteriosa Comisión contra la Desinformación”, *EL CORREO*, 2022; González, J.A., *EXPEDIENTE: 001-067490, Portal de la Transparencia. Administración General del Estado*, 2022.

2.11. Estonia

Estonia se ha erigido como uno de los Estados europeos que más activamente ha participado en la lucha contra las fake news. Desde que el país recuperara su independencia de la Unión Soviética en 1991, ha llevado a cabo iniciativas de seguridad cibernética que han permitido a sus ciudadanos resistir no solo a posibles ataques del Estado ruso —desde 1991, Estonia se encuentra entre los objetivos de Rusia— sino también a las malas praxis profesionales en el ámbito del Periodismo. Para conseguirlo, Estonia ha centrado la atención en promover la alfabetización mediática entre sus ciudadanos, principalmente a través de la educación que reciben los más jóvenes. Desde 2010, los colegios públicos de Estonia incorporan la educación mediática como parte de las enseñanzas curriculares de los alumnos. En este sentido, no existe una asignatura específica sobre alfabetización mediática, sino que esta se enseña aprovechando las nociones impartidas en otras materias. Además, los estudiantes de Secundaria asisten por obligación a un curso sobre medios de comunicación y su poder de influencia en la sociedad, en el que, entre otras cuestiones, se explican conceptos como el funcionamiento de las redes sociales, los bots y los trolls, fuentes de información confiables de aquellas que no lo son y la necesaria distinción entre hechos y opiniones¹⁴³.

Asimismo, la importancia que Estonia dedica al fenómeno de la desinformación queda reflejada en su Estrategia Presupuestaria, recientemente aprobada para el trienio 2023-2026. Según se describe en el documento, es el Ministerio de Relaciones Exteriores del país el encargado de llevar a cabo una “comunicación estratégica unificada y coordinada” en Occidente para contrarrestar las narrativas de desinformación, que en Estonia proceden principalmente de Rusia y China. Además, el informe apunta a un trabajo “bilateral e internacional continuo” siguiendo las directrices establecidas por la OTAN y, muy especialmente, centrado en la puesta en práctica de los acuerdos alcanzados en la cumbre de Madrid celebrada en junio de 2022, donde se puso el énfasis en las amenazas híbridas que debían enfrentar los aliados, principalmente de Rusia y China a través de campañas de desinformación, restricciones económicas y control de los sectores industrial y tecnológico¹⁴⁴.

¹⁴³ Yee, A., “The country inoculating against disinformation”, *BBC*, 2022.

¹⁴⁴ Gobierno de España, *Resultados de la Cumbre de la OTAN en Madrid*, 2022; *Rahandusministeerium*,

Cabe reseñar que la sede del Centro de Excelencia de Defensa Cibernética Cooperativa de la OTAN (CCD COE) se encuentra en la capital de Estonia, Tallin (e-Estonia, 2023). Otras medidas que han fomentado las habilidades digitales de los estonios han sido la celebración de la semana y el mes de la Alfabetización Mediática, que albergan talleres y seminarios para la discusión de las tendencias tecnológicas y su impacto en la sociedad¹⁴⁵, así como la presencia en el país del Baltic Engagement Centre for Combating Information Disorders (BECID), que forma parte del Observatorio Europeo de Medios Digitales y se encarga de promover la alfabetización mediática en alumnos y profesores de Primaria y Secundaria, investigar el fenómeno para detectar tendencias y respuestas a la desinformación efectuadas desde el ámbito académico y llevar a cabo verificaciones de hechos y análisis de bulos. El centro también está presente en Letonia y Lituania¹⁴⁶.

2.12. Finlandia

En la actualidad, Finlandia no dispone de leyes o políticas contra la desinformación, aunque en virtud de la ley 13.6.2003/460, sobre el uso de la libertad de expresión en la comunicación masiva, si el tribunal finlandés esgrime que las informaciones difundidas en línea se consideran ilegales, puede decretar que el contenido se elimine “del acceso público y se destruya” (Ley 13.6.2003/460, pág. 1), al igual que ocurre en Alemania bajo la ley NetzDG (Ley 13.6.2003/460)¹⁴⁷.

Aunque el país presenta, de manera general, una alta resiliencia a la desinformación e índices de alfabetización mediática superiores a la media europea¹⁴⁸ —desde la edad escolar, los menores reciben formación en habilidades mediáticas y verificación de informaciones—, desde el comienzo de la guerra rusa en Ucrania y especialmente ante el inminente ingreso de Finlandia en la OTAN (producido en abril de 2023), el jefe de la Policía de Protección del Ministerio del Interior, Antti Peltari, recomendó en agosto de

Riigi eelarvestrateegia, 2022.

¹⁴⁵ Haridus- ja teadusministeerium, *Meediapädevuse kuu* 2022, 2023.

¹⁴⁶ BECID, *Baltic Engagement Centre for Combating Information Disorders*, 2023.

¹⁴⁷ Moilanen, P., Hautala, M. y Saari, D., *Disinformation landscape in Finland*, 2023.

¹⁴⁸ OECD, *Media freedoms and digital rights in Finland*, 2021.

2022 la puesta en práctica de una ley que penalizara la difusión de desinformación extranjera a propósito, normativa que aún no ha sido aprobada¹⁴⁹.

2.13. Francia

En Francia, existe normativa legal detallada para contrarrestar la desinformación. En concreto, el país cuenta con una ley creada específicamente para combatir las noticias falsas que emergen de las plataformas virtuales. La normativa, que fue aprobada por la Asamblea Nacional en noviembre de 2018, nace con los objetivos íntegros de “luchar contra la manipulación de la información” y la “protección de la democracia contra diversas formas de difusión intencional de noticias falsas”¹⁵⁰. El documento se centra en la “difusión masiva y extremadamente rápida de noticias falsas a través de herramientas digitales”¹⁵¹, en especial, mediante las redes sociales y a través de aquellos medios de comunicación que se encuentren bajo el gobierno de un Estado extranjero.

En virtud de esta norma, las plataformas en línea están obligadas a establecer “un dispositivo fácilmente accesible y visible” que permita a los usuarios denunciar contenido fraudulento. Además, deben aplicar una serie de medidas adicionales, entre las que se encuentran: 1) la transparencia en el uso de algoritmos; 2) la lucha contra aquellas cuentas que difunden de manera masiva información falsa; 3) la obligatoriedad de informar a los usuarios sobre la naturaleza, el origen y las maneras de divulgar el contenido en línea; y, por último 4) la promoción de la educación mediática e informacional. La correcta aplicación de este precepto y los recursos que destinan las distintas tecnológicas para cumplirlo deben hacerse llegar al Consejo Superior del Sector Audiovisual de Francia de manera anual, a través de una declaración en la que se especifiquen los avances logrados (LOI núm. 2018-1202).

Asimismo, el art. 1 de la citada normativa presta especial atención a los posibles contenidos malintencionados que pueden ser difundidos en periodos de campaña electoral, así como en los tres meses que anteceden al primer día del mes de las elecciones generales

¹⁴⁹ Rimpiläinen, T., “Suojelupoliisi ehdottaa: Valeutisten tahallinen levittäminen vieraan vallan puolesta tulisi säätää rikokseksi”, *Yle*, 2022.

¹⁵⁰ Gouvernement, *Contre la manipulation de l'information*, 2021, pág. 1.

¹⁵¹ *Ibidem*.

y hasta el día cuando se produzca la votación electoral. Para poder subsanar la propagación de desinformación en tiempos electorales, la normativa prevé¹⁵² (LOI núm. 2018-1202):

- Normas de transparencia para las plataformas. En este sentido, las tecnológicas deberán informar de los contenidos patrocinados que aparecen en sus redes, indicando en cualquier caso el nombre de su autor y el importe percibido. Además, aquellas plataformas con más de cinco millones de visitantes únicos mensuales deberán tener un representante legal en Francia en calidad de interlocutor y hacer públicos sus algoritmos.
- Creación de una acción legal cautelar para poder detener la circulación de noticias falsas. Es el juez de cámara quien califica las "noticias falsas", según la definición de la ley de 1881, con arreglo a 3 principios: a) estas noticias deben ser evidentes; b) alcanzar una difusión masiva y c) concebidas con fines de perturbar la paz pública o el correcto desempeño del periodo electoral. El juez dispone de 48 horas para calificar la naturaleza de la información y, si finalmente es declarada “noticia falsa”, ordenar su eliminación.

Por último, al igual que en el resto de Estados miembros, Francia cuenta con el Observatorio de Información DE FACTO, que forma parte del Observatorio Europeo de Medios Digitales y que opera en exclusividad en el territorio francés contra la difusión de bulos¹⁵³.

2.14. Grecia

En Grecia, la difusión de noticias falsas está penada por ley, después de que en noviembre de 2021 el primer ministro del país, Kyriakos Mitsotakis, aprobara una enmienda al Código Penal que tenía por objeto convertir la difusión de desinformación en un delito procesado por la vía penal. Así, el artículo 191 del Código Penal establece que: *“El que públicamente o a través de Internet difunda de cualquier forma noticias falsas que sean capaces de causar preocupación o temor a los ciudadanos o menoscabar*

¹⁵² Hénin, N., *Disinformation landscape in France*, 2023.

¹⁵³ De Facto, *About. Presentation*, 2023.

la confianza pública en la economía nacional, la capacidad de defensa del país o la salud pública, será reprimido con pena privativa de libertad por lo menos tres meses y multa. Si el hecho fuere cometido reiteradamente a través de la prensa o a través de Internet, el culpable será sancionado con pena privativa de libertad no menor de seis meses y multa. La misma pena se aplica al propietario o editor del medio por el cual se llevaron a cabo los actos de los párrafos anteriores (Ley 4855/2021) ”.

Aunque en un principio la normativa se aprobó con el objeto de enjuiciar a aquellos ciudadanos que durante la pandemia de covid-19 difundieran información falsa, esta sigue vigente y ha sido calificada como un intento de limitar la libertad de expresión en el país¹⁵⁴, cuyos índices de libertad de prensa se sitúan entre los más bajos de Europa (posición 107/180), según el último informe realizado por Reporteros sin Fronteras en el año 2023¹⁵⁵.

2.15. Hungría

Con un escenario mediático dominado por el control institucional de los medios tradicionales y alternativos¹⁵⁶, Hungría carece de una legislación definida que luche contra las fake news. En cualquier caso, sí presenta, al igual que la mayoría de países que pertenecen a la Unión Europea, organismos dedicados a la verificación de informaciones, como es el caso del portal web Lakmusz. Concebido en enero de 2022, justo antes de las elecciones parlamentarias de marzo de ese año, y financiado por la Unión Europea, el Centro se dedica a investigar informaciones —con especial atención en declaraciones políticas y de otros personajes públicos, anuncios de instituciones públicas y de empresas y otros contenidos que se viralizan en redes sociales— que tienen la capacidad de influir “significativamente en el discurso público y causar daño”. Aunque inicialmente estaba previsto que el proyecto tuviera una duración inicial de 15 meses, se mantiene activo en la actualidad¹⁵⁷: “Desde enero de 2023, el país también cuenta con su propio

¹⁵⁴ Drosopoulos, M., “Greece: media freedom is stifled also by criminalising 'fake news'”, *Osservatorio balcanie caucaso transeuropa*, 2022.

¹⁵⁵ RSF, *Clasificación*, 2023.

¹⁵⁶ Szentpéteri, I., *Brave New Hungary: The Anatomy of Fake News on Social Media*, 2023.

¹⁵⁷ Lakmusz, 2023.

Observatorio, denominado Hungarian hub against disinformation (HDMO), dentro de la red europea de observatorios”.

Igualmente, cabe destacar resultados de estudios que arrojan luz sobre el escenario mediático predominante en Hungría. En este sentido, la consultora de análisis Political Capital califica el espacio mediático del país como “excepcionalmente plagado de desinformación”, una situación que el primer ministro, Viktor Orbán, el partido gobernante, Fidesz-Unión Cívica Húngara, y usuarios afines a la extrema derecha se encargan de incentivar. Esta particular coyuntura se hizo especialmente visible durante las elecciones parlamentarias celebradas en marzo de 2022 en el país, en el que el líder conservador Orbán volvió a consolidar una mayoría absoluta: *“Es innegable que las narrativas de desinformación difundidas por el partido gobernante y la extrema derecha se han convertido en una presencia dominante en la campaña electoral húngara de 2022. La atención se centró principalmente en desacreditar a las figuras de la oposición y, especialmente, al candidato de la oposición a primer ministro, Péter Márki-Zay. Naturalmente, Fidesz no solo atacó activamente al candidato de la oposición a primer ministro, sino que también llevó a cabo una campaña de desprestigio personalizada contra candidatos individuales, basada en una narrativa común*¹⁵⁸”.

2.16. Irlanda

Irlanda se encuentra actualmente elaborando su estrategia nacional de lucha contra la desinformación. Como parte de una recomendación emitida por la Comisión del Futuro de los Medios (FoMC), Irlanda definió, en febrero de 2023, un grupo de trabajo multidisciplinar —formado por representantes de la industria mediática, académicos, representantes civiles e instituciones gubernamentales— que en la actualidad se encuentra elaborando la estrategia nacional contra la desinformación, prevista para su puesta en práctica en diciembre de 2023. De manera sucinta, el equipo de expertos planea la formulación de un marco de acción articulado en torno a los siguientes pilares¹⁵⁹:

¹⁵⁸ Political Capital, *Disinformation in the election campaign – Hungary 2022*, 2022.

¹⁵⁹ Culloty, E., *Disinformation landscape in Ireland*, 2023; Government of Ireland, *Multi-stakeholder Working Group established to develop a National Counter Disinformation Strategy*, 2023.

- Coordinar a las distintas instituciones involucradas en desacreditar las campañas de desinformación.
- Garantizar la transparencia sobre las políticas de difusión de contenido de las plataformas tecnológicas.
- Formular herramientas de seguimiento del Código de Buenas Prácticas de la Unión Europea y de la Ley de Servicios Digitales entre las plataformas que operan en Irlanda.
- Consolidar relaciones bilaterales entre plataformas e investigadores académicos, con el fin de acceder a datos que permitan conocer cuáles son las estrategias para frenar la propagación de la desinformación.
- Dotar de financiación a aquellas innovaciones en el territorio de la verificación de datos y la investigación en desinformación.
- Revisar los programas de alfabetización mediática presentes en Irlanda, así como reconocer el papel que juega el “periodismo libre, independiente y de alta calidad” en la lucha contra la desinformación.
- Proteger las corrientes de información de interés público a nivel local y nacional.

Por último, al igual que en el resto de Estados miembros, en Irlanda está presente el observatorio EDMO Irlanda, que forma parte del Observatorio Europeo de Medios Digitales¹⁶⁰.

2.17. Italia

Italia carece de un marco de acción contra las fake news, a pesar de que en los años 2017 y 2018 se produjeron sendos intentos de sacarlo adelante. En 2017 se formuló un proyecto de ley que tenía como fin frenar la desinformación y el discurso de odio en línea; por su parte, en 2018, se pretendió establecer un protocolo que permanecería activo durante las elecciones generales celebradas en marzo de ese año, dirigido a la eliminación de las noticias falsas que circularan por la web durante este periodo. En ambas ocasiones, las iniciativas fracasaron por temor a que las autoridades ostentaran así demasiado poder, y recientemente, en las elecciones generales celebradas en septiembre de 2022, ni siquiera

¹⁶⁰ EDMO Ireland, *EDMO Ireland*, 2023.

se llegó a plantear la formulación de una estrategia nacional para frenar la desinformación producida durante los periodos electorales¹⁶¹.

A pesar de no disponer de una estrategia definida con respecto a las fake news, cabe reseñar que la desinformación se vertebra como uno de los ejes centrales de la primera Estrategia Nacional de Ciberseguridad italiana 2022-2026, donde es calificada como una de las tres “amenazas cibernéticas principales”. Tal y como se esgrime en la Estrategia, se intentará socavar este fenómeno mediante “acciones preventivas”¹⁶².

Además, Italia también cuenta con su propio Observatorio Italiano de Medios Digitales (IDMO), que al igual que hace el resto de Observatorios que forman parte de la red de Observatorios configurada por la Comisión Europea, cumple con las funciones de: 1) Fomento de las relaciones bilaterales entre responsables políticos y otras partes interesadas para analizar la complejidad del fenómeno de la desinformación; 2) Llevar a cabo investigaciones sobre las tendencias desinformativas en el país y maneras de atajarla; 3) Promover la alfabetización mediática, especialmente entre jóvenes estudiantes, a través de talleres y cursos de formación para colegios¹⁶³.

2.18. Letonia

A pesar de que no puede ser definido como un marco de acción determinado contra la desinformación, el Gobierno letón sí dispone de una guía específica para contrarrestar las fake news, en la que se detallan no solo las soluciones a nivel individual, colectivo y nacional que se pueden adoptar, sino también las técnicas de difusión de desinformación más empleadas —principalmente por el Kremlin y sus aliados— así como los bulos que han alcanzado mayor difusión entre los ciudadanos letones, clasificados por áreas temáticas: Economía y comercio, Derechos humanos, Política y Protección y seguridad. El manual fue publicado por la Cancillería de Estado del país en julio de 2022 y se dirige a todos los ciudadanos, en especial a aquellos funcionarios públicos en instituciones administrativas estatales y regionales. Además, está disponible en versión digital y de manera física en todas las bibliotecas públicas del país. En el apartado de la guía dedicado

¹⁶¹ Giovanna, M., *Disinformation landscape in Italy*, 2023.

¹⁶² ACN, *Strategia Nazionale Di Cybersicurezza. 2022-2026*, 2022.

¹⁶³ IDMO, *Italian Digital Media Observatory*, 2023.

a las medidas que ha llevado a cabo Letonia para contrarrestar la desinformación, se especifican las siguientes¹⁶⁴:

- Creación del Centro Estratégico de Excelencia en Comunicación de la OTAN, creado por iniciativa de Letonia en el año 2014. Su sede se encuentra en la capital de Letonia, Riga. Otro centro con sede en Riga es el Baltic Media Centre of Excellence.
- Formación en el año 2020 de una unidad estructural dentro de la Cancillería del Estado, llamada Dirección de Coordinación de Comunicación Estratégica. Este organismo cuenta con un “amplio campo de responsabilidad”¹⁶⁵ y se encarga, entre otras cosas, de un continuo seguimiento del entorno mediático de Letonia; de realizar informes sobre las últimas tendencias, incluida la desinformación; de llevar a cabo campañas de comunicación sobre cuestiones nacionales; del fortalecimiento de las habilidades comunicativas y de la alfabetización mediática de la sociedad; y de brindar apoyo estratégico para la comunicación en casos de crisis a nivel institucional, ya sea local, regional o nacional.
- Movilización, coordinación y articulación de toda la sociedad en un compromiso nacional de asumir la responsabilidad y participar de la seguridad del espacio de información en Letonia.
- Fortalecimiento del entorno de los medios, mediante la promoción de contenidos de alta calidad, dirigidos a grupos de población heterogéneos.
- Fomento de la alfabetización mediática, la alfabetización informacional y el pensamiento crítico.
- Establecimiento de sinergias entre el sector público, privado, organizaciones no gubernamentales y académicos para la creación de un entorno comunicativo en el que se promueva la participación cívica.
- Desarrollo de la cooperación internacional para compartir “buenas prácticas” con países afines e instituciones internacionales.

¹⁶⁴ Ministru Kabinets, *Rokasgrāmata pret dezinformāciju*, 2022; Rokasgrāmata pret dezinformāciju, *Rokasgrāmata pret dezinformāciju: atpazīt un pretoties*, 2022.

¹⁶⁵ *Ibidem*, pág. 68.

Por último, cabe reseñar que en virtud de los arts. 74.1 y 78 de la Ley Penal letona, la desinformación está castigada por ley. El art. 74.1 establece que todas aquellas comunicaciones que inciten a perpetrar “crímenes contra la humanidad, crímenes contra la paz y crímenes de guerra, incluidos de la Alemania nazi y la URSS” o que supongan una “glorificación pública” del genocidio o de crímenes contra la humanidad y la paz y el crimen de guerra, incurren en un delito castigado con una privación temporal de la libertad, multas, servicio comunitario o bien con una privación de libertad por un período de hasta cinco años, dependiendo de la magnitud del hecho enjuiciado. Por otra parte, el art. 78 de la Ley Penal del país establece como delito todas aquellas comunicaciones — ya sean escritas, audiovisuales o publicaciones en redes sociales— que animen a otros a realizar actividades nacionales de incitación al odio, discordia étnica, racial o religiosa. Si el delito fuese cometido por un grupo de personas, un funcionario público o un empleado de una empresa u organización, o si fuese cometido utilizando un sistema de procesamiento de datos automatizado, la sanción establecida conlleva una privación temporal de la libertad por un período de hasta cinco años, multas o servicio comunitario, dependiendo de la magnitud del hecho enjuiciado. Si el mismo delito está relacionado además con violencia y amenazas o es cometido por un “grupo organizado”, la pena puede acarrear hasta diez años de cárcel¹⁶⁶.

2.19. Lituania

Lituania carece de una estrategia nacional de lucha contra la desinformación, si bien en los últimos años se han llevado a cabo diversas medidas para intentar paliarla¹⁶⁷:

- En 2020, se fomentó la comunicación estratégica entre instituciones, especialmente en materia de seguridad nacional. Los objetivos principales consistían en aumentar el intercambio de información entre organismos, fomentar una relación eficaz entre las instituciones gubernamentales y los medios de comunicación para contrarrestar, conjuntamente, campañas de desinformación

¹⁶⁶ Likumi, *Krimināllikums*, 2023.

¹⁶⁷ Metéktop Media, “The Kosciuszko Institute, CRI y Open Information Partnership”, *Resilience to disinformation*, 2022.

extranjeras de manera rápida e integrar la comunicación estratégica en todo el gobierno sobre asuntos de seguridad nacional.

- El Centro Nacional de Seguridad Cibernética, que pertenece al Ministerio de Defensa, lleva a cabo actividades de formación en materia de ciberataques para empresas del sector público. En el año 2021, según cifras oficiales, más de 2.000 empleados públicos se beneficiaron del periodo formativo.
- En 2021, se fundó el centro de gestión de incidentes cibernéticos, Mil-CERT, que ese mismo año registró e hizo frente a más de 300 incidentes de este tipo. El centro se fundó con el objeto de aumentar la eficacia en la gestión de ataques cibernéticos dirigidos contra el sistema de defensa nacional del país, así como para prevenirlos.
- En septiembre de 2022, el Parlamento de Lituania prohibió la retransmisión y la distribución en línea de programas de radio y de televisión que estuvieran “administrados, controlados o financiados” por Rusia o Bielorrusia. Esta disposición se mantendrá vigente hasta octubre de 2024.
- En 2022, la Autoridad Reguladora de las Comunicaciones en Lituania formuló una herramienta que hace uso de técnicas de inteligencia artificial para buscar contenidos ilegales en Internet. En base a esta herramienta, más de 288.000 sitios web lituanos fueron revisados y de todos ellos, se determinó que 19 podrían violar las leyes nacionales o de la Unión Europea.

2.20. Luxemburgo

Luxemburgo no cuenta con ninguna ley que permita penalizar la desinformación en el país¹⁶⁸, a pesar de que, en el Discurso sobre el Estado de la Nación celebrado en octubre de 2022, el primer ministro Xavier Bettel afirmó que desde el año anterior se encontraban trabajando en la creación de un “plan de acción contra la radicalización”, un tipo de estrategia nacional que aún no ha sido aprobada¹⁶⁹.

No obstante, el país sí presenta un organismo regulador de los contenidos emitidos a través de los servicios de comunicación audiovisual, la Autorité Luxembourgeoise

¹⁶⁸ Adehm, D., “Heure d’actualité du groupe politique CSV au sujet de la lutte contre la désinformation”, *Compte rendu officiel D’Chamberblietchen*, 2023.

¹⁶⁹ Le Gouvernement Du Grand-Duché de Luxembourg, *Ried zur Lag vun der Natioun 2022*, 2022.

Indépendante de L’audiovisuel. Esta institución se encarga, entre otras cuestiones, de supervisar que se realiza una “correcta aplicación” de los textos normativos tanto en la televisión convencional como en la radio, en plataformas en streaming y de intercambio de vídeos, tales como Netflix, HBO o YouTube. Ninguna red social, en cualquier caso, entra dentro del marco de seguimiento y penalización por parte de la Autoridad, que tiene potestad para multar a aquellos canales cuyo contenido incurra en delitos que atenten contra la protección de los menores, la dignidad humana (por razones de raza, religión o nacionalidad) o cuando se emitan elementos pornográficos. De manera adicional, la Autoridad lleva a cabo medidas de monitoreo de las plataformas de intercambio de vídeo, principalmente para “proteger a los jóvenes del contenido dañino y a todos los usuarios del contenido delictivo y la incitación al odio y la violencia”.

Igualmente, el país cuenta con el organismo EDMO BELUX, perteneciente al Observatorio Europeo de Medios Digitales, que al igual que el resto de los organismos, lleva a cabo investigaciones sobre el impacto de las campañas de desinformación entre la audiencia, publica verificaciones de manera diaria, desarrolla actividades de alfabetización mediática a nivel internacional y realiza evaluaciones anuales de la efectividad del centro para contrarrestar campañas de desinformación¹⁷⁰.

2.21. Malta

Malta no presenta ningún marco de acción específico para contrarrestar la desinformación. Es más, en el año 2019 fue calificado por un informe elaborado por la Universidad de Oxford como uno de los 70 países en el mundo cuyos gobernantes y políticos hacían uso de campañas de desinformación para manipular la opinión pública, ridiculizar a adversarios políticos y difundir rumores bajo perfiles falsos¹⁷¹ (The Shift, 2019). Pese a ello, el país aún no ha emprendido iniciativa alguna para luchar contra las fake news.

¹⁷⁰ EDMO BELUX, *Monitoring disinformation in Belgium...*, op. cit.

¹⁷¹ The Shift, “Malta one of 70 countries using organized social media manipulation campaigns”, *The Shift News*, 2019.

2.22. Países Bajos

Países Bajos mantiene una estrategia nacional definida con respecto a la desinformación. En diciembre de 2022, el Gobierno de Mark Rutte, actual primer ministro del país, dio a conocer la estrategia gubernamental para luchar contra las fake news. De manera general, la iniciativa tiene como objetivos reforzar el debate público y disminuir la influencia de la desinformación entre la población.

- De cara a reforzar el debate público, el plan de acción del Gobierno holandés pasa por fomentar el pluralismo mediático en el país, de manera que se limite la creación de un “caldo de cultivo perfecto” para la difusión de desinformación en la sociedad. A través de una cooperación entre bibliotecas, museos y otros centros de formación, el Gobierno plantea el uso y fomento de alternativas públicas a las plataformas virtuales. Además, también se pretende fortalecer la resiliencia de los ciudadanos con respecto a la desinformación y, al mismo tiempo, son ellos los encargados de detectar qué información procede de fuentes fiables y cuáles no; es decir, en ningún momento lo decide el Estado, sino la ciudadanía¹⁷².
- Para poder mitigar los efectos de la desinformación en el país, el Gobierno trabaja en que cada uno de los Ministerios que lo conforman sepan responder “adecuadamente” cuando un ataque con fines desinformativos afecta a su área de conocimiento o actuación. Para ello, se trabaja desarrollando un marco de acción que determina qué contenido puede ser sancionado y cuál no. Además, al igual que hacen países como Alemania o España, Holanda pone el foco en la desinformación difundida por terceros países que busca debilitar la cohesión y el equilibrio nacional¹⁷³.

2.23. Polonia

Polonia no cuenta con un marco de acción legislativo para frenar la oleada de desinformación que sacude al país, especialmente tras la agresión rusa en Ucrania, cuando ha sido objeto de ataques híbridos no solo por parte de Rusia, sino también de Bielorrusia

¹⁷² Digitale Overheid, *Nieuwe Rijksbrede strategie tegen desinformatie*, 2023; Nieuwsbzk, *Kabinet pakt desinformatie aan*, 2022; Rijksoverheid, *Kabinet pakt desinformatie aan*, 2022.

¹⁷³ *Ibidem*.

y regiones aliadas¹⁷⁴. Algunos intelectuales, como el diplomático polaco Tomasz Chłóń, destacan que es el propio partido en el Gobierno, Prawo i Sprawiedliwość (PiS o Ley y Justicia), el que no está interesado en fijar un marco de acción específico contra la desinformación, ya que “él mismo se beneficia del caos y de la sociedad polarizada” en que está envuelto el país¹⁷⁵. No obstante, en marzo de 2023 el Senado polaco adoptó una resolución sobre la estrategia a seguir para frenar la desinformación en el país, que debería abarcar áreas como la legislación, la educación, los medios de comunicación, la política de seguridad nacional y el apoyo a la sociedad civil. En concreto, el Senado reclamaba la puesta en práctica de una serie de medidas con carácter inmediato, entre las que se encuentran¹⁷⁶:

- Transposición de la Ley Europea de Servicios Digitales a la legislación polaca, en virtud de la cual se nombraría a un coordinador de servicios digitales, lo que reforzaría el poder de control de la Comisión Electoral Nacional para detectar posibles financiaciones ilegales de campañas electorales y de publicidad política en la web.
- Nombramiento de equipos de trabajo formados por expertos que se encargarían de vigilar periodos de campaña electoral para detectar posibles oleadas de desinformación.
- Implementación de programas relacionados con las competencias informáticas, mediáticas y digitales y fomento del pensamiento crítico en los colegios del país.

Cabe reseñar que Polonia, de cara a fortalecer su sistema de defensa nacional, pone especial énfasis en la comunicación estratégica. Para ello, cuenta con el Centro Académico de Comunicaciones Estratégicas, que realiza actividades analíticas y formativas en el área de la comunicación estratégica. El Centro, que colabora con organismos como el Centro de Excelencia de Comunicaciones Estratégicas de la OTAN y el Centro Europeo de Excelencia para la Lucha contra las Amenazas Híbridas, se dedica principalmente a las funciones de: 1) consolidación del sistema de comunicación en el

¹⁷⁴ Gov, *'Niepodległość informacji' o budowaniu polskiej odporności na dezinformację*, 2022.

¹⁷⁵ Mierzyńska, A., „Skuteczna walka z dezinformacją przy tej władzy jest niemożliwa. Najpierw naprawmy demokrację”, *Oko Press*, 2023, pág. 1.

¹⁷⁶ Senat Rzeczypospolitej Polskiej, *Komisje senackie przyjęły uchwałę ws. przeciwdziałania dezinformacji w Polsce*, 2023.

Ejército polaco; 2) desarrollo del debate y la conciencia pública sobre los efectos de las campañas de desinformación en el país y la importancia de la comunicación estratégica y maneras de combatir la desinformación¹⁷⁷.

2.24. Portugal

Portugal carece de una estrategia nacional de lucha contra la desinformación, a pesar de que de manera desagregada el Gobierno ha venido implementando distintos proyectos a nivel nacional. Algunos de los más destacados, por su carácter didáctico y su capacidad para informar críticamente a los ciudadanos, tanto menores como adultos, son¹⁷⁸:

- *Cidadão Ciberinformado* o ciudadano ciberinformado. Se trata de un curso de tres horas promovido por el Centro de Ciberseguridad Nacional (CNCS) entre cuyos objetivos figuran: 1) la comprensión de la naturaleza de las noticias falsas, cómo surgen y mediante qué canales se difunden; 2) maneras de contrarrestar la desinformación; 3) formas de comprobar la veracidad de la información en línea y 4) fomento de la lectura diaria de información periodística en internet, con especial énfasis en un consumo crítico de la información¹⁷⁹.
- *Desinformação em contexto de Guerra*. Campaña de concienciación a nivel nacional, dirigida principalmente a niños y adultos jóvenes. A través de esta iniciativa, los colegios portugueses llevan a cabo actividades relacionadas con la verificación de informaciones (tales como talleres de prensa, radio y televisión, exposiciones teatrales...). Además, la campaña recoge testimonios, debates y reuniones entre expertos, académicos y profesionales que se sugiere sean difundidos entre los alumnos de los colegios con el fin de aumentar sus habilidades de educación mediática. En 2023, en conmemoración del “Día Escolar por la No Violencia y la Paz” —celebrado el 30 de enero— se presentó la segunda edición de esta iniciativa¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Gov, 'Niepodległość informacji' o budowaniu polskiej..., op. cit.

¹⁷⁸ Lusófona University, *Mapping of national best practices (public and private) for tackling disinformation – Portugal*, 2023.

¹⁷⁹ NAU, *Cidadão Ciberinformado*, 2023.

¹⁸⁰ Educação para a cidadania, *Campanha 'Desinformação em Contexto de Guerra!'*, 2022.

- Como parte del Observatorio Europeo de Medios Digitales (EDMO), España y Portugal también cuentan con su propio Observatorio, destinado a combatir la desinformación en España y Portugal, IBERIFIER. Coordinado por la Universidad de Navarra y al igual que hacen el resto de organismos que pertenecen a EDMO, IBERIFIER se dedica a 1) realizar análisis sobre el correcto desarrollo del ecosistema mediático digital en la Península Ibérica; 2) verificación de la desinformación en español, portugués y catalán; 3) desarrollo de un sistema para la detección temprana de desinformación, para conocimiento público y para autoridades españolas y portuguesas; 4) análisis del efecto de la desinformación en áreas como la política, la economía, los asuntos sociales y de seguridad o la industria de los medios y, por último, 5) impulso de la alfabetización mediática, a través de actividades dirigidas principalmente a jóvenes, periodistas y ciudadanos en general¹⁸¹.
- *MediaTrust.Lab*. Laboratorio con carácter nacional que busca identificar estrategias y prácticas de *fact-checking* por parte de periodistas locales y la potencial colaboración de las audiencias de los medios locales en el proceso. Vertebrado en torno a tres ejes —investigación, acción y formación— el proyecto tiene como fines: 1) Identificar estrategias y prácticas habituales de *fact-checking* en los medios de comunicación locales; 2) analizar el efecto de los contenidos de desinformación en los medios de comunicación locales; 3) explorar cómo la audiencia de los medios locales percibe y reacciona ante los contextos de desinformación; 4) poner en marcha un programa de alfabetización mediática centrado en las nuevas dinámicas de participación ciudadana y en las prácticas de verificación de la información periodística y 5) desarrollar herramientas que apoyen el proceso de verificación de hechos, como una app móvil disponible para usuarios y periodistas que agilice el proceso de *fact-checking*¹⁸².

¹⁸¹ IBERIFIER, *Observatorio*, 2023.

¹⁸² MediaTrust.Lab, *About Us*, 2022.

2.25. *República Checa*

En la República Checa, el proceso de creación de una estrategia nacional contra la desinformación no ha estado exenta de polémica. De manera similar a lo ocurrido en Bulgaria, el país ha sido blanco usual de campañas de desacreditación, principalmente emprendidas por Rusia y China a raíz de la guerra en Ucrania. En consecuencia, parte de la población ha desarrollado cierto sentimiento favorable hacia las narrativas pro-rusas, fruto en parte del pasado comunista de la República Checa (hasta 1989) y del éxito de las campañas de desinformación de las que ha sido objeto el país. Según defiende Veronika Spalkova, del Centro Europeo de Valores para Políticas de Seguridad, en la República Checa se ha implantado una nueva correa de transmisión de la desinformación, que hace uso de canales tradicionales como el correo electrónico. Aproximadamente un tercio de los ciudadanos checos, especialmente las personas mayores, reciben a diario este tipo de mensajes en sus bandejas de entrada, eludiendo a los principales medios de comunicación y fomentando así el tráfico masivo de fake news a través de redes alternativas¹⁸³.

Una de las promesas electorales del primer ministro checo, Petr Fiala, antes de que fuera elegido en noviembre de 2021, fue precisamente la consolidación de un Estado democrático que pudiera hacer frente a la desinformación y contara con medios públicos fortalecidos¹⁸⁴. Un año después de salir elegido, en diciembre de 2022, se dio a conocer la noticia de que el Gobierno, a través del recién nombrado Comisario de Medios de Comunicación y Desinformación, que quedó a cargo de Michal Klíma, planeaba la creación de un Plan de Acción contra la Desinformación, previsto para su puesta en práctica entre 2023 y 2025. El plan abría la puerta, entre otras medidas, a que se pudiera tipificar la difusión de desinformación como un delito penal. Además, garantizaba financiación por valor de 100 millones de coronas anuales a los “medios independientes”, suprimía los ingresos por publicidad política a medios que difundiesen bulos y permitía el bloqueo de webs que compartieran deliberadamente información errónea con el objetivo de dañar el carácter democrático del Estado o sus intereses de seguridad¹⁸⁵.

¹⁸³ Coakley, A., “Why the Czech government can’t beat back online disinformation”, *Coda*, 2023.

¹⁸⁴ IPI, *Czech government edges closer to disinformation and public media initiatives*, 2022.

¹⁸⁵ Česká televize, „Vláda chce stíhat šířitele dezinformací či podpořit nezávislá média“, *píše Deník N*, 2022; Cibulka, J., *Vláda tají plán proti dezinformacím. Podíleli se na něm odborníci, tvrdí, jejich jména ale nezná*, *iROZHLAS*, 2023; Fujaček, J., *Vypínání webů a stíhání autorů. Vláda chystá akční plán proti*

En vista de la alarma creada a nivel nacional por acusaciones de censura y amenazas a la libertad de expresión si el plan se llevaba a cabo¹⁸⁶ en febrero de 2023 Klíma fue destituido de manera repentina, el Gobierno eliminó el puesto de Comisario de Medios y la cartera de desinformación pasó a estar a cargo del asesor de seguridad nacional, Tomáš Pojar¹⁸⁷. Desde entonces, el Ministerio del Interior ha publicado el documento “Análisis de la preparación de la República Checa para hacer frente a una grave ola de desinformación”¹⁸⁸, en el que se asegura que el país no dispone en la actualidad de la suficiente capacidad organizativa, de personal y de instrumentos legales que permitan responder de manera eficaz a la desinformación, si esta se produjera en oleada y de manera masiva. Además, el informe admite la falta de apoyo a organismos dedicados a la alfabetización mediática, la inexistencia de un sistema de comunicación estratégica a nivel nacional y, en general, la presencia de un entorno mediático poco plural. Entre las obligaciones impuestas para garantizar una solución eficaz a la desinformación, se destacan¹⁸⁹:

- Crear una propuesta de sistema de comunicación estratégica del Estado.
- Integrar la alfabetización mediática en los programas de educación primaria y secundaria, así como en la formación de los estudiantes de las facultades de Educación y Magisterio.
- Realizar propuestas de modificación de la legislación vigente para fortalecer la capacidad del país en su lucha contra la desinformación.

Cabe destacar, asimismo, la carta conjunta firmada en marzo de 2023 por el primer ministro de la República Checa (junto con los de Ucrania, Moldavia, Polonia, Estonia, Lituania, Letonia y Eslovaquia) con destino a las grandes tecnológicas para que ayuden a frenar la desinformación que circula a través de sus plataformas. Entre las medidas que estos Gobiernos reclaman se encuentran la aplicación de algoritmos transparentes que den una idea a los usuarios sobre las razones por las que les aparecen determinadas

dezinformacím, Echo24.cz, 2022.

¹⁸⁶ Fujaček, J., *Vypínání webů a stíhání autorů. Vláda chystá akční... “*, op. cit.

¹⁸⁷ Pika, T., *Vláda zrušila funkci vládního zmocněnce pro média Klímy. Agendu dezinformací převezme poradce Pojar, iROZHLAS, 2023.*

¹⁸⁸ Ministerstvo, *Tlačové správy, 2023.*

¹⁸⁹ *Ibidem.*

informaciones y no otras, la moderación del contenido y el abordaje de la desinformación construida a través de la inteligencia artificial o los deepfakes¹⁹⁰.

2.26. Rumanía

Rumanía ha emprendido acciones encaminadas a fortalecer la educación mediática de sus ciudadanos y fortalecer la resistencia a la desinformación en el país, recogidas en su Estrategia Nacional de Defensa para el periodo 2020-2024, que fue presentada por la Administración Presidencial en julio de 2020. Si bien estas medidas —que incluyen 1) la detección eficaz de fake news en el espacio público difundidas a través de medios clásicos y digitales; 2) la inclusión en los programas educativos de materias relacionadas con el fomento del pensamiento crítico y el fomento de las habilidades digitales para un entorno seguro en línea; 3) la creación de instrumentos de carácter público accesibles y transparentes que permitan conocer las fuentes de desinformación y sus narrativas y 4) el aumento de la capacidad de las instituciones educativas, de investigadores y de grupos de expertos así como de medios de comunicación para detectar ataques de desinformación secundados por otros Estados o movimientos hostiles¹⁹¹ — han sido discutidas y formuladas para su puesta en práctica durante los años 2020 a 2024, diversos estudios¹⁹² han alertado de que ninguna de ellas ha sido implementada y de que aún prevalece cierta carencia en una legislación actualizada que aborde de manera íntegra la desinformación, la interferencia extranjera y los ataques en línea. Además, tal y como menciona el estudio realizado por Global Focus Center en enero de 2023, sigue siendo necesario un “liderazgo más fuerte y claro, junto con una narrativa única a escala nacional que combine la comunicación estratégica y la coordinación entre las instituciones”. Un ejemplo de ello es el hecho de que, a pesar de que los organismos que velan por la seguridad nacional del país se reúnen a través del Consejo Supremo de Defensa, aún existen ministerios que podrían adoptar una fuerte competencia en regular y combatir la desinformación, pero

¹⁹⁰ REUTERS, *East Europe governments urge tech firms to fight disinformation*, 2023.

¹⁹¹ România Administrația Prezidențială, *Strategia Națională de apărare a țării pentru perioada 2020-2024*, 2020.

¹⁹² Despa, O., *País en Servicio | Desinformación y seguridad nacional: cómo las noticias falsas amenazan con desestabilizar Rumanía*, 2021; Global Focus, *Is Romania ready to combat disinformation and communicate effectively? Preparedness to identify and counter information manipulation and malign influence in the context of the war in Ukraine*, 2023.

que han quedado aislados de la Estrategia Nacional de Defensa y, por tanto, carecen de la potestad necesaria para contrarrestarla. Es el caso, por ejemplo, del Ministerio de Educación¹⁹³.

2.27. Suecia

Suecia carece de leyes contra la desinformación. No obstante, sí cuenta con agencias gubernamentales dedicadas a la detección de desinformación y propaganda desde aproximadamente 1950. La última de las iniciativas se fundó en enero de 2022 y lleva por nombre Agencia de Defensa Psicológica. Con el fin de proteger la “sociedad abierta y democrática y la libre información de opiniones”, la agencia se dedica a identificar, analizar y responder a los efectos de la “información indebida y engañosa” que se dirige contra el país o sus intereses. En cualquier caso, se encargan de analizar informaciones que procedan de campañas extranjeras, ya que, como agencia de carácter gubernamental, los principios democráticos que rigen el país les prohíben realizar un seguimiento de agentes nacionales que difundan desinformación¹⁹⁴.

3. Comparativa UE – Países miembros

A tenor de la información anteriormente expuesta, se ha procedido a organizar los países en función de tres categorías principales, que dan forma a la tabla que sigue: 1) los que llevan a cabo acciones jurídicamente vinculantes; 2) aquellos que han emprendido acciones jurídicamente no vinculantes y, por ello, cuentan con medidas que definen un marco de acción específico contra las fake news y, por último, 3) aquellos que no presentan ni legislación ni iniciativas aprobadas, pero sí disponen de organismos destinados a monitorizar y contrarrestar el fenómeno desinformativo en sus territorios. Igualmente, cabe reseñar que se han considerado “acciones jurídicamente vinculantes” los reglamentos y leyes aprobados a nivel europeo y en Estados miembros; “acciones jurídicamente no vinculantes” todas aquellas Comunicaciones, Grupos de trabajo,

¹⁹³ Global Focus, *Is Romania ready to combat disinformation and communicate effectively?... op. cit.*

¹⁹⁴ Giandomenico, J. y Linderstål, H., *Disinformation landscape in Sweden*, 2023, Myndigheten för psykologiskt försvar, *Det psykologiska försvaret*, 2023.

Informes de Expertos, Planes de Acción o Estrategias nacionales y Códigos de Prácticas, que aportan directrices para combatir la desinformación, pero sin establecer penas o sanciones por difundirla y, por último, la categoría “otros” alude a la existencia de observatorios u organismos de otra índole que velan por un abordaje íntegro del fenómeno de las fake news.

Tabla 3: Marco comparativo entre la Unión Europea y los Estados miembros

	Acciones jurídicamente vinculantes	Acciones jurídicamente no vinculantes	Otros	Iniciativas para jóvenes (15-24)
Unión Europea	×	×	×	×
Alemania	×	×	×	×
Austria	×	×	×	×
Bélgica		×	×	
Bulgaria		×	×	
Chipre			×	
Croacia		×	×	
Dinamarca	×		×	
Eslovaquia	×	×	×	
Eslovenia			×	
España	×	×	×	
Estonia		×	×	×
Finlandia	×		×	×
Francia	×		×	
Grecia	×		×	
Hungría			×	
Irlanda		×	×	
Italia			×	
Letonia	×	×	×	
Lituania		×	×	
Luxemburgo			×	
Malta			×	
Países Bajos		×	×	
Polonia		×	×	
Portugal		×	×	×
República Checa			×	
Rumanía		×	×	
Suecia			×	

Fuente: Elaboración propia.

La tabla III permite agrupar a los países en función de su nivel de implicación política contra las fake news. De esta manera, destacan Alemania, Austria, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Letonia y Portugal (29,6 %) como aquellos países que más acciones llevan a cabo contra las fake news (tres o más). De estos Estados, Alemania y Austria (7,4 %) son los únicos que presentan leyes en virtud de las cuales puede sancionarse la difusión de desinformación, además de contar con estrategias a escala nacional que buscan limitar este fenómeno y poner en práctica iniciativas para acatarlo, en las que se incluyen, en algunos casos, medidas destinadas a los jóvenes de entre 15 y 24 años. También presentan, al igual que el resto de Estados miembros, como mínimo un organismo perteneciente al Observatorio Europeo de Medio Digitales (EDMO), que opera tanto en Alemania como en Austria para llevar a cabo verificaciones de hechos e investigación en desinformación. El resto de los países implicados muy activamente en la lucha contra la desinformación se pueden a su vez englobar en dos subgrupos: por un lado, Eslovaquia, España y Letonia (11,1 %), que presentan, además de los observatorios establecidos en sus propios territorios que forman parte de la red europea de EDMO, acciones jurídicamente vinculantes (leyes que sancionan la desinformación) y no vinculantes (estrategias nacionales y planes de acción [Eslovaquia], procedimiento de actuación, comisión permanente y foro contra las campañas de desinformación [España] y guía específica para contrarrestar las fake news [Letonia]); por otro, Estonia, Finlandia y Portugal (11,1 %). De estos, solo Finlandia cuenta con normativa que permite la retirada de contenido ilegal en línea (ley 13.6.2003/460), además de presentar medidas destinadas a la promoción de la alfabetización mediática entre los ciudadanos más jóvenes y su propio Observatorio de Medios (NORDIS). Estonia y Portugal, por su parte, carecen de legislación y planes nacionales contra la desinformación, pero sí cuentan con suficientes medidas destinadas a frenar la desinformación (a través de centros como BECID, IBERIFIER, CCD COE y MediaTrust.Lab) y mediante la promoción de la alfabetización mediática entre los más jóvenes de ambos países, llevando a cabo campañas de concienciación y cursos (Portugal) y potenciando esta área de conocimiento en el currículum de los alumnos (Estonia).

Entre los países medianamente implicados contra las fake news (dos medidas) se encuentran Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Lituania,

Países Bajos, Polonia y Rumanía (40,7 %). De todos ellos, solo Dinamarca, Francia y Grecia (11,1 %) disponen de medidas legislativas que buscan frenar la desinformación; en la mayoría de los casos mediante la retirada de contenido ilícito de aquellas web por las que se difundió, con penas de hasta el 6 % de la facturación anual de la empresa si no cumple con lo dispuesto en la norma (en el caso de Dinamarca) o penas privativas de libertad de entre tres y más de seis meses (en el caso de Grecia). Con relación al resto de los países medianamente implicados —Bélgica, Bulgaria, Croacia, Irlanda, Lituania, Países Bajos, Polonia y Rumanía (29,6 %)—, solo Croacia, Países Bajos y Rumanía (11,1 %) han aprobado planes nacionales específicos para frenar la desinformación en sus respectivos países (el estudio “Fortaleciendo la resiliencia a la desinformación: el estado de la cuestión y directrices para la acción” en Croacia; la estrategia gubernamental contra la desinformación aprobada por el gobierno holandés y la Estrategia Nacional de Defensa para el periodo 2020-2024 de Rumanía). El resto de los Estados mantiene una lucha activa contra la desinformación a través de medidas de diversa índole, entre las que se encuentran, por ejemplo, la Estrategia de Seguridad Nacional (NVS) belga que, aunque no tiene como fin expreso un abordaje de la desinformación, sí trata la importancia de las fake news para asegurar la protección de la democracia y el Estado de Derecho y afirma estar desarrollando un “mecanismo para la detección oportuna de desinformación”; la futura “unidad analítica” del Ministerio de Gobierno Electrónico búlgaro para monitorear el contenido de redes sociales; el centro de gestión de incidentes cibernéticos de Lituania (Mil-CERT) y la resolución de la Autoridad Reguladora de las Comunicaciones del país, que acordó suspender 19 sitios webs lituanos por difundir contenidos ilegales; o el Centro Académico de Comunicaciones Estratégicas de Polonia, que realiza actividades analíticas y formativas en el área de la comunicación estratégica e investiga maneras de combatir la desinformación. Irlanda, por su parte, se encuentra actualmente elaborando su estrategia nacional contra la desinformación, que está prevista para su puesta en práctica en diciembre de 2023.

Por último, Chipre, Eslovenia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Malta, República Checa y Suecia (29,6 %) se caracterizan por ser los países menos implicados en frenar el fenómeno de la desinformación, al presentar una única medida para combatirla, en su mayoría los organismos que forman parte de la red del Observatorio Europeo de Medios

Digitales. Algunos países, como Hungría, Luxemburgo o Suecia (11,1 %) presentan medidas adicionales: Hungría cuenta, por ejemplo, con el portal web Lakmusz, encargado de investigar declaraciones políticas, anuncios de instituciones públicas y otros contenidos que se viralizan en las redes sociales húngaras; en Luxemburgo, está presente la Autorité Luxembourgeoise Indépendante de L’audiovisuel y en Suecia, la Agencia de Defensa Psicológica del país se ocupa de identificar, analizar y responder a los efectos de la “información indebida y engañosa” que se dirige contra el país o sus intereses.

V. CONCLUSIONES

La presente investigación tenía como objetivos principales conocer a fondo la política comunitaria de lucha contra la desinformación en la Unión Europea (UE) y explorar la manera en que estas medidas se trasladan a los países miembros de la UE, con especial interés en las estrategias que afectan a la población más joven (15-24 años). Para ello, se ha realizado un estudio de caso que ha permitido describir las estrategias contra la desinformación impulsadas por la Unión Europea y por los países que la conforman, para poder dar respuesta a los cuatro objetivos específicos planteados al inicio del estudio.

Con relación al O1 —comparar el marco comunitario sobre desinformación existente en la Unión Europea con las medidas puestas en práctica en cada uno de los Estados miembros de la UE— cabe destacar la existencia de dos tipos principales de iniciativas aprobadas a nivel europeo; por un lado, acciones jurídicamente vinculantes para los Estados miembros (el Reglamento General de Protección de Datos y el Reglamento 2022/2065 o Ley de Servicios Digitales), y por otro, acciones no vinculantes (principalmente, los Códigos de Buenas Prácticas en materia de Desinformación de 2018 y 2022; el Informe del Grupo de alto nivel sobre noticias falsas y desinformación en línea “Un enfoque multidimensional a la desinformación” [2018]; la Comunicación de la Comisión Europea sobre la lucha contra la desinformación en línea [2018] y el Plan de Acción contra la Desinformación [2018]). Con arreglo a las directrices establecidas por la UE, son dos los países que se sitúan a la par que las medidas aprobadas por la UE: Alemania y Austria, al contar con preceptos legales que permiten la retirada de contenido desinformativo en línea, establecer estrategias nacionales que velan por un correcto

abordaje de la desinformación entre sus fronteras y, además, contemplan medidas destinadas a sus ciudadanos más jóvenes. El resto de los países afrontan el fenómeno de la desinformación desde una estrategia más reduccionista; habiendo adoptado tres medidas —entre normativas, planes nacionales e iniciativas destinadas en exclusiva a los jóvenes— (Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Letonia y Portugal), dos (Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Lituania, Países Bajos, Polonia y Rumanía) o solo una (Chipre, Eslovenia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Malta, República Checa y Suecia).

Atendiendo al O2 planteado en la investigación —indagar en aquellas iniciativas contra la desinformación cuyos destinatarios son los europeos más jóvenes, especialmente los que presentan edades comprendidas entre los 15 y 24 años— solo la Unión Europea, Alemania, Austria, Estonia, Finlandia y Portugal recogen de manera oficial medidas para combatir la desinformación que afecta a los menores y adultos de este tramo de edad: la Unión Europea mediante su recién estrenada Estrategia europea para una mejor internet para los niños (BIK+), Alemania gracias a la investigación en tendencias que afectan especialmente a sus residentes más jóvenes, Austria y Portugal a través de las iniciativas y campañas de concienciación emprendidas desde su respectivos Gobiernos y, por último, Estonia y Finlandia, por medio de la promoción de las habilidades mediáticas de sus ciudadanos desde la edad escolar.

Con respecto al O3 —determinar similitudes y diferencias en las herramientas contra la desinformación entre los países miembros de la UE — la única similitud que presentan los 27 Estados miembros de la Unión Europea es la existencia en sus territorios de los centros nacionales que forman parte del Observatorio Europeo de Medios Digitales (EDMO). No obstante, el 29,6 % del total de países analizados (Alemania, Austria, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Letonia y Portugal) se muestra implicado políticamente en contrarrestar el fenómeno de la desinformación, a pesar de hacerlo desde distintos abordajes; el 40,7 % (Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Lituania, Países Bajos, Polonia y Rumanía) se encuentra medianamente implicado y el 29,6 % (Chipre, Eslovenia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Malta, República Checa y Suecia) se caracteriza por su escasa implicación. Las diferencias estriban, en su mayoría, en la diversidad de iniciativas emprendidas entre unos y otros Estados miembros.

Así, solo nueve países (Alemania, Austria, Dinamarca, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Grecia y Letonia) han adoptado medidas legislativas para combatir los contenidos espurios; únicamente cinco (Alemania, Austria, Estonia, Finlandia y Portugal) se decantan por empoderar mediáticamente o investigar las tendencias desinformativas que afectan a sus residentes jóvenes; y casi la mitad (44,4 %) (Chipre, Dinamarca, Eslovenia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Malta, República Checa y Suecia) carece de estrategias nacionales contra el fenómeno desinformativo.

Por último, en relación con el O4 —conocer si los Estados miembros de la UE cuentan con mecanismos que velen por detectar el grado de cumplimiento y la eficacia de las medidas puestas en práctica en cada país—, únicamente Dinamarca y Francia contemplan la elaboración de informes anuales sobre el grado de aplicación de las iniciativas; en Francia de manera anual y en Dinamarca, aún se concibe como parte de la propuesta de ley para regular los medios sociales presentada en marzo de 2022.

En general, las directrices que emanan de los gobiernos se caracterizan por su naturaleza heterogénea. La normativa aprobada a nivel comunitario no ayuda en el establecimiento de una estrategia común europea contra la desinformación, en la medida en que, a excepción de los Reglamentos, no existen más instrucciones que involucren a los Estados a adoptar iniciativas de carácter reformista o legal. En este sentido, la Comisión Europea, a través de las Comunicaciones e informes, Grupos de trabajo, Planes de Acción y Códigos de Prácticas admite firmemente su involucración en la lucha contra este fenómeno y emite unas orientaciones comunes para ayudar a erradicarlo, pero el marcado carácter autorregulador de estas medidas deja el poder en la práctica a las tecnológicas para regular el fenómeno como mejor les convenga. Esto dificulta una respuesta rápida y efectiva en la detección, análisis y retirada de fake news del espacio público europeo y en tanto que esto no se consiga, bien pueden seguir algunos países —entre ellos, Hungría, Malta o Chipre— el ejemplo de Estados como Alemania, donde la difusión de fake news queda tipificada como delito y sancionada con multas de entre cinco y 50 millones de euros.

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

ACN, *Strategia Nazionale Di Cybersicurezza 2022-2026*, 2022.

Adehm, D., Heure d'actualité du groupe politique CSV au sujet de la lutte contre la désinformation. *Compte rendu officiel D'Chamberblietchen*, 2023.

AEM, *Study: strengthening resilience to disinformation: the state of affairs and guidelines for action*, 2023.

AFP, *The fight against disinformation: the German-Austrian Digital Media Observatory (GADMO) launches its website*, 2023.

Aoun, K., Dabbous, A. y Tarhini, A., "An empirical approach to understanding users' fake news identification on social media", *Online Information Review*, vol. 45, núm. 6, 2021.

APDTS, *Akčný plán digitálnej transformácie Slovenska na roky 2023-2026*, 2023.

Ardèvol-Abreu, A., Delponti, P. y Rodríguez-Wangüemert, C., "¿Compartir noticias falsas intencionada o inadvertidamente? Advertencias de verificación de hechos e interacción de los usuarios con los contenidos de las redes sociales", *Profesional de la información*, vol. 29, núm. 5, 2020.

Auberry, K., "Increasing students' ability to identify fake news through information literacy education and content management systems", *The Reference Librarian*, vol. 59, núm. 4, 2018.

Bakir, V. y McStay, A., "Fake news and the economy of emotions: Problems, causes, solutions", *Digital Journalism*, vol. 6, núm. 2, 2018.

Baptista, J. P. y Gradim, A., "A working definition of fake news", *Encyclopedia*, núm. 2, 2022.

Baptista, J. P., Rodrigues, E., Gradim, A. y Piñeiro-Naval, V., "Partidismo: ¿el verdadero aliado de las fake news? Un análisis comparativo del efecto sobre la creencia y la divulgación", *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 79), 2021.

Bastos, M. T. y Mercea, D., "The Brexit botnet and user-generated hyperpartisan news", *Social Science Computer Review*, vol. 37, núm. 1, 2017.

- BECID, *Baltic Engagement Centre for Combating Information Disorders*, 2023.
- BGNES, “Diputados del DB a Petkov: Bulgaria necesita una estrategia contra la desinformación rusa”, *BGNES News Agency*, 2022.
- Blanco-Herrero, D., Amores, J. y Sánchez-Holgado, P., “Citizen perceptions of fake news in Spain: Socioeconomic, demographic, and ideological differences”, *Publications*, vol. 9, núm. 3, 2021.
- Bozhanov, B., *¿Qué está haciendo el Estado contra la desinformación?*, 2022.
- Bundeskanzleramt, *Allgemeines zu Medien und Information Jugendlicher*, 2023.
- Bundeskanzleramt, *Saferinternet*, 2023.
- Canavilhas, J., Colussi, J. y Moura, Z. B., “Desinformación en las elecciones presidenciales 2018 en Brasil: un análisis de los grupos familiares en WhatsApp”, *El Profesional de la Información*, vol. 28, núm. 5), 2019.
- Casero-Ripollés, A., “Más allá de los diarios: el consumo de noticias de los jóvenes en la era digital”, *Comunicar*, núm. 39, 2012.
- Catalina-García, B., Sousa, J. P. y Cristina, L. C., “Consumo de noticias y percepción de fake news entre estudiantes de Comunicación de Brasil, España y Portugal”, *Revista de Comunicación*, vol. 18, núm. 2, 2019.
- Catalina-García, B., Montes, M. y García, A., “Los jóvenes universitarios y sus pautas de consumo y difusión de noticias según la tendencia ideológica”, *Fonseca: Journal of Communication*, núm. 15, 2017.
- CEDMO, *About CEDMO*, 2023.
- Cerezo, P., “La Generación Z y la información”, *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 114, 2016.
- Česká televize, *Vláda chce stíhat šířitele dezinformací či podpořit nezávislá média, píše Deník N*, 2022.
- Chen, S., Xiao, L. y Kumar, A., “Spread of misinformation on social media: What contributes to it and how to combat it”, *Computers in Human Behavior*, núm. 141, 2023.
- Cibulka, J., *Vláda tají plán proti dezinformacím. ‚Podíleli se na něm odborníci,‘ tvrdí*,

jejich jména ale nezná, iROZHLAS, 2023.

CNA, *Cyprus joins war against fake news, KNEWS. The English Edition of Kathimerini Cyprus*, 2023.

Coakley, A., “Why the Czech government can’t beat back online disinformation”, *Coda*, 2023.

Colomina, C. y Pérez-Soler, S., “Desorden informativo en la UE: construyendo una respuesta normativa”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 131, 2022.

Comisión Europea, *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la lucha contra las amenazas híbridas. Una respuesta de la Unión Europea*, 2016.

Comisión Europea, *A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*, 2018.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones. La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo*, 2018.

Comisión Europea, *Joint communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action Plan against Disinformation*, 2018.

Comisión Europea, *Plan de Acción para la Democracia Europea*, 2020.

Comisión Europea, *Commission presents guidance to strengthen the Code of Practice on Disinformation*, 2021.

Comisión Europea, *2018 Code of Practice on Disinformation*, 2022.

Comisión Europea, *El Código de buenas prácticas en materia de desinformación de 2022*, 2022.

Comisión Europea, *Unterzeichner des Verstärkten Verhaltenskodex für Disinformation 2022*, 2022.

Comisión Europea, *EU anti-disinformation Hubs now extend to all EU countries*, 2022.

Comisión Europea, *Ley de Servicios Digitales: entran en vigor las normas determinantes de la UE para las plataformas en línea*, 2022.

Comisión Europea, *Eurobarómetro Standard 96. Opinión pública en la Unión Europea*, 2022.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. Una década digital para los niños y los jóvenes: la nueva estrategia europea para una internet mejor para los niños (BIK+)*, 2022.

Comisión Europea, *El Código de buenas prácticas en materia de desinformación de 2022*, 2023.

Comisión Europea, *Promoting inclusive democracy in the digital age: EU and Denmark launch the Digital Democracy Initiative*, 2023.

Comisión Europea, *Una estrategia europea para una mejor internet para los niños (BIK+)*, 2023.

Consejo Europeo, *Reunión del Consejo Europeo (19 y 20 de marzo de 2015) – Conclusiones*, 2015.

Creswell, J. W., *Five Qualitative Approaches to Inquiry*, en J. W. Creswell (Eds.), “Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among five Approaches (53-84)”, Thousand Oaks: Sage Publications, 2007.

Culloty, E., *Disinformation landscape in Ireland*, 2023.

Cuprik, R., “War in Ukraine prompts Slovakia to act against disinformation”, *The Slovak Spectator*, 2022.

Despa, O., *País en Servicio | Desinformación y seguridad nacional: cómo las noticias falsas amenazan con desestabilizar Rumanía*, 2021.

Deutschland.de, *Gobierno alemán combate la desinformación*, 2022.

DE FACTO, *About. Presentation*, 2023.

De Vicente, A. M., Beriain, A. B. y Sierra, J., “Young Spanish adults and disinformation: Do they identify and spread fake news and are they literate in it?”, *Publications*, vol. 9, núm. 1, 2021.

Del Fresno-García, M., “Desórdenes informativos: Sobreexpuestos e infrainformados

en la era de la posverdad”, *El Profesional de la Información*, vol. 28, núm. 3, 2019.

Die Bundesregierung, *Was die Bundesregierung unternimmt und was Sie tun können*, 2023.

Die Bundesregierung, *Wer fälscht Informationen?*, 2023.

Die Bundesregierung, *Gemeinsam Desinformation bekämpfen*, 2023.

Die Bundesregierung, *Neue Faktencheck-Kooperation „GADMO“ gestartet*, 2023.

Die Bundesregierung, *Neue Kommunikationswege gehen*, 2023.

Digitale Overheid, *Nieuwe Rijksbrede strategie tegen desinformatie*, 2023.

Drosopoulos, M., “Greece: media freedom is stifled also by criminalising 'fake news'”, *Osservatorio balcanie caucaso transeuropa*, 2022.

Dumitru, E.-A., “Testing children and adolescents’ ability to identify fake news: a combined design of quasi-experiment and group discussions”, *Societies*, vol. 10, núm. 3, 2020.

EDMO, *EDMO at a Glance*, 2023.

EDMO BELUX, *Monitoring disinformation in Belgium and Luxembourg*, 2023.

EDMO Ireland, *EDMO Ireland*, 2023.

Educação para a cidadania, *Campanha 'Desinformação em Contexto de Guerra!'*, 2022.

e-Estonia, *This is the story of the world's most advanced digital society*, 2023.

EU DISINFO LAB, *Austria*, s.f.

EURACTIV, *Internet giants could be fined up to \$12 million under Austrian hate speech law*, 2020.

Evangelista, J. M., “La Unión Europea y la desinformación”, *Revista general de marina*, núm. 281, 2021.

Fernández-García, N., “Fake news: Una oportunidad para la alfabetización mediática”, *Nueva Sociedad*, núm. 269, 2017.

FOLKETINGET, *L 146 Forslag til lov om regulering af sociale medier*, 2022.

- Fondovieu, *Javni poziv za uspostavu sustava provjere točnosti informacija*, 2023.
- Fujaček, J., *Vypínání webů a stíhání autorů. Vláda chystá akční plán proti dezinformacím*, *Echo24.cz*, 2022.
- GADMO, *Über GADMO*, 2023.
- García-Lara, N., Sanjuán, Y. y Maza, F. J., “Actitud frente a las fake news entre jóvenes universitarios”, *Revista de Jóvenes Investigadores Ad Valorem*, vol. 4, núm. 2, 2021.
- García-Marín, D. y Salvat-Martinrey, G., “Tendencias en la producción científica sobre desinformación en España. Revisión sistematizada de la literatura (2016-2021)”, *AdComunica*, núm. 23, 2022.
- Gelfert, A., *Fake news: a definition*, *Informal Logic*, vol. 38, núm. 1, 2018.
- Giandomenico, J. y Linderstål, H., *Disinformation landscape in Sweden*, 2023.
- Giovanna, M., *Disinformation landscape in Italy*, 2023.
- Global Focus, *Is Romania ready to combat disinformation and communicate effectively? Preparedness to identify and counter information manipulation and malign influence in the context of the war in Ukraine*, 2023.
- Gobierno de España, *Resultados de la Cumbre de la OTAN en Madrid*, 2022.
- Gobierno de España, *La lucha contra la desinformación*, 2023.
- Gómez-Calderón, B., Córdoba-Cabús, A. y Méndez-Nieto, A., “Jóvenes y fake news. Un análisis sociodemográfico aplicado al caso andaluz, I/C”, *Revista Científica de Comunicación e Información*, núm. 17, 2020.
- Gong, *ADMO - a new regional center for the fight against disinformation*, 2023.
- González, J. A., *EXPEDIENTE: 001-067490, Portal de la Transparencia. Administración General del Estado*, 2022.
- Gouvernement, *Contre la manipulation de l'information*, 2021.
- Gov, *'Niepodległość informacji' o budowaniu polskiej odporności na dezinformację*, 2022.
- Government of Ireland, *Multi-stakeholder Working Group established to develop a*

National Counter Disinformation Strategy, 2023.

Haridus- ja teadusministeerium, *Meediapädevuse kuu 2022*, 2023.

Hénin, N., *Disinformation landscape in France*, 2023.

Herrero-Diz, P., Conde-Jiménez, J. y Reyes, S., “Teens’ motivations to spread fake news on WhatsApp”, *Social Media + Society*, vol. 6, núm. 3, 2020.

Herrero-Diz, P., Conde-Jiménez, J., Tapia-Frade, A. y Varona-Aramburu, D., “The credibility of online news: an evaluation of the information by university students”, *Cultura y Educación*, vol. 31, núm. 2, 2019.

HybridCoE, *What is Hybrid CoE?*, 2023.

IAB, *Estudio de Redes Sociales*, 2022.

IBERIFIER, *Observatorio*, 2023.

IDMO, *Italian Digital Media Observatory*, 2023.

INCIBE, *Fake news y bulos en la Red*, 2023.

IPI, *Is Bulgaria the weak link in Europe’s fight against Russian disinformation?* (Capital), 2022.

IPI, *Czech government edges closer to disinformation and public media initiatives*, 2022.

Kabelka, L., *Austria to combat deep fakes amid increasing use of the technology*, EURACTIV, 2022.

Kazez, R., “Los estudios de casos y el problema de la selección de la muestra: aportes del sistema de matrices de datos”, *Subjetividad y procesos cognitivos*, vol. 13, núm. 1, 2009.

Kirilova, B., “Bulgaria ahora forma parte del Centro Europeo contra las Amenazas Híbridas”, *Banker.bg*, 2023.

Knowledge Centre, *Austria – Action plan to fight deepfakes*, 2022.

Koninkrijk België, *Een strategie om België weerbaarder te maken*, 2022.

Lakmusz, 2023.

Le Gouvernement Du Grand-Duché de Luxembourg, *Ried zur Lag vun der Natioun* 2022, 2022.

Lehman, C., *"Det er vanvittigt": Centrale dele af regeringens nye lov om sociale medier ophæves om under to år*, *Altinget*, 2022.

Likumi, *Krimināllikums*, 2023.

LISA Institute, *Deepfakes: Qué es, tipos, riesgos y amenazas*, s.f.

République Française, *LOI núm. 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information*, 2018.

Loos, E., Ivan, L. y Leu, D., “Save the Pacific Northwest tree octopus: A hoax revisited. Or: How vulnerable are school children to fake news?”, *Information and Learning Sciences*, núm. 119, 2018.

Lund, J., *The DSA proposal and Denmark*, *DSA Observatory*, 2022.

Lusófona University, *Mapping of national best practices (public and private) for tackling disinformation – Portugal*, 2023.

Magallón, R., “La (no) regulación de la desinformación en la Unión Europea. Una perspectiva comparada”, *Revista de Derecho Político*, núm. 106, 2019.

Martín-Herrera, I. y Micaletto-Belda, J. P., “Opiniones y actitudes de los estudiantes universitarios de Comunicación ante las fake news. Diagnóstico en un ecosistema docente”, *Comunicación y Hombre*, 17, 2021.

McGrew, S., Breakstone, J., Ortega, T., Smith, M. D. y Wineburg, S., “Can students evaluate online sources? Learning from assessments of civic online reasoning”, *Theory & Research in Social Education*, vol. 46, núm. 2, 2018.

MedDMO, *About MedDMO*, 2023.

MediaConnect, *BROD, a new website to fight disinformation in Bulgaria and Romania, launches with AFP as a partner*, 2023.

MediaTrust.Lab, *About Us*, 2022.

Mendiguren, T., Pérez, J. y Meso, K., “Actitud ante las Fake News: Estudio del caso de los estudiantes de la Universidad del País Vasco”, *Revista de Comunicación*, vol. 19,

núm. 1, 2020.

Metéktop Media, “The Kosciuszko Institute, CRI y Open Information Partnership”, *Resilience to disinformation*, 2022.

Mierzyńska, A., “Skuteczna walka z dezinformacją przy tej władzy jest niemożliwa. Najpierw naprawmy demokrację”, *Oko Press*, 2023.

Miguel, R., *Disinformation landscape in Germany*, 2023.

Ministerstvo, *Akčný plán digitálnej transformácie Slovenska na roky 2023-2026*, 2022.

Ministerstvo, *Národná stratégia digitálnych zručností Slovenskej republiky*, 2022.

Ministerstvo, *Tlačové správy*, 2023.

Ministerstvo Vnitra, *Analýza připravenosti České republiky čelit závažné dezinformační vlně*, 2023.

Ministru Kabinets, *Rokasgrāmata pret dezinformāciju*, 2022.

Moilanen, P., Hautala, M. y Saari, D., *Disinformation landscape in Finland*, 2023.

Moreno, E., “Cuatro de cada diez jóvenes consumen noticias en Twitter (38%) y vía mensajería instantánea (38%)”, *Digital News Report España 2022*, Pamplona: Servicio de Publicaciones Universidad de Navarra, 2022.

Myndigheten för psykologiskt försvar, *Det psykologiska försvaret*, 2023.

NAU, *Cidadão Ciberinformado*, 2023.

Nieuwsbzk, *Kabinet pakt desinformatie aan*, 2022.

NORDIS, *The Nordic Observatory for Digital Media and Information Disorder*, 2023.

OECD, *Media freedoms and digital rights in Finland*, 2021.

Paniagua, F., Seoane, F. y Magallón, R., “Anatomía del bulo electoral: la desinformación política durante la campaña del 28-A en España”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 124, 2020.

Pérez, A. y Pedrero, L. M., “Retos del periodismo frente a las redes sociales, las fake news y la desconfianza de la generación Z”, *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 79, 2021.

Pérez-Escoda, A., Barón-Dulce, G. y Rubio-Romero, J., “Mapeo del consumo de medios en los jóvenes: redes sociales, fake news y confianza en tiempos de pandemia”, *Index.Comunicación*, vol. 11, núm. 2, 2021.

Pika, T., *Vláda zrušila funkci vládního zmocněnce pro média Klímy. Agendu dezinformací převezme poradce Pojar*, iROZHLAS, 2023.

Political Capital, *Disinformation in the election campaign – Hungary 2022*, 2022.

Prensky, M., “Digital Natives, Digital Immigrants”, *MCB University Press*, vol. 9, núm. 5, 2001.

Rahandusministeerium, *Riigi eelarvestrateegia*, 2022.

Regeringen, *Ny lovgivning skal skærpe kravene til sociale medier*, 2022.

REUTERS, *East Europe governments urge tech firms to fight disinformation*, 2023.

Rijksoverheid, *Kabinet pakt desinformatie aan*, 2022.

Rimpiläinen, T., “Suojelupoliisi ehdottaa: Valeuutisten tahallinen levittäminen vieraan vallan puolesta tulisi säätää rikokseksi”, *Yle*, 2022.

RIS, “Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Kommunikationsplattformen-Gesetz”, *Fassung vom 03.07.2023*, 2023.

Rokasgrāmata pret dezinformāciju, *Rokasgrāmata pret dezinformāciju: atpazīt un pretoties*, 2022.

Romero, A., *Disinformation landscape in Spain*, 2023.

RSF, *Clasificación*, 2023.

Sáiz-Pardo, M., “Moncloa envuelve en una nebulosa su misteriosa Comisión contra la Desinformación”, *EL CORREO*, 2022.

Salaverría, R., Buslón, N., López-Pan, F., León, B., López-Goñi, I. y Erviti, M. C., “Desinformación en tiempos de pandemia: tipología de los bulos sobre la Covid-19”, *El Profesional de la Información*, vol. 29, núm. 3, 2020.

SEAE, *Questions and Answers about the East StratCom Task Force*, 2021.

Seijas, R., “Las soluciones europeas a la desinformación y su riesgo de impacto en los

derechos fundamentales”, *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política*, núm. 31, 2020.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej, *Komisje senackie przyjęły uchwałę ws. przeciwdziałania dezinformacji w Polsce*, 2023.

SOFIA GLOBE, “Bulgaria to set up unit to monitor disinformation in media, social networks”, *THE SOFIA GLOBE*, 2022.

România Administrația Prezidențială, *Strategia Națională de apărare a țării pentru perioada 2020-2024*, 2020.

Spectator, “Fleeing Ukrainians to get temporary protection; the state will fight disinformation”, *The Slovak Spectator*, 2022.

Spectator, “Slovakia plans to ban disinformation websites from spring again”, *The Slovak Spectator*, 2022.

Sun, L., Rao, Y., Wu, L., Zhang, X., Lan, Y. y Nazir, A., “Fighting false information from propagation process: A survey”, *ACM Computing Surveys*, vol. 55, núm. 10, 2023.

Sveningsson, M., “‘It’s only a pastime, really’: Young people’s experiences of social media as a source of news about public affairs”, *Social Media + Society*, vol. 1, núm. 2, 2015.

Szentpéteri, I., *Brave New Hungary: The Anatomy of Fake News on Social Media*, 2023.

Talwar, S., Dhir, A., Singh, D., Virk, G. S. y Salo, J., “Sharing of fake news on social media: Application of the honeycomb framework and the third-person effect hypothesis”, *Journal of Retailing and Consumer Services*, núm. 57, 2020.

Tandoc, E., Wei Lim, Z. y Ling, R., “Defining Fake News”, *Digital Journalism*, vol. 6, núm. 2, 2018.

Tengku, E., Syafiqah, N., Aziemah, N. y Bellido, D., “Insights into social media users’ motives for sharing unverified news”, *SEARCH Journal of Media and Communication Research*, vol. 13, núm. 3, 2021.

The Shift, “Malta one of 70 countries using organized social media manipulation

campaigns”, *The Shift News*, 2019.

Tuñón, J., Oleart, Á. y Bouza, L., “Actores Europeos y Desinformación: la disputa entre el factchecking, las agendas alternativas y la geopolítica”, *Revista de Comunicación*, vol. 18, núm. 2, 2019.

Unión Europea, *Reglamento General de Protección de Datos*, 2016.

ÚRAD VLÁDY, *Detail materiálu*, 2023.

Valverde-Berrocoso, J., González-Fernández, A. y Acevedo-Borrega, J., “Disinformation and multiliteracy: A systematic review of the literature”, *Comunicar*, vol. 70, núm. 30, 2022.

Vázquez, M. A., “Neuroinformación: hacia un cambio epistémico en el análisis de las manipulaciones informativas”, *IC – Revista Científica de Información y Comunicación*, núm. 14, 2017.

Wardle, C., “The need for smarter definitions and practical, timely empirical research on information disorder”, *Digital Journalism*, vol. 6, núm. 8, 2018.

Wineburg, S. y McGrew, S. “Why students can’t google their way to the truth: Fact-checkers and students approach websites differently”, *Education Week*, 2016.

Yee, A., “The country inoculating against disinformation”, *BBC*, 2022.

Yin, R., *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2009.

Yuste, B., “Las nuevas formas de consumir información de los jóvenes”, *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 108, 2015.

Zamparutti, T., Jones, M., Tugran, T., Vona, L., Navas, L., W. Sidlo, K., Kulesa, A. y Chmiel, O., *Developing a handbook on good practice in countering disinformation at local and regional level*, 2022.

Capítulo 19

Employer Branding en el sector tecnológico: coherencia simbólica y reputacional para la atracción y retención del talento joven

MARÍA PAZ ANDRÉS REINA

*Catedrática de Organización de Empresas y Marketing
Universidad de Málaga*

CARMEN JAIMEZ RUEDA

*Organización de Empresas y Marketing
Universidad de Málaga*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. JUVENTUD: EXPECTATIVAS LABORALES Y PRECARIEDAD SIMBÓLICA. III. EMPLOYER BRANDING COMO HERRAMIENTA DE AJUSTE REPUTACIONAL. 1. Estrategias de marca empleadora. 2. Employer branding como herramienta de ajuste simbólico y reputacional. IV. ESTRATEGIA DE EMPLOYER BRANDING EN EL SECTOR TECNOLÓGICO. 1. Propuesta de valor para el empleado (EVP). 2. Cultura organizacional. 3. Comunicación Social Media. 4. Reputación y credibilidad. 5. Coherencia Employer Branding-Reputación. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN

Este capítulo analiza el papel del Employer Branding (EB) como herramienta estratégica de ajuste simbólico y reputacional en la atracción y retención del talento joven, especialmente en el sector tecnológico. En un contexto caracterizado por la precariedad estructural, la sobrecualificación y la búsqueda de sentido profesional entre Millennials y Generación Z, la gestión coherente de la marca empleadora se ha convertido en un factor crítico de sostenibilidad del talento.

El estudio parte de un marco teórico que concibe el EB no solo como una técnica de comunicación, sino como un sistema integral que articula la propuesta de valor al empleado (EVP), la cultura organizacional, la comunicación social media y la reputación corporativa. Desde esta perspectiva, se examina cómo estos componentes interactúan para

generar coherencia simbólica entre la identidad interna de la empresa y la percepción externa de sus públicos.

A partir del análisis comparado de cinco compañías tecnológicas, se explora cómo cada una configura su estrategia de employer branding, evaluando su capacidad para atraer, comprometer y fidelizar talento joven. Finalmente, se presentan conclusiones e implicaciones prácticas orientadas a fortalecer la credibilidad, la autenticidad y la coherencia reputacional de las organizaciones en la era del trabajo digital.

II. JUVENTUD: EXPECTATIVAS LABORALES Y PRECARIEDAD SIMBÓLICA

Actualmente la “juventud” se concibe como una etapa cada vez más prolongada, caracterizada por el retraso en la independencia económica y la inestabilidad laboral. Desde una perspectiva sociológica, puede abarcar desde los dieciocho hasta los veintinueve años e incluso extenderse a los treinta y cuatro (Hoare, 2023). A efectos estadísticos, la Unión Europea ha adoptado un enfoque amplio, considerando jóvenes a las personas entre quince y veintinueve años, y en algunos informes, hasta los treinta y cuatro.

Este grupo generacional comprende a los Millennials o Generación Y (nacidos entre 1981 y 1996) y la Generación Z (nacidos entre 1997 y 2012), actores clave en la transformación del mercado laboral actual. Sus trayectorias están marcadas por desafíos estructurales, pero también por nuevas aspiraciones que requieren una comprensión profunda por parte de las organizaciones si desean atraer, motivar y retener talento joven.

Millennials y Generación Z coinciden en priorizar el equilibrio entre vida personal y laboral, así como en exigir entornos colaborativos, horarios flexibles y modelos híbridos¹⁹⁵. Para ellos, el trabajo debe ser una fuente de propósito y bienestar, no solo de ingresos.

¹⁹⁵ Baša, A. y Machová, R., “Comparative analysis of the workplace expectations of Generations Y and Z”, *Acta Polytechnica Hungarica*, 2023. Recuperado de <https://consensus.app/papers/comparative-analysis-of-the-workplace-expectations-of-baša-machová/0b5da263d69d592591524d6c0fff5031>.

Según Deloitte¹⁹⁶, el 74 % de la Generación Z y el 77 % de los Millennials persiguen simultáneamente estabilidad financiera, significado profesional y salud mental. Esta tríada define el nuevo estándar de compromiso laboral. Además, valores como la inclusión, el reconocimiento y el desarrollo personal figuran entre sus expectativas clave¹⁹⁷.

A pesar de estas coincidencias, muestran diferencias significativas. Difieren en su aproximación y nivel de exigencia hacia el entorno laboral. La Generación Z muestra una postura más crítica frente a estructuras jerárquicas tradicionales y se inclina por el aprendizaje práctico, la autonomía y el bienestar como prioridades. Solo el 6 % aspira a roles de liderazgo jerárquico como objetivo principal¹⁹⁸. Además, desconfía de procesos automatizados de selección, prefiriendo el contacto humano o las recomendaciones personales¹⁹⁹. Por el contrario, los Millennials muestran una mayor disposición a aceptar procesos estructurados y modelos jerárquicos convencionales²⁰⁰.

El vínculo con la tecnología también marca una diferencia crucial entre ellos. La Generación Z demanda formación activa en inteligencia artificial (GenAI) y habilidades blandas como herramientas esenciales para adaptarse a un mercado cambiante²⁰¹. En contraste, Millennials, aunque también competentes digitalmente, la integran como recurso complementario, sin que defina del mismo modo su identidad profesional. Su interés por la inteligencia artificial no genera la misma presión ni define sus expectativas con la misma intensidad que en la Generación Z.

Ambas generaciones valoran profundamente la cultura organizacional, pero difieren en sus prioridades. La Generación Z exige marcas empleadoras éticas, sostenibles y alineadas con sus valores personales, además de coherencia entre discurso institucional y prácticas reales²⁰². La falta de autenticidad genera rechazo inmediato entre ellos. Los

¹⁹⁶ Deloitte, “2025 Global Gen Z and Millennial Survey”, *Deloitte Insights*, 2025. Recuperado de <https://www.deloitte.com/global/en/issues/work/genz-millennial-survey.html>.

¹⁹⁷ Prakash, R. y Tiwari, M., “Exploring workplace expectations: An empirical study on Millennials of India”, *WREMSD*, 2021. Recuperado de <https://consensus.app/papers/exploring-workplace-expectations-an-empirical-study-on-prakash-tiwari/b2effd6742425a04a188172639da1ebb>.

¹⁹⁸ Deloitte, “2025 Global Gen Z and Millennial Survey...”, op. cit.

¹⁹⁹ Armstrong, L. y Metaxa, D., “Navigating automated hiring: Perceptions, strategy use, and outcomes among young job seekers”, *arXiv preprint*, 2025. Recuperado de <https://arxiv.org/abs/2502.05099>.

²⁰⁰ Gallup, “State of the Global Workplace Report”, *Gallup Inc.*, 2023-2024.

²⁰¹ Deloitte, “2025 Global Gen Z and Millennial Survey...”, op. cit.

²⁰² Vieira, J., da Costa, C. G. y Santos, V., “Talent management and Generation Z: A systematic literature

Millennials también otorgan importancia a la cultura, ponderan más la estabilidad, los beneficios tradicionales y los recorridos de progresión estructurada²⁰³. Estas diferencias requieren estrategias segmentadas que respondan con precisión a los códigos simbólicos y materiales de cada grupo.

Las generaciones jóvenes enfrentan un contexto laboral marcado por la precariedad estructural (desempleo, temporalidad y sobre cualificación) y por una precariedad simbólica asociada al desencanto, la falta de propósito y el escaso reconocimiento.

Según informes internacionales²⁰⁴, la tasa de desempleo juvenil en Europa se sitúa en torno al 13 %, y una proporción significativa de jóvenes trabaja en condiciones de inestabilidad o desempeña funciones inferiores a su nivel de cualificación. Esta situación genera trayectorias laborales discontinuas y limitadas oportunidades de desarrollo, incluso entre perfiles altamente formados, lo que alimenta sentimientos de frustración y pérdida de sentido profesional.

Esta desconexión entre las promesas institucionales y la experiencia real configura lo que se ha denominado precariedad simbólica²⁰⁵: una vulnerabilidad subjetiva caracterizada por la falta de reconocimiento y pertenencia, que puede derivar en desafección o malestar laboral.

El malestar de las generaciones jóvenes se refleja en altas tasas de rotación voluntaria y en un compromiso emocional limitado con las organizaciones. Según Gallup²⁰⁶, solo el 21 % de los trabajadores jóvenes se siente realmente vinculado a su empleo, mientras que el 59 % participa de manera mínima, fenómeno conocido como abandono silencioso (quiet quitting). Además, el 51% contempla cambiar de trabajo en los próximos meses²⁰⁷.

review through the lens of employer branding”, *Administrative Sciences*, vol. 14, núm. 3, art.49, 2024. Recuperado de <https://doi.org/10.3390/adsci14030049>.

²⁰³ Gallup, “State of the Global Workplace Report...”, op. cit.

²⁰⁴ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2024: Trabajo decente, futuros más prometedores. Resumen ejecutivo*, OIT, Ginebra, 2024. Recuperado de https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-08/GET_2024_ExecSum_ES.pdf.

²⁰⁵ Confetto, M. G., Kljucnikov, A., Covucci, C., y Normando, M., “Diversity and inclusion in employer branding: An explorative analysis of European companies’ digital communication”, *Employee Relations: The International Journal*, vol. 45, núm. 7, 2023, págs. 121-139.

²⁰⁶ Gallup, “State of the Global Workplace Report...”, op. cit.

²⁰⁷ Tatel, C. y Wigert, B., “42% of Employee Turnover Is Preventable but Often Ignored”, *Gallup Workplace*, 2024. Recuperado de <https://www.gallup.com/workplace/646538/employee-turnover-preventable-often-ignored.aspx>.

En este contexto, el EB adquiere un papel estratégico, pero también plantea riesgos. Muchas empresas proyectan discursos sobre diversidad, innovación y bienestar que no siempre se traducen en prácticas tangibles. Esta disonancia entre discurso y experiencia real genera desconfianza y erosiona la credibilidad institucional, favoreciendo el abandono voluntario incluso en organizaciones con reputación consolidada²⁰⁸. Por tanto, el reto no consiste únicamente en atraer talento, sino en retenerlo mediante entornos auténticos y coherentes, donde la propuesta de valor se materialice en experiencias verificables de desarrollo, reconocimiento y pertenencia

III. EMPLOYER BRANDING COMO HERRAMIENTA DE AJUSTE SIMBÓLICO Y REPUTACIONAL

La marca de empleador o employer branding (EB) se refiere a la aplicación de estrategias de marketing a la gestión de recursos humanos para crear una imagen positiva y atractiva de la empresa como lugar para trabajar. Implica la definición de una propuesta de valor al empleado (EVP), una identidad organizacional coherente y una cultura corporativa alineada con los valores que la empresa desea comunicar.

Entre sus componentes clave, la propuesta de valor al empleado (EVP) destaca como la promesa única que una organización ofrece a su talento actual y potencial. Esta incluye beneficios tangibles e intangibles, como desarrollo profesional, buen clima laboral o equilibrio vida-trabajo. La identidad organizacional, por su parte, refleja cómo los empleados interpretan la esencia de su empresa, y la cultura corporativa alude a las prácticas, valores y creencias compartidas que definen la vida interna de la organización.

La percepción que empleados y candidatos tienen sobre una organización como lugar para trabajar se construye a partir de atributos instrumentales y simbólicos. Los primeros aluden a características tangibles del empleo, como salario, beneficios, seguridad laboral o desarrollo profesional. Los segundos, a elementos intangibles vinculados a la imagen,

²⁰⁸ Castrillo, D., “Trayectorias bloqueadas: juventud cualificada y malestar simbólico en el mercado laboral español”, *SpringerLink*, Madrid, 2024; Confetto, M. G., Kljucnikov, A., Covucci, C., y Normando, M., “Diversity and inclusion in...”, op. cit.

los valores y la cultura organizacional, tales como la innovación, el prestigio o el sentido de propósito²⁰⁹.

Ambos tipos de atributos son fundamentales para las estrategias de EB, si bien su impacto relativo varía según el perfil del público. Mientras que los candidatos externos otorgan más importancia a los atributos simbólicos por su capacidad para anticipar la experiencia laboral, los empleados actuales suelen valorar más los atributos instrumentales, al estar directamente ligados a su satisfacción y permanencia²¹⁰.

Los atributos simbólicos, por su mayor capacidad diferenciadora, explican una varianza incremental en la atracción de talento, incluso tras considerar los atributos instrumentales. En este sentido, un EB eficaz debe integrar ambos tipos de atributos, adaptándolos al perfil y las expectativas del talento objetivo.

En el caso de los jóvenes, los atributos simbólicos adquieren especial relevancia. Estos colectivos buscan entornos alineados con sus valores personales, que ofrezcan propósito, autenticidad e inclusión, lo que refuerza la necesidad de diseñar EVP emocionalmente resonantes y culturalmente relevantes.

En definitiva, el EB no puede limitarse a comunicar beneficios materiales, sino que debe construir un relato identitario coherente y atractivo, que combine lo tangible con lo simbólico para fomentar la identificación y el compromiso a largo plazo.

La teoría de la señalización (*signaling theory*) constituye un marco clave para comprender cómo las organizaciones construyen y comunican su EVP en contextos de asimetría informativa. Según esta perspectiva, los empleadores emiten señales observables (campañas de comunicación, reputación online o testimonios de empleados) que permiten a los candidatos inferir atributos intangibles de la organización (cultura o estilo de liderazgo)²¹¹. La efectividad de estas señales depende de su claridad, credibilidad y coherencia, factores que influyen directamente en la percepción de atractivo de la

²⁰⁹ Lievens, F. y Highhouse, S., “The relation of instrumental and symbolic attributes to a company's attractiveness as an employer”, *Personnel Psychology*, vol. 56, 2003, págs. 75-102. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.2003.tb00144.x>.

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ Wilden, R., Gudergan, S. y Lings, I., “Employer branding: strategic implications for staff recruitment”, *Journal of Marketing Management*, vol. 26, 2010, págs. 56-73. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/02672570903577091>.

empresa y en la decisión de postularse. Elementos como la reputación corporativa, la transparencia comunicativa y la consistencia entre discurso y práctica, se convierten así en señales especialmente relevantes para el talento joven, que valora la autenticidad y la coherencia entre los valores declarados y la experiencia laboral real.

La comunicación interna cumple también un papel esencial, al reforzar la coherencia entre lo que la organización comunica y lo realmente vivido. Cuando es bidireccional y consistente, contribuye a fortalecer el compromiso y el alineamiento de expectativas.

En un entorno digital caracterizado por la sobreexposición y la velocidad de la información, las organizaciones deben revisar continuamente sus estrategias comunicativas. Sólo las señales auténticas y verificables, alineadas con la realidad interna, consolidan una reputación creíble y sostenible en la atracción y retención del talento.

EB ejerce una influencia significativa sobre la reputación corporativa, la atracción del talento, el compromiso organizacional y la retención. Una marca empleadora sólida incrementa el atractivo organizacional y mejora la reputación de la empresa, factor clave en entornos competitivos (Abanan et al., 2024). Este efecto es especialmente notable entre jóvenes, que valoran aspectos como la estabilidad y los beneficios laborales²¹².

La reputación corporativa actúa como variable mediadora entre la EB y la intención de postular a un puesto de trabajo, amplificando el impacto positivo del EB²¹³. Además, el EB se asocia con niveles más altos de compromiso cuando comunica valores significativos como oportunidades sociales y económicas, fortaleciendo el vínculo emocional de los empleados con la organización y favoreciendo su rendimiento y permanencia²¹⁴. Este efecto se acentúa en sectores como la banca, la sanidad o las pymes, donde el compromiso afectivo es impulsado por atributos simbólicos de la marca.

²¹² Yuspita, A., Malini, H., Jaya, A. y Fauzan, R., “The Influence of Employer Branding and E-Recruitment on Job Application Intention Among Generation Z: The Mediating Role of Corporate Reputation and Moderating Role of Social Media Use”, *Ilomata International Journal of Management*, vol. 6, núm. 1, 2024, págs. 280-298. Recuperado de <https://doi.org/10.61194/ijim.v6i1.1497>.

²¹³ Laila, N. S., “The Influence Of Employer Branding and Social Media on Generation Z’s Job Application Intentions with the Mediating role of Company Reputation”, *Sinergi: Jurnal Ilmiah Ilmu Manajemen*, vol. 14, núm. 1, 2024, págs. 51-60. Recuperado de <https://doi.org/10.25139/sng.v14i1.8387>.

²¹⁴ Ahmed, R. R., Azam, M., Qureshi, J. A., Hashem E, A. R., Parmar, V. y Md Salleh, N. Z., “The relationship between internal employer branding and talent retention: a theoretical investigation for the development of a conceptual framework”, *Frontiers in Psychology*, vol. 13, 2022, art. 859.614. Recuperado de <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.859614>.

Ashariana²¹⁵ halló una fuerte correlación entre EB y compromiso afectivo en el sector bancario. Cvjetković y Babić²¹⁶ destacaron la influencia de la creatividad en el entorno laboral sobre este tipo de compromiso en pymes.

Asimismo, el EB contribuye a reducir la intención de rotación al actuar como herramienta mediadora entre la imagen del empleador y la retención, a través del compromiso organizacional. Sin embargo, este efecto puede verse debilitado por factores como el agotamiento laboral, que limita el impacto del EB sobre la fidelización del talento²¹⁷.

Además, el EB promueve la defensa activa de la organización (*organizational advocacy*), es decir, comportamientos voluntarios de los empleados que refuerzan la reputación corporativa, especialmente cuando existe apoyo del liderazgo y de los compañeros²¹⁸.

Para garantizar su eficacia, el EB debe estar sustentado por prácticas reales: liderazgo inclusivo, oportunidades de desarrollo y comunicación interna transparente son esenciales para alinear la experiencia del empleado con el discurso corporativo²¹⁹.

1. Estrategias de marca empleadora

En un entorno competitivo y digitalizado, con escasez de talento altamente especializado, la imagen de una empresa como empleadora se ha convertido en un activo estratégico fundamental. La creciente movilidad del talento, especialmente entre jóvenes, ha impulsado a las organizaciones a desarrollar estrategias de EB para atraer, fidelizar,

²¹⁵ Ashariana, A., “The Impact of Employer Branding on Commitment to Bank Employees”, *Economos*, vol. 5, núm. 3, 2022, págs. 238-244. Recuperado de <https://doi.org/10.31850/economos.v5i3.1930>.

²¹⁶ Cvjetković, M. y Babić, T., “The Influence of Employer Brand Dimensions on the Affective Organizational Commitment of Employees in Small and Medium-Sized Enterprises”, *IntechOpen*, 2024. Recuperado de <https://doi.org/10.5772/intechopen.112133>.

²¹⁷ Abdurrohman, A., Susanty, A.I. y Silvianita, A., “Analyzing Employee Engagement as a Mediator in the Relationship Between Employer Branding and Talent Retention with Job Burnout as a Moderator: A Study of International Telco Company based in Indonesia”, *International Journal for Multidisciplinary Research*, vol. 6, núm. 6, 2024. Recuperado de <https://doi.org/10.36948/ijfmr.2024.v06i06.33576>.

²¹⁸ Choudhary, S. y Joshi, R., “Unveiling the power of employer branding: enhancing talent retention through organizational advocacy”, *Asia-Pacific Journal of Business Administration*, 2024. Recuperado de <https://doi.org/10.1108/APJBA-04-2024-0225>.

²¹⁹ Shoba, S., “A study on the impact of employer branding on employee retention”, *International Scientific Journal of Engineering and Management*, vol. 03, núm. 5, 2024, págs. 1-9. Recuperado de <https://doi.org/10.55041/isjem01863>.

retener, y proyectar coherencia entre reputación externa y experiencia interna. Esas estrategias incluyen el branding interno, el externo, las estrategias digitales y social media, employee advocacy, y la medición y optimización continua²²⁰.

El branding interno se centra en alinear la experiencia del empleado con los valores y promesas de la organización, fomentando compromiso, satisfacción y retención. El branding externo se basa en la comunicación de la EVP al mercado laboral mediante campañas de reclutamiento, redes sociales, portales corporativos y testimonios de empleados.

Las estrategias digitales y social media se refieren a la utilización de plataformas como LinkedIn, Glassdoor o Instagram para mostrar la cultura y el entorno laboral de manera auténtica.

La estrategia de *employee advocacy* se centra en la implicación de los propios empleados como embajadores de la EB, generando confianza en candidatos potenciales. Por último, la estrategia de medición se encarga de la implementación de métricas como tasa de rotación, satisfacción de empleados, Net Promoter Score y análisis de sentimientos online para ajustar las estrategias.

El desarrollo de estas estrategias no requiere grandes recursos financieros, sino gestión estratégica del talento y comunicación auténtica. Dado su impacto reputacional, la atracción, compromiso y retención del talento, deben ser coherentes, integradas y ajustadas a los valores y expectativas generacionales.

2. Employer branding como herramienta de ajuste simbólico y reputacional

Aunque tradicionalmente el EB ha sido concebido como una estrategia orientada a la atracción de talento, su papel dentro de las organizaciones trasciende esta función inicial. El EB no solo impacta en la percepción externa, sino que también moldea las dinámicas internas y las experiencias cotidianas de los empleados, lo que le confiere un carácter dual: proyecta hacia fuera una imagen deseable y, al mismo tiempo, influye en la

²²⁰ Strilets, B.O., “Features of employer brand development, tesis de grado (Bachelor’s)”, *Sumy State University*, 2025. Recuperado de https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/99577/1/Strilets_bac_rob.pdf.

configuración simbólica de la identidad organizacional. Esta dualidad pone de relieve la necesidad de que las organizaciones equilibren cuidadosamente los aspectos instrumentales (salario, beneficios, condiciones) con los aspectos simbólicos (valores, misión, cultura) de sus estrategias de marca empleadora.

Desde esta perspectiva, el EB opera como un verdadero mecanismo de ajuste simbólico, es decir, como una herramienta que permite a las organizaciones proyectar valores compartidos, construir significados colectivos y reforzar la cohesión interna. En contextos donde las compensaciones económicas pueden resultar limitadas, el EB ofrece “compensaciones simbólicas” tales como el sentido de pertenencia, el reconocimiento social, el propósito profesional o el orgullo de formar parte de una organización valorada²²¹. Estas formas de recompensa simbólica son especialmente relevantes en sectores como el educativo, el social o incluso el tecnológico, donde los beneficios materiales no siempre son el principal incentivo.

Además, el EB contribuye significativamente al proceso de identificación de los empleados con la cultura organizacional, promoviendo actitudes y comportamientos que están alineados con los valores corporativos. En este sentido, permite establecer un marco simbólico compartido que guía las expectativas, facilita la cohesión del grupo y fortalece el sentido de comunidad interna²²².

Además de su función en la atracción y retención del talento, el EB debe ser comprendido como una herramienta estratégica de ajuste reputacional, en tanto que permite alinear la imagen externa de la organización con las experiencias internas vividas por sus empleados. Esta alineación es crucial para reducir el desajuste entre las expectativas generadas durante el proceso de reclutamiento y la realidad organizacional, lo cual se traduce en menores tasas de rotación y en un mayor compromiso por parte del talento incorporado²²³.

²²¹ Russell, S. y Brannan, M., “Getting the Right People on the Bus: Recruitment, selection and integration for the branded organization”, *European Management Journal*, vol. 34, 2016, págs. 114-124. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.emj.2016.01.001>.

²²² Bharadwaj, S., Khan, N. y Yameen, M., “Unbundling employer branding, job satisfaction, organizational identification and employee retention: a sequential mediation analysis”, *Asia-Pacific Journal of Business Administration*, 2021. Recuperado de <https://doi.org/10.1108/APJBA-08-2020-0279>.

²²³ Laila, N. S., “The Influence Of Employer Branding and Social Media...”, op. cit.

Una gestión adecuada del EB no solo mejora la percepción de la organización en el mercado laboral, sino que también refuerza la coherencia entre las promesas de una empresa y lo que realmente ofrece. Así, la EB actúa como un puente entre la reputación proyectada y la identidad organizativa, permitiendo consolidar una imagen diferenciadora en contextos altamente competitivos. En esta línea, diversas investigaciones han demostrado que una EB sólida influye positivamente en la reputación de la organización, y que esta, a su vez, afecta de manera directa tanto el compromiso de los empleados como las intenciones de postulación de los candidatos²²⁴.

La desconexión entre las promesas comunicadas y la realidad organizacional puede generar efectos adversos. Cuando las expectativas de los empleados o candidatos no se ven satisfechas, se produce una sensación de desilusión que afecta la experiencia del empleado, y puede deteriorar la reputación externa de la empresa. Este fenómeno resulta especialmente relevante entre los jóvenes, caracterizados por su alto grado de conectividad e intercambio de información a través de plataformas digitales, lo que amplifica rápidamente cualquier inconsistencia entre discurso y práctica.

Por tanto, la autenticidad, la coherencia y la transparencia se configuran como principios fundamentales en la construcción de una EB creíble y sostenible. Aunque el EB es una herramienta poderosa para gestionar la reputación corporativa, su eficacia depende de alineación entre las narrativas externas y las prácticas internas. Su falta de alineación puede incrementar la rotación de personal, debilitando la credibilidad de la organización como empleadora atractiva.

IV. EMPLOYER BRANDING EN EL SECTOR TECNOLÓGICO

Para analizar la EB en el sector tecnológico, seleccionamos una muestra de cinco empresas tecnológicas certificadas como Great Place to Work: GFT IT Consulting, Salesforce, Booking.com, Habitissimo y Dynatrace. Utilizamos e integramos información cualitativa y cuantitativa procedente de su web corporativa, redes sociales y plataformas de opinión de empleados (Glassdoor, Comparably, Indeed) para analizar

²²⁴ Laila, N. S., “The Influence Of Employer Branding and Social Media...”, op. cit.

cuatro dimensiones de EB: EVP, cultura organizacional, comunicación social media, así como reputación y credibilidad. Posteriormente analizamos su coherencia reputacional.

1. Propuesta de valor para el empleado (EVP)

La Propuesta de Valor al Empleado (EVP) constituye el núcleo del EB, pues articula la promesa que la organización formula a su fuerza laboral a cambio de su talento, compromiso y desempeño. En el contexto del sector tecnológico, la EVP adquiere un papel estratégico: traduce la competencia por el talento digital en una combinación de aprendizaje continuo, bienestar integral, reconocimiento simbólico y propósito social.

En conjunto, el análisis de la muestra (tabla I), permite identificar distintos niveles de madurez y coherencia interna, así como equilibrios o compensaciones entre los beneficios tangibles (perks) y los intangibles vinculados al desarrollo profesional y la pertenencia organizativa. La EVP de estas empresas tecnológicas evidencia tres ejes dominantes:

a) El desarrollo profesional como eje identitario.

Salesforce y Dynatrace integran la formación acreditable y la gestión del conocimiento en el corazón de su propuesta, conectando el aprendizaje con la empleabilidad futura. GFT se sitúa en un nivel intermedio, combinando itinerarios de certificación con mentoring, mientras Booking apuesta por la experiencia práctica. Habitissimo, por el contrario, presenta un modelo de aprendizaje informal, dependiente de la motivación individual, con escasa institucionalización.

b) El bienestar como contrato psicológico renovado.

El bienestar aparece como elemento estructural en Salesforce y Dynatrace. GFT y Booking lo abordan desde la flexibilidad y la conciliación, mientras Habitissimo lo asocia a la autonomía y el clima positivo, pero sin soporte formal.

Tabla 1: Componentes de la Propuesta de Valor al Empleado (EVP) en cinco empresas tecnológicas

Empresa	Desarrollo y formación	Conciliación y bienestar	Beneficios y condiciones	Diversidad, equidad e inclusión (DE&I)
GFT IT Consulting	Certificaciones técnicas, mentoring y plan de carrera.	Flexibilidad horaria y modelo híbrido.	Retribución competitiva con incentivos moderados.	Política global de DE&I con seguimiento de brecha salarial y mentoring femenino.
Salesforce	Plataforma <i>Trailhead</i> , itinerarios formativos y programas de <i>upskilling</i> en IA.	Cultura <i>Ohana</i> , bienestar integral y coaching personalizado.	Amplio paquete de beneficios y eventos corporativos.	Auditorías anuales de igualdad, redes de empleados y metas de representación.
Booking.com	Programas <i>Compass</i> y <i>Early Careers</i> , movilidad interna y aprendizaje experiencial.	Modelo híbrido con énfasis en equilibrio y salud mental.	Beneficios recreativos, viajes corporativos y bienestar físico.	Programas “Women in Tech” y ERGs multiculturales.
Habitissimo	Formación interna limitada y aprendizaje informal.	Autonomía operativa y cultura de felicidad.	Beneficios reducidos y sin incentivos no monetarios.	Discurso ético de igualdad sin métricas verificables.
Dynatrace	<i>Talent Development Academy</i> y aprendizaje ilimitado (<i>Unlimited Learning</i>).	Modelo híbrido y <i>Wellness Days</i> .	Compensación competitiva, <i>perks</i> personalizados y reconocimientos.	Políticas activas DEIB, ERGs y métricas de impacto en retención.

Fuente: Elaboración propia a partir de información corporativa pública (sitios web, informes de sostenibilidad y memorias anuales, 2024-2025).

c) Los beneficios y la diversidad como mecanismos de diferenciación simbólica.

Salesforce lidera la diversidad con métricas y auditorías, y Dynatrace refuerza la pertenencia con políticas DEIB medibles. GFT mantiene coherencia ética con reporting salarial, y Booking visibiliza la inclusión sin metas concretas. Habitissimo adopta un enfoque discursivo sin verificación empírica, lo que limita la credibilidad.

En conjunto, puede afirmarse que Salesforce y Dynatrace representan un modelo de EVP maduro y holístico, en el que el desarrollo, el bienestar y la diversidad se conciben como pilares de un ecosistema de experiencia integral; GFT y Booking presentan modelos consolidados, pero aún reactivos; mientras Habitissimo encarna un enfoque emergente centrado en valores humanistas, pero con débil estructuración formal.

Los equilibrios o compensaciones (trade-offs) más visibles se sitúan entre la diversidad de beneficios tangibles (perks) y la acreditación del aprendizaje: las empresas con mayor sofisticación en beneficios tienden a ofrecer menos claridad en rutas formativas certificables, mientras que aquellas con programas formativos robustos (como GFT o Salesforce) priorizan el desarrollo frente al incentivo inmediato.

Por otro lado, el análisis del ajuste entre las EVP y las demandas de los jóvenes permite evaluar la capacidad de estas organizaciones para atraer y retener talento emergente (tabla II).

Tabla 2: Ajuste de las EVP a las demandas de Millennials y Generación Z

Empresa	Propósito y autenticidad	Flexibilidad y bienestar	Desarrollo y aprendizaje continuo	Reconocimiento y equidad (DE&I)	Ajuste global
GFT IT Consulting	Alto	Medio-alto	Medio-alto	Medio	Medio-alto
Salesforce	Muy alto	Alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto
Booking.com	Medio-alto	Alto	Medio	Medio-alto	Medio-alto
Habitissimo	Medio	Medio	Bajo-medio	Bajo	Medio-bajo
Dynatrace	Alto	Alto	Muy alto	Alto	Muy alto

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes corporativas y literatura sobre generaciones laborales²²⁵.

d) Propósito y autenticidad.

²²⁵ Deloitte, “2025 Global Gen Z and Millennial Survey...”, op. cit.; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2024...*, op. cit.

Salesforce y Dynatrace destacan por la congruencia entre sus valores declarados y sus prácticas, proyectando un propósito social tangible. GFT mantiene coherencia ética, aunque con menor visibilidad comunicativa. Booking.com apela a la sostenibilidad y la diversidad cultural, pero con discurso más reputacional que experiencial. Habitissimo carece de indicadores objetivos que respalden su narrativa de “felicidad organizacional”.

e) Flexibilidad y bienestar.

Todas las empresas promueven modelos híbridos, pero con distinto nivel de institucionalización. Salesforce y Dynatrace articulan la flexibilidad con recursos de apoyo (salud mental, wellness days), mientras GFT la vincula a conciliación y Booking a autonomía operativa. Habitissimo, aunque valora la libertad individual, no dispone de políticas formalizadas.

f) Desarrollo y aprendizaje continuo.

La formación acreditable y el upskilling digital son ejes centrales para las nuevas generaciones. Salesforce y Dynatrace lideran con ecosistemas formativos propios (Trailhead, Talent Academy). GFT ofrece certificaciones externas; Booking privilegia la experiencia práctica sobre la formalización; y Habitissimo carece de un marco de desarrollo sistemático.

g) Reconocimiento y equidad (DE&I).

El compromiso con la diversidad marca una diferencia decisiva. Salesforce, con auditorías salariales y redes inclusivas, y Dynatrace, con ERGs activos y métricas DEIB, proyectan autenticidad medible. GFT mantiene reporting salarial y programas de mentoría femenina. Booking visibiliza la diversidad sin metas verificables, y Habitissimo lo aborda desde la ética, sin mecanismos de seguimiento.

El ajuste generacional más alto se observa en Salesforce y Dynatrace, seguidas de GFT y Booking.com, mientras que Habitissimo se mantiene en un nivel medio-bajo. En conjunto, las generaciones jóvenes encuentran más alineación en aquellas organizaciones que ofrecen itinerarios de desarrollo acreditables, propósito auténtico, bienestar estructurado y diversidad con métricas verificables.

2. Cultura organizacional

La cultura organizacional constituye el marco simbólico y normativo donde se materializa la EVP y se configuran las experiencias laborales que sustentan la reputación empleadora. En el contexto tecnológico, la cultura actúa como un sistema de significados compartidos que orienta el comportamiento, define el estilo de liderazgo y modela la relación entre innovación, flexibilidad y pertenencia.

El análisis de las empresas seleccionadas (tabla III) revela diferentes niveles de coherencia entre los valores declarados, las prácticas cotidianas y la gestión del bienestar y la diversidad, componentes esenciales de la experiencia del empleado.

a) Valores y propósito.

En las cinco empresas, los valores actúan como anclaje de la identidad cultural. Salesforce y Dynatrace presentan los marcos más sólidos y consistentes: ambos combinan innovación, ética e inclusión con métricas verificables. GFT incorpora la sostenibilidad y la ética tecnológica como ejes transversales, aunque con menor visibilidad comunicativa. Booking articula una cultura centrada en el aprendizaje y la colaboración, con énfasis en la adaptabilidad. Habitissimo mantiene un discurso humanista, “personas, felicidad y cultura”, que refuerza su identidad, pero carece de evidencias medibles que consoliden ese propósito.

Tabla 3: Componentes de la cultura organizacional en cinco empresas tecnológicas

Empresa	Valores y propósito	Modelo de trabajo y flexibilidad	Bienestar y salud	Desarrollo profesional	Diversidad, equidad e inclusión (DE&I)
GFT IT Consulting	Caring, Collaboration, Commitment; ética tecnológica y sostenibilidad.	Modelo híbrido flexible y políticas conciliación.	Bienestar y asociado a la flexibilidad de autonomía.	Plan de la carrera y programas de mentoring.	de Política global con reporte de brecha salarial y mentoría femenina.

Empresa	Valores y propósito	Modelo de trabajo y flexibilidad	Bienestar y salud	Desarrollo profesional	Diversidad, equidad e inclusión (DE&I)
Salesforce	Trust, Innovation, Equality, Sustainability; cultura centrada en el propósito.	Flexibilidad estructurada según rol; <i>Ohana</i> clara de modelos híbridos.	Cartera integral de bienestar y salud mental.	Trailhead y mentoring continuo.	Auditorías <i>equal pay</i> , objetivos de representación y ERGs activos.
Booking.com	Learn forever, Own it, Succeed together; orientación a cliente aprendizaje continuo.	Modelo híbrido con anclaje comunitario y flexibilidad local.	Bienestar integrado en la vida laboral; equilibrio cultural.	Aprendizaje experiencial y movilidad interna.	ERGs y programas <i>Women in Tech</i> ; métricas parciales.
Habitissimo	Personas, Felicidad Cultura; propósito centrado en el bienestar humano.	y Flexibilidad práctica sin formalización; autonomía y confianza.	Bienestar asociado a clima y cercanía.	Formación interna limitada aprendizaje en el puesto.	Discurso ético sin métricas verificables.
Dynatrace	Innovate with Passion, Engage with Purpose, Win Integrity; innovación responsable.	Modelo híbrido con claridad operativa y horarios flexibles.	Políticas activas de bienestar y <i>Wellness Days</i> .	<i>Talent Academy</i> , aprendizaje ilimitado feedback continuo.	Estrategia DEIB institucionalizada; ERGs y medición de impacto.

Fuente: Elaboración propia a partir de información corporativa pública (2024–2025).

b) Modelo de trabajo y flexibilidad.

La flexibilidad constituye el elemento más transversal de la cultura organizacional tecnológica. Salesforce y Dynatrace institucionalizan el modelo híbrido con reglas claras y soporte tecnológico, lo que refuerza la equidad interna. GFT adopta un enfoque flexible y conciliador, mientras Booking apuesta por un modelo híbrido con fuerte anclaje comunitario en su sede central. Habitissimo aplica la flexibilidad como práctica informal basada en la confianza, sin un marco de gobernanza estructurado.

En este sentido, la madurez cultural se asocia no solo al grado de flexibilidad, sino también a su gobernanza formal, que garantiza coherencia y previsibilidad para los empleados.

c) Bienestar y salud.

La gestión del bienestar evoluciona desde modelos simbólicos hacia prácticas institucionalizadas. Salesforce lidera este ámbito con un sistema integral que combina salud mental, bienestar físico y sentido de propósito. Dynatrace le sigue con sus programas Wellness Days y una filosofía de bienestar activo. GFT y Booking integran el bienestar en la flexibilidad y el equilibrio vida-trabajo, mientras Habitissimo lo fundamenta en el clima y la motivación, sin estructura de apoyo formal.

El análisis sugiere que las empresas más consolidadas tratan el bienestar como sistema organizativo, no como beneficio accesorio.

d) Desarrollo profesional.

El desarrollo profesional es el vínculo más directo entre cultura y EVP. Salesforce y Dynatrace integran el aprendizaje en su ADN: programas como Trailhead y Talent Academy transforman la formación en experiencia de marca. GFT ofrece un Career Model y mentoring estructurado, aunque menos digitalizado. Booking privilegia el aprendizaje experiencial y la movilidad, mientras Habitissimo mantiene un modelo más informal.

La madurez cultural se refleja en la capacidad de transformar el aprendizaje en un mecanismo de identidad organizacional y retención.

e) Diversidad, equidad e inclusión (DE&I).

Salesforce y Dynatrace evidencian un compromiso medible con la diversidad: auditorías salariales, comunidades de empleados voluntarios (ERGs) y metas de representación. GFT incorpora políticas globales de igualdad y mentoría femenina. Booking comunica iniciativas de inclusión sin datos públicos que las respalden. Habitissimo adopta un enfoque ético y discursivo sin indicadores objetivos.

La dimensión DE&I se consolida como un indicador de autenticidad cultural, ya que cuando existen métricas y mecanismos de rendición de cuentas, la cultura se percibe como más creíble y coherente. El análisis revela tres patrones culturales. En la cultura de excelencia, representada por Salesforce y Dynatrace, los valores, el bienestar y la diversidad se integran en un modelo de liderazgo inclusivo y con mecanismos formales de seguimiento que fortalecen el compromiso y la retención. En la cultura en consolidación, propia de GFT y Booking.com, se mantiene coherencia entre valores y prácticas, aunque con margen de mejora en transparencia y formalización. Finalmente, la cultura emergente de Habitissimo se apoya en valores humanistas y un clima positivo, pero carece de indicadores que institucionalicen las políticas de bienestar y diversidad, lo que limita su madurez organizacional.

El ajuste entre la cultura organizacional y las expectativas de los jóvenes constituye un indicador clave de sostenibilidad del talento. El análisis comparado permite distinguir tres niveles de adecuación. En el nivel de ajuste muy alto, representado por Salesforce y Dynatrace, destacan culturas auténticas y medibles donde la flexibilidad se integra con propósito, reconocimiento y desarrollo continuo. La institucionalización del bienestar y la diversidad refuerza su credibilidad ante una generación que valora la transparencia y la ética. En el ajuste medio-alto, GFT IT Consulting y Booking.com muestran coherencia entre valores y prácticas: la primera sobresale por su colaboración y estructuras de crecimiento claras, aunque con margen para fortalecer la comunicación emocional, mientras que la segunda conecta con los jóvenes a través de un tono inclusivo y multicultural, pero necesita consolidar su bienestar estructurado y la visibilidad de las trayectorias de desarrollo. Finalmente, en el nivel de ajuste medio o medio-bajo, Habitissimo ofrece autonomía y cercanía en entornos pequeños, pero la falta de políticas formalizadas y métricas de equidad limita su atractivo para los perfiles jóvenes, que demandan coherencia institucional sin renunciar a la autenticidad cultural.

En términos generales, el ajuste cultural es mayor cuando la organización articula la flexibilidad con sentido de pertenencia y propósito medible. Los jóvenes valoran menos la retórica cultural y más la experiencia concreta: buscan coherencia entre discurso, políticas y vivencias cotidianas.

3. Comunicación Social Media

En la estrategia de EB, las redes sociales desempeñan un papel determinante como espacio de visibilidad, interacción y validación simbólica de la marca empleadora. Con ellas, las organizaciones no solo difunden sus valores y cultura, sino que exponen la coherencia entre lo que declaran y sus prácticas, constituyendo un canal de verificación para empleados, candidatos y opinión pública.

Las empresas tecnológicas analizadas muestran distintos niveles de sofisticación y alcance comunicativo en el uso de sus canales digitales (tabla 4).

a) Estrategias comunicativas y grado de madurez.

Salesforce y Dynatrace representan modelos de comunicación integrados y consistentes, combinan la narrativa emocional con la evidencia técnica. Ambas mantienen presencia multicanal (LinkedIn, Instagram, YouTube y X) y articulan un discurso de EB basado en la autenticidad, la diversidad y el bienestar.

GFT IT Consulting, aunque coherente en su tono profesional y ético, concentra su comunicación en LinkedIn, limitando su alcance generacional. Booking.com apuesta por la experiencialidad visual, priorizando contenidos espontáneos y cercanos, mientras Habitissimo mantiene una presencia más institucional y menos adaptada a las nuevas lógicas de interacción digital.

b) Lenguaje, tono y formatos.

Las empresas con estrategias consolidadas tienden a equilibrar los formatos informativos (posts, artículos, webinars) con los emocionales y participativos (reels, storytelling, vídeos cortos). Salesforce y Booking.com emplean un tono relacional que favorece la identificación emocional del público joven, mientras Dynatrace mantiene un lenguaje técnico pero cercano. En contraste, GFT y Habitissimo se apoyan en un estilo

más corporativo, centrado en valores y noticias institucionales, lo que fortalece la coherencia, pero reduce el atractivo emocional.

Tabla 4: Estrategia de comunicación social media en cinco empresas tecnológicas

Empresa	Canales principales	Formatos predominantes	Temáticas de comunicación	Ajuste generacional (Millennials / Gen Z)
GFT IT Consulting	LinkedIn y X (Twitter)	Testimonios de empleados, artículos técnicos, campañas de valores.	Desarrollo profesional, liderazgo ético, sostenibilidad tecnológica.	Medio-alto: comunicación profesional y coherente, pero con escasa presencia visual.
Salesforce	LinkedIn, Instagram, YouTube y TikTok	Historias personales, vídeos breves, podcasts y eventos en directo.	Diversidad, bienestar, aprendizaje y cultura <i>Ohana</i> .	Muy alto: narrativa emocional, inclusiva y auténtica; fuerte conexión con Gen Z.
Booking.com	Instagram, LinkedIn, TikTok y YouTube	Reels, storytelling visual, experiencias laborales y viajes de equipo.	Flexibilidad, multiculturalidad y desarrollo temprano.	Alto: lenguaje visual atractivo, aunque con enfoque más experiencial que institucional.
Habitissimo	LinkedIn y Facebook	Publicaciones institucionales, noticias y posts motivacionales.	Cultura de felicidad, responsabilidad social y equipo humano.	Medio-bajo: tono cercano y ético, pero poco dinamismo y alcance limitado.
Dynatrace	LinkedIn, X (Twitter) y YouTube	Vídeos de cultura y webinars técnicos (<i>Real Vibes, Real People</i>).	Innovación, inclusión, liderazgo y vida en la empresa.	Muy alto: equilibrio entre rigor técnico y autenticidad cultural.

Fuente: Elaboración propia a partir de las redes oficiales de las empresas (2024–2025).

c) *Temáticas predominantes y coherencia narrativa.*

La comunicación digital de Salesforce, Dynatrace y Booking.com se distingue por la integración de tres narrativas complementarias: el desarrollo profesional y el aprendizaje continuo, que visibilizan la formación como parte de la experiencia laboral; la cultura inclusiva y el bienestar, transmitidos mediante testimonios auténticos; y el propósito junto con la sostenibilidad, que refuerzan la dimensión ética y social de la organización. En contraste, GFT y Habitissimo, aunque comparten estos valores, los abordan de manera más descriptiva que experiencial, lo que reduce su capacidad de conexión emocional y su impacto comunicativo.

Los jóvenes valoran la transparencia, la autenticidad y la interacción directa en los entornos digitales. La comunicación unidireccional o excesivamente institucional se percibe como distante o poco creíble. En este sentido, el ajuste generacional de las empresas analizadas presenta distintos niveles de madurez comunicativa. Salesforce y Dynatrace destacan con un ajuste muy alto, al combinar emoción y evidencia mediante la exhibición de rostros reales y la participación activa de sus empleados (employee advocacy). Su tono positivo, inclusivo y espontáneo conecta eficazmente con las expectativas de pertenencia y autenticidad propias de la Generación Z.

Booking.com alcanza un nivel alto de ajuste gracias al uso de formatos visuales y narrativas experienciales que generan gran alcance. No obstante, su principal reto consiste en reforzar la coherencia entre la vida laboral que proyecta en redes y sus políticas internas de desarrollo y bienestar.

Por su parte, GFT IT Consulting muestra un ajuste medio-alto, su comunicación es sólida y coherente con sus valores corporativos, aunque su estilo sobrio y técnico podría enriquecerse mediante una mayor carga emocional y diversidad de formatos. Finalmente, Habitissimo evidencia un ajuste medio o medio-bajo. Si bien mantiene una comunicación alineada con su propósito ético, su presencia digital resulta menos dinámica y su desafío radica en proyectar una cultura más participativa y cercana. El grado de ajuste generacional se vincula directamente con la autenticidad percibida, la interactividad y la coherencia entre mensaje y práctica.

Las empresas que consiguen integrar estas tres dimensiones transforman sus redes sociales en espacios de diálogo y reputación activa, en lugar de simples canales de difusión.

El análisis conjunto permite identificar tres niveles de madurez comunicativa en la gestión de la EB digital. En el nivel de excelencia comunicativa, representado por Salesforce y Dynatrace, las empresas despliegan estrategias multicanal que equilibran contenido emocional y técnico, manteniendo una clara coherencia entre discurso y práctica, junto con una activa participación de los empleados. En el nivel de consolidación comunicativa, donde se sitúan GFT y Booking.com, las narrativas resultan coherentes con su identidad y valores, aunque muestran menor diversificación de formatos y una limitada explotación del contenido generado por los propios trabajadores. Finalmente, el nivel de emergencia comunicativa, ejemplificado por Habitissimo, se caracteriza por un enfoque institucional y ético, pero con baja frecuencia y alcance en redes, lo que evidencia la necesidad de evolucionar hacia formatos más visuales, participativos y segmentados.

4. Reputación y credibilidad

La reputación como empleador refleja el grado de coherencia entre el discurso institucional, la experiencia del empleado y la percepción externa. En el contexto del EB tecnológico, la reputación no depende solo de la comunicación corporativa, sino de la validación social generada por las opiniones de empleados y exempleados en plataformas digitales como Glassdoor, Comparably o Indeed. Estas valoraciones constituyen un indicador empírico de credibilidad: permiten observar si las promesas de desarrollo, bienestar y diversidad se materializan en experiencias laborales reales.

Tabla 5: Valoraciones de los empleados y coherencia reputacional en sitios de opinión

Empresa	Valoración media global (1–5)	% de recomendación	Aspectos más valorados	Principales brechas percibidas	Nivel de coherencia entre discurso y práctica
GFT IT Consulting	4,18	87 %	Cultura colaborativa, aprendizaje técnico y liderazgo accesible.	Retribución y progresión salarial percibidas como limitadas.	Alta: reputación sólida y consistente con su EVP y cultura.
Salesforce	4,22	80 %	Propósito, diversidad, bienestar y desarrollo continuo.	Ritmo de trabajo intenso y carga emocional.	Muy alta: coherencia entre valores, cultura <i>Ohana</i> y prácticas reales.
Booking.com	4,07	80 %	Flexibilidad, entorno multicultural y aprendizaje experiencial.	Estrés operativo y presión por resultados.	Media: reputación positiva, pero con signos de desgaste interno.
Habitissimo	3,48	63 %	Autonomía, compañerismo y cercanía con la dirección.	Falta de comunicación, rotación y gestión de despidos.	Baja: discurso ético percibido como poco sustentado en prácticas.
Dynatrace	4,05	79 %	Innovación, bienestar y pertenencia.	Exigencia y carga de trabajo elevada.	Alta: imagen coherente y positiva, apoyada en cultura auténtica.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Glassdoor, Comparably e Indeed (consultas realizadas 2024–2025).

Las valoraciones de los empleados en sitios de opinión de las empresas tecnológicas analizadas (tabla V), reflejan un nivel general de reputación elevado (media de 4,0 sobre 5), aunque con diferencias significativas en consistencia y credibilidad percibida. Salesforce y GFT encabezan los resultados, seguidas de Dynatrace y Booking.com, mientras que Habitissimo se sitúa en el nivel más bajo, afectada por su reciente proceso de cambio interno y la falta de estructura en la gestión de personas.

La reputación más sólida se asocia con la coherencia entre experiencia y valores comunicados. Salesforce y Dynatrace destacan por su transparencia, la integración de métricas de diversidad y la comunicación de prácticas verificables. En GFT, la confianza se refuerza por su cercanía cultural y la claridad de los itinerarios formativos, mientras que Booking.com fundamenta su imagen en la diversidad y flexibilidad de su entorno de trabajo. No obstante, el dinamismo constante puede derivar en fatiga organizativa, afectando la percepción de bienestar.

Las principales brechas reputacionales se relacionan con la retribución, la progresión interna y la carga de trabajo, dimensiones que generan disonancias en distintas empresas. GFT y Habitissimo muestran insatisfacción por las oportunidades de promoción; Salesforce, Dynatrace y Booking.com reciben observaciones por el ritmo laboral elevado, y Habitissimo, junto con Booking.com, evidencia deficiencias en comunicación interna y retroalimentación.

En cuanto a la confianza intergeneracional, las generaciones más jóvenes vinculan la reputación con la autenticidad y la justicia organizativa más que con los beneficios tangibles. Empresas como Salesforce y Dynatrace, que respaldan sus mensajes con datos verificables sobre equidad y bienestar, generan mayor identificación emocional y simbólica. Por el contrario, las que mantienen un discurso ético sin evidencia, como el caso de Habitissimo, experimentan pérdida de credibilidad, fenómeno que puede interpretarse como *diversity washing* o “blanqueo de la diversidad”.

Por otro lado, la coherencia reputacional se basa en la correspondencia entre el discurso institucional y la experiencia laboral. Comparar las opiniones de los empleados con la información corporativa permite valorar en qué medida las percepciones reflejan las promesas de la organización. En este sentido, Salesforce y Dynatrace muestran una

alta correspondencia entre discurso y práctica, ya que sus empleados confirman los valores comunicados y destacan la autenticidad de su compromiso con la inclusión, el desarrollo y el bienestar. GFT IT Consulting presenta una coherencia significativa, aunque la retribución emerge como punto crítico que limita la percepción de equidad total. En Booking.com, la reputación es positiva, pero los trabajadores identifican tensiones entre la comunicación del bienestar y la presión por resultados, lo que debilita su credibilidad simbólica. Por el contrario, Habitissimo evidencia una disonancia notable: su discurso ético no se acompaña de métricas ni de procesos formales, generando una reputación frágil y vulnerable a la crítica.

El análisis realizado confirma que la coherencia percibida se ha convertido en el principal indicador de reputación: una organización es creíble no tanto por lo que comunica, sino por la consistencia entre lo que promete, lo que hace y lo que sus empleados relatan. A partir de esta premisa se identifican tres tipologías reputacionales. En la reputación de excelencia, representada por Salesforce y Dynatrace, existe una elevada coherencia entre los valores comunicados y la experiencia interna, lo que se traduce en una reputación consolidada y resiliente frente a la crítica. En la reputación en consolidación, donde se ubican GFT IT Consulting y Booking.com, predomina una imagen positiva y coherente, aunque persisten debilidades estructurales vinculadas a la retribución, la carga de trabajo y la transparencia interna. Por último, la reputación emergente, ejemplificada por Habitissimo, se apoya en un discurso ético e intencionalmente positivo, pero carece de indicadores verificables y mantiene una comunicación más reactiva que estratégica, lo que limita su credibilidad a largo plazo.

5. Coherencia Employer Branding-Reputación

El EB eficaz no depende únicamente de la calidad de su propuesta de valor o de la fortaleza de su cultura, sino de la coherencia sistémica entre los distintos componentes que configuran la experiencia del empleado: la EVP, la cultura organizacional, la comunicación social media y la reputación interna.

La tabla VI resume el análisis de coherencia entre los resultados obtenidos en los epígrafes anteriores con el fin de evaluar la consistencia global del posicionamiento de las empresas analizadas.

Tabla 6: Auditoría de coherencia entre los componentes del Employer Branding

Empresa	EVP	Cultura organizacional	Comunicación social media	Reputación interna	Nivel global de coherencia
GFT IT Consulting	✓ Coherente, con enfoque técnico y desarrollo acreditable.	✓ Cultura ética y colaborativa; bienestar moderado.	Δ Comunicación profesional pero poco emocional.	✓ Reputación alta y consistente.	Alta
Salesforce	✓ EVP madura e integrada (propósito, aprendizaje, bienestar).	✓ Cultura <i>Ohana</i> basada en valores medibles de DE&I.	✓ Multicanal y emocional; alta autenticidad.	✓ Reputación muy alta y estable.	Muy alta
Booking.com	✓ EVP sólida, centrada en aprendizaje experiencial.	Δ Cultura colaborativa con signos de estrés operativo.	✓ Comunicación visual y participativa.	Δ Reputación positiva con desgaste interno.	Media-alta
Habitissimo	Δ EVP humanista pero poco estructurada.	Δ Cultura cercana sin métricas verificables.	Δ Comunicación institucional y de bajo alcance.	✗ Reputación frágil y disonante.	Media-baja
Dynatrace	✓ EVP robusta (aprendizaje, innovación, bienestar).	✓ Cultura abierta e inclusiva, con métricas DEIB.	✓ Comunicación auténtica y equilibrada.	✓ Reputación alta y coherente.	Muy alta

Leyenda:

✓ = Coherencia alta Δ = Coherencia parcial ✗ = Incoherencia o ausencia de evidencias

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis integrado de EVP, cultura, comunicación social media y reputación (2024-2025).

Su análisis transversal confirma que la coherencia es un indicador superior de madurez organizacional. Las empresas que mantienen una alineación entre sus promesas, sus prácticas internas y la experiencia percibida (Salesforce, Dynatrace) consolidan una reputación estable y resiliente. Por el contrario, aquellas con discursos fuertes pero sin mecanismos de verificación (Habitissimo, parcialmente Booking.com) enfrentan un riesgo reputacional derivado de la disonancia entre lo que comunican y lo que los empleados viven.

Salesforce y Dynatrace muestran el patrón de coherencia más completo: su EVP, cultura y comunicación social media comparten valores medibles (diversidad, bienestar, aprendizaje continuo) y se validan con resultados internos y externos.

GFT IT Consulting alcanza coherencia alta gracias a la consistencia ética de su cultura y a la satisfacción de sus empleados, aunque su comunicación digital mantiene un tono más técnico y formal que limita el alcance emocional del mensaje.

Booking.com combina una narrativa atractiva y multicultural con ciertos desajustes en bienestar y carga de trabajo, lo que reduce la percepción de equilibrio.

Habitissimo, finalmente, evidencia coherencia parcial: su discurso humanista genera afinidad simbólica, pero carece de métricas, formalización y estrategias digitales que consoliden su credibilidad.

Todo lo anterior muestra que un EB coherente se sustenta en tres pilares interdependientes. El primero es la alineación vertical entre estrategia, liderazgo y comunicación: las organizaciones que integran valores y prácticas en todos los niveles logran coherencia entre el propósito y la gestión diaria. El segundo pilar es la alineación horizontal entre funciones (recursos humanos, comunicación y sostenibilidad), ya que la coherencia requiere coordinación interna; cuando cada área transmite mensajes distintos, la credibilidad se fragmenta. El tercer pilar corresponde a la verificación externa mediante evidencias y métricas, puesto que la reputación auténtica no depende de percepciones, sino de indicadores tangibles como la rotación, el bienestar, la equidad o la formación acreditada. En conjunto, estos elementos convierten la coherencia en un activo reputacional estratégico, cuya ausencia representa un riesgo tangible para la sostenibilidad del talento.

V. CONCLUSIONES

El análisis comparado de las empresas tecnológicas Salesforce, Dynatrace, GFT IT Consulting, Booking.com y Habitissimo permite concluir que la atracción y retención del talento joven en el contexto digital no depende tanto de los incentivos materiales como de la coherencia simbólica y reputacional entre lo que las organizaciones comunican, practican y representan.

A la luz del marco teórico desarrollado, el EB actúa como una herramienta de ajuste simbólico que alinea las expectativas de las generaciones jóvenes (centradas en el propósito, la autenticidad y la empleabilidad) con las identidades organizativas en transformación. Cuando este ajuste se traduce en prácticas verificables, la organización no solo atrae talento, sino que construye lealtad y sostenibilidad reputacional.

El EB se confirma como un mecanismo de integración entre identidad, propuesta de valor y reputación, cuyo éxito depende del ajuste simbólico entre lo que la organización promete y lo que sus empleados experimentan. Los resultados muestran que este triángulo solo se sostiene cuando el discurso corporativo se traduce en prácticas tangibles, configurando un contrato psicológico basado en la reciprocidad y la evidencia.

Salesforce y Dynatrace representan el modelo más maduro: su discurso de propósito, aprendizaje y diversidad se materializa en políticas internas coherentes, sustentadas en la transparencia y la gobernanza del bienestar. En ellas, el EB trasciende la comunicación para convertirse en una práctica cultural sostenida por la autenticidad. GFT y Booking.com avanzan hacia una mayor coherencia entre discurso y práctica, aunque aún enfrentan desafíos en la gestión emocional y la consolidación de experiencias sostenibles de desarrollo. En contraste, Habitissimo muestra una brecha simbólica, su narrativa ética carece de indicadores y políticas estructuradas que respalden la equidad o la diversidad, lo que debilita su credibilidad ante los jóvenes profesionales.

La cultura organizacional y la reputación operan como los dos ejes que validan o cuestionan este ajuste simbólico. Mientras la primera traduce los valores corporativos en experiencias cotidianas, la segunda actúa como su reflejo externo, visible en las percepciones compartidas por los empleados en plataformas como Glassdoor, Indeed o

Comparably. Las organizaciones con culturas inclusivas, métricas verificables y comunicación transparente consolidan una reputación de coherencia, mientras que aquellas que mantienen discursos sin evidencia corren el riesgo de erosionar su legitimidad.

En síntesis, el employer branding solo adquiere sentido pleno cuando la identidad cultural y la reputación convergen en un relato verificable que el talento joven reconoce como auténtico. Millennials y Generación Z ya no buscan únicamente empleo, sino identificación y propósito: valores que reconfiguran el contrato psicológico contemporáneo y exigen a las empresas coherencia medible entre lo que dicen, hacen y representan.

El marco teórico identificaba la coherencia como principio estructurante del EB. El estudio empírico lo confirma: la atracción inicial y la retención a largo plazo dependen de la capacidad organizativa para mantener la congruencia entre valores comunicados, prácticas internas y percepciones externas. Cuando esta congruencia se debilita, se produce lo que podríamos denominar “ruptura simbólica del contrato psicológico”, visible en la rotación temprana o el quiet quitting. Por el contrario, cuando los jóvenes perciben autenticidad y propósito vivido, la identificación se transforma en compromiso sostenido.

Así, la coherencia reputacional actúa como ancla de retención generacional. No se trata solo de “atraer talento”, sino de proteger la credibilidad organizacional como activo estratégico. La gestión del EB coherente no responde a una lógica de marketing, sino a una ética de la consistencia.

De la integración entre el marco teórico y los hallazgos empíricos se desprenden implicaciones estratégicas clave para la atracción y retención del talento joven en el sector tecnológico. El employer branding debe concebirse como una herramienta de gestión y no solo de comunicación, de modo que la propuesta de valor se viva internamente y se proyecte externamente con evidencia.

La coherencia entre propósito y reputación es esencial: las nuevas generaciones exigen correspondencia entre la identidad simbólica de la empresa y sus prácticas cotidianas, por lo que la reputación debe gestionarse como reflejo de la experiencia real del empleado.

Esta autenticidad requiere medición constante, incorporando indicadores de bienestar, equidad y desarrollo en los informes de sostenibilidad. A su vez, la institucionalización del aprendizaje continuo, mediante programas de microcredenciales y upskilling, refuerza la empleabilidad y el sentido de propósito. La gobernanza del trabajo híbrido debe garantizar flexibilidad con equidad y transparencia, evitando desigualdades generacionales o departamentales.

Del mismo modo, fomentar la voz del empleado como fuente de autenticidad convierte la comunicación en una validación colectiva, mientras que la gestión de la diversidad basada en la evidencia asegura credibilidad cuando se apoya en políticas medibles y resultados verificables. En definitiva, reforzar la coherencia intergeneracional es el eje que articula la fidelidad del talento joven, para quien la autenticidad organizativa constituye un valor irrenunciable y una condición de pertenencia sostenible.

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Abanan, M. Z. R., Moko, W., Firanda, B. S. y Aini, M. F., “Organizational Attractiveness, Social Media, and Corporate Reputation as Employer Branding Mediation on Intention to Apply for a Job”, *Reviu Akuntansi Manajemen Dan Bisnis*, vol. 4, núm. 2, 2024. Recuperado de <https://doi.org/10.35912/rambis.v4i2.3781>.

Abdurrohim, A., Susanty, A. I. y Silvianita, A., “Analyzing Employee Engagement as a Mediator in the Relationship Between Employer Branding and Talent Retention with Job Burnout as a Moderator: A Study of International Telco Company based in Indonesia”, *International Journal for Multidisciplinary Research*, vol. 6, núm. 6, 2024. Recuperado de <https://doi.org/10.36948/ijfmr.2024.v06i06.33576>.

Ahmed, R. R., Azam, M., Qureshi, J. A., Hashem E, A. R., Parmar, V. y Md Salleh, N. Z., “The relationship between internal employer branding and talent retention: a theoretical investigation for the development of a conceptual framework”, *Frontiers in Psychology*, vol. 13, 2022. Recuperado de <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.859614>.

Armstrong, L. y Metaxa, D., “Navigating automated hiring: Perceptions, strategy use, and outcomes among young job seekers”, *arXiv.preprint*, 2025. Recuperado de <https://arxiv.org/abs/2502.05099>.

Ashariana, A., “The Impact of Employer Branding on Commitment to Bank Employees”, *Economos*, vol. 5, núm. 3, 2022. Recuperado de <https://doi.org/10.31850/economos.v5i3.1930>.

Baša, A. y Machová, R., “Comparative analysis of the workplace expectations of Generations Y and Z”, *Acta Polytechnica Hungarica*, 2023. Recuperado de <https://consensus.app/papers/comparative-analysis-of-the-workplace-expectations-of-baša-machová/0b5da263d69d592591524d6c0fff5031>.

Bharadwaj, S., Khan, N. y Yameen, M., “Unbundling employer branding, job satisfaction, organizational identification and employee retention: a sequential mediation analysis”, *Asia-Pacific Journal of Business Administration*, 2021. Recuperado de <https://doi.org/10.1108/APJBA-08-2020-0279>.

Castrillo, D., “Trayectorias bloqueadas: juventud cualificada y malestar simbólico en el mercado laboral español”, *SpringerLink*, Madrid, 2024.

Choudhary, S. y Joshi, R., “Unveiling the power of employer branding: enhancing talent retention through organizational advocacy”, *Asia-Pacific Journal of Business Administration*, 2024. Recuperado de <https://doi.org/10.1108/APJBA-04-2024-0225>.

Confetto, M. G., Kljucnikov, A., Covucci, C., & Normando, M., “Diversity and inclusion in employer branding: An explorative analysis of European companies’ digital communication”, *Employee Relations: The International Journal*, vol. 45, núm. 7, 2023.

Cvjetković, M. y Babić, T., “The Influence of Employer Brand Dimensions on the Affective Organizational Commitment of Employees in Small and Medium-Sized Enterprises”, *IntechOpen*, 2024. Recuperado de <https://doi.org/10.5772/intechopen.112133>.

Deloitte, “2025 Global Gen Z and Millennial Survey”, *Deloitte Insights*, 2025. Recuperado de <https://www.deloitte.com/global/en/issues/work/genz-millennial-survey.html>.

European Commission, “Youth employment in the EU: Trends and policy priorities, Directorate-General for Employment”, *Social Affairs and Inclusion*, 2024.

Gallup, “State of the Global Workplace Report”, *Gallup Inc.*, 2023–2024.

Hoare, T. B., *Extended youth: Generational transitions and precarity in the 21st century*, Routledge, Londres, 2023.

Laila, N. S., “The Influence Of Employer Branding and Social Media on Generation Z’s Job Application Intentions with the Mediating role of Company Reputation”, *Sinergi: Jurnal Ilmiah Ilmu Manajemen*, vol. 14, núm. 1, 2024. Recuperado de <https://doi.org/10.25139/sng.v14i1.8387>.

Lievens, F. y Highhouse, S., “The relation of instrumental and symbolic attributes to a company's attractiveness as an employer”, *Personnel Psychology*, vol. 56, 2003. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.2003.tb00144.x>.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2024: Trabajo decente, futuros más prometedores. Resumen ejecutivo*, OIT, Ginebra, 2024. Recuperado de https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-08/GET_2024_ExecSum_ES.pdf.

Prakash, R. y Tiwari, M., “Exploring workplace expectations: An empirical study on Millennials of India”, *WREMSD*, 2021. Recuperado de <https://consensus.app/papers/exploring-workplace-expectations-an-empirical-study-on-prakash-tiwari/b2effd6742425a04a188172639da1ebb>.

Russell, S. y Brannan, M., ““Getting the Right People on the Bus”: Recruitment, selection and integration for the branded organization”, *European Management Journal*, vol. 34, 2016. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.emj.2016.01.001>.

Schilling, A., “Navigating insecurity: Youth labour in Berlin's gig economy”, *Urban Studies*, vol. 60, núm. 2, 2023.

Shoba, S., “A study on the impact of employer branding on employee retention”, *International Scientific Journal of Engineering and Management*, vol. 03, núm. 5, 2024. Recuperado de <https://doi.org/10.55041/isjem01863>.

Strilets, B. O., “Features of employer brand development, tesis de grado (Bachelor’s),” *Sumy State University*, 2025. Recuperado de https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/99577/1/Strilets_bac_rob.pdf.

Tatel, C. y Wigert, B., “42% of Employee Turnover Is Preventable but Often Ignored”, *Gallup Workplace*, 2024. Recuperado de <https://www.gallup.com/workplace/646538/employee-turnover-preventable-often-ignored.aspx>.

Vieira, J., da Costa, C. G. y Santos, V., “Talent management and Generation Z: A systematic literature review through the lens of employer branding”, *Administrative Sciences*, vol. 14, núm. 3, art. 49, 2024. Recuperado de <https://doi.org/10.3390/adsci14030049>.

Wilden, R., Gudergan, S. y Lings, I., “Employer branding: strategic implications for staff recruitment”, *Journal of Marketing Management*, vol. 26, 2010. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/02672570903577091>.

Yuspita, A., Malini, H., Jaya, A. y Fauzan, R., “The Influence of Employer Branding and E-Recruitment on Job Application Intention Among Generation Z: The Mediating Role of Corporate Reputation and Moderating Role of Social Media Use”, *Ilomata International Journal of Management*, vol. 6, núm. 1, 2024. Recuperado de <https://doi.org/10.61194/ijjm.v6i1.1497>.

Capítulo 20

Despoblación rural y jóvenes que quieren quedarse: dos realidades a conectar

CELIA GAVILÁN JIMÉNEZ

Organización de Empresas y Marketing

Universidad de Málaga

ROCÍO DÍAZ MUÑOZ

Profesora Contratada Doctora de Organización de Empresas y Marketing

Universidad de Málaga

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. DESEMPLEO JUVENIL Y DESPOBLACIÓN RURAL. 1. Desafíos de la juventud en el mercado laboral. 2. La despoblación rural en España. 3. Relación entre el desempleo juvenil y la despoblación rural. III. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL. 1. Importancia en el contexto rural. 2. Objetivos de las políticas en el ámbito rural. 3. Programas para alcanzar los objetivos. 4. Implicación del Gobierno de España con la agenda 2030. IV. DIFICULTADES LABORALES DE LOS JÓVENES EN ANDALUCÍA Y CÁDIZ. V. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA. 1. Encuesta. 2. Entrevista a expertos. VI. CASO DE ESTUDIO: ALCALÁ DEL VALLE. 1. Envejecimiento poblacional y tasa de natalidad. 2. Actividad. 3. Fuga de jóvenes. 4. Impacto en los servicios esenciales. 5. Iniciativas locales para combatir la despoblación y promover el empleo juvenil. VII. RESULTADOS. 1. Resultados de la Encuesta. 1.1. Perfil y nivel educativo. 1.2. Situación laboral. 1.3. Sentimiento de permanencia. 1.4. Barreras principales. 1.5. Propuestas de mejora. 1.6. Relación de las propuestas de mejora según el nivel de estudios. 1.7. Relación entre el empleo y el retorno juvenil a Alcalá del Valle. 2. Resultados de la Entrevista. 2.1. Situación actual de los jóvenes en Alcalá del Valle en relación al empleo y oportunidades. 2.2. Motivos por los que los jóvenes se marchan. 2.3. Medidas del Ayuntamiento para fomentar el empleo juvenil y evitar la despoblación. 2.4. Ayudas para jóvenes que quieran emprender o formarse en nuevas áreas. 2.5. Sectores económicos que pueden generar empleo juvenil en el pueblo. 2.6. Retos y recomendaciones para jóvenes que buscan residir en Alcalá del Valle. VIII. CONCLUSIONES. IX. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN

El éxodo de la población a las ciudades es un fenómeno multidimensional asociado al progreso y desarrollo de las economías y sociedades modernas.

El problema que provoca la despoblación rural no tiene un impacto exclusivamente económico, sino que también afecta a muy diferentes ámbitos que van desde la

desaparición de profesiones y oficios, artes, conocimientos y tradiciones hasta el desabastecimiento de productos frescos y naturales, aspectos todos ellos que alertan de la necesidad de accionar medidas.

Los avances digitales y de comunicación y las opciones de teletrabajo han puesto sobre la mesa que es posible cambiar de entorno vital. Se observan actuaciones relativamente efectivas de retorno al campo, abanderadas por una idea romántica de regreso a los orígenes y potenciando recuperar las fiestas y tradiciones locales, la rica oferta culinaria, la promoción de vivienda a precios atractivos o la oportunidad de dejar atrás la vorágine urbana y regresar a la tranquilidad de la naturaleza.

Sin embargo, tales propuestas y cambios en la forma de valorar las cosas no dejan de ser elementos parciales que no atajan el tema de raíz y no resuelven por sí mismos las consecuencias de la despoblación rural. En una batalla perdida por la falta de competitividad y por la escasez de oportunidades, se hace necesario un cambio de mentalidad y un enfoque integral de medidas simultáneas de todo tipo: social, administrativo, económico, educativo, sanitario, ambiental y cultural.

Uno de los aspectos cruciales a resolver en primera instancia, y en relación con el envejecimiento poblacional, es la cuestión del relevo generacional. La escasez de oportunidades laborales y educativas en el entorno rural sigue acentuando estos movimientos poblacionales, vaciando el campo de jóvenes.

Los avances que se vayan consiguiendo deberán satisfacer y asegurar los aspectos básicos y de primera necesidad, para después ir avanzando en una continua y sostenible mejora de la calidad de vida. Así, resolver la situación no sólo implica inversión en infraestructura, sino también en la creación de un ecosistema de retención y atracción de personas y familias, con la construcción de un conjunto robusto de oportunidades reales y la implementación de modelos de desarrollo atractivos, inclusivos, sostenibles, adaptados a las características e idiosincrasias locales y, además, reforzados por ellas.

Este trabajo surge como propuesta de análisis y reflexión sobre la situación y deterioro del empleo juvenil en zonas rurales, tanto a nivel local, tratado en el caso de estudio, como en toda España.

En un primer momento, la solución requiere identificar los obstáculos que enfrentan

los jóvenes para acceder a un empleo digno, atractivo y estable, y; simultáneamente, proponer estrategias que faciliten su inserción al mundo laboral. A partir de este planteamiento, la clave es mantener un enfoque global e integrado que implique un trabajo conjunto de todos los actores y agentes locales, la Administración, asociaciones, empresas, emprendedores y habitantes en general que permitan garantizar un desarrollo sostenible.

En este contexto, se propone poner en marcha un modelo colaborativo, de trabajo en común y compromiso compartido. Un verdadero reto que debe afrontarse con medidas estructurales, con el ánimo y en la confianza de que el retorno, incluso en términos emocionales, superará con creces el esfuerzo e implicación personal que requieren tales proyectos.

Volver a “respirar aire limpio” se convierte así en una elección personal, en la búsqueda de la felicidad y del bienestar emocional. Se trata de una apuesta y compromiso de un individuo que se pone de acuerdo con otros por trabajar en lo que quieren y, sobre todo, donde quieren estar y que, muy difícilmente, permitirán que este esfuerzo no termine en una realidad de éxito.

II. DESEMPLEO JUVENIL Y DESPOBLACIÓN RURAL

1. Desafíos de la juventud en el mercado laboral

En primer lugar, es fundamental considerar los desafíos y problemáticas a los que los jóvenes deben enfrentarse actualmente. La incertidumbre, la inestabilidad laboral, los cambios en las relaciones interpersonales o las dificultades para lograr la independencia son aspectos clave que condicionan las expectativas de vida y la visión del futuro en los jóvenes de nuestro país¹.

En la actualidad, la mayoría de los jóvenes que acceden a su primer empleo lo hace bajo condiciones precarias, con contratos temporales y salarios bajos, lo que limita su estabilidad y planificación a largo plazo.

¹ Pérez, F. J., “El desempleo juvenil en España: Diagnóstico y propuestas de actuación”, *Revista Andaluza de Derecho y Economía*, vol. 10, núm. 2, 2019.

Estos aspectos dan lugar a la homogeneización de estilo de vida, gustos y aspiraciones, debido a la globalización y al acceso inmediato a la información. Esto no solo genera una uniformidad en las formas de vivir y de pensar, sino que también refuerza la percepción de que las oportunidades laborales y educativas están concentradas en las ciudades.

Un factor determinante en este fenómeno es la brecha territorial en el acceso a oportunidades laborales. La falta de empleo estable en las zonas rurales obliga a una gran parte de los jóvenes a migrar a la ciudad en busca de mejores perspectivas de empleo y calidad de vida.

Este fenómeno tiene un impacto significativo en las zonas rurales, que experimentan una pérdida de población joven prácticamente irrecuperable. La falta de diversificación económica, la escasez de empleo y la menor oferta educativa dificulta la permanencia de los jóvenes en estos territorios. Como consecuencia, aumenta el envejecimiento población y se reducen los servicios básicos, agravando el problema de despoblación rural².

Ante este escenario, es necesario analizar las barreras que enfrentan los jóvenes en su acceso al mercado laboral, las estrategias necesarias para mejorar sus oportunidades laborales y frenar el éxodo hacia las ciudades.

2. La despoblación rural en España

Los habitantes de zonas no urbanas perciben habitualmente su entorno como espacios de menor potencial y posibilidades de crecimiento y desarrollo personal o profesional. Esto ha venido ocasionando desplazamientos poblacionales sistemáticos del campo hacia la ciudad, fenómeno demográfico que se ha denominado como despoblación rural.

La migración hacia los centros urbanos ha provocado, de manera directa, consecuencias negativas en las áreas rurales, afectando tanto el desarrollo económico como la cohesión social. La salida de población en busca de mejores oportunidades ha generado un fenómeno de despoblación que se refleja en indicadores alarmantes, como baja densidad poblacional, altos índices de envejecimiento y una limitada oferta de

² Instituto Nacional de Estadística (INE), *Series históricas del desempleo en España*, 2024, disponible en: <https://www.ine.es/consul/serie.do?d=true&s=ECP320>.

servicios básicos³.

Según el Instituto Nacional de Estadística, en las últimas décadas, España ha experimentado un notable aumento demográfico, entre los años 2000 y 2024, la población del país ha crecido de 40,5 millones a 48 millones de habitantes, lo que representa un incremento cercano al 15 %. Sin embargo, estos datos no reflejan la realidad de lo que está ocurriendo en muchas áreas de nuestro país, especialmente en el ámbito rural, donde cada vez más municipios enfrentan una alarmante pérdida de población. De hecho, la mitad de nuestro territorio se encuentra en riesgo demográfico, lo que implica una escasez de habitantes en

La situación real es que más del 80% de la población se concentra en menos del 20% del territorio, lo que representa la importancia de las zonas urbanas, donde la mayoría de las personas residen en las ciudades mientras los pueblos se vacían progresivamente⁴.

Las principales consecuencias de la despoblación rural son:

- Envejecimiento de la población. Es más acusado en el campo debido a la emigración de la población joven a las ciudades.
- Escasez de mano de obra en el sector primario. Se observa que tanto en la agricultura como en la ganadería se ven afectadas por la falta de relevo generacional ya que los jóvenes rechazan este tipo de trabajo debido al esfuerzo y sacrificio que implica⁵.
- Impacto ambiental. El abandono de cultivos y la pérdida de biodiversidad, agravados por el cambio climático, perjudica aún más la situación en las zonas rurales.

³ Acosta Gijón, D., Palma Martos, L.A., Zacharewicz, T. y Heredia Carroza, J., “Economía Social e Iniciativas Socialmente Innovadoras: un estudio de caso sobre Valverde de Burguillos (Extremadura)”, *REVESCO. Revista de Estudios*, vol. 149, núm. 1, 2025.

⁴ Bello Paredes, S.A., “La despoblación en España: Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, vol. 19, 2023.

⁵ Junta de Andalucía, “Situación demográfica y económica de Alcalá del Valle”, *Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía*, 2024, disponible en el siguiente enlace: <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/sima/ficha.htm?mun=11002>.

3. Relación entre el desempleo juvenil y la despoblación rural

El problema más grave derivado de la despoblación rural es su relación directa con el desempleo juvenil⁶.

A pesar de la significativa reducción del desempleo juvenil en los últimos años, este sigue siendo el principal problema para el mercado laboral en España. Comparado con otros países de la Unión Europea, la situación de nuestro país es bastante desfavorable y la convergencia en el ámbito laboral juvenil con los países de su entorno queda lejano⁷.

Actualmente, la mayoría de las jóvenes que consiguen un empleo lo hacen a través de contratos temporales, con salarios bajos y una alta tasa de rotación. Esto dificulta su estabilidad financiera y genera una gran incertidumbre de cara a la planificación de su futuro. Además, esta situación da lugar a un acceso limitado a la vivienda, ya que, los altos precios y la inestabilidad de los empleos provocan que los jóvenes no pueden emanciparse.

La problemática del empleo juvenil no solo presenta dificultades de calidad o estabilidad, también existe una enorme brecha territorial. Mientras las ciudades concentran una gran parte de oportunidades laborales, las zonas rurales carecen de capacidad de retener o incentivar a los jóvenes.

Esta situación provoca que la población joven busque mejores oportunidades fuera de su pueblo, agravando la despoblación rural, trasladándose a las ciudades en busca de trabajo y calidad de vida.

Todo esto genera un círculo vicioso y continuo ya que la migración juvenil hacia las grandes ciudades cada vez es mayor, dejando los municipios rurales con una población envejecida y sin servicios. A su vez, la falta de estos servicios reduce aún más las oportunidades laborales, menos trabajo y cada vez menos personas. Si esta tendencia se mantiene, se podría alcanzar un punto crítico donde la recuperación de la zona, tanto demográfica como económica, resulte inviable.

⁶ Instituto de la Juventud de España (Injuve), *Juventud y empleo rural en España: Factor de desarrollo a través del consumo y el turismo sostenible*, 2018, disponible en el siguiente enlace: https://www.injuve.es/sites/default/files/2018/29/publicaciones/13._juventud_y_empleo_rural_en_espana_factor_de_desarrollo_a_traves_del_consumo_y_el_turismo_sostenible.pdf.

⁷ Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), *Datos del Servicio Público de Empleo Estatal*, 2024. <https://www.sepe.es/HomeSepe/es/>.

III. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL

Las políticas de inclusión social son un conjunto de estrategias y medidas diseñadas para favorecer la integración y el bienestar de todas las personas en la sociedad, especialmente las que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad o exclusión. Buscan eliminar aquellas barreras que dificultan a ciertos grupos de personas, acceder a recursos y oportunidades, garantizando así su participación en la sociedad⁸.

1. Importancia en el contexto rural

El ámbito rural se ve afectado con frecuencia con desigualdades específicas de tipo económico, social o cultural. En este contexto, las políticas de inclusión social tienen un papel muy importante ya que buscan reducir tales desequilibrios, asegurando el acceso de cualquier persona, independientemente de su ubicación geográfica, a los mismos servicios y oportunidades.

Son especialmente relevantes ante los desafíos actuales y característicos de este entorno como pueden ser la despoblación, la falta de oportunidades laborales, el acceso limitado a servicios y la brecha digital. La implementación de políticas en estos territorios debe garantizar que todos los individuos tengan el mismo acceso a recursos y oportunidades, independientemente de su ubicación geográfica.

En este contexto, su implementación ayuda a la integración de los jóvenes en el mercado laboral y al acceso a servicios de salud, educación y vivienda. Además, ayuda a revitalizar las zonas rurales, frenando la migración juvenil asegurando el desarrollo tanto económico como social⁹.

2. Objetivos de las políticas en el ámbito rural

Las políticas de inclusión social en áreas rurales deben estar orientadas a cumplir varios objetivos claves, estos son:

⁸ González, L., Pérez, T., “La inclusión social como estrategia de desarrollo”, *Revista de Políticas Públicas*, vol. 37, núm 1, 2022.

⁹ López, A., “Desafíos de la despoblación rural y políticas de inclusión”, *Journal of Rural Affairs*, vol. 15, núm. 3, 2024.

- Reducir la desigualdad. Proporcionar que las personas y comunidades en riesgo de exclusión cuenten con los recursos necesarios para mejorar su calidad de vida. Esto se puede llevar a cabo a través de programas de apoyo económico y el acceso a los servicios esenciales¹⁰.
- Desarrollo de Capacidades. Desarrollo de habilidades y competencias que permitan a las personas integrarse mejor en el mercado laboral y la sociedad¹¹.
- Garantizar el acceso a Servicios Básicos. Las políticas de inclusión garantizan que todas las personas tengan acceso a servicios esenciales como educación, salud, vivienda, empleo y protección social.
- Fomento de la Participación. Promover la participación de todos los ciudadanos en la vida comunitaria y en la toma de decisiones que afectan a sus vidas. Esto implica crear espacios de diálogo y participación donde los ciudadanos puedan expresar sus necesidades y prioridades¹².
- Reconocimiento de Diversidad. Adaptar las políticas a las necesidades específicas de diferentes grupos, con diversidad cultural, étnica, de capacidades o de género¹³.

3. Programas para alcanzar los objetivos

Para alcanzar estos objetivos se desarrollan diversos programas y estrategias, entre ellos:

- Programas de Empleo. Iniciativas que promueven la integración laboral de grupos desfavorecidos, como jóvenes, mujeres, inmigrantes o personas con discapacidad. Estos programas suelen incluir formación específica y apoyo para

¹⁰ Álvarez, J. “Políticas de inclusión social y su impacto en la pobreza”, *Revista de Estudios Sociales*, vol. 45, núm. 2, 2023.

¹¹ Vázquez, M., “Desarrollo de capacidades e inclusión social”, *Journal of Social Work*, vol. 18, núm. 2, 2022.

¹² Ramírez, D., “Participación ciudadana y políticas sociales”, *Community Development Journal*, vol. 55, núm. 3, 2020.

¹³ García, R., “Diversidad e inclusión en políticas sociales”, *International Journal of Social Policy*, vol. 12, núm. 4, 2022.

la búsqueda de empleo¹⁴.

- Educación Inclusiva. Estrategias que garantizan el acceso a una buena educación, a una educación de calidad. Esto incluye becas, formación continua, apoyos y ayudas para estudiantes rurales¹⁵.

- Vivienda asequible. La vivienda es un derecho fundamental. Todas las personas deben tener acceso a una vivienda, digna y accesible. Garantizar viviendas en áreas donde los precios del mercado son inaccesibles para familias de bajos recursos¹⁶.

- Servicios de Salud Accesibles. Se establecen programas que garantizan que las poblaciones vulnerables tengan acceso a atención médica adecuada y asequible¹⁷.

4. Implicación del Gobierno de España con la agenda 2030

El Gobierno de España, como país miembro de la ONU, ha reforzado su compromiso con La Agenda 2030, para el Desarrollo Sostenible, integrada por 17 objetivos de Desarrollo Sostenible. Trata de solucionar diferentes problemas como la pobreza, la salud, la educación, la paz y la justicia.

Uno de los aspectos fundamentales de este compromiso ha sido la implementación de políticas inclusivas que aseguren el acceso de toda la población, especialmente de las áreas rurales y jóvenes, a servicios básicos. Esto es crucial para reducir las desigualdades y mejorar la calidad de vida en las regiones menos favorecidas, es decir, las zonas en riesgo de despoblación¹⁸.

Las regiones rurales, en nuestro caso, son aquellas que enfrentan el riesgo de despoblación, donde los jóvenes buscan mejores oportunidades de empleo y calidad de vida

¹⁴ Sánchez, I. “Programas de empleo para grupos desfavorecidos”, *Labor Studies Journal*, vol. 42, núm. 4, 2021.

¹⁵ Martínez, S., “Educación inclusiva: desafíos y oportunidades”, *Educational Review*, vol. 30, núm. 1, 2022.

¹⁶ Fernández, M., “Vivienda asequible y políticas públicas en contextos rurales”, *Journal of Rural Studies*, vol. 59, 2023.

¹⁷ Pérez, E., “Salud y bienestar en poblaciones vulnerables”, *Journal of Health Policy*, vol. 22, núm. 1, 2022.

¹⁸ Boto-Álvarez, A. y García-Fernández, R., “Implementación of the 2030 Agenda Sustainable Development Goals in Spain”, *Journal of Sustainable Development Policy*, vol. 14, núm. 3, 2020.

en las ciudades, dejando a estas áreas deshabitadas y con pocos recursos.

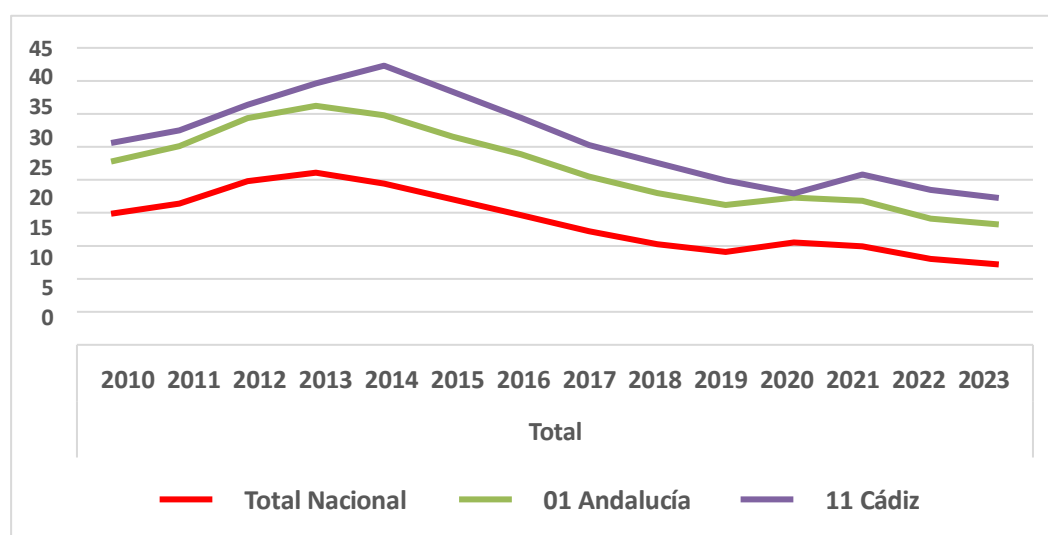
Para frenar este problema, el Gobierno ha impulsado programas de empleo juvenil y apoyo a la innovación rural, como el Plan Nacional de Territorios Inteligentes, que generan oportunidades laborales y evitan la migración a las ciudades.

A través de estas políticas, el gobierno español trata de garantizar un futuro sostenible para las zonas rurales, reduciendo la brecha territorial y asegurando la igualdad de oportunidades para toda la población.

IV. DIFICULTADES LABORALES DE LOS JÓVENES EN ANDALUCÍA Y CÁDIZ

España se encuentra en un momento crítico respecto al desempleo juvenil y su influencia en la despoblación rural. En regiones como Andalucía, y particularmente en la provincia de Cádiz, la problemática se intensifica debido a diversos factores sociales, económicos y estructurales.

Imagen 1: Evolución de la tasa de paro en España, Andalucía y Cádiz



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), *Series históricas del desempleo en España*, 2024. Cálculos de elaboración propia.

En la imagen 1 se observa la evolución de la tasa de paro general donde comparamos

España, Andalucía y Cádiz desde 2010 hasta 2023. Las tres variables tienen un comportamiento similar, con una tendencia descendente donde Cádiz se ha mantenido siempre por encima de Andalucía, y Andalucía por encima de España.

Identificamos Andalucía como una de las comunidades autónomas con más población joven en España. En un principio se podría interpretar como una ventaja de capital humano pero la realidad es que presenta una de las tasas de paro más elevadas del país, reflejando la abundancia de contratos temporales o una alta precariedad laboral¹⁹.

Estas condiciones afectan directamente a los jóvenes que intentan acceder al mercado laboral por primera vez. La falta de estabilidad, el aumento de la incertidumbre o la dificultad de encontrar un buen trabajo provoca que, en muchos casos, se acepte un empleo con salarios bajos y jornadas bastante irregulares.

Dicha situación impacta en su calidad de vida y en su desarrollo tanto personal como profesional.

Este alto desempleo juvenil tiene consecuencias devastadoras en las zonas rurales de Andalucía, donde los jóvenes se ven obligados a emigrar a las ciudades. Según la Junta de Andalucía²⁰, más de la mitad de las localidades de la región, 426 pueblos en concreto se encuentran en riesgo de despoblamiento.

Las zonas rurales carecen de oportunidades laborales para los jóvenes, que deciden buscar mejores condiciones en otras regiones. Esta situación acelera el éxodo juvenil, vaciando aún más las zonas rurales y dejando atrás una población envejecida, sin desarrollo económico ni social.

Según el Instituto Nacional de Estadística²¹, en el cuarto trimestre de 2023, la tasa de paro juvenil en Andalucía, que afecta a personas de 16 a 24 años, superaba casi en un 12% la media nacional, evidenciando la gravedad del problema en la comunidad autónoma. Dicho problema es económico, pero también social y cultural, ya que afecta al bienestar

¹⁹ Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Jóvenes y mercado de trabajo*. Gobierno de España, 2022. Disponible en: https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/jovenes/2022/Junio_2022.pdf.

²⁰ Junta de Andalucía, “Situación demográfica y económica de Alcalá del Valle...”, op. cit.

²¹ Instituto Nacional de Estadística (INE), *Series históricas del desempleo en España*, 2024, disponible en: <https://www.ine.es/consul/serie.do?d=true&s=ECP320>.

general de la población²².

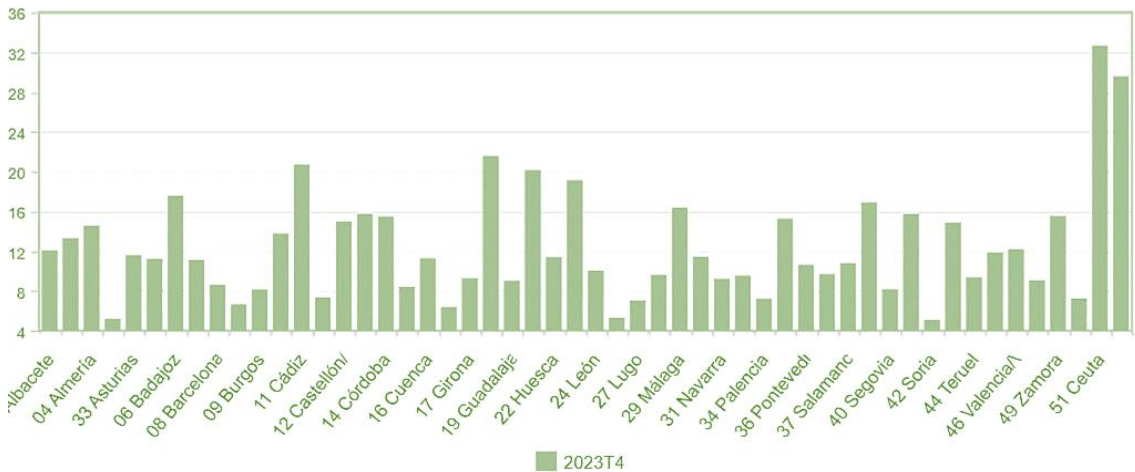
Tabla 1: Tasa de paro juvenil en España y Andalucía

Ambos sexos	Menores de 25 años (2023, 4T)
Total Nacional	28.36
Andalucía	39.99

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), *Series históricas del desempleo en España*, 2024.

Para observar con mayor claridad la preocupante situación de Andalucía, en la figura 2 se muestra la tasa de paro de cada provincia andaluza.

Imagen 2: Tasa de paro juvenil por provincias



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), *Series históricas del desempleo en España*, 2024.

Cuatro de las provincias con mayor desempleo juvenil en España pertenecen a Andalucía, siendo éstas Cádiz, Jaén, Huelva y Granada.

En la provincia de Cádiz en específico, el problema se ha intensificado y la situación se ha vuelto aún más crítica. Se ha convertido en la provincia con más paro de España, alcanzando una tasa de desempleo del 21 %, el doble que la española.

²² Lorenzo Ridruejo, I., *Análisis del problema de despoblación rural: Retos y oportunidades*, Universidad Pontificia Comillas, 2021, disponible en: <https://repositorio.comillas.edu/jspui/handle/11531/49349>.

Esta situación se debe a la baja inversión en innovación, en comunicación y en tecnologías, o el predominio o dependencia de sectores tradicionales como la agricultura, la pesca o el turismo, provocando insuficiencia entre los jóvenes²³.

La provincia gaditana cuenta con un total de 45 municipios, de los cuales 11 se encuentran por debajo de los 3.000 habitantes. Este dato refleja una situación de despoblación que supone, no solo un reto demográfico, sino también una preocupación para el desarrollo de la provincia. Si esta tendencia continúa y no se implementan políticas que generen empleo, el futuro de las provincias más afectadas como Cádiz, podrían deteriorarse aún más²⁴.

V. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El objetivo principal de este trabajo consiste en identificar y comprender los principales desafíos que enfrenta la juventud en la zona rural de Alcalá del Valle, municipio de la provincia de Cádiz, y su relación con el fenómeno de la despoblación. Este análisis se enfocará en factores sociales, económicos y educativos que influyen en la migración juvenil buscando identificar los motivos de la pérdida de jóvenes del municipio.

Se tendrán en cuenta las barreras percibidas por los jóvenes para acceder al empleo en la localidad, aspectos relevantes como su nivel educativo, las oportunidades laborales disponibles o su disposición a vivir/trabajar en el municipio.

Para cumplir con el objetivo principal, se establecen los siguientes objetivos específicos:

- Estudiar la situación actual del empleo juvenil en Alcalá del Valle. Evaluar las tasas de empleo juvenil, los tipos de contratos ofrecidos y la relación entre el nivel formativo y las oportunidades laborales disponibles.
- Conocer las percepciones y opiniones de los jóvenes. Es importante conocer las percepciones de los jóvenes sobre las oportunidades laborales y la vida en Alcalá del Valle. Además, se identificarán las principales preocupaciones

²³ Junta de Andalucía, “Situación demográfica y económica de Alcalá del Valle...”, op. cit.

²⁴ Aguilar, E., *El caso de la Sierra de Cádiz*. Universidad de Sevilla, 2021.

y necesidades de la población.

- Fortalecer los sectores laborales existentes. Identificar los sectores laborales del pueblo, sus respectivas limitaciones y, a partir de ahí, proponer medidas concretas para impulsar el crecimiento de los sectores actuales.
- Diseñar políticas públicas adaptadas a las necesidades de los jóvenes. Elaborar propuestas de medidas municipales que fomenten el empleo juvenil o reduzca la despoblación rural. Se abordará el análisis de las barreras educativas y laborales.

La metodología empleada en este estudio fue principalmente de una combinación del enfoque cualitativo y el cuantitativo. Para ello, se han llevado a cabo dos técnicas de recolección de datos: una encuesta dirigida a la población del municipio con 88 casos y dos entrevistas dirigida al concejal de Fiestas y vivienda y al concejal líder de la oposición.

1. Encuesta

El primer instrumento de recolección de datos ha sido una encuesta estructurada a la población del municipio, con el objetivo de identificar las principales barreras percibidas por los jóvenes para acceder a un empleo en Alcalá del Valle, su pensamiento sobre el empleo juvenil en la localidad o su disposición de vivir y trabajar en el municipio.

El diseño de la encuesta combina preguntas cerradas y abiertas para obtener tanto datos cuantitativos como cualitativos, respectivamente. Se incluyen variables como:

- Nivel educativo alcanzado.
- Situación laboral actual.
- Sectores de empleo principales en el pueblo.
- Factores que influyen en la decisión de emigrar o permanecer en el municipio.

Este proceso sigue el muestreo por conveniencia, donde se han seleccionado a los participantes disponibles en el municipio durante el proceso de recolección de datos, durante los meses entre febrero y mayo de 2025.

Esta encuesta ha sido realizada a través de la plataforma *Google Forms*, que ha permitido procesar los datos mediante un análisis descriptivo. Para los datos cuantitativos se han utilizado herramientas estadísticas para calcular porcentajes o tendencias con relación a las variables analizadas. Mientras que, para los datos cualitativos, a través de las preguntas abiertas hemos llevado a cabo una clasificación de respuestas según su similitud para identificar patrones.

2. Entrevista a expertos

Se han realizado dos entrevistas semiestructuradas tanto al concejal de Fiestas y Vivienda como al concejal líder de la oposición, con el objetivo de conocer sus opiniones y, por tanto, la postura del ayuntamiento. La realización de las mismas tuvo lugar los días 20 y 25 de mayo de 2025.

La finalidad fue obtener información cualitativa sobre las políticas y medidas que se están llevando a cabo en Alcalá del Valle para fomentar el empleo juvenil y combatir la despoblación, así como comprender las causas de la situación actual.

Las entrevistas siguieron un guion de preguntas abiertas para facilitar el diálogo y obtener información cualitativa relevante (tabla 2).

Tabla 2: Cuestionario utilizado en la entrevista

Preguntas de la Entrevista
1. ¿Cómo valora la situación actual de los jóvenes en Alcalá del Valle en cuanto a empleo y oportunidades? 2. ¿Qué cree que está provocando que tantos jóvenes se marchen del municipio? 3. ¿Qué medidas está llevando a cabo el Ayuntamiento para fomentar el empleo juvenil y evitar la despoblación? 4. ¿Existen programas o ayudas para jóvenes que quieran emprender o formarse en nuevas áreas? 5. ¿Qué sectores económicos cree que podrían desarrollarse en el futuro para generar empleo juvenil en el pueblo? 6. ¿Qué le diría a un joven que quiere quedarse a vivir en Alcalá, pero no

encuentra oportunidades laborales?

Fuente: elaboración propia.

VI. CASO DE ESTUDIO: ALCALÁ DEL VALLE

Alcalá del Valle es un pequeño municipio de la provincia de Cádiz, ubicado en el noreste de la comarca de la Serranía de Cádiz, pero se encuentra a unos escasos 20 kilómetros de la provincia de Málaga.

Figura 3: Localización de Alcalá del Valle en la provincia de Cádiz



Fuente: Andaltura, *Comarcas de Cádiz*, <https://andaltura.com/andalucia/provincias-capitales-comarcas-y-municipios/provincias/provincia-de-cadiz/comarcas-de-cadiz/>.

El municipio cuenta con una población aproximada de 5.000 habitantes, pero en el censo de población de 2024 se contempló una disminución a 4.932 habitantes.

Por lo tanto, es considerado un caso de riesgo de despoblación según el Gobierno²⁵, ya que su densidad de población es baja y su tendencia demográfica descendente.

²⁵ Junta de Andalucía, “Situación demográfica y económica de Alcalá del Valle...”, op. cit.

1. Envejecimiento poblacional y tasa de natalidad

Alcalá del Valle presenta un claro envejecimiento poblacional, donde la edad media es de 45 años, predominando las personas mayores de 65 años. Esto indica que, el número de jóvenes adultos o de adultos en edad laboral cada vez es más reducido.

Este dato refleja un gran problema, tanto económico como social, ya que, la escasez de jóvenes provoca la disminución de comercios y negocios locales, lo que conlleva a un estancamiento económico. Esto se refleja en la tasa de natalidad del municipio la cual es bastante baja. El número de nacidos en 2023 es un dato alarmante para el municipio ya que, en un año, obtuvo el total de 28 nacimientos y una tasa de natalidad del 5,8 %.

2. Actividad

La economía local está relacionada con la agricultura y ganadería, como la mayoría de los pueblos de Andalucía, siendo su actividad económica principal el cultivo del olivar y la producción de aceite de oliva. Sin embargo, en los últimos años hemos podido observar el problema que esto supone debido a la falta de relevo generacional. La mayoría de los jóvenes no quieren este tipo de trabajo debido al sacrificio que supone y su poca remuneración.

3. Fuga de jóvenes

Una de las causas de la emigración de los jóvenes más importante es la limitada oferta educativa. Una vez terminada la educación secundaria obligatoria (ESO) o Bachillerato los jóvenes se ven obligados a trasladarse a otras localidades más grandes para continuar con su formación. La separación con la familia y la posibilidad de estudiar fuera de casa provoca autonomía, un desarrollo mental y un crecimiento personal y profesional.

La falta de opciones tanto educativas como laborales en Alcalá del Valle obliga a trasladarse a ciudades como Málaga o Sevilla, donde existe mayor disponibilidad de oportunidades laborales.

Esto crea un ciclo en el que, una vez establecidos en las ciudades, es raro que regresen al pueblo, ya que allí han formado una nueva vida con más perspectivas profesionales.

4. Impacto en los servicios esenciales

La emigración de los jóvenes o el descenso de natalidad tienen consecuencias económicas en el municipio, pero también tiene un impacto directo en los servicios esenciales del día a día. El tener un censo de población inferior a 5.000 habitantes supone las siguientes consecuencias:

- Cierre de un colegio.
- Pérdida de personal sanitario como médicos y enfermeros. Al haber menos personas, hay una disminución de horario del centro de salud.
- Dificultad de movilidad, escasez de transporte público.
- Desatención de los servicios sociales.
- Reducción en programas de apoyo a personas vulnerables como pueden ser los talleres de Alzheimer de terapia ocupacional.

5. Iniciativas locales para combatir la despoblación y promover el empleo juvenil

El ayuntamiento de Alcalá del Valle está comprometido con la lucha contra la despoblación, implementando diferentes políticas y fomentando el emprendimiento juvenil. Está bastante involucrado en impulsar determinados proyectos con el objetivo de reactivar social y económicamente el pueblo.

Uno de los proyectos más relevantes en los que participa es el “Laboratorio FAMP por la Innovación y la Cohesión Social Territorial en clave de igualdad Oportunidades”, una iniciativa autonómica donde participan 16 municipios andaluces. Se llevan a cabo reuniones, charlas y talleres con los habitantes del pueblo para que expresen su pensamiento, sus inquietudes y aporten ideas o soluciones desde su conocimiento.

Además, el Ayuntamiento ha desarrollado diferentes iniciativas municipales para abordar estos desafíos como pueden ser Becas o bolsas de empleo, llevando a cabo la ejecución de programas de empleo o formación. Suelen ser plazas de personal directivo, administrativo o turismo, a las que únicamente pueden acceder personas menores de 25 años que hayan finalizado sus estudios y se encuentren en situación de desempleo.

Un proyecto clave dentro de las diferentes políticas que se llevan a cabo, es la colaboración con diferentes programas de formación como “Aprende volando”. Esta iniciativa tiene como objetivo mejorar las competencias digitales de la población local y promover el acceso a nuevas tecnologías. Esta formación actualmente es bastante importante ya que, además de mejorar las habilidades de las personas, moderniza al municipio y su estructura laboral. La incorporación de las TIC en el ámbito local abre la puerta a nuevos modelos como el teletrabajo o el marketing digital, dando la oportunidad al emprendimiento juvenil en el mundo digitalizado.

En definitiva, todas estas iniciativas reflejan un esfuerzo bastante significativo por parte del Ayuntamiento para mejorar las condiciones de vida en Alcalá del Valle y ofrecer oportunidades laborales a los jóvenes. Sin embargo, su impacto, su eficacia y su eficiencia serán analizados en los siguientes apartados.

VII. RESULTADOS

A continuación, se presentan los resultados obtenidos a partir de la encuesta y las entrevistas, los cuales han facilitado el conocimiento e interpretación de aspectos clave relacionados con la situación actual en Alcalá del Valle.

1. Resultados de la Encuesta

Destacamos como aspectos más relevantes:

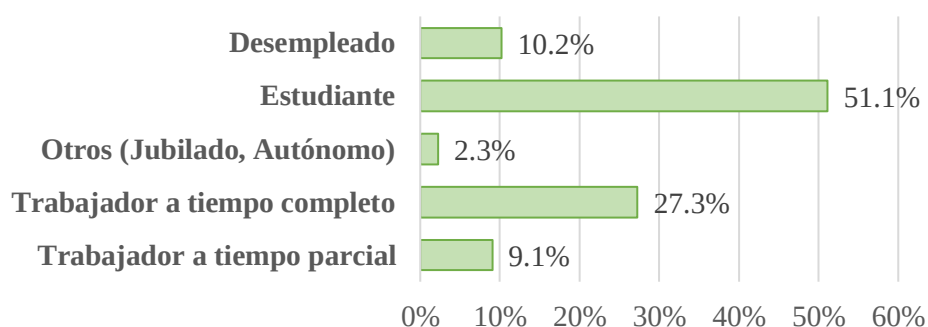
1.1. Perfil y nivel educativo

El cuestionario fue respondido por participantes de diferentes grupos de edad, predominando las personas jóvenes, concretamente aquellas comprendidas entre los 16 a 24 años. La mayoría de los encuestados cuenta con estudios universitarios o de formación profesional, con lo que tienen un nivel educativo avanzado.

1.2. Situación laboral

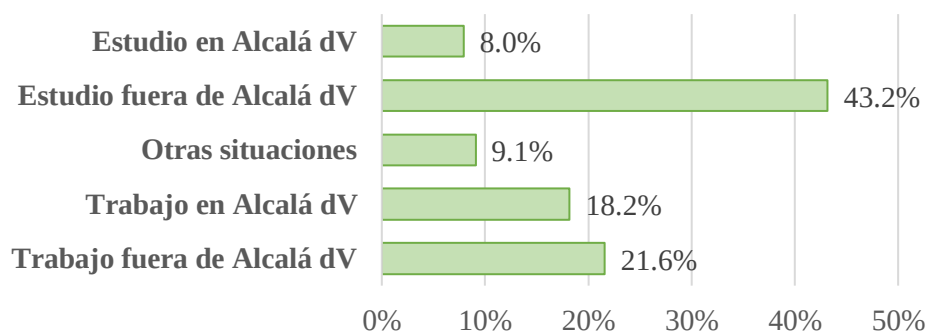
Acorde a la situación laboral, una gran parte de los participantes se identifican como estudiantes, que han residido en Alcalá del Valle toda su vida pero que, por razones educativas o laborales han debido desplazarse, aunque regresan la mayoría de los fines de semana.

Imagen 4: Situación laboral de los encuestados



Fuente: elaboración propia.

Imagen 5: Actividad principal actual



Fuente: elaboración propia.

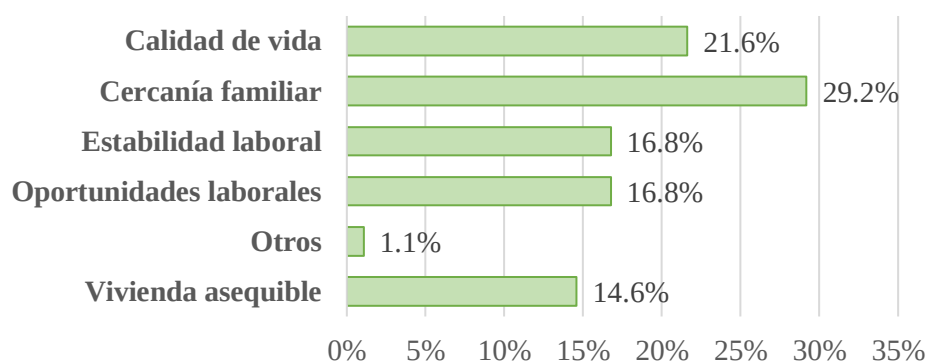
1.3. Sentimiento de permanencia

Un aspecto bastante importante es la intención de permanecer en el municipio, ya que la mayoría (58,6 %) desearían vivir en Alcalá del Valle.

Pese a la preferencia por vivir en el municipio, la idea más extendida es que eso sería muy difícil e insostenible, expresando la limitación de encontrar un trabajo acorde con su

formación. Identifican la vida en el pueblo como calidad de vida, la posibilidad de tener a tu familia cerca y poder obtener una vivienda asequible, siendo estos aspectos muy positivos.

Imagen 6: Factores de decisión

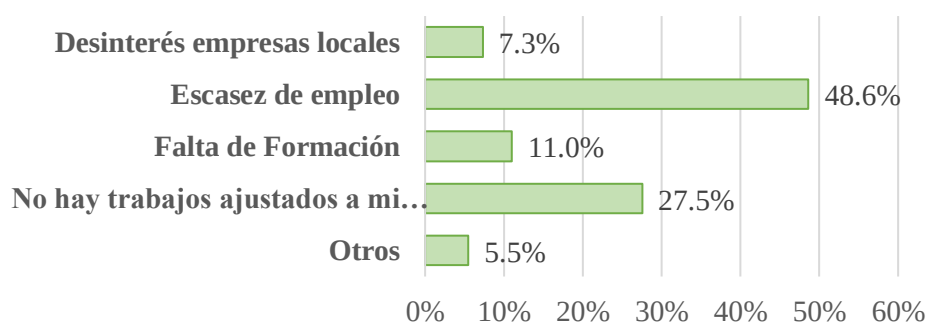


Fuente: elaboración propia.

1.4. Barreras principales

Señalan una falta de incentivos destacable para atraer empleo juvenil, ya que, los sectores más importantes son la agricultura o el sector servicios, es decir, bares, restaurante o cooperativas.

Imagen 7: Principales barreras para encontrar empleo

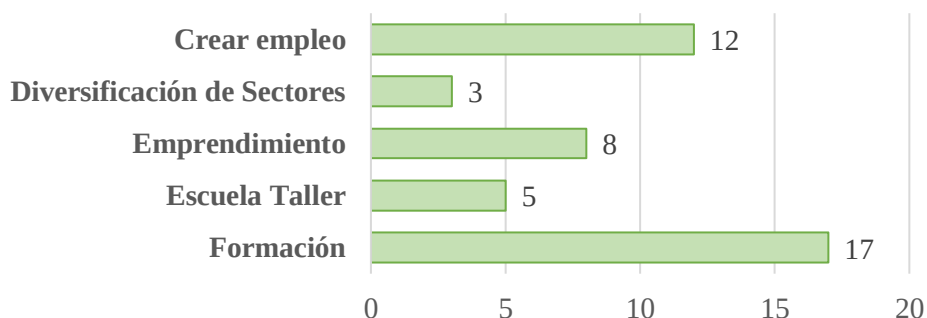


Fuente: elaboración propia.

1.5. Propuestas de mejora

La última pregunta del cuestionario correspondía a una pregunta abierta, cuyo propósito era obtener propuestas y reflexiones de los participantes acerca de cómo mejorar las oportunidades laborales.

Imagen 8: Propuestas de mejora más frecuentes



Fuente: elaboración propia.

La mayoría de las respuestas piden mayor interés por parte del ayuntamiento ya sea de forma directa o indirecta. Piden fomentar el emprendimiento local a través de diferentes ayudas o la formación específica adaptada a las necesidades del pueblo, a través de escuela taller. Además de aumentar la oferta de empleo en diferentes sectores o la oportunidad de trabajar sin experiencia previa a través, por ejemplo, de bolsas de empleo para los jóvenes. Asimismo, se mencionaron proyectos específicos como la apertura de "Las Errizas" o el aprovechamiento de espacios turísticos y culturales para generar empleo como "El Convento".

1.6. Relación de las propuestas de mejora según el nivel de estudios

Según el perfil de los encuestados se observa que aquellos con estudios de nivel alto tienden a proponer medidas más estructuradas como planes de formación profesional o incentivar el emprendimiento. Mientras que, los encuestados en situación de desempleo o con un bajo nivel académico, se centran en la necesidad inmediata de crear empleo o el acceso a experiencias laborales.

1.7. Relación entre el empleo y el retorno juvenil a Alcalá del Valle

Los resultados que veremos a continuación evidencian un fuerte vínculo emocional y social de la mayoría de las jóvenes con el municipio. La decisión de marcharse no depende de la preferencia por la vida urbana, más bien de la escasez de empleo cualificado que existe en el entorno rural.

El 77,4 % de los encuestados afirman que volverían a vivir en Alcalá del Valle si existieran más oportunidades laborales. Solo un 6 % indica que no lo haría, mientras que el 16,7 % manifiesta dudas al respecto.

2. Resultados de la Entrevista

En esta sección se presentan los resultados de las entrevistas al concejal de Fiestas y Vivienda y al concejal líder de la oposición. A través de sus respuestas, se pretende conocer sus valoraciones o percepciones sobre la situación actual de la juventud en Alcalá del Valle. A continuación, se recogen sus puntos de vista organizados en cada uno de los temas tratados.

2.1. Situación actual de los jóvenes en Alcalá del Valle en relación al empleo y oportunidades

Según el Concejal de Fiestas y Viviendas, la situación es bastante complicada pero la juventud muestra una actitud bastante activa y emprendedora. Remarca que falta un entorno estable y favorable que permita a los jóvenes quedarse y desarrollarse en el municipio.

Por su parte, el concejal de la oposición, señala que la situación es grave, debido a la falta de oportunidades laborales tanto para jóvenes con formación como para aquellos sin formación. Indica que aquellos jóvenes formados se ven obligados a emigrar por falta de empleo cualificado en el pueblo mientras que, aquellos sin estudios, dependen únicamente de campañas agrícolas por lo que también se marchan.

2.2. Motivos por los que los jóvenes se marchan

Ambos identifican la falta de oportunidades laborales como el motivo principal de la emigración juvenil. El concejal de Fiestas y Viviendas añade, además, la escasa oferta de ocio, vivienda y formativa o el acceso limitado a servicios públicos.

2.3. Medidas del Ayuntamiento para fomentar el empleo juvenil y evitar la despoblación

El concejal de Fiestas y Vivienda señala diversas iniciativas como la participación en programas autonómicos (Plan Aire o Plan Joven Ahora), becas, talleres de formación o proyectos de desarrollo rural. Por su parte, el concejal de la oposición critica la insuficiencia de estas acciones señalando que campañas anteriores del Ayuntamiento se han centrado más en destacar la calidad de vida que en crear oportunidades laborales reales.

2.4. Ayudas para jóvenes que quieran emprender o formarse en nuevas áreas

Para el concejal de Fiestas y Vivienda, gran parte de las ayudas provienen de organismos supramunicipales donde el Ayuntamiento actúa como punto de apoyo e información. Se mencionan subvenciones al autoempleo juvenil, ayudas al transporte para estudiantes o programas como Andalucía Emprende. El Concejal de la oposición coincide en el origen de las ayudas y su relación con los organismos supramunicipales, pero añade que estas son bastante limitadas y que la oferta formativa local es prácticamente inexistente. Esto conlleva a depender de iniciativas externas tanto en talleres de empleo o cursos promovidos por otras administraciones.

2.5. Sectores económicos que pueden generar empleo juvenil en el pueblo

Ambos coinciden en el potencial del turismo rural y sostenible, actualmente es lo más importante en nuestro país y lo más importante para nosotros para desarrollarnos en el futuro. El concejal de la oposición subraya la necesidad de abrir infraestructuras actualmente cerradas o poco explotadas como el convento de Caños Santos y el camping de Las Errizas. Además, propone el desarrollo del sector sociosanitario mediante la

ampliación de la residencia de mayores y la creación de un complejo sociosanitario, aprovechando las asociaciones locales. Por su parte, el concejal de Fiestas añade otras oportunidades como la agricultura ecológica, la transformación de productos locales (queso, aceite, repostería), la digitalización de servicios o la enseñanza a distancia.

2.6. Retos y recomendaciones para jóvenes que buscan residir en Alcalá del Valle

Ambos representantes coinciden en enviar un mensaje de ánimo. El concejal de la oposición recomienda formarse y buscar ayudas externas para emprender, destacando próximas subvenciones del Grupo de Desarrollo Rural que financian proyectos hasta un 60%. También invita a considerar la calidad de vida rural y la importancia de contribuir al futuro del pueblo. El concejal de Fiestas, por su parte, reconoce las dificultades actuales pero anima a los jóvenes a emprender, a proponer ideas y a implicarse, afirmando que el Ayuntamiento está dispuesto a escucharlos y apoyarlos, porque el futuro del municipio depende de ellos.

VIII. CONCLUSIONES

El desempleo juvenil en entornos rurales no solo tiene un impacto económico, sino también social y humano. La tasa de paro juvenil en España, especialmente en las zonas rurales de Andalucía y, más concretamente, en Cádiz, es más alta. A través de este estudio, se comprueba que los sectores agrícola y ganadero, los más representativos de estos entornos rurales, no resultan suficientemente atractivos para la juventud actual, en especial para la que tiene mayor formación académica. La falta de diversidad económica, junto con la ausencia de políticas efectivas para retener el talento joven, son factores comunes que se repiten en numerosos estudios previos citados anteriormente como Injuve²⁶ o López²⁷. A nivel práctico, a través de una metodología mixta, que ha combinado encuestas a la población joven y entrevistas a representantes municipales, se ha constatado que muchos jóvenes, a pesar de contar con formación, motivación o arraigo emocional con el municipio, se ven obligados a marcharse. El deseo de quedarse existe,

²⁶ Instituto de la Juventud de España (Injuve), *Juventud y empleo rural en España...*, op. cit.

²⁷ López, A., “Desafíos de la despoblación rural y políticas de inclusión...”, op. cit.

pero se enfrentan a limitaciones económicas, a la escasez de oportunidades laborales y a la falta de medidas eficaces para fomentar el empleo, entre otros factores. Uno de los aspectos más señalados, tanto por los jóvenes como por los concejales entrevistados ha sido la falta de oportunidades y de ganas para emprender. El emprendimiento juvenil es una alternativa realista, urgente y necesaria como solución, evidente, aunque inexistente, ya que hay escaso interés en llevar a cabo cualquier tipo de proyecto. La clave está en que el Ayuntamiento y otras instituciones apoyen con formación, ayudas, asesoramiento y confianza a quienes tienen ganas de apostar por sus ideas e implementarlas en su municipio. Al mismo tiempo, este trabajo ha evidenciado que es posible revertir el problema ya que existen múltiples iniciativas municipales o propuestas por parte de la juventud que abren nuevas posibilidades. Sea cual sea la solución finalmente adoptada, a través del aprovechamiento del patrimonio natural y cultural o por medio del apoyo al emprendimiento, siempre será necesario hacerlo desde una planificación previa, con el apoyo institucional y la colaboración de los distintos agentes sociales, económicos y políticos.

Este trabajo ha permitido dar voz a los jóvenes del pueblo, comprender sus inquietudes y sembrar la esperanza en que las cosas pueden cambiar. La despoblación no es una condena inevitable, sino una consecuencia de decisiones (o de la falta de ellas), y cuya solución es accionable si se escucha a quienes viven la realidad en primera persona.

Por otro lado, existen algunas limitaciones que son importantes de reconocer ya que la investigación se ha centrado únicamente en la localidad de Alcalá del Valle, por lo que no se puede generalizar a partir de una situación tan específica y concreta. Tampoco se ha contado con la opinión directa de otros agentes implicados, empresarios o instituciones, para recoger más voces e ideas. Con todo ello, el objetivo es que este trabajo no se convierta en una simple denuncia, sino en un verdadero punto de partida. Así, como líneas de actuación futura, tenemos una base para nuevas investigaciones, pero también para políticas valientes y comprometidas con los territorios que, como Alcalá del Valle, merecen tener un futuro digno y sostenible. Se deberán desarrollar políticas públicas centradas en el empleo juvenil y el emprendimiento local, e implementar medidas concretas como escuelas taller, incentivos a la contratación y el uso productivo del patrimonio del municipio. También sería útil crear un espacio abierto donde los jóvenes

puedan reunirse, proponer proyectos y recibir apoyo institucional o incluso privado para ponerlos en marcha. En definitiva, la principal conclusión que este estudio ha demostrado es que la juventud no quiere marcharse, quiere quedarse, pero necesita razones para hacerlo, necesita ser escuchada. Fomentar esas razones y encauzarlas es responsabilidad de todos, ya que el futuro de Alcalá del Valle o de tantos y tantos municipios similares no depende solo de políticas, sino de personas, escuchar y apoyar a los jóvenes, sin duda, es la clave.

IX. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Acosta Gijón, D., Palma Martos, L.A., Zacharewicz, T. y Heredia Carroza, J., “Economía Social e Iniciativas Socialmente Innovadoras: un estudio de caso sobre Valverde de Burguillos (Extremadura)”, *REVERSCO. Revista de Estudios*, vol. 149, núm. 1, 2025.

Álvarez, J. “Políticas de inclusión social y su impacto en la pobreza”, *Revista de Estudios Sociales*, vol. 45, núm. 2, 2023.

Aguilar, E., *El caso de la Sierra de Cádiz*. Universidad de Sevilla, 2021.

Andaltura, Comarcas de Cádiz. Disponible en: <https://andaltura.com/andalucia/provincias-capitales-comarcas-y-municipios/provincias/provincia-de-cadiz/comarcas-de-cadiz/>.

Bello Paredes, S.A., “La despoblación en España: Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, vol. 19, 2023.

Boto-Álvarez. A. y García-Fernández, R., “Implementación of the 2030 Agenda Sustainable Development Goals in Spain”, *Journal of Sustainable Development Policy*, vol. 14, núm. 3, 2020.

Fernández, M., “Vivienda asequible y políticas públicas en contextos rurales”, *Journal of Rural Studies*, vol. 59. 2023.

García, J.R., “Desempleo juvenil en España: causas y soluciones”, *BBVA*, Madrid. 2011.

García, R., “Diversidad e inclusión en políticas sociales”, *International Journal of Social Policy*, vol. 12, núm. 4, 2022.

González, L., Pérez, T., “La inclusión social como estrategia de desarrollo”, *Revista de Políticas Públicas*, vol. 37, núm 1, 2022.

Instituto de la Juventud de España (Injuve), *Juventud y empleo rural en España: Factor de desarrollo a través del consumo y el turismo sostenible*, 2024. Disponible en: https://www.injuve.es/sites/default/files/2018/29/publicaciones/13._juventud_y_empleo_rural_en_espana_factor_de_desarrollo_a_traves_del_consumo_y_el_turismo_sostenible.pdf.

Instituto Nacional de Estadística (INE), *Series históricas del desempleo en España*, 2024. Disponible en: <https://www.ine.es/consul/serie.do?d=true&s=ECP320>.

Junta de Andalucía, “Situación demográfica y económica de Alcalá del Valle” *Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía*, 2024. Disponible en el enlace: <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/sima/ficha.htm?mun=11002>.

López, A., “Desafíos de la despoblación rural y políticas de inclusión”, *Journal of Rural Affairs*”, vol. 15, núm. 3, 2024.

López, A. “Vulnerabilidad demográfica y distancia a grandes ciudades: Consecuencias sobre la población adulta-joven en Castilla y León”, *Estudios Geográficos*, vol. 82, núm. 291, 2021.

Lorenzo Ridruejo, I. *Análisis del problema de despoblación rural: Retos y oportunidades*, Universidad Pontificia Comillas, 2021. Disponible en: <https://repositorio.comillas.edu/jspui/handle/11531/49349>.

Martínez, S., “Educación inclusiva: desafíos y oportunidades”, *Educational Review*, vol. 30, núm. 1, 2022.

Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Jóvenes y mercado de trabajo*, Gobierno de España, 2022. Disponible en: https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/jovenes/2022/Junio_2022.pdf.

Pérez, E., “Salud y bienestar en poblaciones vulnerables”, *Journal of Health Policy*, vol. 22, núm. 1, 2022.

Pérez, F.J., “El desempleo juvenil en España: Diagnóstico y propuestas de actuación”, *Revista Andaluza de Derecho y Economía*, vol.10, núm. 2, 2019.

Ramírez, D., “Participación ciudadana y políticas sociales”, *Community Development Journal*, vol. 55, núm. 3, 2020.

Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), *Datos del Servicio Público de Empleo Estatal*, 2024. Disponible en: <https://www.sepe.es/HomeSepe/es/>.

Sánchez, I., “Programas de empleo para grupos desfavorecidos”, *Labor Studies Journal*, vol. 42, núm. 4, 2021.

Vázquez, M., “Desarrollo de capacidades e inclusión social”, *Journal of Social Work*, vol. 18, núm. 2, 2022.

TRABAJO SOCIAL

Capítulo 21

La Caja Interactiva de la Corresponsabilidad: Estrategia de sensibilización con jóvenes en el ámbito universitario

LAURA DOMÍNGUEZ DE LA ROSA

Profesora Titular de Trabajo Social y Servicios Sociales

Universidad de Málaga

ANA CRISTINA RUÍZ MOSQUERA

Profesora Ayudante Doctora de Trabajo Social y Servicios Sociales

Universidad de Málaga

Autora de correspondencia

MARIO MILLÁN FRANCO

Profesor Titular de Trabajo Social y Servicios Sociales

Universidad de Málaga

SILVIA ESCOBAR FUENTES

Personal Investigador Ramón y Cajal

Universidad Pompeu Fabra

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. CONTEXTO TEÓRICO Y SOCIAL DE LA CORRESPONSABILIDAD. III. METODOLOGÍA Y DISEÑO DE LA CAJA INTERACTIVA DE LA CORRESPONSABILIDAD. 1. Principios metodológicos. 2. Estructura y contenidos de la Caja Interactiva. IV. REFLEXIONES FINALES, EVALUACIÓN PARTICIPATIVA Y APORTES PEDAGÓGICOS PARA LA CORRESPONSABILIDAD. V. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN

La familia es una de las instituciones sociales que ha experimentado una mayor transformación en las últimas décadas como consecuencia de los cambios culturales, económicos y políticos que atraviesan nuestras sociedades¹. En este escenario, los

¹ Martínez-Licona, J. F., Infante Blanco, A. y Medina Ortiz, L. P., “Ejes de racionalidad en torno a la familia y los modelos parentales: una construcción cualitativa de las teorías sobre la familia”, *En-clav. pen*, vol. 10, núm. 20, 2016, págs. 115-134; Matabanchoy Tulcan, S.M., Martínez Narváez, E.M. y Carlosama

cuidados emergen como una cuestión central, no solo en el ámbito privado, sino también como un reto colectivo que interpela a las instituciones, las políticas públicas y la cultura organizacional. Y, la corresponsabilidad, entendida como el reparto equilibrado y justo de las tareas de cuidado entre los géneros, generaciones e instituciones, se presenta como un eje imprescindible para alcanzar la igualdad y el bienestar colectivo.

La universidad, como agente social y espacio formativo, no puede permanecer ajena a este debate. El desarrollo de medidas institucionales de conciliación y la implementación de estrategias de sensibilización son pasos clave para avanzar hacia un modelo educativo que no solo promueva la equidad, sino que también contribuya activamente a la transformación cultural necesaria para una sociedad más corresponsable. En este sentido, investigaciones recientes vinculadas al ámbito universitario han puesto de relieve la necesidad de emprender iniciativas institucionales para promover la conciliación y la corresponsabilidad familiar, en sentido amplio, de cara a fomentar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres². Sin embargo, las políticas de conciliación universitaria se centran, principalmente, en el personal docente e investigador (PDI) y el personal técnico, de administración, gestión y servicios (PTGAS); pasando por alto la población estudiantil, a pesar de que también enfrenta importantes tensiones entre el tiempo académico, laboral, personal y familiar.

Además, la juventud universitaria constituye, en este contexto, una etapa vital para el análisis de las transiciones biográficas, los valores en torno a la autonomía, la convivencia o el trabajo, así como de los discursos emergentes sobre el cuidado³. Como ha señalado Marcus⁴, existe una creciente necesidad de incorporar las voces juveniles al debate sobre los cuidados y la igualdad, promoviendo estrategias que conecten con sus marcos simbólicos, sus experiencias cotidianas y sus formas de participación activa (implicación personal y colectiva). Desde esta mirada, la corresponsabilidad no solo se presenta como

Rodríguez, D.M., “Avances frente a la conciliación trabajo-familia en Latinoamérica: una revisión sistemática de la literatura”, *Revista Iberoamericana de Psicología*, vol. 12, núm. 3, 2019, págs. 81-92.

² López-Lara, R. y Flores-González, R., “Desigualdad de género en el trabajo doméstico y de cuidados en la población de la Universidad Veracruzana”, *UVserva*, núm. 17, 2024, págs. 19-34.

³ Millán-Franco, M., Domínguez De la Rosa, L., Martínez-Martínez, S. L. y Orgambidez-Ramos, A., “Jóvenes, inserción sociolaboral y competencias profesionales: Trabajo Social”, en AA.VV. (Ruiz-Rey, F. J., Quero-Torres, N., Cebrián-de-la-Serna, M. y Hernández-Hernández, P., coords.), *Tecnologías emergentes y estilos de aprendizaje para la enseñanza*, Junta de Andalucía, España, 2020, págs. 123-134.

⁴ Marcus, S., “From ‘snowflake generation’ to ‘agents of social change’: Recognizing the voice of Spanish young people in the post-pandemic era”, *Futures*, vol. 164, núm. 1, 2024, págs. 1-10.

un horizonte normativo, sino como un campo de tensiones donde se definen modelos familiares, aspiraciones profesionales y relaciones intergeneracionales.

De hecho, estudios recientes, como los de Shinde y Surve⁵, muestran que las nuevas generaciones manifiestan una creciente preocupación por la conciliación y una sensibilidad hacia el reparto justo de los tiempos, aunque persisten contradicciones entre los discursos igualitarios y las prácticas cotidianas. De la misma forma, Barigozzi et al.⁶ señalan que la población identifica una clara sobrecarga de tareas de cuidado, especialmente entre las mujeres, lo que evidencia la persistencia de desigualdades estructurales pese a los avances normativos en materia de igualdad. Este hallazgo subraya la necesidad urgente de diseñar e implementar estrategias educativas y de sensibilización que permitan cuestionar los modelos tradicionales y promover marcos más justos y equitativos en la organización social de los cuidados.

Asimismo, desde el enfoque de las competencias profesionales, se reconoce la importancia de integrar en la formación universitaria capacidades relacionadas con la gestión del tiempo, la corresponsabilidad y el cuidado, tanto en términos personales como sociales. Esto se relaciona con una comprensión amplia del bienestar juvenil, donde el cuidado emerge como una categoría ética, política y educativa de primer orden⁷.

En este marco, en este capítulo se presenta la Caja Interactiva de la Corresponsabilidad, una propuesta didáctica y participativa dirigida a fomentar la reflexión crítica sobre los cuidados, la diversidad familiar y las construcciones sociales de género en la juventud universitaria. Esta Caja Interactiva de la Corresponsabilidad se diseña desde una perspectiva feminista e interseccional, lo que implica no solo cuestionar las desigualdades de género en torno al cuidado, sino también reconocer cómo estas se entrelazan con otros mecanismos de exclusión como pueden ser: la clase social, la orientación sexual, la procedencia cultural o la edad. También, se cimenta desde un enfoque socioconstruccionista y pedagógico, porque esta herramienta incluye materiales y

⁵ Shinde, O. y Surve, M., “Understanding Generation Z in the Workplace: Adapting Organizational Strategies for a New Era of Work”, *International Journal of Science and Research*, vol. 14, núm. 3, 2025, págs. 790-797.

⁶ Barigozzi, F., Biroli, P., Monfardini, C., Montinari, N., Pisanelli, E. y Vitellozzi, S., *Beyond Time: Unveiling the Invisible Burden of Mental Load*, 2025, [documento disponible en línea], págs. 1-51.

⁷ Mamas, C. y Mallén-Lacambra, C., “Ética de los cuidados: una base teórica para la inclusión relacional”, *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, vol. 37, núm. 2, 2025, págs. 99-124.

recursos que invitan a pensar nuevas formas de organizar la vida familiar y el trabajo reproductivo. De esta forma, la Caja pretende promover una cultura universitaria que reconozca el derecho al cuidado y favorezca su redistribución de forma justa.

II. CONTEXTO TEÓRICO Y SOCIAL DE LA CORRESPONSABILIDAD

En las últimas décadas, la corresponsabilidad se ha ido consolidando como un marco clave para repensar la organización social de los cuidados desde una perspectiva transformadora. Su emergencia responde al impulso del feminismo por visibilizar y cuestionar la desigual distribución del trabajo reproductivo, así como por introducir una mirada ética y colectiva sobre la sostenibilidad de la vida^{8,9}. Este enfoque pone en el centro la necesidad de reorganizar los vínculos entre lo público y lo privado, superando lógicas individualistas que reducen la conciliación a una gestión personal de tiempos incompatibles.

La corresponsabilidad en las tareas del hogar y el cuidado de los hijos e hijas constituyen asuntos ineludibles en el logro de la justicia social¹⁰. Por ello, avanzar hacia una sociedad corresponsable implica transformar los marcos normativos, simbólicos y materiales que sustentan la actual organización social del cuidado. Desde esta óptica, es necesario un cambio cultural profundo que cuestione los imaginarios colectivos que continúan vinculando de forma casi exclusiva el cuidado a las mujeres. Esta transformación requiere políticas públicas integrales y eficaces, pero también intervenciones educativas y sociales que impulsen procesos de concienciación desde edades tempranas y en espacios clave como la universidad. En este sentido, la intervención con la población joven universitaria resulta esencial para promover este cambio cultural. La juventud, entendida como etapa de construcción identitaria, constituye un momento especialmente propicio para cuestionar los discursos hegemónicos y generar nuevas propuestas sobre las relaciones familiares, la autonomía y

⁸ Carrasco Bengoa, M. C., “Sostenibilidad de la vida y ceguera patriarcal. Una reflexión necesaria”, *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas*, vol. 1, núm. 1, 2016, págs. 34-57.

⁹ Pérez Orozco, A., *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida* (2ª ed.), Traficantes de Sueños, Madrid, 2014.

¹⁰ Suberviola Ovejas, I., Barbed Castejón, N., Martínez López, M., Álvarez Terán, R. y Fernández Guerrero, O., “Análisis de la corresponsabilidad en los hogares y los cuidados: Una propuesta de intervención socio-educativa”, *IQual. Revista de Género e Igualdad*, núm. 8, 2025, págs. 169-194.

la responsabilidad compartida¹¹. De acuerdo con Alcántara Alcántara¹², es precisamente en este grupo social donde convergen las demandas de participación, empoderamiento y corresponsabilidad, entendidas no solo como categorías teóricas, sino como prácticas cotidianas con capacidad transformadora.

Ahora bien, las experiencias de cuidado vividas por las personas jóvenes universitarias no pueden analizarse de forma homogénea. Desde una perspectiva interseccional y socioconstruccionista, resulta fundamental atender a la diversidad de trayectorias marcadas por el género, la clase social, la etnicidad, la orientación sexual o la condición migrante, entre otros ejes. Es decir, comprender cómo se configuran las experiencias juveniles en el ámbito universitario en función de las distintas posiciones sociales. Las desigualdades por razón de género, clase, etnia o condición migrante se expresan en las trayectorias de vida del estudiantado, condicionando su relación con los tiempos, las responsabilidades familiares y las oportunidades educativas. En consecuencia, cualquier estrategia de sensibilización debe ser capaz de incorporar esta complejidad y proponer modelos que reconozcan la pluralidad de realidades existentes.

Tal y como se recoge en el estudio de Osuna-Rodríguez et al.¹³, el estudiantado universitario, si bien expresa una alta valoración del cuidado y su importancia para el bienestar personal y social, no siempre identifica mecanismos eficaces para su redistribución ni encuentra referentes institucionales claros que respalden estos discursos. Esto refuerza la idea del doble rol que debe jugar la universidad como agente activo y espacio formativo y, por tanto, como promotora de transformación cultural y social. En la práctica, esto implica el diseño de propuestas educativas que no solo informen, sino que también cuestionen, movilicen y conecten con las formas de vivir, sentir y actuar del estudiantado. La creación de espacios que promuevan el diálogo, la problematización y la construcción de alternativas es una vía fundamental para fomentar una cultura corresponsable dentro del ámbito universitario. En esta línea, iniciativas como la Caja

¹¹ Reguillo Cruz, R., *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*, Editorial Norma, Buenos Aires, 2000.

¹² Alcántara Alcántara, A., “Jóvenes: Corresponsabilidad y Empoderamiento”, *RES, Revista de Educación Social*, núm. 30, 2020, págs. 71-82.

¹³ Osuna-Rodríguez, M., Amor, M.I. y Dios, I., “An Evaluation of University Students’ Perceptions of Gender Violence-A Study of Its Prevalence in Southern Spain”, *Education Sciences*, vol. 13, núm. 2, 2023, págs. 1-12.

Interactiva de la Corresponsabilidad apuestan por metodologías activas y participativas. De este modo, se configura como una herramienta pedagógica útil orientada a generar procesos de cambio desde la propia experiencia cotidiana. Se plantea así la necesidad de crear entornos educativos dentro del ámbito universitario que fomenten el pensamiento crítico, desafíen las desigualdades y favorezcan la participación activa, generando espacios que propicien nuevas formas de entender y practicar los cuidados.

Por consiguiente, la corresponsabilidad no se limita a una exigencia institucional ni a una expectativa socialmente construida. Se concibe como una práctica social, relacional y transformadora que requiere ser vivida, debatida y reforzada en espacios como la universidad. El entorno universitario, como espacio de formación, socialización y transformación cultural, tiene un papel fundamental en la configuración de subjetividades corresponsables, así como en la construcción de marcos de convivencia más justos, equitativos y sostenibles.

III. METODOLOGÍA Y DISEÑO DE LA CAJA INTERACTIVA DE LA CORRESPONSABILIDAD

La Caja Interactiva de la Corresponsabilidad es fruto del trabajo colectivo desarrollado en el marco de la Red Temática Interuniversitaria *Juventud y diversidad familiar: discursos, experiencias y retos en torno a la conciliación y la corresponsabilidad* de la Universidad de Málaga (UMA). Esta iniciativa reúne a personal docente e investigador comprometido con la transformación educativa desde una mirada crítica, feminista e inclusiva. A partir del intercambio de saberes, experiencias y metodologías, la red impulsa propuestas formativas e investigadoras que sitúan la corresponsabilidad en el centro de la reflexión académica y del acompañamiento a la juventud universitaria. En este contexto, la Caja se plantea como un recurso pedagógico cooperativo orientado a promover procesos formativos que conecten la experiencia personal del estudiantado con la reflexión crítica sobre el cuidado. Su diseño busca favorecer la participación activa y generar espacios de aprendizaje transformadores, donde puedan emerger miradas colectivas que cuestionen la actual organización social del cuidado y propongan formas más justas de distribución.

Esta propuesta se concibe como un recurso flexible y adaptable a distintos contextos formativos. Por tanto, esta herramienta combina recursos visuales, dinámicas participativas y materiales accesibles que abordan temas como la diversidad familiar, la gestión del tiempo, la corresponsabilidad o los estereotipos de género. Su diseño se apoya en enfoques pedagógicos que privilegian la participación activa, el diálogo horizontal y el pensamiento crítico, fomentando así un tránsito consciente entre la experiencia personal, la reflexión compartida y la acción orientada al cambio.

1. Principios metodológicos

Los fundamentos metodológicos que orientan esta iniciativa reconocen al estudiantado como protagonista de su propio proceso formativo y como sujeto con capacidad para interpretar, cuestionar y transformar su entorno. Esta concepción se inspira en una base teórica interdisciplinar que incorpora las aportaciones de la pedagogía crítica (Freire)¹⁴, el enfoque socioconstruccionista (Vygotsky)¹⁵, las metodologías activas (López-Altamirano et al.)¹⁶ y el aprendizaje cooperativo (Johnson y Johnson¹⁷, Ovejero Bernal¹⁸). A partir de estos referentes, se establecen los siguientes principios pedagógicos:

a) Estudiantado como motor del aprendizaje:

La intervención educativa se concibe como un proceso que reconoce la voz del estudiantado, promueve su implicación directa y valora sus experiencias, conocimientos y perspectivas personales. Las dinámicas están diseñadas para favorecer la interacción, estimular la autonomía crítica y generar vínculos significativos entre la experiencia vivida y los contenidos trabajados. Como se ha evidenciado en diversas experiencias o prácticas universitarias (Domínguez de la Rosa y Millán-Franco, Coords.)¹⁹, esta participación

¹⁴ Freire, P., *Pedagogía del oprimido*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1970.

¹⁵ Vygotsky, L.S., *El desarrollo de los procesos psicológicos superiores*, Editorial Crítica, Barcelona, 1978.

¹⁶ López-Altamirano, D. A., López-Altamirano, D.A., Ojeda-Sánchez, E.P., Tunja-Castro, D.T., Paredes-Maroto, M.J., Sánchez-Aguaguña, N.L., Barroso-Barrera, M.G. y Gómez Morales, M.J., “Metodologías activas de enseñanza: Una mirada futurista al desarrollo pedagógico docente”, *Polo del Conocimiento*, vol. 7, núm. 2, 2022, págs. 1.419-1.430.

¹⁷ Johnson, D. W. y Johnson, R.T., *Learning Together and Alone: Cooperative, Competitive, and Individualistic Learning* (5ª ed.), Allyn & Bacon, Boston, 1999.

¹⁸ Ovejero Bernal, A., “Aprendizaje cooperativo: Una eficaz aportación de la psicología social a la escuela del siglo XXI”, *Psicothema*, vol. 5, núm. Extra 1, 1993, págs. 373-391.

¹⁹ Domínguez de la Rosa, L. y Millán-Franco, M., (coords.), *Las metodologías activas y el uso de las TIC: propuestas didácticas*, Dykinson, S.L., Madrid, 2021.

activa favorece el compromiso emocional, fortalece la interiorización de los valores de igualdad y contribuye al desarrollo de una ciudadanía corresponsable.

b) Aprendizaje significativo y experiencial:

La propuesta se fundamenta en la idea según la cual el aprendizaje tiene sentido cuando se conecta con los contextos personales, sociales y culturales de quienes aprenden²⁰. De esta forma, el aprendizaje significativo se logra cuando se contextualizan los conceptos, se potencia la participación activa del estudiantado y se vincula la teoría con la práctica²¹. En este sentido, se incorporan metodologías que favorecen la apropiación crítica del conocimiento, como el método del caso, la *flipped classroom* (aula invertida)²² o las estrategias basadas en el juego y la simulación²³. De este modo, se permite la vinculación de los contenidos con situaciones concretas que el estudiantado puede reconocer y reinterpretar.

c) Construcción colectiva del conocimiento y trabajo cooperativo:

Las actividades propuestas fomentan la cooperación como medio para el intercambio de ideas y producción del conocimiento. El aprendizaje cooperativo permite desarrollar habilidades esenciales y complejas como la empatía, la toma de decisiones conjunta, la gestión de conflictos o la corresponsabilidad grupal. Más allá del impacto positivo evidenciado en el rendimiento o el logro académico, se busca generar dinámicas de trabajo que fortalezcan la cohesión, la equidad y el compromiso social²⁴; consolidando una cultura educativa inclusiva y participativa.

d) Perspectiva interseccional e inclusión de la diversidad:

²⁰ Ausubel, D., *Teoría del aprendizaje significativo*, 1983, [documento disponible en línea], págs. 1-10.

²¹ Vázquez Tafur, L.A. y Reynoso Lázaro, M., “Aprendizaje significativo y su impacto en la transformación educativa: Una revisión sistemática”, *Horizontes. Revista de Investigación En Ciencias de La Educación*, vol. 9, núm. 39, 2025, págs. 3.024-3.036.

²² Brito Figueroa, M. del R., Hidalgo Guijarro, S.A., Alejandro Jácome, J.D. y Altamirano Retto, L.D., “The Flipped Classroom in Higher Education: An Effective Model for Promoting Active Participation and Meaningful Learning”, *Sapiens in Higher Education*, vol. 2, núm. 2, 2025, págs. 1-13.

²³ Domínguez de la Rosa, L., Millán-Franco, M. y Martínez-Martínez, S. L., “Taller sobre el método de caso: actividad virtual en Trabajo Social”, en AA.VV. (Gómez García, G., Ramos Navas-Parejo, M., Rodríguez Jiménez, C. y De la Cruz Campos, J. C., coords.), *Teoría y práctica en investigación educativa: una perspectiva internacional*, Dykinson, S.L., Madrid, 2020, págs. 840-850.

²⁴ Johnson, D.W. y Johnson, R.T., *Learning Together and Alone: Cooperative, Competitive, and Individualistic Learning* (5ª ed.), Allyn & Bacon, Boston, 1999.

La Caja está diseñada para atender a la pluralidad de trayectorias presentes en el ámbito universitario, reconociendo que el acceso, las condiciones y los significados del cuidado se ven afectados por múltiples dimensiones de desigualdad: género, clase, origen étnico, orientación sexual, edad o situación migratoria²⁵. Esta mirada interseccional atraviesa tanto los contenidos como los materiales y dinámicas, favoreciendo una representación justa y respetuosa de las distintas experiencias estudiantiles.

e) Reflexividad crítica orientada a la transformación:

La educación se entiende aquí como práctica emancipadora, capaz de generar procesos de autoconocimiento, análisis estructural y acción colectiva. Se propician espacios para cuestionar creencias interiorizadas, visibilizar tensiones entre discursos y prácticas, y plantear alternativas a las formas dominantes de organizar el cuidado. En este sentido, la Caja invita al estudiantado a reconocerse no solo como receptor de cuidados, sino como agente con capacidad de intervención en su entorno cotidiano²⁶.

f) Enfoque ético-relacional del cuidado:

Por último, se asume una comprensión del cuidado como categoría ética y política, vinculada a la interdependencia, la sostenibilidad de la vida y la justicia social²⁷. Este enfoque desplaza el cuidado del ámbito privado hacia el espacio público y formativo, proponiéndolo como una competencia transversal imprescindible para construir entornos universitarios comprometidos con la equidad, la corresponsabilidad y el bienestar colectivo.

2. Estructura y contenidos de la Caja Interactiva

La Caja Interactiva de la Corresponsabilidad está diseñada como un recurso didáctico versátil, pensado para ser utilizado en contextos universitarios diversos, tanto dentro

²⁵ Pérez Orozco, A., *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida* (2ª ed.), Traficantes de Sueños, Madrid, 2014.

²⁶ Freire, P., *Pedagogía del oprimido*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1970.

²⁷ Molinier, P. y Paperman, P., “Liberar el cuidado”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 38, núm. 2, 2020, págs. 327-338; Tronto, J., *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*, Routledge, Nueva York, 1993.

como fuera del aula. Su valor reside en su capacidad para traducir principios pedagógicos críticos en dinámicas concretas que estimulan el pensamiento, el diálogo y la acción.

El contenido se organiza en torno a seis ejes temáticos: diversidad familiar, usos del tiempo, estereotipos de género, reparto de tareas, cultura del cuidado y corresponsabilidad institucional. Cada eje incluye materiales visuales accesibles, propuestas de debate, ejercicios creativos y preguntas, que pueden combinarse o adaptarse según el grupo y el contexto.

De esta manera, esta estrategia se construye sobre una propuesta didáctica que sitúa la experiencia personal como punto de partida para generar, a través del análisis crítico y el trabajo cooperativo²⁸, una conciencia colectiva orientada a la corresponsabilidad. Además, esta iniciativa articula una progresión reflexiva coherente con enfoques actuales de la educación crítica y feminista. En la línea de Castro-García et al.²⁹ y Díez-Bedmar³⁰, se pretende que esta estrategia permita engranar experiencias de aprendizaje que desafíen las jerarquías tradicionales del conocimiento, de modo que sea capaz de generar espacios educativos más inclusivos y participativos. Esta propuesta está compuesta por cuatro etapas vinculadas entre sí:

- a) Toma de conciencia: esta fase inicial tiene como finalidad conectar los contenidos con las trayectorias vitales y los conocimientos previos del estudiantado. Se prioriza la experiencia subjetiva de las personas participantes para la reflexión, en sintonía con propuestas pedagógicas que entienden el aprendizaje como un proceso ligado al contexto cultural, social, histórico y afectivo³¹. A través de dinámicas narrativas, visuales o simbólicas, se busca generar impacto emocional y activar una disposición crítica ante lo cotidiano.
- b) Problematicación: en este momento se introducen conceptos clave relacionados

²⁸ Barceló-Cerdá, M.L., López-Gómez, E., Poveda-García-Noblejas, B. y Rodríguez Gómez, I., “La aplicación del aprendizaje cooperativo en la universidad de acuerdo con la percepción de los estudiantes de Magisterio”, *EDUCAR*, vol. 60, núm. 2, 2024, págs. 553-568.

²⁹ Castro-García, M., Landi, D. y Kirk, D., “Deportigualízate: enacting critical intersectional feminist pedagogy in Spanish PESTE”, *Physical Education and Sport Pedagogy*, 2023, págs. 1-15.

³⁰ Díez-Bedmar, M.C., “Feminism, Intersectionality, and Gender Category: Essential Contributions for Historical Thinking Development”, *Frontiers in Education*, vol. 7, 2022, págs. 1-8.

³¹ Briceño Núñez, C.E., “Aprendizaje situado: sinergia pedagógica efectiva en la praxis pedagógica universitaria”, *Cuestiones Pedagógicas*, vol. 33, núm. 1, 2024, págs. 111-130.

con la corresponsabilidad, el cuidado y la distribución desigual de tiempos y tareas. Se parte de materiales breves y accesibles (textos, vídeos, mapas conceptuales o noticias) que sirvan como detonantes para cuestionar la naturalización de roles y visibilizar las estructuras que sostienen las desigualdades. Investigaciones recientes muestran que estudiantes con responsabilidades de cuidado experimentan barreras significativas que afectan a su rendimiento académico y a su bienestar. Entre ellas, a modo de ejemplo, dificultades para cumplir plazos o compromisos académicos debido a dichas tareas de cuidado^{32,33}. El objetivo es desplazar la mirada desde lo individual a lo estructural, y situar los cuidados como una cuestión social y política.

- c) Diálogo colectivo: esta fase se orienta a la puesta en común, el contraste de vivencias y la construcción compartida de significados. Se promueve el intercambio de ideas entre las personas participantes, fomentando la escucha activa, el respeto a la diversidad y la posibilidad de revisar y transformar posicionamientos previos. Estas dinámicas favorecen un clima educativo donde el reconocimiento de experiencias diversas enriquece la construcción colectiva del conocimiento y contribuye a consolidar una ciudadanía más comprometida con la igualdad. Como señalan Ayón Ochoa et al.³⁴, crear entornos de aprendizaje que valoren la participación inclusiva y el diálogo crítico resulta clave para impulsar procesos de transformación social desde la práctica educativa. En este sentido, la educación inclusiva, además de favorecer el acceso a la enseñanza, impulsa la participación de todas las personas en la comunidad y, por ende, supera obstáculos que soslayan el crecimiento personal y comunitario³⁵.

- d) Propuesta de acciones: la secuencia de las etapas finaliza con una fase orientada

³² James, J., Bellaouane, L., Ottley, C., Shearman, G.C., Whiting, K., Elbediwy, A. y Johnson, D., “The identification of student carers and the burden of their caring responsibilities on academic engagement and student life”, *New Directions in the Teaching of Natural Sciences*, vol. 19, núm. 1, 2024, págs. 1-9.

³³ Munro, D., Willis, J., Gibson, A. y Laundon, M., “Higher education decision making of Australian women with caring responsibilities”, *Frontiers in Education*, vol. 8, 2023, págs. 1-16.

³⁴ Ayón Ochoa, H. V., Zavala Hoppe, A. N., Plúa Baque, E. L. y Blanca Marianella, P. L., “El respeto en el proceso de enseñanza-aprendizaje en estudiantes universitarios”, *Revista Científica Arbitrada Multidisciplinaria PENTACIENCIAS*, vol. 5, núm. 5, 2023, págs. 736-749.

³⁵ Moreno-Tallón, F. y Muntaner Guasp, J.J., “Educación inclusiva e inclusión social: un compromiso comunitario [Inclusive Education and Social Inclusion: A Comunitary Engagement]”, *Teoría de la Educación, Revista Interuniversitaria*, vol. 37, núm. 2, 2025, págs. 145-162.

a traducir los aprendizajes en compromisos o iniciativas concretas. A través de técnicas como el *brainstorming* (lluvia de ideas)³⁶, el diseño de campañas, los microproyectos o los compromisos grupales se fomenta la conexión entre reflexión y práctica. Esta dimensión transformadora es fundamental en procesos educativos que buscan impactar en los entornos cotidianos del estudiantado y promover una cultura universitaria más justa y corresponsable.

A continuación, en la figura 1 se representan las etapas de la Caja Interactiva.

Figura 1: Secuencia pedagógica de la Caja Interactiva de la Corresponsabilidad



Fuente: Elaboración propia (2025).

³⁶ Al-Samarraie, H. y Hurmuzan, S., "A review of brainstorming techniques in higher education", *Thinking Skills and Creativity*, vol. 27, 2018, págs. 78-91.

Esta iniciativa no es rígida, sino una guía que puede ser ajustada por las personas dinamizadoras. Estas personas contarán con un manual especializado en el trabajo grupal que ofrece orientaciones pedagógicas, ejemplos de aplicación y recursos para facilitar la adecuación del grupo.

La Caja ha sido construida a partir de un proceso cooperativo que ha combinado la experiencia del equipo investigador con aportaciones de expertas en igualdad, pedagogía y juventud, así como con el análisis de buenas prácticas previas en el ámbito de la conciliación y la corresponsabilidad. Este enfoque garantiza su pertinencia, aplicabilidad y capacidad de conexión con la realidad estudiantil.

A diferencia de otras estrategias más teóricas o normativas, la Caja apuesta por un lenguaje cercano y visual, que conecta directamente con los marcos simbólicos de la juventud. Su formato lúdico y flexible favorece un uso autónomo o guiado, y permite generar espacios donde pensar el cuidado no como una carga, sino como una responsabilidad compartida, política y transformadora.

En última instancia, se ha previsto un sistema de evaluación participativa que permite recoger las percepciones de quienes utilizan la Caja y mejorarla de forma continua. Así, este recurso se concibe como una herramienta viva, abierta al cambio y en diálogo permanente con sus contextos de aplicación.

IV. REFLEXIONES FINALES, EVALUACIÓN PARTICIPATIVA Y APORTES PEDAGÓGICOS PARA LA CORRESPONSABILIDAD

La iniciativa de la Caja se presenta en la Universidad de Málaga como una propuesta pedagógica orientada a generar procesos de sensibilización crítica en torno a los cuidados, su desigual distribución y la necesidad de promover una cultura universitaria más corresponsable. Aunque aún no ha sido implementada, su diseño se apoya en una base teórica sólida y en experiencias previas que avalan el uso de metodologías activas, participativas e interseccionales en el ámbito universitario como catalizadoras de transformación educativa³⁷. Desde esta perspectiva, la Caja no pretende transmitir

³⁷ Millán-Franco, M. y Domínguez de la Rosa, L., “El aprendizaje colaborativo y las TICS en el Grado de Trabajo Social”, En REDINE (Ed.), *Estrategias y metodologías didácticas: perspectivas actuales*, Adaya

contenidos cerrados, sino abrir preguntas, activar el pensamiento crítico y fomentar la implicación personal y colectiva del estudiantado. Dicho esto, en base a Suberviola Ovejas³⁸, cabe señalar que el fomento de la corresponsabilidad de la población joven a través de esta u otras iniciativas se constituye un factor determinante para el logro de una igualdad de género real. Concretamente, la distribución equitativa de las labores domésticas y del cuidado rompe con roles y estereotipos sexistas que han causado la división sexual del trabajo.

Uno de los ejes clave previstos en esta propuesta es la incorporación de una evaluación participativa concebida como proceso formativo en sí mismo. Esta no se limita a una lógica exclusivamente valorativa sino que busca generar herramientas que recojan las voces del estudiantado, fomenten la autorreflexión y permitan ajustar los materiales a los diferentes contextos universitarios. Esta visión dialógica de la evaluación encuentra respaldo en investigaciones recientes que señalan su potencial para enriquecer el proceso de aprendizaje, democratizar la relación pedagógica y reforzar la apropiación de los contenidos por parte de quienes aprenden³⁹.

Asimismo, la secuencia metodológica planteada (toma de conciencia, problematización, diálogo colectivo y propuesta de acciones) está diseñada para generar una progresión pedagógica que combine experiencia personal, análisis crítico y proyección grupal. Este enfoque se inspira en modelos pedagógicos que destacan la centralidad del sujeto aprendiz, la conexión entre lo vivido y lo estructural, y la capacidad del diálogo horizontal para construir conocimiento significativo. Así lo evidencian experiencias recientes de innovación pedagógica en educación superior que incorporan metodologías activas e indagativas en contextos intensivos de enseñanza⁴⁰.

Press, Eindhoven, 2019, págs. 59-69; Ruiz Trejo, M. y García Dauder, D., *Epistemologías feministas: cuerpo y emociones en investigación*, Universidad Autónoma de Chiapas, México, 2023.

³⁸ Suberviola Ovejas, I., “Percepción de las nuevas generaciones sobre la corresponsabilidad en los cuidados: Validación de un cuestionario para su análisis”, *Prisma Social: revista de investigación social*, núm. 44, 2024, págs. 219-243.

³⁹ López-Pastor, V.M. y Pérez-Pueyo, A., (coords.), *Evaluación formativa y compartida en Educación: experiencias de éxito en todas las etapas educativas*, Universidad de León, España, 2017.

⁴⁰ Thomas, M.B., Muscat, A., Zuccolo, A., Luguetti, C.N. y Watt, A., “Navigating Pedagogical Innovation in Higher Education: Education Academics’ Experiences with Active and Inquiry Based Learning in Intensive Teaching”, *Innovative Higher Education*, 2025.

En este sentido, la Caja no se limita a ser un recurso didáctico, sino que se plantea como una herramienta transformadora capaz de facilitar aprendizajes ético-políticos vinculados a la corresponsabilidad, la justicia social y la sostenibilidad de la vida.

El enfoque interseccional que atraviesa su diseño permite, además, atender a la diversidad del estudiantado universitario⁴¹, visibilizando cómo las desigualdades de género, clase, origen, edad o situación migratoria configuran las condiciones en las que se vive y se gestiona el cuidado. Esta mirada es clave para evitar propuestas normativas u homogeneizadoras, y para promover espacios donde las distintas trayectorias vitales puedan ser escuchadas, representadas y puestas en diálogo⁴².

Aunque su aplicación concreta está aún en proceso de planificación, la Caja Interactiva se proyecta como una estrategia transferible y sostenible, con potencial para integrarse en distintos programas de formación, planes de igualdad o acciones de innovación docente. Su adaptabilidad a diferentes grados, másteres y, por ende, áreas de conocimiento y tipologías de alumnado, así como la posibilidad de articularla con otras acciones institucionales, la sitúan como una herramienta valiosa para promover una universidad más corresponsable, inclusiva y comprometida con los cuidados. De este modo, esta propuesta busca contribuir a que el cuidado deje de ser un problema social y adquiera centralidad en la cultura universitaria como valor colectivo, como derecho y como práctica imprescindible para la justicia social.

V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Al-Samarraie, H. y Hurmuzan, S., “A review of brainstorming techniques in higher education”, *Thinking Skills and Creativity*, vol. 27, 2018.

Alcántara Alcántara, A., “Jóvenes: Corresponsabilidad y Empoderamiento”, *RES, Revista de Educación Social*, núm. 30, 2020.

⁴¹ Lanza Elvir, M.L., Castro García, J.X. y Osorio Raudales, K.Y., “Atención a la Diversidad en el Ámbito Universitario: Una Mirada desde las Prácticas Pedagógicas Inclusivas”, *Paradigma: Revista de Investigación Educativa*, vol. 30, núm. 50, 2023, págs. 9-34.

⁴² Moreno-Romero, C., Enn, Ü., Savvani, S. y Pantazis, A., “Educational commons facilitating student voice: an ethnographic approach”, *Education 3-13*, vol. 52, núm. 6, 2024, págs. 891-910.

Ausubel, D., *Teoría del aprendizaje significativo*, 1983, [documento disponible en línea].

Ayón Ochoa, H.V., Zavala Hoppe, A.N., Plúa Baque, E.L. y Blanca Marianella, P.L., “El respeto en el proceso de enseñanza-aprendizaje en estudiantes universitarios”, *Revista Científica Arbitrada Multidisciplinaria PENTACIENCIAS*, vol. 5, núm. 5, 2023.

Barceló-Cerdá, M.L., López-Gómez, E., Poveda-García-Noblejas, B. y Rodríguez Gómez, I., “La aplicación del aprendizaje cooperativo en la universidad de acuerdo con la percepción de los estudiantes de Magisterio”, *EDUCAR*, vol. 60, núm. 2, 2024.

Barigozzi, F., Biroli, P., Monfardini, C., Montinari, N., Pisanelli, E. y Vitellozzi, S., *Beyond Time: Unveiling the Invisible Burden of Mental Load*, 2025, [documento disponible en línea].

Briceño Núñez, C.E., “Aprendizaje situado: sinergia pedagógica efectiva en la praxis pedagógica universitaria”, *Cuestiones Pedagógicas*, vol. 33, núm. 1, 2024.

Brito Figueroa, M. del R., Hidalgo Guijarro, S.A., Alejandro Jácome, J.D. y Altamirano Retto, L.D., “The Flipped Classroom in Higher Education: An Effective Model for Promoting Active Participation and Meaningful Learning”, *Sapiens in Higher Education*, vol. 2, núm. 2, 2025.

Carrasco Bengoa, M. C., “Sostenibilidad de la vida y ceguera patriarcal. Una reflexión necesaria”, *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas*, vol. 1, núm. 1, 2016.

Castro-García, M., Landi, D. y Kirk, D., “Deportigualízate: enacting critical intersectional feminist pedagogy in Spanish PESTE”, *Physical Education and Sport Pedagogy*, 2023.

Díez-Bedmar, M.C., “Feminism, Intersectionality, and Gender Category: Essential Contributions for Historical Thinking Development”, *Frontiers in Education*, vol. 7, 2022.

Domínguez de la Rosa, L. y Millán-Franco, M., (coords.), *Las metodologías activas y el uso de las TIC: propuestas didácticas*, Dykinson, S.L., Madrid, 2021.

Domínguez de la Rosa, L., Millán-Franco, M. y Martínez-Martínez, S.L., “Taller sobre el método de caso: actividad virtual en Trabajo Social”, en AA.VV. (Gómez García, G., Ramos Navas-Parejo, M., Rodríguez Jiménez, C. y De la Cruz Campos, J.C., coords.),

Teoría y práctica en investigación educativa: una perspectiva internacional, Dykinson, S.L., Madrid, 2020.

Freire, P., *Pedagogía del oprimido*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1970.

James, J., Bellaouane, L., Ottley, C., Shearman, G.C., Whiting, K., Elbediwy, A. y Johnson, D., “The identification of student carers and the burden of their caring responsibilities on academic engagement and student life”, *New Directions in the Teaching of Natural Sciences*, vol. 19, núm. 1, 2024.

Johnson, D.W. y Johnson, R.T., *Learning Together and Alone: Cooperative, Competitive, and Individualistic Learning* (5ª ed.), Allyn & Bacon, Boston, 1999.

Lanza Elvir, M.L., Castro García, J.X. y Osorio Raudales, K.Y., “Atención a la Diversidad en el Ámbito Universitario: Una Mirada desde las Prácticas Pedagógicas Inclusivas”, *Paradigma: Revista de Investigación Educativa*, vol. 30, núm. 50, 2023.

López-Altamirano, D.A., López-Altamirano, D.A., Ojeda-Sánchez, E.P., Tunja-Castro, D.T., Paredes-Maroto, M.J., Sánchez-Aguaguiña, N.L., Barroso-Barrera, M.G. y Gómez Morales, M.J., “Metodologías activas de enseñanza: Una mirada futurista al desarrollo pedagógico docente”, *Polo del Conocimiento*, vol. 7, núm. 2, 2022.

López-Lara, R. y Flores-González, R., “Desigualdad de género en el trabajo doméstico y de cuidados en la población de la Universidad Veracruzana”, *UVserva*, núm. 17, 2024.

López-Pastor, V.M. y Pérez-Pueyo, A., (coords.), *Evaluación formativa y compartida en Educación: experiencias de éxito en todas las etapas educativas*, Universidad de León, España, 2017.

Mamas, C. y Mallén-Lacambra, C., “Ética de los cuidados: una base teórica para la inclusión relacional”, *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, vol. 37, núm. 2, 2025.

Marcus, S., “From ‘snowflake generation’ to ‘agents of social change’: Recognizing the voice of Spanish young people in the post-pandemic era”, *Futures*, vol. 164, núm. 1, 2024.

Martínez-Liconá, J.F., Infante Blanco, A. y Medina Ortiz, L.P., “Ejes de racionalidad en torno a la familia y los modelos parentales: una construcción cualitativa de las teorías sobre la familia”, *En-clav. pen*, vol. 10, núm. 20, 2016.

Matabanchoy Tulcan, S.M., Martínez Narváez, E.M. y Carlosama Rodríguez, D.M., “Avances frente a la conciliación trabajo-familia en Latinoamérica: una revisión sistemática de la literatura”, *Revista Iberoamericana de Psicología*, vol. 12, núm. 3, 2019.

Millán-Franco, M. y Domínguez de la Rosa, L., “El aprendizaje colaborativo y las TICS en el Grado de Trabajo Social”, REDINE (Ed.), *Estrategias y metodologías didácticas: perspectivas actuales*, Adaya Press, Eindhoven, 2019.

Millán-Franco, M., Domínguez De la Rosa, L., Martínez-Martínez, S.L. y Orgambidez-Ramos, A., “Jóvenes, inserción sociolaboral y competencias profesionales: Trabajo Social”, en AA.VV. (Ruiz-Rey, F. J., Quero-Torres, N., Cebrián-de-la-Serna, M. y Hernández-Hernández, P., coords.), *Tecnologías emergentes y estilos de aprendizaje para la enseñanza*, Junta de Andalucía, España, 2020.

Molinier, P. y Paperman, P., “Liberar el cuidado”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 38, núm. 2, 2020.

Moreno-Romero, C., Enn, Ü., Savvani, S. y Pantazis, A., “Educational commons facilitating student voice: an ethnographic approach”, *Education 3-13*, vol. 52, núm. 6, 2024.

Moreno-Tallón, F. y Muntaner Guasp, J.J., “Educación inclusiva e inclusión social: un compromiso comunitario [Inclusive Education and Social Inclusion: A Comunitary Engagement]”, *Teoría de la Educación, Revista Interuniversitaria*, vol. 37, núm. 2, 2025.

Munro, D., Willis, J., Gibson, A. y Laundon, M., “Higher education decision making of Australian women with caring responsibilities”, *Frontiers in Education*, vol. 8, 2023.

Osuna-Rodríguez, M., Amor, M. I. y Dios, I., “An Evaluation of University Students’ Perceptions of Gender Violence-A Study of Its Prevalence in Southern Spain”, *Education Sciences*, vol. 13, núm. 2, 2023.

Ovejero Bernal, A., “Aprendizaje cooperativo: Una eficaz aportación de la psicología social a la escuela del siglo XXI”, *Psicothema*, vol. 5, núm. Extra 1, 1993.

Pérez Orozco, A., *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida* (2ª ed.), Traficantes de Sueños, Madrid, 2014.

Reguillo Cruz, R., *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*, Editorial Norma, Buenos Aires, 2000.

Ruiz Trejo, M. y García Dauder, D., *Epistemologías feministas: cuerpo y emociones en investigación*, Universidad Autónoma de Chiapas, México, 2023.

Shinde, O. y Surve, M., “Understanding Generation Z in the Workplace: Adapting Organizational Strategies for a New Era of Work”, *International Journal of Science and Research*, vol. 14, núm. 3, 2025.

Suberviola Ovejas, I., “Percepción de las nuevas generaciones sobre la corresponsabilidad en los cuidados: Validación de un cuestionario para su análisis”, *Prisma Social: revista de investigación social*, núm. 44, 2024.

Suberviola Ovejas, I., Barbed Castejón, N., Martínez López, M., Álvarez Terán, R. y Fernández Guerrero, O., “Análisis de la corresponsabilidad en los hogares y los cuidados: Una propuesta de intervención socio-educativa”, *IQual. Revista de Género e Igualdad*, núm. 8, 2025.

Thomas, M. B., Muscat, A., Zuccolo, A., Luguetti, C. N. y Watt, A., “Navigating Pedagogical Innovation in Higher Education: Education Academics’ Experiences with Active and Inquiry Based Learning in Intensive Teaching”, *Innovative Higher Education*, 2025.

Tronto, J., *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*, Routledge, Nueva York, 1993.

Vásquez Tafur, L. A. y Reynoso Lázaro, M., “Aprendizaje significativo y su impacto en la transformación educativa: Una revisión sistemática”, *Horizontes. Revista de Investigación En Ciencias de La Educación*, vol. 9, núm. 39, 2025.

Vygotsky, L. S., *El desarrollo de los procesos psicológicos superiores*, Editorial Crítica, Barcelona, 1978.

Capítulo 22

Juventud universitaria y el reto de conciliar: formación, trabajo y desarrollo personal. Una aproximación al caso de la Universidad de Málaga

ANA CRISTINA RUIZ MOSQUERA

Profesora Área de Trabajo Social y Servicios Sociales

Universidad de Málaga

LAURA DOMÍNGUEZ DE LA ROSA

Profesora Área de Trabajo Social y Servicios Sociales

Universidad de Málaga

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO CONCEPTUAL Y CONTEXTUAL. 1. Definición de juventud universitaria. 2. Dimensiones de la conciliación III. PERSPECTIVA JURÍDICO-SOCIAL. 1. Derechos constitucionales en España 2. Normativa interna de la Universidad de Málaga. IV. DIMENSIÓN SOCIAL DEL PROBLEMA EN EL ESTUDIANTADO. 1. Género y desigualdad. 2. Bienestar psicosocial. 3. Factores socioeconómicos. 4. Papel de las instituciones universitarias y el mercado laboral. V. ALGUNAS PROPUESTAS Y CONSIDERACIONES FRENTE A LOS DESAFÍOS ACTUALES. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN

El desafío de conciliar el desarrollo de cada persona con la formación es multifacético, particularmente si se realiza una panorámica desde una perspectiva jurídico-social. Esta intersección implica hacer un recorrido por los marcos educativos, las leyes laborales y las cambiantes demandas del mercado laboral. Un estudio reciente se examina cómo las políticas activas de empleo y las políticas educativas interactúan para moldear las trayectorias laborales de los individuos. Esa investigación muestra que las conexiones entre educación y empleo dependen fuertemente de cómo se regulan y coordinan dichas políticas¹.

¹ Plavgo, I., "Education and active labour market policy: the joint dynamics of education, labor market policies, and employment outcomes", *PMC*, vol. 57, núm. 2, 2023, págs. 235-253.

Concretamente, la juventud universitaria, especialmente en contextos como el español, se enfrenta al gran reto de equilibrar tres esferas fundamentales de sus vidas: la formación académica, el trabajo, entendiéndose este profesional y remunerado, y el desarrollo personal (que incluye aspectos como la salud física y mental, el tiempo de ocio, sin olvidar las relaciones sociales, aspecto que se está denotando que en una sociedad digitalizada hay que cuidar más que nunca).

Se examina cómo el derecho, las políticas sociales y la realidad empírica se entrecruzan para definir las posibilidades y limitaciones de esta conciliación. Las universidades, como instituciones de desarrollo personal y profesional, son cada vez más responsables de garantizar la plena integración de su estudiantado en el mercado laboral. Esta responsabilidad implica guiar a todos y cada uno de los estudiantes en su proceso personal y profesional, para que así puedan comprender sus competencias y ponerlas en relación con las demandas del mercado de trabajo. Es un proceso que demanda de una actualización continua pues se trata de articular la experiencia formativa de manera que combine el autoconocimiento con la inserción en el mundo profesional.

Es por ello que, en este sentido, la educación no debiera limitarse a la transmisión de contenidos, sino que ha de motivar al estudiantado durante la etapa universitaria para que identifiquen sus fortalezas, tanto técnicas como transversales, y desarrollen la capacidad de traducirlas en términos de empleabilidad. Se pone el foco en el autoconocimiento y el fortalecimiento de habilidades que permitan a cada persona elaborar su propio camino de cara a la inserción sociolaboral. Al mismo tiempo, resulta fundamental que estas competencias se pongan en diálogo con un entorno productivo en constante transformación, marcado por la digitalización, la innovación tecnológica y la creciente importancia de las habilidades socioemocionales.

Es importante reconocer los numerosos desafíos a los que se enfrentan el estudiantado universitario en el contexto español. Si bien es cierto que, no se pueden olvidar los factores económicos, sociales y educativos ya que varían significativamente de una región a otra, lo que influirá de manera directa en la eficacia de estas estrategias. Se ha insistido en la necesidad de integrar la perspectiva de oferta (formación) con la de demanda (mercado laboral) dentro de un marco regulador coherente.

Solo la expansión de la educación sin políticas laborales activas y sin una consideración de la estructura productiva puede generar desempleo o subempleo de egresados². Las universidades tienen como pilar fundamental una educación que trabaja por llevar a cabo un justo balance entre el momento instructivo y educativo; a la par que crea futuros profesionales con profundos conocimientos y habilidades para hacer crecer a las personas, desde su esencia, desarrollándole valores éticos, estéticos y morales que pone en práctica en beneficio de nuestra sociedad y de otros países³.

Por lo tanto, resulta necesario mantener un enfoque centrado en cada caso, que tenga en cuenta los contextos locales y las necesidades individuales del estudiantado para así lograr un equilibrio entre la formación académica, las demandas del mercado laboral y el desarrollo personal⁴.

En Málaga, pese a que se han marcado directrices de políticas universitaria en línea de favorecer buenas prácticas e iniciativas que permitan la conciliación en su comunidad universitaria, estas tensiones se han visto presentes en el ámbito universitario, especialmente para el colectivo de estudiantado, por factores como la disponibilidad de espacios de estudio, los horarios de biblioteca, la normativa de prácticas y tiempo de becarios y la acción positiva en conciliación.

En este capítulo se ofrece un recorrido por la narrativa de este proceso, realizando una aproximación a una perspectiva aplicada a través del análisis de la comunidad universitaria de la Universidad de Málaga (UMA) reflejando los desafíos comunes del estudiantado en España al intentar compaginar la formación académica, un posible trabajo o prácticas, y el desarrollo personal. Por tanto, este capítulo se propone como objetivos específicos:

1. Realizar una aproximación al análisis, desde una perspectiva normativa y política, de la conciliación en la comunidad universitaria, de forma más específica en el estudiantado.

² Fasih, T., “Linking education policy to labor market outcomes”, *Banco Mundial/World Bank*, 2008.

³ Saldaña Campos, L., “La Universidad como institución pertinente en el avance de la Sociedad” [The University as a relevant institution in the advancement of society], *Educación Médica Superior*, vol. 31, núm. 3, 2017, pág. 228.

⁴ Zhang, M. y Zhao, Q., “Higher education design: An emerging but cannot be ignored agenda”, *Frontiers in Education*, núm. 8, 2023.

2. Examinar los retos sociales específicos que trae consigo la conciliación en el ámbito universitario.

3. Proponer medidas jurídico-sociales adaptadas al contexto universitario que puedan mejorar la conciliación real de formación, trabajo/prácticas y desarrollo personal.

II. MARCO CONCEPTUAL Y CONTEXTUAL

1. Definición de juventud universitaria

Se entiende por juventud universitaria el conjunto de personas que cursan estudios universitarios de grado o posgrado, generalmente con edades entre los 18 y los 30 años, aunque esto puede variar según la duración del tiempo de sus estudios, la organización para la superación de las asignaturas, la repetición de fases, la movilidad internacional, entre otros⁵. Este colectivo, aunque heterogéneo, puede presentar características específicas: muchas veces tienen dependencia económica parcial o total de sus familiares, viven en ambientes académicos exigentes, y enfrentan decisiones vinculadas con su futuro profesional que influyen en su presente y de forma directa lo harán en su futuro más próximo.

Ampliando esta idea, el estudiantado universitario se reconoce como generalmente dependiente económicamente de forma parcial o totalmente de sus familias. Por ejemplo, un estudio reveló que el 44 % de estos jóvenes adultos recibieron ayuda económica de sus padres en el último año, principalmente para hacer frente a gastos del hogar y pago del teléfono o suscripciones a plataformas de streaming⁶. Otro aspecto que se puede reconocer en común en la etapa universitaria es la experiencia de estrés debido a las demandas académicas y familiares, lo que puede afectar negativamente el bienestar y el rendimiento académico del estudiantado⁷.

⁵ Arnett, J.J., "The new life stage of emerging adulthood at ages 18-29", *PubMed*, 2014.

⁶ Pew Research Center, "Financial help and independence in young adulthood", *Pew Research Center*, 2024, <https://www.pewresearch.org/social-trends/2024/01/25/financial-help-and-independence-in-young-adulthood/>.

⁷ Deng, Y., Zhang, Z. y Zhang, X., "Family and academic stress and their impact on students' mental health", *BMC Public Health*, vol. 22, núm. 1, 2022, págs. 1-10.

La juventud, durante su etapa universitaria enfrenta decisiones significativas relacionadas con su futuro profesional, desde la elección de estudios, la planificación profesional y la exploración de opciones de inserción sociolaboral. Como se adelantaba, estas decisiones pueden generar situaciones complejas, incluso llegando a presentar sintomatología de estrés y ansiedad, ya que el estudiantado busca establecer una identidad personal y profesional a través de la toma de decisiones que influirán en su vida adulta. Este proceso de toma de decisiones, a su vez, está influenciado por diversos factores, incluyendo el apoyo familiar, las experiencias laborales previas y las oportunidades educativas⁸.

2. Dimensiones de la conciliación

La conciliación en el ámbito universitario se entiende como la capacidad de poder armonizar los horarios, obligaciones y expectativas entre los estudios académicos, el trabajo remunerado o las prácticas profesionales y las necesidades que presenta cada persona, incluyendo esferas como la salud, el descanso y la vida social⁹. Es por eso que, este equilibrio resulta fundamental para garantizar tanto el bienestar como el rendimiento académico del estudiantado y de los trabajadores, ya que les permite desarrollar sus competencias sin comprometer su salud mental¹⁰.

Entre las dimensiones más relevantes de la conciliación se encuentra la gestión del tiempo, que abarca la distribución horaria entre clases, estudio autónomo, trabajo, sueño y descanso¹¹. Presentar una buena organización del tiempo contribuye a prevenir el agotamiento y a mantener niveles saludables de bienestar, evitando la sobrecarga que puede derivar en sintomatología de estrés crónico, afectaciones cognitivas y malestar psicosocial.

⁸ Zhang, M. y Zhao, Q., “Higher education design: An emerging but cannot be ignored...”, op. cit.

⁹ Varela-Mato, V., Torrado-Félix-Valdés, V. y Martínez, A.J.M., “Psychological distress, family support and employment status in first-year university students in Spain”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 16, núm. 7, 2019, pág. 1.209.

¹⁰ Hernández García, J., Chávez Sánchez, H. del C., Chávez Sánchez, G., Parra García, R. y Espinosa Juárez, M.C., “Manejo de la gestión del tiempo en estudiantes universitarios, percepción y herramientas”, *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 5, núm. 4, 2024, págs. 724-733. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i4.2288>.

¹¹ Varela-Mato, V., Torrado-Félix-Valdés, V. y Martínez, A.J.M., “Psychological distress...”, op. cit.

Otra dimensión crítica es la flexibilidad institucional¹², que se refiere a la capacidad que deben presentar tanto las universidades como el mercado laboral para adaptar sus exigencias a las necesidades del estudiantado que además trabaja. Medidas como flexibilidad horaria, prórrogas en plazos de entrega de actividades evaluables, modalidades mixtas de enseñanza o espacios y horarios de examen alternativos son algunas estrategias que pudieran facilitar la conciliación y promueve un mejor desempeño académico.

Asimismo, se debe tener en cuenta la importancia de los recursos materiales y económicos que constituyen un soporte esencial durante la etapa universitaria. Becas, ayudas económicas, compensaciones y servicios de apoyo como los que se abordan en este capítulo alivian la carga financiera además de proporcionar soporte emocional y académico.

En España, por ejemplo, el Ministerio de Educación y Formación Profesional¹³ ofrece distintas becas y ayudas que permiten al estudiantado acceder a la educación superior con menores dificultades y mayores posibilidades de éxito.

La salud mental y el bienestar personal son también dimensiones en las que se debe poner el foco cuando se habla de la conciliación¹⁴. Síntomas de estrés, ansiedad y el agotamiento derivado de la acumulación de responsabilidades pueden afectar gravemente la calidad de vida del estudiantado¹⁵.

Por ello, es fundamental que las instituciones educativas implementen programas de apoyo psicosocial y estrategias de prevención, promoviendo entornos que favorezcan la estabilidad emocional y el aprendizaje eficaz. Se trata de abogar por el bienestar universitario teniendo en cuenta el desarrollo integral de la persona.

¹² UNESCO, *Nuevo informe: apoyando la salud mental de los estudiantes de educación superior*, 2024, <https://www.unesco.org/es/articles/nuevo-informe-apoyando-la-salud-mental-de-los-estudiantes-de-educacion-superior>.

¹³ Ministerio de Educación y Formación Profesional, *Becas, ayudas y subvenciones para estudiar*, 2025, <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/servicios-al-ciudadano/catalogo/estudiantes/becas-ayudas/para-estudiar/universidad.html>

¹⁴ Soler, J., Perís-Baquero, O., Martínez-García, L., et al., “Exploring the mental health of university students in Spain: What can we do to preserve and improve their mental health and wellbeing?”, *Current Psychology*, vol. 44, núm. 3, 2025, págs. 4.159-4.169, <https://doi.org/10.1007/s12144-025-07307->.

¹⁵ González, M., Pérez, J. y Rodríguez, A., “Impacto del estrés académico en la salud mental de los estudiantes universitarios”, *Revista de Psicología Educativa*, vol. 29, núm. 2, 2023, págs. 45-59.

En el caso de la Universidad de Málaga (UMA), la conciliación se materializa a través de medidas específicas tanto para el estudiantado como para el Personal Docente e Investigador (PDI)¹⁶.

El estudiantado dispone de acceso flexible a bibliotecas e instalaciones, reconocimiento de la compatibilidad de horarios para prácticas y clases presenciales, así como servicios de apoyo económico y de salud emocional. Por su parte, el PDI cuenta con medidas de acción positiva orientadas a equilibrar la vida personal, familiar y laboral, establecidas mediante la resolución de 24 de abril de 2025 para el curso 2025/2026. La implementación de estas estrategias evidencia cómo la conciliación contribuye a un entorno universitario más inclusivo y favorable al desarrollo integral de todos sus miembros.

III. PERSPECTIVA JURÍDICO-NORMATIVA

1. Derechos constitucionales y legales en España

El artículo 27 de la Constitución Española establece que “todos tienen el derecho a la educación” y que “la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”. Este principio constitucional no solo asegura el acceso a la educación, sino que también sienta las bases para políticas de conciliación que permitan al estudiantado universitario armonizar sus estudios con otras esferas de su vida, atendiendo a responsabilidades personales y laborales.

Por otra parte, la literatura reciente destaca que la falta de apoyo institucional puede afectar negativamente la salud mental y el rendimiento académico, aumentando niveles de estrés y ansiedad entre los estudiantes durante la etapa universitaria¹⁷.

En este marco, la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, refuerza los derechos del

¹⁶ Universidad de Málaga, *Medidas de acción positiva para el Personal Docente e Investigador*, 2025. <https://www.uma.es/accion-social/info/135021/medidas-de-accion-positiva-para-el-personal-docente-e-investigador/>

¹⁷ Peña-Paredes, E., Bernal Mendoza, L.I., Pérez Cabañas, R., Reyna Ávila, L. y García Sales, K.G., “Estrés y estrategias de afrontamiento en estudiantes de nivel Superior de la Universidad Autónoma de Guerrero”, *Nure Investigación: Revista Científica de Enfermería*, vol. 15, núm. 92, 2018.

estudiantado al reconocer explícitamente la igualdad de oportunidades, la no discriminación y el acceso a orientación e información universitaria. El artículo 46 establece que el estudio es un derecho y deber de los estudiantes universitarios, y que los Estatutos universitarios deben garantizar este derecho, lo que implica la necesidad de medidas de conciliación efectivas, como horarios flexibles, apoyo académico y recursos de bienestar. Estudios recientes muestran que estas políticas institucionales mejoran la satisfacción académica, reducen el agotamiento de las personas y además fomentan un entorno educativo más inclusivo¹⁸.

Finalmente, la Ley Orgánica 2/2023, del Sistema Universitario, amplía estas obligaciones al exigir a las universidades garantizar los derechos del estudiantado mediante procedimientos adecuados para su cumplimiento. Esto refuerza la idea de que la conciliación no debiera entenderse como un concepto abstracto, sino un derecho protegido e implementado de manera concreta en todas y cada una de las universidades. De hecho, la evidencia empírica confirma que el respaldo institucional mediante políticas de conciliación contribuye significativamente al bienestar y al rendimiento académico de su estudiantado, promoviendo un desarrollo integral que combina formación académica y calidad de vida¹⁹.

2. Normativa interna de la Universidad de Málaga

La Universidad de Málaga presenta un compromiso firme por garantizar condiciones equitativas y seguras para el personal docente e investigador, personal técnico de gestión y administración, estudiantado y personal investigador en formación, asegurando que puedan desarrollar sus competencias académicas sin comprometer su bienestar personal. Su trayectoria refleja un enfoque institucional integral hacia la regulación de derechos y obligaciones del personal universitario.

En la actualidad, la Unidad de Igualdad de la UMA implementa medidas de acción positiva, aprobadas por resolución en 2025, destinadas al Personal Docente e Investigador (PDI) para promover la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral. Estas

¹⁸ Hernández García, J., Chávez Sánchez, H. del C., Chávez Sánchez, G., Parra García, R., Espinosa Juárez, M. C. (2024). Manejo de la gestión del tiempo en estudiantes...”; op. cit.

¹⁹ UNESCO, *Nuevo informe: apoyando la salud mental de los estudiantes...*, op. cit.

políticas, aunque focalizadas en el PDI, representan un ejemplo de cómo la institución concibe la conciliación como un derecho a garantizar mediante medidas estructurales y procedimientos formales. Si bien es cierto que es un aspecto aún mejorable ya que son recomendaciones de buenas prácticas, pero no tienen carácter vinculante, dejando en manos de la gestión su puesta o no en marcha en cada departamento de personal docente e investigador. Por otra parte, encontramos el Estatuto de los Becarios de Investigación (PIF) de la Universidad de Málaga que establece un marco normativo claro para regular los derechos y deberes del Personal Investigador en Formación adscrito a la institución. Este estatuto define obligaciones relacionadas con el registro de actividades, el seguimiento académico y la participación en proyectos de investigación, asegurando que los becarios cumplan con los estándares institucionales y formativos. La regulación de estos aspectos protege a los becarios y establece un modelo institucional que facilita la integración de los investigadores en la vida académica y en los proyectos de investigación de la universidad. Ambas prácticas demuestran que la conciliación y la protección de los derechos académicos y laborales no se ven limitadas a una normativa general, sino que se implementan mediante mecanismos concretos que buscan equilibrar la formación académica, la investigación y el bienestar personal dentro del marco de la Universidad de Málaga.

Además, presenta servicios que favorecen la conciliación como por ejemplo la Escuela Infantil, Centro Educativo de Primer Ciclo de Educación Infantil, perteneciente al Vicerrectorado de Igualdad, Política Social y Bienestar Universitario cuya misión es la atención y educación integral de niñas y niños menores de 3 años, hijas/os de los miembros de la Comunidad Universitaria, así como de nietas y nietos del PDI y del PAS de la Universidad de Málaga. Mediante esta etapa de desarrollo educativo específico de su competencia, colabora en la mejora de la calidad de vida de los miembros de la Comunidad Universitaria facilitando la conciliación de la vida laboral y familiar o los campamentos de fechas estivales entre otros.

IV. DIMENSIÓN SOCIAL DEL PROBLEMA EN EL ESTUDIANTADO

Las distintas reformas laborales en España²⁰ han tenido un impacto significativo en la reducción de la temporalidad y en el aumento de la contratación indefinida. Estudios recientes señalan que esta normativa ha mejorado la estabilidad laboral, aunque con diferencias entre sectores y grupos sociales²¹.

1. Género y desigualdad

En este escenario, las dimensiones de género y desigualdad adquieren una relevancia central. Las mujeres jóvenes suelen enfrentar cargas adicionales derivadas de responsabilidades domésticas o de cuidado²², lo que se suma a sus obligaciones académicas y laborales. Esta doble exigencia se traduce en una mayor exposición a condiciones laborales precarias y en niveles más elevados de sintomatología de estrés, derivados de la necesidad de compatibilizar simultáneamente el estudio y el empleo remunerado. Estas desigualdades de género se reflejan en la precariedad laboral, así como en las dificultades de acceso a oportunidades formativas y en la posibilidad de conciliar efectivamente sus distintas responsabilidades.

2. Bienestar psicosocial y salud mental

En esta etapa de desarrollo personal y profesional, el bienestar psicosocial y la salud mental son factores críticos que determinan la experiencia del estudiantado que combinan trabajo y estudios²³. Como se presenta en el capítulo, la sintomatología de estrés continuo, ansiedad y fatiga física son efectos frecuentes en este colectivo, así como la falta de descanso, de espacios adecuados para el estudio, de servicios de apoyo psicológico y de

²⁰ Banco de España, “El Banco de España constata que la estabilidad del empleo ha aumentado tras la reforma laboral”, *InfoLibre*, 2023, https://www.infolibre.es/politica/banco-espana-constata-estabilidad-empleo-aumento-empeoro-contratos-indefinidos_1_1773784.html.

²¹ Alujas Ruiz, J., “La contratación laboral tras la reforma de 2021: Un análisis evolutivo 2019-2023”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 477, 2023, págs. 143-170.

²² Grönlund, A., Öun, I. y Johansson, T., “The association between time spent in domestic work and mental health among women and men: A population-based cross-sectional study”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 20, núm. 6, 2022, pág. 4.948.

²³ Soler, J., Peris-Baquero, O., Martínez-García, L., et al., “Exploring the mental health of university students in Spain: What can we do to preserve and improve their mental health and wellbeing?” *Current Psychology*, vol. 44, núm. 3, 2025, págs. 4.159-4.169: <https://doi.org/10.1007/s12144-025-07307->

flexibilidad en los plazos académicos puede afectar tanto el rendimiento académico como la salud integral de estas personas en una etapa que debiera ser de las mejores de sus vidas.

3. Factores socioeconómicos

También se debe mencionar que esta situación se ve agravada para aquellas personas que se enfrentan factores socioeconómicos adversos, dado que el estudiantado con menos recursos suele trabajar para poder hacer frente a los costes de su etapa universitaria, gastos más acentuados en la actualidad donde existe un problema social debido a los precios de la vivienda y la manutención, precios que resultan no tener límites en la sociedad española. Estos jóvenes ven incrementada así su carga de obligaciones y situaciones estresantes a las que tienen que hacer frente. Tampoco se puede olvidar que continúan existiendo desigualdades en el acceso a becas y ayudas económicas aspecto que intensifica estas dificultades, limitando el tiempo con el que cuentan las personas para el estudio y el autocuidado del bienestar personal.

4. Papel de las instituciones universitarias

Por último, el papel de las instituciones universitarias en relación al mercado de trabajo resulta fundamental para facilitar la conciliación de su comunidad universitaria. Las universidades pueden ofrecer medidas como tutorías personalizadas, flexibilización de plazos y ajustes en los sistemas de evaluación para el estudiantado que trabaje, mientras que el mercado de trabajo debe promover modalidades de empleo compatibles con la formación, como jornadas parciales, horarios flexibles o teletrabajo o permisos por ejemplo para realizar pruebas de evaluación.

Además, en el caso de personas con menor respaldo económico, la necesidad de trabajar o realizar prácticas remuneradas se ve amplificada por la falta de compensación inmediata o por retrasos en la cotización de las prácticas curriculares, situación que en algunas áreas de la Universidad de Málaga se prolongó hasta el año 2024. Adicionalmente, factores logísticos que se han convertido en problemas a nivel social como la vivienda y el transporte influyen significativamente en el equilibrio entre estudio, trabajo y descanso; muchos estudiantes viven fuera de las capitales o en barrios periféricos, lo que genera

unos costes y tiempos extra de desplazamiento que impactan negativamente en su capacidad de conciliación y bienestar general.

V. ALGUNAS PROPUESTAS Y CONSIDERACIONES FRENTE A LOS DESAFÍOS ACTUALES

La clarificación y refuerzo de los derechos de las personas que combinan su etapa formativa con la experiencia laboral sigue constituyendo una necesidad prioritaria en el marco universitario y laboral. Es fundamental que la normativa contemple de manera explícita aspectos como la duración máxima de la jornada laboral, la compatibilidad de horarios entre trabajo y estudios, y la adecuada compensación económica por actividades formativas o laborales realizadas. Pese a que se han realizado grandes avances en materia legislativa y social, aún continúa siendo fundamental el hecho de prestar especial atención a que la legislación laboral asegure la compatibilidad entre trabajo y estudios para el estudiantado en su etapa universitaria, garantizando que estas personas puedan integrarse en el mercado laboral sin comprometer su experiencia formativa.

Solo así se podrá proteger realmente a los jóvenes frente a prácticas laborales abusivas ya que se ve reforzada la coherencia y vinculación entre las políticas educativas y laborales, favoreciendo una transición más segura hacia una correcta inserción profesional.

La existencia de derechos claros y conocidos protege a estas personas de posibles situaciones de abusos, al mismo tiempo que contribuye a una gestión más eficiente de su tiempo y a un equilibrio más saludable entre obligaciones académicas y laborales.

En este sentido, la continua regulación de las prácticas ya sean curriculares o extracurriculares requiere especial atención. Estas actividades que forman parte de la programación docente y que se encuentran diseñadas inicialmente como experiencias de aprendizaje, en ocasiones se convierten en formas de empleo no regulado, con derechos limitados y escasa supervisión, llegando a ejercer funciones propias de la formación de la que aún no se han titulado estas personas.

Establecer un sistema de prácticas con normas concretas sobre sus características como lo son las actividades, la duración, la remuneración económica o repercusión en créditos

y compatibilidad con la carga académica resulta una medida totalmente necesaria para evitar la explotación y garantizar que las prácticas cumplan su función educativa. De esta manera, el estudiantado podrá adquirir competencias profesionales sin comprometer su bienestar ni su progreso académico. Solo esta integración fortalecerá la conciliación entre vida académica y laboral, protegiendo la salud y el bienestar de este colectivo tan numeroso y contribuyendo a una educación universitaria más justa y sostenible.

Otro aspecto a mejorar es el establecimiento de servicios de apoyo psicosocial y de orientación. En la actualidad representa un desafío ya que resulta necesario atender las necesidades del estudiantado en general y específicamente de aquél que combina trabajo y estudios. Estos servicios debieran garantizarse de acceso universal, con un enfoque preventivo de situaciones complejas y estresantes, contribuyendo a la detección temprana de problemas de salud mental y ofreciendo herramientas de gestión del tiempo, afrontamiento del agotamiento y manejo de la ansiedad derivada de la doble carga de responsabilidades. La atención psicosocial, la orientación académica y el fomento del bienestar universitario forman parte de un enfoque integral de bienestar estudiantil, que reconoce la interdependencia entre salud mental, rendimiento académico y desarrollo profesional.

Asimismo, medidas como a flexibilización los cambios de turno, modalidades semipresenciales o alternativas en la evaluación permite al estudiantado la organización de sus actividades de manera más eficiente. Además, sólo así pueden adaptar sus estudios a las demandas laborales y personales. Estas adaptaciones no solo reducen conflictos horarios ya que también fomentan la continuidad académica, disminuyen el abandono de estudios y fortalecen la percepción de equidad en la universidad.

Otro aspecto relevante es la participación del colectivo de estudiantes en la elaboración de normativa universitaria relacionada con la conciliación. Involucrar a los estudiantes en la toma de decisiones garantiza que las medidas adoptadas respondan a necesidades reales y actuales, promoviendo un sentido de corresponsabilidad y empoderamiento.

La inclusión en investigaciones de la perspectiva estudiantil permite identificar desafíos específicos, valorar las prioridades y ajustar políticas de manera más efectiva, lo que contribuye a una educación más inclusiva y adaptada a la diversidad de situaciones

del estudiantado en general y de los jóvenes trabajadores en particular.

El incremento del presupuesto para becas y ayudas sociales es una medida clave para reducir la necesidad de que los estudiantes trabajen en exceso. Una mayor cobertura económica para este colectivo permitiría que destinaran más tiempo a su formación y bienestar, disminuyendo la necesidad de tener que trabajar para subsistir durante la etapa universitaria. Además, una política de apoyo amplia y accesible promovería la equidad educativa, evitando que el rendimiento dependa de la situación económica de cada persona.

Finalmente, las políticas de empleo juvenil vinculadas a la formación universitaria representan una estrategia de doble beneficio: permiten la adquisición de experiencia profesional mientras se garantiza el reconocimiento académico. Se proponen estas medidas teniendo en cuenta los efectos inmediatos de la doble carga de estudio y trabajo, al mismo tiempo que su puesta en marcha promovería un entorno institucional más receptivo, equitativo y sostenible, favoreciendo el bienestar y el desarrollo integral del alumnado. La implementación de programas de formación remunerada vinculados a la universidad reduciría la presión económica sobre los estudiantes al mismo tiempo que garantizaría que los aprendizajes obtenidos durante su experiencia en el ámbito laboral se integren formalmente en su trayectoria académica. Este enfoque fortalece la empleabilidad futura de los jóvenes y promueve un modelo de formación que combina teoría y práctica de manera sostenible y equitativa.

VI. CONCLUSIONES

El análisis jurídico-social realizado evidencia que, si bien en España existe un marco normativo relativamente avanzado que reconoce determinados derechos a la juventud universitaria, en la práctica cotidiana se refleja la presencia de numerosas barreras que hacen difícil la conciliación entre la formación académica, el trabajo remunerado o las prácticas profesionales y el desarrollo personal. Estos derechos, generalmente, se presentan únicamente de forma declarativa, sin materializarse en la experiencia del día a día del estudiantado.

Superar estas limitaciones exige una acción coordinada que implique a distintos

niveles: la reforma normativa, la transformación institucional, tanto en el ámbito universitario como en el mercado de trabajo, y el diseño de políticas sociales coherentes.

El desafío no reside únicamente en garantizar que toda persona tenga acceso a la educación superior o la posibilidad de compaginar estudios con empleo, sino en asegurar que esta situación no implique la renuncia a la salud mental, al desarrollo personal ni a la igualdad de oportunidades. En este sentido, la conciliación no debiera entenderse como una concesión excepcional, sino como un derecho efectivo que ha de integrarse en la cultura universitaria, en la legislación laboral y en las políticas públicas.

La conciliación, por tanto, se configura como un factor determinante para el rendimiento académico y el bienestar integral de la persona. Como muestran los estudios, cuando no se favorece la conciliación entre las distintas esferas de la vida, aparecen el cansancio, las dificultades de organización temporal y los conflictos de rol que repercuten de forma directa en la salud mental y psicosocial de las personas que componen la comunidad universitaria, incrementando los niveles de desajuste personal, apareciendo síntomas de ansiedad, estrés y desgaste emocional.

Las investigaciones también muestran que las mujeres jóvenes suelen afrontar una carga adicional derivada de responsabilidades domésticas y de cuidado, lo que incrementa su vulnerabilidad frente a esta sintomatología lo que limita sus posibilidades de recuperación, situándolas en una posición de desventaja respecto a sus compañeros varones.

Además, atendiendo al colectivo de estudiantado, encontramos que una proporción significativa se ve obligada a trabajar por necesidad económica. Esta circunstancia intensifica la presión sobre el tiempo disponible, restringe las oportunidades de descanso y ocio, y reduce los espacios para el estudio o la vida social, lo que conlleva un mayor riesgo de aparición de desgaste académico y personal.

En este contexto, las universidades que implementan medidas de apoyo psicosocial, flexibilización de plazos y reconocimiento de la diversidad de situaciones vitales (trabajo, salud, cuidado) contribuyen a mitigar estos efectos negativos. De igual forma lo hacen las políticas laborales que favorecen modalidades flexibles, como la implantación del teletrabajo o las jornadas reducidas, medidas que resultan esenciales para construir

entornos más compatibles con la formación universitaria.

Se debe poner el foco en el comienzo en la etapa universitaria, tiempo en el que el estudiantado afronta cambios significativos. Contar con medidas y programas de orientación y apoyo en este momento inicial puede prevenir la consolidación de problemas de salud mental.

No se debe olvidar que la responsabilidad de la conciliación no recae exclusivamente este colectivo: las estructuras académicas, los diseños curriculares rígidos y la escasa consideración institucional de las obligaciones extrauniversitarias constituyen factores que pueden convertir una conciliación posible en una tarea prácticamente inviable. La aproximación al caso de la Universidad de Málaga confirma que está presente esta problemática: aunque existen normas y políticas de apoyo dirigidas al PDI y al PIF, los estudiantes de grado y posgrado que trabajan o realizan prácticas siguen enfrentando obstáculos significativos para conciliar.

Resulta necesario continuar con esta línea de investigación para así poder generar evidencia local sobre la situación del estudiantado, promover su participación activa en el diseño de políticas universitarias y fortalecer la coordinación entre universidad, administraciones públicas y mercado de trabajo. Solo mediante este enfoque articulado será posible garantizar medidas eficaces y sostenibles en materia de conciliación universitaria.

VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Alegre-Sánchez, M. Á., Briceño-Barraza, M., Sepúlveda-Egaña, B. y Valdés-Jamett, L.F., “¿Qué sabemos del estudiantado universitario que trabaja?: Un reto para la orientación”, *REOP: Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*, 2024.

Alujas Ruiz, J., “La contratación laboral tras la reforma de 2021: Un análisis evolutivo 2019-2023”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 477, 2023.

Banco de España, “El Banco de España constata que la estabilidad del empleo ha aumentado tras la reforma laboral” *InfoLibre*, 2023. Disponible en:

https://www.infolibre.es/politica/banco-espana-constata-estabilidad-empleo-aumento-empeoro-contratos-indefinidos_1_1773784.html.

Arnett, J.J., “The new life stage of emerging adulthood at ages 18-29”, *PubMed*, 2014.

Deng, Y., Zhang, Z., & Zhang, X. (2022). Family and academic stress and their impact on students' mental health. *BMC Public Health*, 22(1).

De-Juanas, Á., García-Castilla, F.J., Galán-Casado, D. y Díaz-Esterri, J., “Time management by young people in social difficulties: Suggestions for improving their life trajectories”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 17, núm. 23, 2020.

FAD Juventud, “El trabajo y los estudios pasan factura a la juventud: el 29 % padece estrés continuo y el 25 % ansiedad”, *FAD Juventud*, 2025.

Fasih, T., “Linking education policy to labor market outcomes”, *Banco Mundial/World Bank*, 2008.

Grönlund, A., Öun, I. y Johansson, T., “The association between time spent in domestic work and mental health among women and men: A population-based cross-sectional study”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 20, núm. 6, 2022.

Hernández García, J., Chávez Sánchez, H. del C., Chávez Sánchez, G., Parra García, R. y Espinosa Juárez, M.C., “Manejo de la gestión del tiempo en estudiantes universitarios, percepción y herramientas”, *LATAM: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 5, núm. 4, 2024.

Ministerio de Educación y Formación Profesional, *Becas, ayudas y subvenciones para estudiar*, 2025. Disponible en: <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/servicios-al-ciudadano/catalogo/estudiantes/becas-ayudas/para-estudiar/universidad.html>.

Plavgo, I., “Education and active labour market policy: the joint dynamics of education, labor market policies, and employment outcomes”, *PMC*, 2023.

Peña-Paredes, E., Bernal Mendoza, L.I., Pérez Cabañas, R., Reyna Ávila, L. y García Sales, K.G., “Estrés y estrategias de afrontamiento en estudiantes de nivel Superior de la Universidad Autónoma de Guerrero”, *Nure Investigación: Revista Científica de*

Enfermería, vol. 15, núm. 92, 2018.

Pew Research Center, “Financial help and independence in young adulthood”, *Pew Research Center*, 2024. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/social-trends/2024/01/25/financial-help-and-independence-in-young-adulthood/>.

UNESCO, *Nuevo informe: apoyando la salud mental de los estudiantes de educación superior*, 2024. Disponible en: <https://www.unesco.org/es/articles/nuevo-informe-apoyando-la-salud-mental-de-los-estudiantes-de-educacion-superior>.

Universidad de Málaga. Estatuto de los becarios de investigación (Personal Investigador en Formación – PIF).

Universidad de Málaga. Unidad de Igualdad. Medidas de acción positiva para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral del PDI. Resolución 24 de abril de 2025, curso 2025-2026.

Saldaña Campos, L., “La Universidad como institución pertinente en el avance de la sociedad”, *Educación Médica Superior*, vol. 31, núm. 3, 2017.

Soler, J., Perís-Baquero, O., Martínez-García, L., et al., “Exploring the mental health of university students in Spain: What can we do to preserve and improve their mental health and wellbeing?” *Current Psychology*, vol. 44, núm. 3, 2025.

Varela-Mato, V., Torrado-Félix-Valdés, V. y Martínez, A.J.M., “Psychological distress, family support and employment status in first-year university students in Spain”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 16, núm. 7, 2019.

Zhang, M. y Zhao, Q., “Higher education design: An emerging but cannot be ignored agenda”, *Frontiers in Education*, núm. 8, 2023.

Capítulo 23

Juventud, maternidad, conciliación y corresponsabilidad: Representaciones de la familia transnacional en medios audiovisuales desde el enfoque de género en clave de intervención social

MARIO MILLÁN FRANCO

*Profesor Titular de Trabajo Social y Servicios Sociales
Universidad de Málaga*

SILVIA ESCOBAR FUENTES¹

*Personal Investigador Ramón y Cajal
Universidad Pompeu Fabra*

LAURA DOMÍNGUEZ DE LA ROSA

*Profesora Titular de Trabajo Social y Servicios Sociales
Universidad de Málaga*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO TEÓRICO. 1. Representaciones de la familia en los medios audiovisuales: la familia y la madre transnacional. 2. Dinámicas familiares y cuidado transnacional: maternidad transnacional, conciliación de la vida familiar, laboral y personal y corresponsabilidad. 3. Infancia y juventud transnacional. III. MÉTODO. 1. Metodología y diseño de la investigación. 2. Materiales y análisis de datos. IV. RESULTADOS. V. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente los roles familiares han sido modulados por el sexo². De esta forma, el papel de las mujeres se ha fundamentado en las labores del hogar y en la crianza y el cuidado de los hijos e hijas, mientras que el rol de los hombres ha estado vinculado al sostenimiento económico de la familia y, por ende, se ha enfatizado su función proveedora. Dicho esto, paulatinamente, esta perspectiva cultural, y por tanto las

¹ Autora de correspondencia: silvia.escobar@upf.edu.

² Gómez Urrutia, V. y Jiménez Figueroa, A., “Corresponsabilidad familiar y el equilibrio trabajo-familia: medios para mejorar la equidad de género”, *Polis*, vol. 14, núm. 40, 2015, págs. 377-396.

dinámicas familiares y laborales insertas, se han ido transformado a medida que, especialmente, las mujeres han asumido más roles en el espacio público. Se debe poner de relieve que la actual era de la globalización ha generado cambios en las dinámicas familiares, de migrantes y autóctonos, sobre todo en las sociedades donde la influencia de los fenómenos migratorios es particularmente notable^{3,4}. En este caldo de cultivo, desde el enfoque de género, se subraya la pertinencia de analizar y repensar las relaciones de género y el papel de las mujeres y la juventud en las familias transnacionales (V.G. Madres, hijas) y, de manera general, en las sociedades con el fin de alcanzar una mayor equidad y corresponsabilidad en la reproducción social de los cuidados⁵.

A día de hoy, las familias transnacionales constituyen un fenómeno universal que está captando la atención académica en múltiples contextos geográficos⁶. En este sentido, la investigación en torno a las infancias y juventudes⁷ transnacionales, en la intersección del estudio de la migración y la infancia/juventud, continúa siendo relativamente incipiente⁸. Según Fresnoza-Flot y Nagasaka⁹ el fenómeno de la migración global ha resaltado la cuestión de la reproducción social de la familia y el rol que desempeña cada integrante en la misma. Además, las personas jóvenes miembros de las familias transnacionales, frecuentemente, han sido ignoradas en las investigaciones, reflejando el imaginario colectivo de las sociedades contemporáneas en cuanto a la consideración de estos individuos como frágiles y, por ende, necesitados del total amparo de las personas adultas.

³ Fresnoza-Flot, A. y Nagasaka, I., “Conceptualizing childhoods in transnational families: The ‘mobile childhoods’ lens”, en AA.VV. (Nagasaka, I. y Fresnoza-Flot, A., eds.), *Mobile Childhoods in Filipino Transnational Families: Migrant Children with Similar Roots in Different Routes*, Palgrave Macmillan, London, 2015, págs. 23-41.

⁴ Gutiérrez-Rodríguez, N., Álvarez Lorenzo, M. y Rodrigo López, M.J., “Variability of Social Inclusion Patterns Involving Personal, Family and Social Characteristics in Latino Migrant Families in Spain”, *Child & Family Social Work*, vol. 30, núm. 3, 2025, págs. 410-422.

⁵ Tenesaca Guzmán, G. y Gil Gesto, I., “Familias transnacionales y desigualdad de género en contextos de circularidad migratoria en la parroquia Victoria del Portete, Azuay, Ecuador”, *Maskana*, vol. 14, núm. 2, 2023, págs. 39-47.

⁶ König, A., Schwitter, J. y Jendrzey, K., “Good childhood”: children’s perception and evaluation of transnational families”, *Front. Sociol.* vol. 9, 2024, págs. 1-16.

⁷ Según la Organización de las Naciones Unidas, la “categoría” jóvenes incluye las personas con edades comprendidas entre los 15 y 24 años. Para más información, véase el siguiente enlace: <https://web.archive.org/web/20210119171647/https://www.un.org/es/sections/issues-depth/youth-0/index.html>.

⁸ Liebel, M., “Las infancias transnacionales desde las perspectivas postcolonial y decolonial”, *Autoctonía Revista de Ciencias Sociales e Historia*, vol. 3, núm. 2, 2019, págs. 97-110.

⁹ Fresnoza-Flot, A. y Nagasaka, I., “Conceptualizing childhoods in transnational families...”, op. cit.

En la línea de Shaw¹⁰, las personas jóvenes han de ser consideradas mucho más que receptoras pasivas de las decisiones migratorias de sus madres y padres, especialmente, en los procesos migratorios circulares (V.G. Temporales); donde necesariamente no se contempla la migración de la familia al completo y los acuerdos de cuidado adquieren diversas formas¹¹. Los y las jóvenes son agentes activos en sus trayectorias migratorias, modulan el ritmo de migración de sus padres/madres y experimentan sus propios procesos de integración y construcción del sentido de pertenencia.

A nivel individual, y/o familiar, la transnacionalidad constituye una situación específica en la que se pueden observar relaciones de apego (V.G. Afectividad) con dos o más países en base a la intensificación de las relaciones entre entornos y de los intercambios; lo que puede derivar en la “vivencia” de múltiples sentidos de comunidad simultáneos^{12, 13}. En este contexto, Coulibaly-Tandian¹⁴ empleó el concepto de “migralidad” (derivado de la fusión entre “migración” y “movilidad”) para describir la aleación de diferentes temporalidades y relaciones con el espacio, que, a su vez, se vincula con los procesos de formación de identidad, sentimiento de pertenencia y sentido de comunidad propio del lugar de residencia^{15,16}.

Continuando con Esteban-Guitart et al.¹⁷ la identidad transnacional implica que las personas desplazadas conserven los vínculos afectivos con su cultura de origen sin

¹⁰ Shaw, J. E., “Beyond family: Separation and reunification for young people negotiating transnational relationships”, *Global Studies of Childhood*, vol. 12, núm. 1, 2022, págs. 83-94.

¹¹ Tenesaca Guzmán, G. y Gil Gesto, I., “Familias transnacionales y desigualdad de género...”, op. cit.

¹² Esteban-Guitart, M., Monreal-Bosch, P. y Vila, I., “A qualitative study on transnational attachment among eight families of foreign origin”, *PsyEcology: Bilingual Journal of Environmental Psychology*, vol. 4, núm. 3, 2013, págs. 245-266.

¹³ Millán-Franco, M., Domínguez de la Rosa, L., Hombrados-Mendieta, M. I., Gómez-Jacinto, L. y García-Cid, A., “El sentido de comunidad de los latinoamericanos en Málaga: Múltiples sentidos de comunidad”, *Quaderns de psicologia*, vol. 21, núm. 3, 2019, págs. 1-16.

¹⁴ Coulibaly-Tandian, O. K., *Socio anthropologie des mobilités sénégalaises à Toulouse et Barcelone et leurs influences au Sénégal: diversité des pratiques, organisation en réseaux, place des NTIC et analyse de genre* (Tesis de Sociología), Université de Toulouse II Le Mirail y Université Gaston Berger, Toulouse y Saint Louis, 2008, págs. 1-500.

¹⁵ Gómez Garrido, M. y Thomàs-Vanrell, C., “Infancia y crianzas transnacionales: el caso de la migración senegalesa a España”, *Migraciones*, núm. 61, 2024, págs. 1-18.

¹⁶ Millán-Franco, M., Domínguez de la Rosa, L., Hombrados-Mendieta, M. I. y Gómez-Jacinto, L., “Sentido de comunidad en latinoamericanos residentes en Málaga (España): Una propuesta de intervención basada en el fortalecimiento comunitario”, *Itinerarios de Trabajo Social*, núm. 4, 2024, págs. 50-60.

¹⁷ Esteban-Guitart, M., Monreal-Bosch, P. y Vila, I., “A qualitative study on transnational attachment among eight families of foreign origin”, *PsyEcology: Bilingual Journal of Environmental Psychology*, vol. 4, núm. 3, 2013, págs. 245-266.

renunciar a las habilidades necesarias para valerse adecuadamente en la cultura dominante. De esta forma, en estas personas la noción de identidad transnacional constituye una estrategia adaptativa que se vincula positivamente con la adaptación psicológica (V.G. Bienestar personal) y sociocultural (V.G. Integración social). Además, cabe señalar la importancia del capital cultural transnacional, referido habitualmente en términos de competencia intercultural, cualificaciones y conocimiento de idiomas extranjeros. En este sentido, Bourdieu define el capital cultural transnacional como el conjunto de recursos lingüísticos (V.G. Conocimientos de idiomas), informativos (V.G. Conocimiento de la cultura extranjera), actitudinales (V.G. Sentirse cómodo en un contexto extranjero) e institucionalizados (V.G. Visas) que se valoran y son útiles para facilitar el logro de objetivos más allá de las fronteras nacionales¹⁸.

En palabras de Jennifer Shaw¹⁹, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) subrayó, en 2016, la pertinencia de sostener la integridad de las unidades familiares en las familias migrantes (cónyuges, padres e hijos/as a cargo). De esta forma, la OIM sugiere que la separación familiar puede generar un conjunto de consecuencias negativas de diversa naturaleza (V.G. Sociales, psicológicas), en especial para niños/as, adolescentes y jóvenes que viven lejos de sus padres y madres. Dicho esto, la autora señala que este discurso hay que tomarlo con ciertas consideraciones, dado que no solo legitima la familia nuclear como la unidad social ideal, sino que, además, contempla el biologismo como indicador normativo del parentesco, en detrimento de una comprensión más profunda del vínculo, tanto biológico como no biológico.

En base a Brigitte Suter et al.²⁰, en el contexto de las migraciones transnacionales, la familia está relativamente poco estudiada en la literatura académica sobre todo en lo relacionado con sistemas institucionales de prestación de bienestar. En este sentido, se presta escasa atención a la naturaleza diferenciada, e importancia crucial, de la familia/hogar en el régimen de cuidados en el denominado “diamante de los cuidados”,

¹⁸ Choi, S.Y.P., Cai, X., Pei, Y. y Chen, L., “The Cultivation of Transnational Cultural Capital in Childhood: Experiences of Chinese Global Multiple Migrants”, *Global Networks*, vol. 24, núm. 4, 2024, págs. e12506.

¹⁹ Shaw, J.E., “Beyond family: Separation and reunification for young...”, op. cit.

²⁰ Suter, B., Evans, R., Giralt, R.M. y Mozetič, K., “Young People’s Caring Practices in Transnational Families in Sweden and the UK: Care Ethics and Wellbeing”, *Population, Space and Place*, vol. 31, núm. 2, 2025, págs. 1-11.

junto al Estado, el tercer sector y el mercado. Es prioritario continuar analizando las dinámicas de las relaciones familiares y, concretamente, cómo los roles y responsabilidades de cuidados informales (incluyendo el papel de las personas jóvenes desde una perspectiva de género) pueden ser necesarios para llenar las brechas estatales en la protección social dentro de unos regímenes de migración, bienestar y cuidado cada vez más restringidos a nivel global.

En el contexto europeo, España se posiciona como destino preferencial de las familias migrantes latinoamericanas²¹. Generalmente las investigaciones a nivel mundial sobre la migración latinoamericana se han centrado en aspectos como la pobreza o el desempleo y cabe destacar que, habitualmente, en comparación con las personas autóctonas la población inmigrante latinoamericana tiene más dificultades para conciliar la vida familiar, personal y laboral, menos apoyo social y un menor acceso a servicios públicos (V.G. Servicios Sociales, Sanidad)²². En este sentido, la población inmigrante (V.G. Latinoamericana) se enfrenta a dificultades que exigen conocer en profundidad sus necesidades y dinámicas familiares en clave de intervención social, desde el enfoque de los Derechos Humanos y atendiendo a la heterogeneidad existente en los procesos migratorios. Además, el estudio sobre la cobertura mediática de la migración se ha centrado predominantemente en cuestiones negativas (V.G. Carga para el sistema de bienestar, seguridad)²³.

Esta investigación, en base a las particularidades y desafíos que enfrentan los miembros de las familias transnacionales, y a la especial interacción entre los ámbitos personal, familiar y social, trata de dar respuestas a dichas demandas de conocimiento desde un enfoque aplicado. De esta forma, cobra especial relevancia en términos de transferencia de conocimientos. Particularmente, para que las prácticas profesionales de los/as interventores/as sociales, y concretamente de los/as trabajadores/as sociales, se

²¹ González-Núñez, A., Gutiérrez-Rodríguez, N. y Rodrigo López, M.J., “La relevancia del barrio desde la óptica de profesionales del Trabajo Social y familias migrantes latinoamericanas residentes en España”, *Interacción Y Perspectiva*, vol. 15, núm. 3, 2025, págs. 683-707.

²² Gutiérrez-Rodríguez, N., Álvarez Lorenzo, M. y Rodrigo López, M.J., “Variability of Social Inclusion Patterns Involving Personal, Family and Social Characteristics in Latino Migrant Families in Spain”, *Child & Family Social Work*, vol. 30, núm. 3, 2025, pág. 411.

²³ Budginaitė-Mackinė, I., “Representations of transnational childhoods and childhoods abroad in Lithuanian media discourse”, *Problemy Polityki Społecznej Studia i Dyskusje*, vol. 62, núm. 3, 2023, págs. 1-23.

adapten adecuadamente a sus necesidades y condiciones familiares²⁴. Este trabajo contempla un doble propósito. Por un lado, en clave de intervención social, seguir arrojando luz en torno a las dinámicas y “vivencias” de la todavía “desconocida” familia transnacional. Por el otro, determinar cómo los materiales audiovisuales especializados²⁵ construyen socialmente este fenómeno. A continuación, se presentan los objetivos principales de este estudio:

Objetivo general:

*Analizar las representaciones de las dinámicas y “vivencias” de las familias transnacionales con perspectiva de género, y en especial de la maternidad transnacional, a través de medios audiovisuales especializados.

Objetivos específicos:

*Explorar la conceptualización y caracterización de la familia transnacional en estos medios audiovisuales.

*Analizar las representaciones de la infancia y la juventud transnacional en este sector de la cobertura mediática (V.G. Rol que estos cumplen en el proceso migratorio y, concretamente, en el ámbito de las familias transnacionales).

*Establecer las representaciones de las “vivencias” de las madres transnacionales en estos medios.

*Examinar las representaciones de la distribución del cuidado en estas familias en medios audiovisuales especializados (V.G. Roles de género, conciliación familiar y laboral, corresponsabilidad, papel del Estado).

*Identificar los discursos, y contenidos, de los materiales audiovisuales especializados sobre las familias transnacionales seleccionados (al que tiene acceso todas las personas) a la luz de la literatura académica sobre este objeto de estudio.

²⁴ Gutiérrez-Rodríguez, N., Álvarez Lorenzo, M. y Rodrigo López, M. J., “Variability of Social Inclusion Patterns Involving Personal, Family and Social Characteristics in Latino Migrant Families in Spain”, *Child & Family Social Work*, vol. 30, núm. 3, 2025, págs. 410-422.

²⁵ En esta investigación se ha entendido por materiales audiovisuales especializados aquellas producciones multimedia que de manera general incluyen contenidos con rigor científico y académico vinculados a los fenómenos migratorios y, particularmente, a las dinámicas familiares transnacionales.

II. MARCO TEÓRICO

1. Representaciones de la familia en los medios audiovisuales: la familia y la madre transnacional

En base a Budginaitè-Mačkinè²⁶ la migración de uno o varios miembros de la familia, habitualmente, genera interés por parte de los medios de comunicación de masas, dado que rompe con la expectativa de que los niños, niñas y adolescentes sean criados por sus padres/madres en su hogar. Desde este planteamiento, el “hogar” se considera el lugar idóneo para una infancia, adolescencia y juventud plena. De esta forma, problemas familiares que en circunstancias normales no merecen especial atención pasan a considerarse lo suficientemente importantes para demandar algún tipo de intervención. Cuando se emplea un enfoque peyorativo de la crianza transnacional en los medios de comunicación las líneas discursivas incluyen “el abandono de los hijos”, “la perturbación de las relaciones familiares”, “la priorización de las propias necesidades en lugar de las del menor” y “la malinterpretación de las responsabilidades parentales”. Los medios de comunicación de masas poseen un papel relevante en la conceptualización de las infancias y juventudes “apropiadas” y las familias “buenas”. También, en el ámbito académico, habitualmente, los hijos e hijas de padres migrantes que se quedan en el lugar de origen son retratados como “víctimas” de la ausencia parental, sin prestar atención suficiente a su capacidad para influir en los procesos de toma de decisiones familiares²⁷.

En la línea de Budginaitè-Mačkinè²⁸, en el contexto de las infancias y juventudes transnacionales, en términos generales, los medios de comunicación de masas tienden a sobredimensionar los cambios y desafíos, presentándolas como merecedoras del escrutinio público. En el discurso mediático, las instituciones públicas se posicionan como protectoras contra el daño a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, con una posición moral superior. En este sentido, la “construcción” de estos como inocentes y necesitados de protección frente al “peligroso” conocimiento adulto es una de las características fundamentales de las construcciones occidentales de la infancia²⁹.

²⁶ Budginaitè-Mackinè, I., “Representations of transnational childhoods...”; op. cit.

²⁷ Fresnoza-Flot, A. y Nagasaka, I., “Conceptualizing childhoods in transnational families...”, op. cit.

²⁸ Budginaitè-Mackinè, I., “Representations of transnational childhoods...”; op. cit.

²⁹ Zeitlyn, B. y Mand, K., “Researching Transnational Childhoods”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 38, núm. 6, 2012, págs. 987-1006.

En palabras de Jendrzey³⁰, en relación a las representaciones de las madres migrantes polacas que forman parte de familias transnacionales, si bien el discurso mediático simplifica excesivamente la migración como una desviación del ideal normativo de la madre actual, las representaciones literarias ofrecen una perspectiva más matizada. Se identificaron tres tipologías de madres que constituyen el abanico de representaciones en los libros: a) “desviadas”, b) “incompletas” y c) “completas”; en las que la migración se presenta como una coyuntura en la vida familiar que supone un reto en su condición materna. Estas difieren en cuestiones como las responsabilidades vinculadas a su decisión de migrar, la organización del acuerdo transnacional y cómo su regreso se relaciona con la noción de “buena” maternidad. La “madre desviada” simboliza a una madre que se aleja más de la norma, en tanto que la “madre incompleta” cumple parcialmente el ideal. Por otro lado, la “madre completa” personifica plenamente el ideal normativo. Dicho esto, los relatos examinados presentan a las madres migrantes como madres que desempeñan una forma desviada de maternidad, poniendo de relieve la norma de la “madre física” y emocionalmente presente. De esta forma, los medios de comunicación de masas refuerzan imaginarios que catalogan la paternidad, y especialmente la maternidad transnacional, como “irresponsable” y la infancia y la juventud transnacional como “preocupante”³¹.

Continuando el análisis en el contexto polaco, König et al.³², en una reciente investigación desarrollada en una escuela local sobre la vida familiar transnacional del alumnado, subrayan como las interpretaciones cotidianas del profesorado, desde el ideal normativo de una familia en la que ambos padres están presentes, podrían evocar discursos públicos vinculados al sufrimiento y la desesperación de este estudiantado. Esta vinculación discursiva, en ocasiones parcial, de la familia transnacional (V.G. “Niños abandonados”, “eurohuérfanos”) constituye una muestra del “pánico moral” que caracteriza los discursos sobre las familias transnacionales. Desde la perspectiva de género, cabe poner de relieve que este “pánico moral” se construye en torno a la “madre migrante”, la cual se establece como una desviación del patrón normativo de la buena maternidad no solo en los medios de comunicación destinados a personas adultas, sino

³⁰ Jendrzey, K., “Representation of migrating mothers in children’s and young adult literature on transnational families”, *Families, Relationships and Societies*, vol. 14, núm. 1, 2025, págs. 8-25.

³¹ Budginaitė-Mackinė, I., “Representations of transnational childhoods...”; op. cit.

³² König, A., Schwittek, J. y Jendrzey, K., “Good childhood”: children’s perception and evaluation of transnational families”, *Front. Sociol.* vol. 9, 2024, págs. 1-16.

también en los propios recursos educativos infantiles (libros en los que la madre migrante fracasa en su maternidad).

2. Dinámicas familiares y cuidado transnacional: maternidad transnacional, conciliación de la vida familiar, laboral y personal y corresponsabilidad

En relación a los estudios sobre los “problemas familiares” en el contexto de la migración, Budginaitė-Mackinė³³, siguiendo a Ribbens McCarthy et al., subraya la importancia de la existencia de un marco conceptual que supera la tradicional dicotomía entre el enfoque centrado en las denominadas vidas familiares “normales” y la perspectiva focalizada en “los problemas” observada en las investigaciones sobre la familia. En la actualidad la infancia y la juventud constituyen etapas vitales en la que las expectativas son cada vez más altas, por lo que cualquier perturbación de la imagen, “idealizada”, de estas se percibe como una fuente de “problemas”.

En la línea de Gómez Garrido y Thomàs-Vanrell³⁴ en la pasada década el modelo de las cadenas globales del cuidado introdujo el enfoque de género en el análisis de la privatización de los cuidados en el Norte Global y su transferencia del Sur al Norte (V.G. Cuidadoras internas residentes madres transnacionales). Dicho esto, el paradigma de la circulación del cuidado ha complejizado el estudio de las transferencias inmateriales incorporando otros actores/actrices que poseen un rol importante en el mantenimiento de las familias transnacionales (V.G. Padres, otros parientes). En este sentido, las investigaciones sobre familias transnacionales han superado la noción de las remesas económicas para adentrarse en otros recursos de interés como la distribución de los cuidados a la infancia y la adolescencia que se genera durante el proceso migratorio. En palabras de Suter et al.³⁵, aunque la prestación de cuidados, frecuentemente, implica relaciones cercanas, también puede llevarse a cabo a distancia. De esta forma, el cuidado transnacional puede conllevar aspectos tan diversos como brindar apoyo emocional o asistencia administrativa para acceder a recursos de bienestar, asistencia social o salud a

³³ Budginaitė-Mackinė, I., “Representations of transnational childhoods...”; op. cit.

³⁴ Gómez Garrido, M. y Thomàs-Vanrell, C., “Infancia y crianzas transnacionales...”, op. cit.

³⁵ Suter, B., Evans, R., Giralt, R.M. y Mozetič, K., “Young People’s Caring Practices in Transnational Families in Sweden and the UK: Care Ethics and Wellbeing”, *Population, Space and Place*, vol. 31, núm. 2, 2025, págs. 1-11.

familiares transnacionales. Además, este puede implicar movilidad transfronteriza para brindar cuidados directos de forma temporal a familiares. Por ello, es necesario prestar mayor atención a las diferentes formas en que el cuidado puede atravesar la distancia física.

Según Leiva-Gómez ³⁶, la familia transnacional genera prácticas de cuidado transnacional, siendo la maternidad a distancia una de las más estudiadas. La migración femenina conlleva notables transformaciones en los hogares, que incluyen una redistribución del cuidado de los familiares que se mantienen en el lugar de origen. En este caldo de cultivo la maternidad transnacional implica una construcción distinta, pero también en parte común, del significado de la maternidad para las madres migrantes. Lejos de ser una cuestión baladí, Paloma et al. ³⁷, en un reciente estudio cualitativo sobre la maternidad transnacional de mujeres de origen africano en el sur de España, observaron la existencia de una red interconectada formada por seis Derechos Humanos clave que se vulneran habitualmente e impactan en la salud mental de estas mujeres. Concretamente, se refieren con frecuencia a sus derechos a: 1) El mantenimiento de sus raíces culturales y espirituales; 2) La autodeterminación como forma de garantizar su salud mental; 3) El acceso a un trabajo digno; 4) La legalización de su situación jurídica; 5) El disfrute de redes sociales de apoyo en sus relaciones transnacionales, así como con otras mujeres en una situación similar en la sociedad de acogida y 6) La reunificación familiar con sus hijos e hijas. En este sentido, las autoras destacan la pertinencia de un enfoque de salud mental basado en los Derechos Humanos, atendiendo a que el predominante modelo biomédico, por sí solo, resulta generalmente insuficiente como respuesta a las condiciones deshumanizantes que enfrentan.

En base a Matabanchoy Tulcan et al. ³⁸, en los últimos años ha crecido notablemente el interés por estudiar el impacto del trabajo sobre la familia y viceversa. Se ha evidenciado que la implementación de estrategias de conciliación trabajo-familia genera

³⁶ Leiva-Gómez, S., 2015, "Organización social del cuidado en Bolivia y Chile: Estado y ciudadanía", *Revista Austral de Ciencias Sociales*, núm. 28, 2015, págs. 61-81.

³⁷ Paloma, V., Jiménez-Ceballos, J., Duque, T. y Miranda, D.E., "The experience of migrant mothers of African origin in Spain: A human rights-based approach to mental health", *American Journal of Community Psychology*, vol. 75, núm. 3-4, 2025, págs. 409-420.

³⁸ Matabanchoy Tulcan, S.M., Martínez Narváez, E.M. y Carlosama Rodríguez, D.M., "Avances frente a la conciliación trabajo-familia en Latinoamérica: Una revisión sistemática de la literatura", *Revista Iberoamericana de Psicología*, vol. 12, núm. 3, 2019, págs. 81-92.

relaciones positivas con el apoyo familiar, la autoeficacia parental, la satisfacción laboral o el compromiso organizacional. La noción conciliación trabajo-familia pone de relieve la importancia de las estrategias personales y organizacionales para generar condiciones óptimas que posibiliten el cumplimiento armónico de las responsabilidades familiares y laborales en la vida de los hombres y las mujeres. Dicho esto, el concepto de corresponsabilidad familiar constituye un paso más en términos de equidad de género. Según Verónica Gómez Urrutia y Andrés Jiménez Figueroa³⁹, la corresponsabilidad familiar conlleva el engranaje de tareas reproductivas y productivas de tal forma que se armonicen los contextos familiares y laborales de una manera más equitativa entre hombres y mujeres. Este término aboga por la igualdad de géneros, fomentando la conciliación de la vida laboral y familiar de todos y todas. Cabe señalar que la corresponsabilidad familiar está vinculada notablemente con el trabajo doméstico, si bien también incluye la crianza de los hijos e hijas y su educación.

En la reciente investigación de González-Núñez et al.⁴⁰, sobre familias latinoamericanas que han migrado hacia España, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, y concretamente la “Necesidad sobre el apoyo para la conciliación”, se posiciona como un tema emergente en la percepción de la calidad del barrio de las personas participantes desde su condición como migrantes. Así, subrayan la carencia de apoyo para conciliar su actividad laboral con la vida personal y familiar y, específicamente, hacen referencia a los obstáculos para participar en las celebraciones organizadas desde los centros educativos y otras actividades de ocio. Las familias latinoamericanas participantes recalcaron la escasez de apoyo social en el nuevo contexto y evidenciaron que la red de apoyo informal es fundamental en sus posibilidades de conciliación. A pesar de que el sistema de apoyo informal reporta beneficios a estas familias, a través de la cobertura de necesidades fundamentales, la habitual escasez de esta tipología de apoyo a la que deben hacer frente (V.G. Familias transnacionales) subraya la función que desempeña el apoyo formal en sus dinámicas. La explicitación por parte de los miembros de las familias latinoamericanas que han migrado hacia España de

³⁹ Gómez Urrutia, V. y Jiménez Figueroa, A., “Corresponsabilidad familiar y el equilibrio trabajo-familia: medios para mejorar la equidad de género”, *Polis*, vol. 14, núm. 40, 2015, págs. 377-396.

⁴⁰ González-Núñez, A., Gutiérrez-Rodríguez, N. y Rodrigo López, M.J., “La relevancia del barrio desde la óptica de profesionales del Trabajo Social y familias migrantes latinoamericanas residentes en España”, *Interacción Y Perspectiva*, vol. 15, núm. 3, 2025, págs. 683-707.

las implicaciones que poseen las características de la zona y los recursos de apoyo formal (V.G. Adecuación de los servicios comunitarios) en el desarrollo de sus tareas parentales, y en la crianza de sus hijos e hijas, a la hora de valorar la calidad de su barrio consolida la relevancia de estos en su adaptación, bienestar y, en definitiva, en su proyecto familiar.

En la línea de Suter et al.⁴¹, generalmente, las investigaciones sobre migración y protección social se focalizan en las obligaciones de los padres y madres de cuidar a sus hijos e hijas. Sin embargo, se ha evidenciado que las tareas del cuidado de familiares y del hogar están notablemente condicionadas por el género y, por tanto, protagonizadas por las mujeres. De esta forma, en el estudio de la crianza transnacional, frecuentemente se ha obviado el importante rol de los y, especialmente, las jóvenes como fuentes de cuidado para los miembros de la familia. Concretamente, al brindar atención, tanto próxima como a distancia, a sus familiares en espacios sociales transnacionales. Jennifer E. Shaw⁴² apunta que el análisis de la perspectiva de los y las jóvenes sobre sus familias, y de sus representaciones sobre lo que denomina “trabajo tierno” (una forma de trabajo que implica sostener material y emocionalmente a sus familias transnacionales), replantea los debates actuales sobre el trabajo de cuidados al destacar cómo la juventud participa activamente en los procesos de separación y reunificación familiar. A modo de ejemplo, en referencia a madres migrantes filipinas que se dedican profesionalmente a labores domésticas en el extranjero, se ha observado que sus hijos e hijas desarrollan, a través de iniciativas novedosas y dinámicas, parte del trabajo que se realiza en sus hogares (V.G. Atención a las dificultades emocionales y matrimoniales de los padres, cuidado de hermanos).

3. Infancia y juventud transnacional

El enfoque en la infancia y la juventud en los estudios sobre migración y comunidades transnacionales se constituye cada vez más pertinente, especialmente porque niños/as, adolescentes y jóvenes pueden encontrarse en circunstancias de diversa índole⁴³. Según

⁴¹ Suter, B., Evans, R., Giralt, R. M. y Mozetič, K., “Young People’s Caring Practices...”, op. cit.

⁴² Shaw, J. E., “Tender Labor: Transnational Young People and Continuums of Familial Care”, *Anthropology of Work Review*, vol. 41, núm. 1, 2020, págs. 14-23.

⁴³ Zeitlyn, B. y Mand, K., “Researching Transnational Childhoods..”, op. cit.

Budginaitė-Mačkinė⁴⁴ las construcciones de la infancia/juventud en el contexto migratorio se fundamentan en dos imaginarios mayoritarios: uno vinculado a la noción de familia y otro ligado a la migración. La notable diversidad actual de modelos familiares desafía el poder de los medios de comunicación de masas de cara a definir las “buenas familias” y, por tanto, las “infancias y juventudes adecuadas” desde el prisma de la familia nuclear tradicional. Estos imaginarios están moldeados por la comprensión institucionalizada de la naturaleza problemática de las familias migrantes (considerando a las familias locales como la norma) y por las diferentes expectativas sobre “cómo ha de ser una familia” en base al contexto sociocultural de un país específico.

En la línea de Arriagada⁴⁵, la experiencia de niños/as, adolescentes y jóvenes ha tenido una notable invisibilidad en las investigaciones sobre movimientos migratorios. Tradicionalmente ha primado una visión adultocéntrica sobre el sujeto migrante que se materializa en la figura del migrante laboral; que, a su vez, se encuentra determinado por el marco normativo que regula su acceso e integración funcional a la sociedad. De esta forma, la migración infantil, adolescente y juvenil es fruto de la migración laboral de sus padres, a través de la reunificación familiar. Desde este enfoque el traslado es el resultado de una decisión familiar tomada por adultos o una consecuencia no deseada de condiciones sociopolíticas que derivan en situaciones de vulnerabilidad para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes migrantes (V.G. Migración forzada). Cabe señalar que la noción de “infancia transnacional” subraya la capacidad de “agencia” de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la configuración del espacio transnacional de relaciones sociales. Esta incipiente perspectiva pone de relieve el papel que cumplen estos en los movimientos internacionales y, concretamente, en la familia transnacional. En base a Pavez Soto y Sepúlveda Kattan⁴⁶, el concepto de “agencia” está siendo cada vez más aplicado dentro de las ciencias sociales y, particularmente, en los denominados estudios de infancia. Aunque el análisis en torno a la competencia que poseen las personas para hacer frente al poder de las estructuras sociales tiene un notable recorrido académico, la

⁴⁴Budginaitė-Mackinė, I., “Representations of transnational childhoods...”; op. cit.

⁴⁵ Arriagada, V., “Repensar el rol de los niños, las niñas y los adolescentes en los movimientos transnacionales desde el enfoque centrado en los niños. Apuntes para la familia transnacional”, *Academia y Crítica*, núm. 3, 2019, págs. 106-122.

⁴⁶ Pavez Soto, I. y Sepúlveda Kattan, N., “Concepto de agencia en los estudios de infancia. Una revisión teórica”, *Sociedad e Infancias*, vol. 3, 2019, págs. 193-210.

noción de agencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en los procesos sociales es mucho más reciente. En este sentido, concluyen que, si bien, en la actualidad el concepto de “agencia” es útil para comprender la acción social que llevan a cabo niños, niñas, adolescentes y jóvenes, aún se encuentra en fase de consolidación.

En palabras de Arriagada⁴⁷, la noción de “infancia transnacional” se caracteriza por un conjunto de aspectos de interés. En primer término, reconoce la aptitud de niños, niñas y adolescentes para escoger entre diversas prácticas y sentidos de pertenencia. En segundo lugar, explicita las tensiones que experimentan al elegir estos vínculos. En tercera instancia, subraya la competencia de niños, niñas y adolescentes para crear cultura y transformar su contexto y a ellos mismos. Por último, la perspectiva centrada en la infancia constituye la base angular para la propuesta de metodologías para aproximarse a niños, niñas y adolescentes, y a sus puntos de vista y experiencias, que son valiosas de cara a ser implementadas en contextos transnacionales.

Pavez Soto y Sepúlveda Kattan⁴⁸ desarrollaron una revisión teórica de la capacidad de “agencia” de los niños y las niñas en los procesos sociales en los que estos se ven involucrados (V.G. Socialización, el plano moral y la participación social). Primeramente, en relación a la “agencia” de los niños y niñas en el proceso de socialización, las autoras destacan que la sociología cuando se ha ocupado de la socialización lo ha hecho desde una perspectiva eminentemente “adultista”. En este sentido, una de las claves de la consolidación de un nuevo paradigma sociológico de la infancia es que los niños y las niñas comiencen a ser considerados/as como agentes activos en sus propias vidas. Después, en referencia a la “agencia” de los niños y las niñas en el plano moral, abogan que estos/as se constituyen como agentes morales desde, prácticamente, el inicio de sus vidas; dado que entienden y participan en un mundo social compartido con las personas adultas y hacen frente a los desafíos morales con competencia plena. Además, la “agencia” moral de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes está fundamentada en sentimientos consolidados de pertenencia al grupo familiar. Y, por último, la “agencia” de los niños, niñas y adolescentes en la participación social. La participación social de estos constituye su reconocimiento como sujetos de derecho. Sin embargo, al desconocimiento sobre sus

⁴⁷ Arriagada, V., “Repensar el rol de los niños, las niñas y los adolescentes...”, op. cit.

⁴⁸ Pavez Soto, I. y Sepúlveda Kattan, N., “Concepto de agencia en los estudios de infancia...”, op. cit.

prácticas cotidianas, y de las propias características de las relaciones que se instauran, se suma que la percepción de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes con relación al impacto de su participación en la sociedad no ha sido suficientemente explorada. Cabe señalar que, residualmente, se ha estudiado la “agencia” de los niños y niñas en los procesos migratorios, mayoritariamente, en relación al acceso a la información, la opinión y la elección sobre su propia migración. De esta forma, en ocasiones estos conocen, opinan y tienen capacidad de decisión en el proyecto migratorio y, por ende, se consolidan fehacientemente como actores y actrices protagonistas durante el proceso de aculturación en el lugar de destino (V.G. Traducción y el conocimiento y manejo de la cultura local).

Según Suter et al.⁴⁹, en los estudios sobre las familias transnacionales los niños, niñas, adolescentes y jóvenes suelen ser considerados “dependientes”, lo que invisibiliza su labor de cuidado en los países de destino y de origen y en terceros países. En este contexto, es fundamental potenciar la concienciación social sobre el rol crucial de los y las jóvenes para dar cobertura a las necesidades en los regímenes de atención, bienestar y migración en contextos transnacionales. Habitualmente las personas jóvenes participan activamente en los cuidados familiares, lo que frecuentemente se vincula con la insuficiencia de recursos formales de cuidado y con la ausencia de un padre/madre o pariente que, normalmente, se esperaría que proporcionara dichos cuidados. En ocasiones, las necesidades de cuidado se vuelven demasiado exigentes para los y las jóvenes y dan lugar a conflictos intergeneracionales que afectan negativamente su bienestar.

En palabras de Tenesaca Guzmán y Gil Gesto⁵⁰, frecuentemente, las hijas mayores, menores de edad, en familias nucleares son proveedoras de cuidados. De esta manera, las hijas mayores adolescentes tienen una función relevante en las dinámicas de las familias transnacionales al asumir el rol de los padres y, especialmente, de las madres. Este proceso de adultez precoz de las mujeres jóvenes conlleva un conjunto de sentimientos de inseguridad cuando se trata de cuidar a menores o administrar los recursos económicos. En este contexto, se aprecia una reconfiguración de los roles en estas familias, en las que las labores del cuidado se focalizan en las familias nucleares y son transferidas cada vez

⁴⁹ Suter, B., Evans, R., Giralt, R. M. y Mozetič, K., “Young People’s Caring Practices...”, op. cit.

⁵⁰ Tenesaca Guzmán, G. y Gil Gesto, I., “Familias transnacionales y desigualdad de género en contextos de circularidad migratoria en la parroquia Victoria del Portete, Azuay, Ecuador”, *Maskana*, vol. 14, núm. 2, 2023, págs. 39-47.

más a hijas mayores, incluso adolescentes. El agotamiento físico, mental y emocional vinculado a la sobrecarga de tareas y a los roles asumidos alteran su ciclo vital, anticipando la asunción de responsabilidades adultas. Esto hace que, habitualmente, estas deban renunciar a su propio proyecto vital, dado que sus procesos de formación y entretenimiento se ven afectados. Sin embargo, generalmente no sucede lo mismo con sus hermanos o hermanas menores.

A nivel internacional el “presentismo” de los padres y, especialmente, de las madres en el mismo lugar que los hijos e hijas, desde una perspectiva eminentemente adultista, está notablemente arraigado en el discurso mediático sobre la buena crianza⁵¹. Shaw⁵², en un estudio sobre jóvenes filipinos cuyos padres se mudaron a Canadá para trabajar, observó que el tiempo prolongado que estos pasan lejos de sus madres fortalece sus vínculos sociales con otros cuidadores, amigos y confidentes. En este sentido, con frecuencia estos lazos se rompieron de manera notablemente dolorosa al emigrar, por lo que, paradójicamente, la “reunificación familiar” conllevó nuevas separaciones. De esta forma, estos jóvenes llevaron a cabo maneras duales de trabajo relacional al fomentar el vínculo con sus madres y, a la vez, mantener (o lamentar) las conexiones con seres queridos, ahora, distanciados. El análisis de cómo niños, niñas, adolescentes y jóvenes lamentan no solo no haber pasado suficiente tiempo con sus madres, sino también el quebranto de otras relaciones tras la reunificación familiar, conlleva implicaciones para las políticas sociales y la intervención sociofamiliar (V.G. Cómo jóvenes migrantes forjan amistades tras la inmigración que podrían ayudarles a encontrar personas y oportunidades que les permitan mantener sus amistades existentes y, al mismo tiempo, fomentar nuevas; cómo experimentan la educación en el país de la reunificación familiar).

III. MÉTODO

1. Metodología y diseño de la investigación

Este estudio se fundamenta en un método cualitativo de corte fenomenológico para analizar las representaciones en los medios audiovisuales especializados de las dinámicas

⁵¹ König, A., Schwitteck, J. y Jendrzey, K., “Good childhood”: children’s perception...”, op. cit.

⁵² Shaw, J. E., “Beyond family: Separation and reunification for young people...”, op. cit.

de las familias transnacionales. Particularmente, sobre la infancia, juventud y maternidad transnacional, sobre la conciliación familiar y laboral y sobre la corresponsabilidad en estas familias. Por medio de este acercamiento se pretende describir y comprender los discursos mediáticos en torno a las dinámicas de estas familias a la luz de las consideraciones derivadas de una profunda revisión teórica del objeto de estudio.

Concretamente, se ha desarrollado un análisis temático de contenido de materiales audiovisuales especializados, que posibilita la identificación de líneas argumentales comunes en la descripción del conjunto de elementos previamente señalados vinculados a las dinámicas de la familia transnacional. El fin fue identificar los bloques temáticos preponderantes en medios de comunicación especializados (en acceso abierto para todas las personas a través de la plataforma YouTube). Los bloques temáticos ayudan a abordar la cuestión de qué define y explica la realidad de estas familias⁵³.

Lejos de ser una cuestión anodina, la elección de materiales a disposición de todas las personas posee una doble función: a) Desde la perspectiva de la sensibilización y la concienciación social del conjunto de la Ciudadanía, analizar la información a la que tienen acceso en torno a las familias transnacionales; y b) Explorar el contenido al que pueden acceder tanto los propios miembros de familias transnacionales sobre sus dinámicas familiares como los/as profesionales de la intervención social (V.G. Trabajadores/as sociales). Dicho esto, de manera transversal, se pretende analizar los contenidos, y discursos, de los materiales audiovisuales especializados seleccionados a la luz de la literatura académica sobre las familias transnacionales. De la misma forma, se llevó a cabo un proceso de revisión durante el procedimiento investigativo en el que se verificó el diseño, la planificación y los códigos y temas emergentes para aseverar la consistencia del análisis. Esta manera de proceder tuvo el fin de potenciar la fiabilidad y validez de los resultados y, de manera general, la transferencia de conocimientos.

2. Materiales y análisis de datos

⁵³ Domínguez de la Rosa, L. y Montalbán Peregrín, F.M., “Exploring kinship and the desire to be parents in Spanish same-sex couples”, *Sexualities*, 2022, págs. 1-17.

El estudio comprendió materiales audiovisuales especializados publicados en acceso abierto en la plataforma Youtube entre 2015 y 2024. Este material se localizó y se seleccionó mediante búsquedas específicas en dicha plataforma virtual. La búsqueda en Youtube trató de incluir los términos más comunes en español vinculados a esta tipología familiar (V.G. Familias transnacionales, familias trasnacionales, familia trasnacional, familia transnacional, crianza transnacional, crianza trasnacional). Tras la revisión de los resultados que arrojaron el conjunto de búsquedas, se seleccionaron los materiales audiovisuales especializados en base a los respectivos criterios de inclusión establecidos. Concretamente, en relación con la selección del corpus, se implementó un muestreo intencional⁵⁴, que dio prioridad a fuentes especializadas con trascendencia en el ámbito de los contextos migratorios y los Derechos Humanos. Cabe señalar que un elevado número de materiales incluían la opinión de especialistas (V.G. Investigadores/as) a modo de informantes clave sobre aspectos vinculados a las dinámicas y vivencias de las familias transnacionales. Los criterios de selección de los materiales audiovisuales recogen características de homogeneidad (tema general común), pero, también, contenido heterogéneo (diversidad en cuanto al contenido abordado en cada producción audiovisual). Particularmente, los criterios de inclusión empleados para la selección de los materiales fueron:

- Que se encontraran disponibles en la plataforma virtual Youtube en acceso abierto.
- Que fueran fuentes rigurosas y especializadas para evitar el sensacionalismo o la desinformación.
- Que la lengua empleada en los materiales audiovisuales (en el audio) fuera el español.
- Que el contenido de los materiales audiovisuales fuera actual y aplicable a la intervención social contemporánea con estas familias.
- Que el contenido de los mismos, cuanto menos parcialmente, estuviera vinculado a la familia transnacional y/o a cuestiones propias de su proceso

⁵⁴ Patton, M. Q., *Qualitative research & evaluation methods* (3ed.), Sage publications, inc., Thousand Oaks, 2002, págs. 1-588.

migratorio.

Por ende, los criterios de exclusión como el no cumplimiento de los requisitos anteriores: que su acceso estuviera restringido a algún sector de la Ciudadanía (con acceso a Internet); que se constituyeran fuentes poco fiables; que el idioma usado en el audio fuera distinto del español; que estuvieran obsoletos y que el contenido de los mismos se entendiera no pertinente en base al objeto de estudio de la investigación (atendiendo también a su posterior función de transferencia de conocimientos). En términos generales, se trató de seleccionar y analizar contenidos que estuvieran especialmente vinculados al enfoque de la maternidad transnacional en detrimento de otras casuísticas (V.G Menores no acompañados) o fases migratorias (V.G. Tránsito migratorio). De la misma forma, se hizo especial hincapié en los cuidados desde sus diferentes aristas. Además, se buscó que los contenidos seleccionados y analizados no abordaran situaciones especialmente concretas y contextualizadas (V.G. Datos estadísticos de territorios geográficos específicos) con el fin de que estos fueran próximos y aplicables a muchas personas, diversos ámbitos geopolíticos y, en definitiva, a la propia intervención social con estas familias en sentido amplio.

Finalmente, se incluyeron 12 vídeos que abordaban las dinámicas de las familias transnacionales, la infancia y juventud transnacional, la maternidad transnacional, la conciliación familiar y laboral de sus miembros y la corresponsabilidad desde diferentes perspectivas (cuadro 1). En su conjunto, respaldando la diversidad de enfoques y el acceso a diferentes narrativas en el discurso mediático especializado. En la línea del propio diseño de investigación (incluyendo el marco teórico), y atendiendo a los criterios de inclusión de los materiales seleccionados (audio en español), se debe subrayar que la mayoría de los contenidos estaban vinculados o eran pertinentes de manera directa, o indirectamente, para las personas latinoamericanas transnacionales.

Cuadro 1: Descripción de los materiales audiovisuales seleccionados

Título/Autoría	Duración	Enlace	Fecha de Publicación	Descripción/observaciones
1. Familias transnacionales en México y Estados Unidos con Gail Mummert/El Colegio de México A.C. (91,8 K suscriptores)	23 minutos y 50 segundos	https://www.youtube.com/watch?v=NEcTi96eZc0	14 de junio de 2017	Producción: Programa de Educación Digital/Colmex Digital. Está compuesto de diferentes capítulos: inicio, acercamiento longitudinal, vulnerabilidad, violencia, estigmatización, talleres, consulados, club de la tercera edad, taller del manejo del estrés y casos de éxito. -Contexto principal: México-
2. Conversatorio Familias transnacionales del mundo/CICDE UNED (1,27 K suscriptores)	2 horas, 2 minutos y 59 segundos	https://www.youtube.com/watch?v=6AlFaZQLt-0	Emitido en directo el 28 de septiembre de 2022	Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo (CICDE). Exponen las autoras del libro Familias transnacionales del mundo. -Contexto principal: Costa Rica-
3. ¿Quiénes son las Familias Transnacionales?/Universidad Simón	1 hora, 2 minutos y 24 segundos	https://www.youtube.com/watch?v=PHTw2cepHYE	Emitido en directo el 17 de marzo de 2021	Programa Unisimón al aire: un espacio para la cultura, la academia y la actualidad. Tiene el propósito de difundir y promover el conocimiento generado por la comunidad

Título/Autoría	Duración	Enlace	Fecha de Publicación	Descripción/observaciones
Bolívar Cúcuta (3,22 K suscriptores)				universitaria y conocer las voces de las personas protagonistas. Participan dos investigadoras senior de Minciencias adscritas al Grupo de Investigación Altos Estudios de Frontera (ALEF) de la Unisimón Cúcuta. -Contexto principal: Colombia-
4. Webinar-Procesos migratorios y familias transnacionales/Sección Nacional del Ecuador del Instituto Panamericano de Geografía e Historia - IPGH- (2,58 K suscriptores)	1 hora y 34 segundos	https://www.youtube.com/watch?v=syD798vVwmk	22 de junio de 2021	Segundo webinar del Ciclo sobre migración en modalidad de coloquio. Se describen y analizan los procesos de transición y cambios en las familias en contextos de migración internacional desde 1990, principalmente por el reajuste de las políticas migratorias en los países de destino y las crisis económicas en origen. -Contexto principal: Ecuador-
5. Familias transnacionales/El Colegio	7 minutos y 17 segundos	https://www.youtube.com/watch?v=syD798vVwmk	7 de agosto de 2015	En el marco del proyecto “Producción Audiovisual y visibilidad de temas

Título/Autoría	Duración	Enlace	Fecha de Publicación	Descripción/observaciones
de Michoacán (7,25 K suscriptores)		atch?v=AHkXyJmNgnQ		migratorios” del Observatorio Regional de las Migraciones de “El Colegio de Michoacán”, se presenta el quinto proyecto titulado “Familias transnacionales”. Producto de la investigación de la Dra. Gail Mummert Fulmer, profesora investigadora del Centro de Estudios Antropológicos. Muestra un panorama de la conformación de familias transnacionales en el mundo y de cómo estas familias reestructuran sus vidas y actividades productivas y reproductivas en más de un Estado nación. Las familias transnacionales requieren de apoyos gubernamentales, no gubernamentales y académicos para que puedan “vivir sanamente la separación familiar”. -Contexto principal: México-

Título/Autoría	Duración	Enlace	Fecha de Publicación	Descripción/observaciones
6. ¿Ahora hacia dónde? Familias Transnacionales/Instituto para las Mujeres en la Migración, AC (326 suscriptores)	3 minutos y 40 segundos	https://www.youtube.com/watch?v=syhiborv1V0	26 de septiembre de 2016	Describe los retos que enfrentan las familias transnacionales entre México y EUA. Explora la forma en que las dependencias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, entre estos dos países, pueden mejorar su colaboración para ayudar a las familias transnacionales que seguirán viviendo en ambos lados de las fronteras a pesar de las políticas migratorias. -Contexto principal: México-
7. El cuidado transnacional; entre precariedades y ausencias de políticas/Escuela Nacional de Trabajo Social ENTS UNAM (17,3 K suscriptores)	1 hora 57 minutos y 41 segundos	https://www.youtube.com/watch?v=icvQ0-F6f6w	19 de marzo de 2024	Profesora Investigadora, Universidad Autónoma del Estado de México -Contexto principal: México-

Título/Autoría	Duración	Enlace	Fecha de Publicación	Descripción/observaciones
8. Familias esparcidas en el mundo. Migración y dinámica familiar/ALA Población, Asociación Latinoamericana de Población (353 suscriptores)	1 hora, 30 minutos y 40 segundos	https://www.youtube.com/watch?v=rX3u_uPkfjY	10 de diciembre de 2020	-Contexto principal: América Latina y el Caribe-
9. Feminismos y Migraciones -25 de octubre- Sesión de tarde/Universidad de Huelva (2,13 K suscriptores)	4 horas, 23 minutos y 12 segundos	https://www.youtube.com/watch?v=YWaa_tLAijk	Emitido en directo el 25 de octubre de 2022	II SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTUDIOS FEMINISTAS Y DESARROLLO: MIGRACIONES Y FEMINISMOS 15:30 - 16:00. Conferencia: “Transgresoras y creativas. Una reflexión sobre los contextos migratorios transnacionales”, investigadora del CONICET- Instituto de Investigaciones de Estudios de Género (IIEGE) 17:00 - 18:30. Mesa 2: “¿Por

Título/Autoría	Duración	Enlace	Fecha de Publicación	Descripción/observaciones
				qué hablar de cuerpos y cuidados en el contexto de las migraciones transnacionales?" -Contexto principal: España-
10. Carewell: Immigration and Transnational Care/ Carewell: Inmigración y Cuidados Transnacionales/ ESOMI_The Societies in Movement Team (6 suscriptores)	26 minutos y 24 segundos	https://www.youtube.com/watch?v=rDztDo_bhk	15 de diciembre de 2024	-Carewell: Inmigración y Cuidados Transnacionales- El proyecto de investigación Transnational Families in Europe ha investigado las relaciones entre el cuidado, las desigualdades y el bienestar en diferentes generaciones de familias transnacionales en Reino Unido, España, Francia y Suecia. Este proyecto comparativo e intergeneracional utilizó una metodología etnográfica multisituada y métodos visuales (fotovoz), combinada con la investigación-acción participativa, para coproducir la investigación junto con familias transnacionales,

Título/Autoría	Duración	Enlace	Fecha de Publicación	Descripción/observaciones
				organizaciones del tercer sector, partes interesadas e investigadores/as comunitarios/as. Un/a investigador/a comunitario/a es una persona de origen migrante que lleva a cabo investigación participativa dentro de una comunidad, trabajando directamente con sus miembros para identificar problemas, recopilar datos y proponer soluciones. Los resultados ofrecen perspectivas únicas sobre cómo se negocian las prácticas de cuidado familiar entre y dentro de diferentes generaciones de familias transnacionales en Europa, teniendo en cuenta también sus vínculos familiares en los países de origen. -Contexto principal: España-

Título/Autoría	Duración	Enlace	Fecha de Publicación	Descripción/observaciones
11. Seminario Internacional: Redes Transnacionales y Migración Día 1 - Parte 1/2/Instituto Nacional de Migración (493 suscriptores)	1 hora, 20 minutos y 36 segundos	https://www.youtube.com/watch?v=zHA88MFNgGE	6 de diciembre de 2023	Seminario Internacional: Redes Transnacionales y Migración. Evento de tres días organizado por el Instituto Nacional de Migración (INM RD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través del Proyecto Lazos, el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). -Contexto principal: República Dominicana-
12. Seminario Cadena Global de cuidados: ¿Globalización invisible de la injusticia? Fundación Mujeres (1,76 K suscriptores)	1 hora, 32 minutos y 48 segundos	https://www.youtube.com/watch?v=sHz-8B-cLaU	18 de mayo de 2020	Analiza uno de los temas que ha ocupado gran parte de los esfuerzos feministas pre-COVID: los cuidados, como base invisible del capitalismo heteropatriarcal; y las cadenas globales de cuidados como su expresión global y profundización de su carácter (neo) colonial. -Contexto principal: España-

Fuente: Elaboración propia.

Se llevó a cabo un análisis temático de contenido^{55,56} de la selección de los materiales audiovisuales especializados publicados en la plataforma YouTube. De esta forma, se identificaron los bloques temáticos preeminentes en torno a las dinámicas transnacionales en medios de comunicación. Para identificar patrones comunes en los datos, y con el propósito de estructurar la información recopilada, se desarrolló un análisis temático textual de las transcripciones de los medios audiovisuales especializados. Nuestra investigación se centra en el contenido semántico frente a los elementos paralingüísticos. En este contexto, el análisis emplea las transcripciones de los materiales audiovisuales como textos dentro de un escenario social determinado.

Este análisis temático, de acuerdo con los objetivos de investigación definidos inicialmente, permitió construir las categorías emergentes, reconocer patrones discursivos recurrentes, clasificarlos en bloques temáticos y, por ende, posibilitó una comprensión profunda de los temas propuestos^{57,58,59}. En este sentido, los temas, o “bloques temáticos”, son patrones comunes que se derivan de la transcripción literal de los materiales en relación con los objetivos del estudio que se emplearon para describir y explicar la propia realidad del hecho estudiado⁶⁰. De cara a la gestión y codificación de los datos, se empleó el programa informático Atlas.ti (V.25), favoreciendo una organización estructurada del material audiovisual analizado. Este proceso conllevó diferentes etapas: a) Una primera lectura exploratoria para la familiarización con los datos, b) Codificación inicial basada en unidades de significado y c) Identificación de los principales temas emergentes. El análisis de los datos se constituyó un proceso iterativo de codificación y agrupación

⁵⁵ Millán-Franco, M. y Domínguez de la Rosa, L., “La revisión bibliográfica sistemática y la investigación cualitativa: Manual para las ciencias sociales (Parte 1/2)”, en AA.VV. (Escobar Fuentes, S. y Montalbán Peregrín, F. M. Dirs.), *La práctica de la metodología cualitativa*, Dykinson, Madrid, 2024, págs. 45-54.

⁵⁶ Millán-Franco, M. y Domínguez de la Rosa, L., “La revisión bibliográfica sistemática y la investigación cualitativa: Manual para las ciencias sociales (Parte 2/2)”, en AA.VV. (Escobar Fuentes, S. y Montalbán Peregrín, F. M. Dirs.), *La práctica de la metodología cualitativa*, Dykinson, Madrid, 2024, págs. 55-73.

⁵⁷ Arbeláez Gómez, M. C. y Onrubia Goñi, J., “Análisis bibliométrico y de contenido. Dos metodologías complementarias para el análisis de la revista colombiana Educación y Cultura”, *Revista de Investigaciones UCM*, vol. 14, núm. 23, 2014, págs. 14-31.

⁵⁸ Braun, V. y Clarke, V., “Using thematic analysis in psychology”, *Qualitative Research in Psychology*, vol. 3, núm. 2, 2006, págs. 77-101.

⁵⁹ Díaz Herrera, C., “Investigación cualitativa y análisis de contenido temático. Orientación intelectual de revista Universum”, *Revista General de Información y Documentación*, vol. 28, núm. 1, 2018, págs. 119-142.

⁶⁰ Domínguez de la Rosa, L. y Montalbán Peregrín, F. M., “The social construction of homoparentality: Academia, media, and expert discourse”, *Anales de Psicología*, vol. 33, núm. 1, 2017, págs. 82-92.

temática, que como producto final arrojó varias categorías que posibilitan una comprensión profunda del fenómeno. Concretamente, se profundizó en la identificación de patrones recurrentes relacionados con las dinámicas de las familias transnacionales, la infancia y la juventud transnacional, la maternidad transnacional, la conciliación familiar y laboral y la corresponsabilidad en estas familias. Se identificaron códigos preliminares vinculados con estas temáticas. Durante este proceso, estos códigos fueron refinados y organizados en temas más amplios empleando Atlas.ti para visualizar las conexiones entre los códigos y sus respectivos bloques temáticos. Esto arrojó como resultado 16 categorías discursivas y 4 bloques temáticos.

En resumen, en sentido amplio, el procedimiento de análisis de datos se constituyó en 5 etapas:

1. -Recopilación de datos y preparación del material para el análisis-. Esta fase incluyó tanto la búsqueda y selección de los materiales audiovisuales especializados como el proceso de obtención, preparación e integración de las transcripciones literales de los materiales audiovisuales en el *software* Atlas.ti.

2. -Familiarización con el material a través de lecturas sucesivas, confrontación de mensajes y seguimiento de las principales líneas argumentales (citas)-. Esta etapa englobó la identificación de las líneas argumentales que formaban parte de los temas generales. Para definir estas líneas, que se utilizan en los textos para responder a la pregunta “¿qué?”, se tuvo en cuenta los objetivos de investigación formulados y, por ende, la revisión teórica previa para definir el objeto de estudio⁶¹.

3. -Organización de la información en categorías de significado similar para codificar los datos-. Esto se consiguió estableciendo vínculos entre las líneas argumentales y las categorías de significado similar más empleadas en los materiales audiovisuales especializados para representar la realidad de las familias transnacionales.

4. -Búsqueda de temas mediante la detección de patrones en las categorías codificadas-. Se examinaron las categorías codificadas para identificar patrones comunes que

⁶¹ Braun, V. y Clarke, V., “Thematic analysis”, en AA.VV. (Cooper, H., Camic, P. M., Long, D. L., Panter, A. T., Rindskopf, D. y Sher, K. J. Eds.), *APA handbook of research methods in psychology, Vol. 2. Research designs: Quantitative, qualitative, neuropsychological, and biological*, American Psychological Association, Washington, DC., 2012, págs. 57-71.

posibilitaran la construcción de los temas. Durante esta etapa se utilizó el programa informático Atlas.ti (V.25) y se usaron diversas técnicas en el proceso de revisión (V.G. Búsqueda de palabras en contexto, búsqueda de coherencia, identificación y clasificación de temas). El proceso se dividió en dos fases no secuenciales diferentes: a) nivel textual y b) nivel conceptual. En la primera fase (nivel textual), el programa se empleó para facilitar la identificación de líneas argumentales (citas) durante la construcción del código. En la segunda fase (análisis conceptual), se utilizó para facilitar el establecimiento de relaciones entre códigos e identificar bloques temáticos⁶². En este sentido, se usó el *software* para comprobar y confirmar las relaciones propuestas previamente por el equipo de investigación.

5. -Se elaboró un informe consensuado por las personas investigadoras-, que explicó los temas comunes que ayudan a describir las dinámicas y la vida cotidiana de las familias transnacionales.

IV. RESULTADOS

Se detectaron cuatro bloques temáticos principales que contribuyen a describir, y construir, conjuntamente qué se entiende por familia transnacional y qué factores intervienen en la vivencia de la infancia, juventud y maternidad transnacional con especial atención a la distribución del cuidado desde el enfoque de género y la interseccionalidad. Además, al unísono, favorece el análisis de las representaciones de la familia transnacional, y sus dinámicas vinculadas, en medios audiovisuales especializados. Los cuatro bloques temáticos identificados se definieron en los siguientes términos: Bloque 1 “Familias transnacionales: una conceptualización compleja”, Bloque 2 “Infancias y juventudes transnacionales: grandes desconocidas”, Bloque 3 “La distribución del cuidado en las familias transnacionales: una organización familiar multifacética” y Bloque 4 “La vivencia de la maternidad transnacional”. En el análisis de detección de regularidades en torno al conjunto de bloques temáticos destacaron las siguientes estrategias discursivas: las implicaciones de la temporalidad y de la distancia física, el desconocimiento y el estigma social en torno a esta tipología familiar, las cuestiones de

⁶² Domínguez de la Rosa, L. y Montalbán Peregrín, F. M., “The social construction of homoparentality: Academia, media, and expert discourse”, *Anales de Psicología*, vol. 33, núm. 1, 2017, págs. 82-92.

género, la importancia del vínculo afectivo, la aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) y la necesidad del enfoque interseccional.

Los patrones detectados en el proceso de análisis del material audiovisual se codificaron en diversas categorías (V.G. Acotación del término “familia transnacional”, circularidad del cuidado: reasignación de roles, estigma social de la madre transnacional) y se organizaron estas categorías en cuatro temas principales (Bloques temáticos). Estas categorías discursivas identificadas, en cierta forma, revelan opciones novedosas y maneras de construir y comprender esta tipología familiar. Estas opciones, principalmente, tratan de profundizar en la comprensión de sus dinámicas y, por ende, suponen una contribución en clave de transferencia de conocimientos a la intervención sociocomunitaria con estas familias. De esta manera, buscamos materializar la puesta en práctica de cada uno de estos bloques temáticos, la preeminencia y el anudamiento que se origina entre los mismos, además de los efectos que producen en la propia descripción del hecho estudiado. El cuadro 2 ilustra los temas comunes y las categorías codificadas generadas tras el análisis del material audiovisual especializado seleccionado. Dicho esto, a continuación clarificamos cada tema con evidencias y describimos algunos de los vínculos entre las categorías que construyen el hecho estudiado.

Cuadro 2: Bloques temáticos emergentes del proceso investigativo

Familias transnacionales: una conceptualización compleja	Infancias y juventudes transnacionales: grandes desconocidas	La distribución del cuidado en las familias transnacionales: una organización familiar multifacética	La “vivencia” de la maternidad transnacional
Acotación del término “familia transnacional”	La construcción de las relaciones y los vínculos familiares	El rol de las mujeres en la dinámica familiar: enfoque de género	Estigma social de la madre transnacional

Familias transnacionales: una conceptualización compleja	Infancias y juventudes transnacionales: grandes desconocidas	La distribución del cuidado en las familias transnacionales: una organización familiar multifacética	La “vivencia” de la maternidad transnacional
La cuestión de la “temporalidad” en esta tipología familiar	Riesgos vinculados a la infancia y juventud transnacional	Implicación de las personas jóvenes en las tareas del cuidado familiar	○Sentimientos ambivalentes
La vulnerabilidad en las familias transnacionales	Potencialidades de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes transnacionales	Circularidad del cuidado: reasignación de roles	Prácticas performativas para el sostenimiento de la vida fuera del hogar
Importancia de los medios de comunicación especializados en el conocimiento, y desmitificación, por parte de la Ciudadanía de las dinámicas familiares transnacionales	Intervención social con niños, niñas, adolescentes y jóvenes en contextos transnacionales	Conciliación familiar y laboral y corresponsabilidad en los hogares transnacionales	
		Políticas migratorias y apoyo	

Familias transnacionales: una conceptualización compleja	Infancias y juventudes transnacionales: grandes desconocidas	La distribución del cuidado en las familias transnacionales: una organización familiar multifacética	La “vivencia” de la maternidad transnacional
		formal de estas familias	

Fuente: Elaboración propia.

Bloque temático 1: Familias transnacionales: una conceptualización compleja

Este bloque temático constituye el núcleo de los materiales audiovisuales especializados seleccionados. Comprende un conjunto de categorías que indican que diversos elementos influyen en la conceptualización y caracterización de la familia transnacional. Entre estos componentes destacan: la acotación del término, la cuestión de la “temporalidad”, la vulnerabilidad en estas familias y la función social de los medios de comunicación de masas como garantes de la educación integral de la Ciudadanía.

En general, estos materiales, a modo contextualizador, incorporan contenidos vinculados a la aproximación conceptual de la familia transnacional. En estas propuestas conceptuales, especialmente, se hacen patentes estrategias discursivas recurrentes en el hecho objeto de estudio como la distancia física y la temporalidad, el vínculo afectivo, el desconocimiento y el estigma social. Además, en ocasiones, reflejan tanto la propia diversidad existente dentro esta tipología familiar como las implicaciones de la organización de sus cuidados que demandan una visión global, intergeneracional e interseccional:

“¿Qué es una familia transnacional? Bueno, básicamente se compone de un grupo familiar y se encuentra distanciado geográficamente por grandes distancias ahora, a veces, más pequeñas pero constituye y construye relaciones de familiaridad, es decir,

preserva un vínculo y esto lo hace de distintos modos (...). El prisma en la familia transnacional nos permite aproximarnos, ¿no?, a esta noción de hacer familia desde una mirada mucho más holística que incluye a todos los actores que incluye no solo a los migrantes sino todos los miembros de la familia que en ese espacio multilocal forman parte, ¿no?, de esa familiaridad y de esa pertenencia y eso exige, también, por supuesto, incorporar perspectiva de género un abordaje intergeneracional y abordar esas múltiples desigualdades que mencionaba... que se entrelazan desde una mirada también interseccional” (Material 2, 2022).

“Nosotros podemos reconocer varios tipos de familias transnacionales... hay 3 tipos más o menos de las, de las familias transnacionales, de las familias de colombianos que emigraron si uno revisa la mayor parte de literatura que encuentra en estas familias transnacionales” (Material 3, 2021).

“Una familia transnacional es una familia que funciona como tal, que se organiza económicamente, que organiza los cuidados como cualquier otra familia, pero que vive entre dos o más países” (Material 10, 2024).

Este esfuerzo de contextualización terminológica de la “familia transnacional” se imbrica con otra de las categorías discursivas identificadas e incluidas en este bloque temático. Concretamente, la importancia de los medios de comunicación especializados en el conocimiento, y desmitificación, por parte de la Ciudadanía de las dinámicas familiares transnacionales. A través de una mirada holística del fenómeno objeto estudio, se puede observar como esta necesidad de contextualización terminológica (ya sea por la complejidad del concepto, la diversidad existente dentro de esta tipología familiar o por el desconocimiento social generalizado en torno a sus implicaciones y particularidades) se anuda, en especial, con la categoría discursiva “Estigma social de la madre transnacional”; inserta en el bloque temático denominado la “vivencia” de la maternidad transnacional. De la misma forma, la propia explicitación en torno a la organización de los cuidados como cualquier otra familia, con la “excepción” de que sus miembros viven territorialmente separados, se engarza tangencialmente con las categorías discursivas del bloque temático denominado “La distribución del cuidado en las familias transnacionales: una organización familiar multifacética” (V.G. Enfoque de género, circularidad del cuidado, conciliación y corresponsabilidad). En este contexto, se evidencia la

interpelación a la necesidad de que la Ciudadanía, en su conjunto, reconozca la diversidad familiar actual y “desmitifique” a la familia nuclear heteronormativa como única opción legítima:

“Nuestro tema del día que es familias transnacionales, hoy vamos a hablar de este tema de gran interés que para algunos seguramente es la primera vez que escuchan este término transnacional, para otros ya hace parte de nuestras acciones cotidianas pero es precisamente el programa ‘Unisimón al aire’ un espacio propicio para educar, formar y fomentar todos estos temas de gran interés” (Material 3, 2021).

“La sociedad civil juega un papel importante en acompañar a familias durante su experiencia de separación e integración” (Material 6, 2016).

“Yo realicé una investigación-acción podríamos llamarlo así porque de estos largos años de seguimiento y acompañamiento de familias transnacionales entrevistándolos tanto en México como en Estados Unidos o Canadá. Me di cuenta que de esta estigmatización y me di cuenta que hacía falta también ofrecerles apoyos. Y uno dando a conocer que su forma familiar es una entre muchas son un gran abanico que podemos encontrar en México. En donde no hay que pensar que es peor o mejor que... que la familia nuclear o que la familia multigeneracional o este... el padre soltero etcétera, sino es una gama que existe y que hay que reconocer no sólo... no idealizar a una sola forma familiar” (Material 1, 2017).

La alusión a la cuestión de la “temporalidad” en estas familias constituye otro aspecto de interés a la hora de profundizar en la contextualización de las mismas, que se concatena con la categoría discursiva en torno a la vulnerabilidad en las familias transnacionales y, en términos generales, con la estrategia discursiva recurrente “distancia física”. En este sentido, existe el imaginario colectivo de que la separación familiar va a ser momentánea, y siempre es totalmente negativa, cuando la realidad evidencia que en todos los casos no es exactamente así (V.G. Oportunidades de progreso familiar en términos de calidad de vida de sus miembros). Dicho esto, los contenidos de los materiales seleccionados reflejan que la familia transnacional constituye una población vulnerada con especiales implicaciones para los niños, niñas y jóvenes, las mujeres y las personas mayores (V.G.

Cargas y tensiones del cuidado familiar) y, además, particularmente sensible a las incidencias globales (V.G. Cierre de fronteras derivadas de la pandemia de Covid-19):

“Las circunstancias los han llevado a tomar esa decisión que generalmente es desgarradora de separarse, temporalmente, aunque estas separaciones a veces se vuelven indefinidas sobre todo cuando las personas no cuentan con documentos migratorios. Y, entonces, tenemos una situación de cotidianidad donde hay el concepto de sacrificio mucha fluidez y muchísima incertidumbre (...). La temporalidad de ahí a veces la separación familiar no se piensa como algo que va a durar mucho pero justo tu trabajo ha mostrado un acercamiento longitudinal desde la etnografía (entrevistadora) (...). Llevo ya 11 años estudiando a familias transnacionales y podemos decir con claridad que si constituyen una población vulnerada ¿por qué? Porque viven en situación en donde por ejemplo hay... he identificado tres grupos, en particular, los jóvenes y niños que muchas veces viven separados de sus de mamá o mamá y papá o las personas de la tercera edad vienen siendo en generalmente los abuelos de estos jóvenes muchos de ellos son los cuidadores alternativos de sus nietos y el tercer grupo vulnerado serían las mujeres solas” (Material 1, 2017).

“Concebimos el retorno como una parte una etapa más el proceso general de movilidad del proceso migratorio que no representa para nada... un final, ¿no?, de ese periodo de migración. Puede ser un retorno temporal evidente puede ser voluntario, forzado, no es una dicotomía en realidad es un continuum como bien sabemos puede ser definitivo o simplemente la antesala de una nueva migración de una re-emigración o de un patrón de movilidad que pueda finalmente establecerse o asentarse como circular (...). Definitivamente hay grandes repercusiones a raíz de la pandemia hubo momentos claro con... con el cierre de la frontera donde se... se... cómo se dice se frenó muchos proyectos migratorios incluyendo proyectos de reunificación familiar... Eso fue una consecuencia” (Material 2, 2022).

Bloque temático 2: Infancias y juventudes transnacionales: grandes desconocidas

En segunda instancia, la propia denominación del bloque temático emanado “Infancias y juventudes transnacionales: grandes desconocidas” subraya las características de este

tema común en dicho fenómeno social. Se han agrupado cuatro códigos que de manera imbricada arrojan luz en torno a las representaciones sociales y las características, y dinámicas, de estos miembros familiares transnacionales. Concretamente, la construcción de las relaciones y los vínculos familiares, riesgos vinculados a la infancia y juventud transnacional, potencialidades de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes transnacionales e intervención social con niños, niñas, adolescentes y jóvenes en contextos transnacionales. En términos generales en este bloque temático, especialmente, derivan estrategias discursivas recurrentes en el hecho estudiado como el desconocimiento y el estigma social hacia esta tipología familiar, las implicaciones del género y la distancia física, la importancia del vínculo afectivo y la aplicación de las TICs.

En los materiales audiovisuales seleccionados, en función de los objetivos de la investigación, los contenidos referentes a la categoría “La construcción de las relaciones y los vínculos familiares” fueron predominantes dentro de este bloque temático. En esta destacan las alusiones a la “construcción” de una “cotidianidad” entre la madre/padre y los hijos e hijas, a pesar de la distancia física, que se fundamenta en una interacción constante orientada tanto al apoyo (V.G. Tareas escolares) como al propio ocio (V.G. Videojuegos). Además, del análisis global de esta interacción se desprende la importancia que adquieren las tecnologías de la información y la comunicación para posibilitar el sostenimiento de dicha “cotidianidad”, la relevancia de las denominadas “remesas afectivas” (V.G. Financiación de regalo de cumpleaños) y la notable invisibilidad social existente en torno a la “agencia” de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes transnacionales. Como señalan Pavez Soto y Sepúlveda Kattan⁶³, la “agencia” de los niños, niñas y adolescentes en la participación social, atendiendo tanto a sus capacidades como a las propias implicaciones en su reconocimiento como sujetos de derechos, no ha sido lo suficientemente explorada.

“Se van construyendo relaciones y vínculos y marcan también experiencias de vida. De hecho en los relatos con los hijos que será reiterativo digamos esa experiencia que había antes de la migración pero también el hacer tareas que además es complejo también hacer tareas en la... en la... en la distancia, pero que no es imposible y que nos muestran

⁶³Pavez Soto, I. y Sepúlveda Kattan, N., “Concepto de agencia en los estudios de infancia. Una revisión teórica”, *Sociedad e Infancias*, vol. 3, 2019, págs. 193-210.

como estas madres y estos padres pues desarrollan toda una serie de estrategias. Aparece también el tema del juego en este caso son los... los videojuegos... los videojuegos así como las digamos tareas escolares constituyen una entidad conjunta donde se generan unos encuentros periódicos que generan procesos de interacción” (Material 2, 2022).

“Hay un concepto muy hermoso que aparece acá en, en las familias transnacionales, que son las remesas emocionales o remesas afectivas, porque es una remesa adicional a lo económico, es una remesa que viene a reemplazar el afecto y el detalle en un momento específico de la vida, ¿No? porque yo me vengo como con la condición de que lo que yo gane empiezo a reenviar esas remesas y esa remesa tiene un destino el mercado, los medicamentos el pago del arriendo tal vez, el pago del estudio, pero la remesa afectiva se da en un momento específico, yo sé que ya va a ser el cumpleaños de mi hijo, de mi hija, de mi mamá o ya sé que viene una fecha muy especial o sé que pasó algo importante y quiero celebrarlo entonces envío una remesa que tiene una finalidad y es cómprele un chocolate” (Material 3, 2021).

“El estudio partió de recuperar la voz de la... de los niños y las niñas pensándolos como actores activos y no solo víctimas pasivas, hay una idea de agencialidad, de recuperar sus voces y, entonces, el... el de mirar a través de estas voces eh... cómo se perciben a sus... cómo perciben a sus familias desde su experiencia y de qué manera, ¿No es cierto?, esa experiencia del viaje, de la frontera, del asentamiento en ciudades que son los tres procesos que miramos” (Material 8, 2020).

En el contexto de este bloque temático, otro aspecto de interés lo constituye el anudamiento evidenciado entre “La construcción de las relaciones y los vínculos familiares” y otras categorías. Concretamente, “Riesgos vinculados a la infancia y juventud transnacional” y “Potencialidades de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes transnacionales”. En un análisis preliminar de los contenidos identificados en torno a estas dos categorías destaca el predominio de los riesgos *versus* las potencialidades de los mismos. Esto podría entenderse como un reflejo de la notable invisibilidad social existente sobre la “agencia” de este colectivo. En lo referente a los riesgos resalta la alusión, y concretamente a las repercusiones en este grupo, a la estrategia discursiva recurrente en el hecho estudiado fundamentada en el estigma social hacia esta tipología familiar (V.G. Vivencia del estigma social por parte de descendientes de personas

deportadas, abandono del padre y/o madre). Además, explicitan las posibles contingencias vinculadas a las remesas económicas. Entre otras, ponen de relieve el potencial mal uso de estas por parte de adolescentes y jóvenes y las implicaciones de su “dependencia” en términos de vulnerabilidad alimenticia:

“Esa estigmatización la viven no sólo el individuo que fue removido de otro territorio y retornado a México, sino, también, sus familiares sus familiares que no lo acompañaron en ese trance pero sí viven el estigma dentro de la sociedad en general de: ‘ah tu papá fue deportado’, ¿No?, seguramente anduvo en malos pasos, seguramente es criminal” (Material 1, 2017).

“Hay muchos riesgos... qué pasa con los chicos que empiezan a recibir remesas, por ejemplo en los análisis que se hicieron en esta investigación se encontraba por allá un periódico precisamente del eje cafetero en la que decía niños pensionados, ¿No?, para hacer referencia como a qué bueno..., los padres se van y pareciera que se desentienden de la crianza de los hijos y a cambio les mandan una remesa y la remesa pareciera que es el chico que recibe como una especie de pensión a muy temprana edad, que no saben qué hacer con esa con esos recursos y que seguramente también los gastan de una manera que no es la adecuada ... que empiezan a consumir trago a temprana edad” (Material 3, 2021).

“Asociadas a esas situaciones de vulnerabilidad, como decía antes, por la mayor presencia de... de... de... de menores o de... o de adultos mayores, este..., por la situación de pobreza, por la inseguridad alimentaria, por la... por la dependencia de las remesas. Entre otras... entre otras variables” (Material 8, 2020).

Dicho esto, las referencias a la carencia de concientización social en torno al “protagonismo” de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (y también de las mujeres) en los fenómenos migratorios actuales puede constituirse como “bisagra” entre los anteriormente descritos “riesgos” y las potencialidades de este colectivo en el contexto transnacional. Se subraya como las implicaciones del uso de las tecnologías de la información y la comunicación, vinculadas especialmente con la agencia al respecto de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, se establece como la estrategia discursiva recurrente predominante:

“Un primer punto importante es tomar conciencia de que el fenómeno de la migración, hoy en día, es cada vez más un fenómeno infantil, un fenómeno de niños, un fenómeno de familias, un fenómeno de mujeres y por tanto tenemos que cambiar un poco la mirada a ese respecto” (Material 11, 2023).

“La agenda parentalidad-maternidad-paternidad ¿verdad? Proponen... Proponen los puntos como el rol de las tecnologías eso también lo hacen otro... la agencia de los jóvenes a través del uso de aplicaciones de... básicamente de tecnologías de la comunicación y la información mucho mayor que sus padres migrantes” (Material 2, 2022).

“Los adultos mayores que son los que se quedan, a veces no saben manejar estos medios de comunicación, entonces quedan como a merced de que si el nieto los quiere conectar, que tal vez entiende mucho más, eh, y ahí se presentan como también muchas dificultades por, por los adultos mayores” (Material 3, 2021).

En último lugar, la categoría discursiva “Intervención social con niños, niñas, adolescentes y jóvenes en contextos transnacionales”, en cierta medida, dimana de la concatenación de las tres categorías precedentes. De esta forma, en los contenidos identificados destacan las referencias a la capacidad de “agencia” de estos, la necesidad de considerarlos sujetos “activos” en las dinámicas migratorias y su vulnerabilidad. Esta última, en múltiples ocasiones, derivada de aspectos afectivos y emocionales (V.G. Sentimientos ambivalentes en torno a la distancia física con sus padres -resentimiento/gratitud-), tal y como refleja la fundamentación de la praxis profesional referida a continuación:

“Necesitamos eh... considerar como sujetos de políticas no solo a las personas que requieren asistencia, niños, personas de edad, personas con dependencia, sino también a los actores de ese binomio de... necesidad cuidado, es decir también a las personas cuidadoras” (Material 7, 2024).

“Empecé a trabajar en... con talleres para... dirigidas a estos tres grupos vulnerables que mencioné. Los jóvenes empezamos en una escuela secundaria técnica rural en donde ellos tuvieron la oportunidad a través del arte, del dibujo, del teatro, de la fotografía, del vídeo de expresar esas emociones, muchas veces encontradas, que sientan y que pueden

tener la noción de que no deberían de tener esas sensaciones encontradas; por ejemplo: un hijo que siente un resentimiento hacia sus padres que están fuera porque no están allí presente con él al mismo tiempo siente gratitud porque sabe que gracias a su sacrificio a veces hasta trabajando dos empleos” (Material 1, 2017).

“Los talleres fueron destinados para atender a tres grupos de personas en una comunidad rural de migrantes, adolescentes, mujeres solas y adultos mayores. A los menores se les capacitó en el manejo de la cámara fotográfica y de video, así como en el teatro para que pudieran expresar sanamente sus sentimientos” (Material 5, 2015).

Bloque temático 3: La distribución del cuidado en las familias transnacionales: una organización familiar multifacética

El tercer bloque temático derivado del análisis de los materiales audiovisuales seleccionados lo constituye “La distribución del cuidado en las familias transnacionales: una organización familiar multifacética”. En el se evidencian, especialmente, estrategias discursivas recurrentes en torno al hecho estudiado como las implicaciones de la distancia física y el uso de las TICs, las cuestiones en torno a la construcción social del género y de manera residual el estigma social hacia esta tipología familiar y la necesidad de aplicar un enfoque interseccional. Concretamente, este tema común se organizó en cinco categorías discursivas: “El rol de las mujeres en la dinámica familiar: enfoque de género”, “Implicación de las personas jóvenes en las tareas del cuidado familiar”, “Conciliación familiar y laboral y corresponsabilidad en los hogares transnacionales” y “Políticas migratorias y apoyo formal de estas familias”.

Desde el enfoque de género, la categoría sobre el rol de las mujeres en las dinámicas familiares constituye la piedra angular no solo de este bloque temático, sino del conjunto de temas comunes emanados durante el proceso investigativo. De esta forma, su anudamiento a nivel intrabloque es, especialmente, evidente con las categorías discursivas vinculadas a la circularidad del cuidado y a la implicación de las personas jóvenes, particularmente mujeres, en el cuidado familiar (si bien, nuevamente, las alusiones referentes al colectivo juvenil halladas fueron residuales). Además, en alguna

ocasión, integra el binomio distancia física-TICs y la necesidad de aplicar un enfoque interseccional en su estudio:

“Entonces quienes cubren esa faceta de cuidados son las mujeres. Así mismo las hijas cuando ellas este... hay un proceso de planificación familiar que es la segunda práctica que ahora vamos a ver... las hijas también son al final las que cuidan a sus hermanos y eso da paso a la siguiente práctica (...). Las mujeres en algún momento traen a sus hijos hacia Costa Rica, entonces cuando esto sucede son las hijas las que se quedan a cargo de sus hermanos mientras ella sale a trabajar. Nuevamente vemos la repetición de los cuidados representados en mujeres de la familia (...). Se identificaron prácticas de cuidado de niños cuidando niños como les digo la hija adolescente cuidando niños mientras que los hijos adolescentes también salen al espacio a trabajar (...). Los medios tecnológicos y de comunicación juegan un papel importante en el mantenimiento de estas relaciones y estos vínculos. Hay un apoyo también de redes familiares especialmente femeninas” (Material 2, 2022).

“Hablar de cuidados y hablar de, de migración implica hablar de dos procesos complejos, de dos procesos que están atravesados por las desigualdades pero, atravesados por las desigualdades porque hay múltiples intersecciones que entran en juego cuando el cuidado y las migraciones se intersectan. Las clases sociales, el territorio por el que se atraviesa el proceso migratorio, por el cual se construye y reconstruye el cuidado, por supuesto las estructuras políticas, económicas, históricas que son las que contienen estos procesos en tanto fenómenos y eh... interceptados por el género, que será la mirada central a través de la cual yo les quiero proponer que discutamos la forma en que construimos el cuidado transnacional, en que construimos el cuidado a través y en los procesos migratorios” (Material 7, 2024).

En el análisis de estos contenidos se vislumbra un aspecto de especial preeminencia como es el “protagonismo” femenino en el sostenimiento de los cuidados en el núcleo familiar en contexto migratorios. En este caso ejemplarizado en las hijas que se encargan de los hermanos mientras las madres desarrollan su actividad laboral una vez se ha producido el reencuentro entre madres e hijos. De esta manera, las implicaciones del género, y recientemente de la interseccionalidad, se erigen fundamentales a la hora de

analizar la “construcción” del cuidado transnacional y, concretamente, la circularidad del cuidado y, por ende, la reasignación de roles:

“Van a dar respuestas que van a estar atravesadas, no solo por su condición de género, no solo por el hecho de ser mujeres, sino también por la condición de parentesco que asumen en en en... esa familia la centralidad del cuidado” (Material 7, 2024).

“También jalonado por los debates sobre migración y género es la fuerte impronta, destacable, de la perspectiva de la interseccionalidad ¿No? Es cierto, este concepto que alude a la consideración simultánea de condiciones de subalternidad, además del género, como la clase, la raza, etcétera, ¿No? y que hace hincapié en estas condiciones de desigualdad; como implican accesos diferenciados a derechos y... incluyendo el derecho a vivir en familia ¿No? en cualquier formato que este se defina” (Material 8, 2020).

“¿Son un asunto de mujeres? Bueno pues sí y no. En primer lugar, también hay hombres que cuidan en origen y en destino. Entonces, en destino hay cada vez más... además hombres migrantes en el sector de cuidados ¿Qué es lo que sucede? Que la partida de los hombres, la migración de los hombres no implica grandes cambios en los arreglos del cuidado en origen (...). En segundo lugar, los hombres que se quedan en origen a cargo de cuidados se suelen quedar a cargo digamos “formalmente” verbalmente, pero en la práctica concreta los hombres no suelen constituir el núcleo en torno al cual se articulan las redes de cuidados en origen en los hogares de los cuales ha migrado... han migrado mujeres. Entonces, ni en origen asumen responsabilidades de cuidados fuertes ni cuando se emigra implica una reorganización de los cuidados” (Material 12, 2020).

En este contexto, los contenidos seleccionados en relación a dicha “Circularidad de los cuidados”, que implica tanto al origen como al destino, fueron abundantes (V.G. Transferencia de cuidados, cadenas globales de cuidados, traslación de la crisis de cuidados) e, incluso, en alguna ocasión incorporaron la estrategia discursiva recurrente que alude al estigma social hacia esta tipología familiar:

“Durante los procesos migratorios, pero también como se configuran los cuidados en los hogares migrantes que se quedan en los lugares de origen y que tienen que reordenarse, reconfigurarse y reestructurarse a partir de la salida de una o más de las personas que forman parte de ese hogar. La mirada estratégica a la que apostamos es

entonces una mirada que ubica como postulan los cuidados a las personas en el centro. Es decir nuestro análisis del proceso migratorio y nuestro análisis de las formas en que los cuidados tienen cabida en los procesos migratorios se ubican desde las personas, desde las personas que migran y desde las personas que dan y reciben cuidados en la migración, pero no solo (...). Otro concepto fundamental eh... para el estudio de, de lo que pasa durante el proceso migratorio que es la transferencia de cuidados, las cadenas globales de cuidados además ponen en confluencia a distintos hogares, que van a transferir cuidados de unos a otros, tanto en el lugar de origen como en el lugar de destino” (Material 7, 2024).

“Este proceso de... de paternidad, si se va mamá y papá se queda con el hijo y si papá no quedó muy contento porque mamá se fue entonces aparece ahí como una alienación parental, cómo me van a presentar la figura de mamá que se fue y nos abandonó” (Material 3, 2021).

“Lo de la abuela que cuida al hijo de la madre que emigró para cuidar a la hija de la madre que salió a trabajar está cansada. Entonces, hablábamos de crisis que tienen que ver con la vida misma, con el cotidiano de la vida” (Material 12, 2020).

En este orden de ideas, destacan las implicaciones de las referencias a la “traslación de la crisis de cuidados” y, concretamente, de las cadenas globales de cuidados en los mercados de trabajo. En este sentido, con frecuencia, las mujeres migrantes desempeñan trabajos del cuidado remunerados que favorecen tanto el equilibrio entre oferta y demanda en el mercado de trabajo en una sociedad concreta, como el balance de las responsabilidades de la vida laboral y familiar en las familias autóctonas. Las precarias condiciones laborales que, en términos generales, sufren las mujeres transnacionales derivadas en múltiples ocasiones de su inserción en la economía informal evidencian su vinculación ya no solo con el concepto de “trabajo docente”, sino de manera general con el último código discursivo emanado en este bloque temático “Políticas migratorias y apoyo formal de estas familias”:

“Me parece importante hablar del cuidado de las migraciones internacionales porque por lo que se ha señalado ya estos días porque estas mujeres que acaban cuidando de otros, también cuidan de sí mismas, de estos hijos que tienen a cargo y de los... y otros y

dejan al cuidado otros sus hijos... sus propios hijos al cuidado de ellos... pues te queda la familia de... de origen en el país de origen y, por ello, pues tienen que mandar remesas para, para asegurar el mantenimiento de sus hijos ¿Qué pasa en el país de del asentamiento? Y, ¿Con las leyes del país de asentamiento?”(Material 9, 2022).

“De manera global, queremos resaltar las cadenas globales de cuidado como un elemento fundamental de las redes transnacionales que tienen un destacado rol, por supuesto, en el mercado de trabajo. Su abordaje desde la migración o desde la gestión de la migración laboral es un ingrediente que permite equilibrar no solamente la oferta y demanda en el mercado de trabajo, sino también balancear las responsabilidades de la vida laboral y familiar. Según el informe el trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado, para un futuro con trabajo decente, publicado por la OIT en el 2018 la mayoría de los trabajadores del cuidado remunerado son mujeres con frecuencia migrantes y cuando trabajan en la economía informal, regularmente, lo hacen en condiciones precarias y a cambio de un salario muy bajo. A escala mundial, sin excepción, las mujeres realizan las tres cuartas partes del trabajo de cuidado no remunerado” (Material 11, 2023).

Desde el enfoque de género, los resultados evidenciados en torno a las categorías vinculadas al rol de las mujeres en la dinámica familiar, a la circularidad del cuidado e, incluso, a la implicación de las personas jóvenes en las tareas del cuidado traen a colación los dos códigos restantes insertos en este bloque temático: “Conciliación familiar y laboral y corresponsabilidad en los hogares transnacionales” y “Políticas migratorias y apoyo formal de estas familias”. De esta forma, al unísono, se ponen de relieve como elementos fundamentales en términos de equidad y bienestar en las familias transnacionales.

En el análisis pormenorizado sobre los contenidos vinculados a la conciliación y la corresponsabilidad en las familias transnacionales se desprende la preeminencia de la estrategia discursiva recurrente en el hecho estudiado vinculada a la “construcción social” del género. En este sentido, destacan las alusiones a la carencia de conciliación familiar y laboral en las mujeres y de corresponsabilidad en los hogares transnacionales. Incluso, en alguna ocasión, hacen referencia a los “precarios” esfuerzos desarrollados por las mujeres a partir del uso de las nuevas tecnologías para tratar de alcanzar la “conciliación transnacional” entre la vida familiar y laboral:

“Yo creo que antes los cuidados eran más... eh... físicos... eh... más económicos ¿No? antes era enviar dinero o recibir eh... si un migrante está por ejemplo fuera de su país está trabajando entonces puede cuidar a su familia de diferentes maneras, enviando dinero, enviando regalos enviando eh... algo que necesita su familia, pero sí que de la otra parte es más emocional, más una llamada, un mensaje, unas preguntas, qué tal estás, como dices tú, ¿No? el WhatsApp eh... cuando el WhatsApp es un, es un, es un símbolo de de, de cuidados, ¿Sí?, de una manera, si, si estoy trabajando no te puedo llamar pero te puedo mandar un audio desde el trabajo, entonces sí que las herramientas y la, con la nueva tecnología videollamadas es la, es la mejor... la manera más, más más práctica” (Material 10, 2024).

“Entonces no son un asunto de mujeres, aunque sí tienen una presencia activa y absoluta de mujeres a las que se les impone este tema de los cuidados ¿Sí?, porque se les impone desde estos elementos que señalábamos antes que tienen que ver con el género, con la construcción del género y con eh... y con las formas en que las, los contratos de género desiguales pautan las actividades que se hacen en uno y en otro sentido eh... la presencia activa de las mujeres implica, entonces, lo que decíamos, la ausencia en en... de corresponsabilidad en estas cadenas porque hay una ausencia de corresponsabilidad en los hogares y las familias y porque hay una ausencia de corresponsabilidad en la sociedad, la corresponsabilidad implica eh... entender y accionar los cuidados como un trabajo conjunto y colectivo que no tiene un género asociado, que no puede naturalizarse a una persona en particular y que debe ser eh... consensuado y que debe ser negociado” (Material 7, 2024).

Esta apelación a la necesidad de disociación en el “imaginario social” entre la noción de conciliación familiar y laboral y las mujeres se vincula al imperativo de fomentar ya no solo la corresponsabilidad del cuidado en los hogares transnacionales, sino el protagonismo de los propios estados al respecto. En este contexto, se subraya que la mera potenciación de la conciliación familiar y laboral de las mujeres no implica corresponsabilidad *per se*:

“Es la falta global de corresponsabilidad, la expansión de un estilo de vida mercantilizado que está sostenido sobre la base de la desigualdad, tanto en el país de origen como en el país de destino, coadyuva a que esta corresponsabilidad esté

prácticamente inexistente, la tenemos en los discursos, la reivindicamos, la ponemos en las agendas, pero no trabajamos para construir una corresponsabilidad real necesitamos, espacios de corresponsabilidad real empezando por el Estado y y me parece que en eso tenemos que seguir insistiendo (...). Eh... flexibilizar y no pensar en en, en el cuidado como la conciliación, porque la conciliación nos vuelve a dejar a las mujeres en esta situación de gestionar como lo vamos a hacer, sino como un tema de responsabilidad social amplia, eso implica que estas políticas sociales de bienestar se desfamiliaricen... el el cuidado de terceros no es asistencia a las mujeres, sino que es un derecho de Ciudadanía y es un derecho que tenemos todas las personas, eh... en este sentido también son necesarias políticas públicas que modifiquen el entendimiento de principios básicos como el funcionamiento de la corresponsabilidad” (Material 7, 2024).

La interpelación a la corresponsabilidad del Estado en los cuidados transnacionales, cuando no de los estados en “plural”, incardina directamente (V.G. Precursora de la misma) con la última categoría inserta en este bloque temático: “Políticas migratorias y apoyo formal de estas familias”.

De los contenidos analizados en los materiales seleccionados se desprende la necesidad de cambiar la mirada, hacia una perspectiva transnacional, para comprender la ya evidenciada “complejidad” -Bloque 1- (V.G. Variabilidad, triple condicionalidad migratoria de un país determinado) de las dinámicas familiares transnacionales y, por ende, diseñar políticas sociales efectivas. Desde la perspectiva de género se aboga por la articulación de “la migración” y “el cuidado”, que deben ser entendidos como procesos sociales tangenciales en la realidad social contemporánea a la hora de estudiar este “hecho” y desarrollar políticas e intervenciones sociales con las familias transnacionales y sus miembros. De la misma forma, se señala, en términos generales y desde una perspectiva interseccional, una cierta ausencia del Estado, en forma de políticas sociales, para dar cobertura a las vulnerabilidades que sufren las personas que atraviesan ambos espacios (V.G. Cuidadora interna migrante transnacional):

“En el ámbito de la familia transnacional podemos comprender, identificar y de ahí poder diseñar, pensar, políticas públicas mucho más efectivas” (Material 2, 2022).

“Pensamos en la articulación de estos dos ejes, el cuidado y la migración, dos ejes que son dos procesos sociales, que son dos fenómenos sociales eh... de relevancia, de agenda en, en la actualidad eh... que están además atravesados, y por eso lo planteo desde el título, por una serie de precariedades que vuelven vulnerables ambos espacios y que vuelven vulnerables a las personas que atraviesan ambos espacios, y donde, además, se suma eh... un elemento importantísimo, que es lo que yo entiendo como una ausencia de políticas, se suman eh... elementos que tienen que ver con un estado que es omiso en el cumplimiento de, de las funciones que le competen en estas áreas y en estos temas” (Material 7, 2024).

“Una transformación de los patrones migratorios en América latina en la última década, nuestro continente dejó de ser únicamente, nuestro subcontinente, me refiero y en ese sentido Ecuador es un, es un caso de estudio clarísimo, dejó de ser únicamente país, un país de emisor, eso sucede alrededor del Ecuador, en la región sudamericana, los países no solo son ya países de emisores, sino que también son países de destino y países de tránsito, y esa triple con, combinación, esa triple condicionalidad migratoria supone un reto muy grande, porque hay que pensar siendo el Estado, pensando en las políticas que debería generar para garantizar esa inclusión que hay, que pensar en una clave de tres niveles” (Material 4, 2021).

En este sentido, desde el Enfoque de los Derechos Humanos, la función del Estado como garante del acceso a los pilares del Estado de Bienestar y, por tanto, de unas condiciones dignas de los miembros de las familias transnacionales se presenta fundamental. Dicho esto, en alguna ocasión se hace explícita la noción de que los cuidados superan de alguna forma el modelo de organización política “Estado-nación” y, por ende, es necesario un enfoque interestatal, sino una perspectiva mundial. Incluso, como apuntan Suter et al.⁶⁴, esto, en cierta medida, puede entenderse como un reflejo de la necesidad de prestar mayor atención a las diversas maneras en que el cuidado puede atravesar la distancia física.

“Esas estrategias de acompañamiento son fundamentales, el acompañamiento comunitario el que también el gobierno ... pueda garantizar a estas familias unas

⁶⁴ Suter, B., Evans, R., Giralt, R. M. y Mozetič, K., “Young People’s Caring Practices...”, op. cit.

condiciones de vivienda digna, el acceso a la educación es algo fundamental también, la afiliación al sistema de salud que eso hace parte de la, de esta, concepto de dignidad dentro de los derechos fundamentales de los Derechos Humanos, que no podemos nosotros desconocer” (Material 3, 2021).

“Y entonces sí, se ha avanzado la construcción de los elementos teóricos que nos puedan permitir entender y analizar lo que ocurre durante el proceso migratorio, pero no hemos podido avanzar en eh... en la, en gestar las herramientas desde el gobierno por supuesto, las herramientas de orden político, que puedan acompañar para minimizar esas crisis, porque los eh... obviamente eh... pensar en las cadenas globales de cuidados implica de alguna manera romper, ohh... discutir al menos eh... las fronteras ¿No? como conceptos centrales de los estados nación porque los cuidados traspasan esas fronteras, los cuidados permean esas fronteras” (Material 7, 2024).

En esta categoría “Políticas migratorias y apoyo formal de estas familias” son relevantes las alusiones a la necesidad de facilitar los procesos de regularización migratoria y de atender a la situación de vulnerabilidad normativa, y las consecuencias derivadas de la misma, especialmente de las mujeres transnacionales que se dedican profesionalmente a las labores del cuidado. En este contexto, se hace patente la estrategia discursiva recurrente al hecho estudiado vinculada a las cuestiones de género, concretamente en relación tanto a la propia división sexual del trabajo imperante en las sociedades contemporáneas como al escaso valor social otorgado a la “reproducción social” frente a la “producción social” del Estado. Dicho esto, se especifica que si bien favorecer la regulación normativa es condición “*sine qua non*” en términos de bienestar y de derechos de estas personas transnacionales, esta iniciativa debe ir acompañada de políticas de inserción socioeconómicas y de apoyos formales a estas familias en sus diversas formas (V.G. Conciliación familiar y laboral):

“Para ese sostenimiento de la vida se conjuga la debilidad normativa del empleo del hogar con esta desvalorización que señalábamos, de las actividades domésticas, como no son remuneradas, como no son reconocidas, no eh...no son entendidas como un trabajo” (Material 7, 2024).

“Los mayores desafíos que es acceder a procesos de regularización, la regularización migratoria desde mi perspectiva debería ser uno de los retos más importantes a ser resueltos, pero no solamente quedarnos con el fetiche del documento, la regularización que también venga acompañada con políticas de inserción económica y social” (Material 4, 2021).

En última instancia, en el análisis del papel de los estados, es relevante la referencia a la necesidad imperante de desvincular la responsabilidad, exclusiva, de los “cuidados” al ámbito familiar, y concretamente, a las mujeres. En este sentido, se subrayan tanto las fallas de los sistemas de protección estatales como la importancia de reclamar su “protagonismo” en el sistema social de cuidado. Por ende, se vislumbra la estrategia discursiva sobre las implicaciones de la perspectiva de género en el hecho estudiado, en este caso vinculada a la corresponsabilidad estatal referente al “cuidado” y su deber de dar apoyo formal a estas familias transnacionales a través de servicios institucionales eficientes (V.G. Recursos educativos):

“Pensando en hogares que tengan redes, que tengan redes, que son fundamentalmente, también lo decíamos protagonizadas por otras mujeres, porque si no la única otra opción es comprar el cuidado en el mercado ¿No? la mercantilización del cuidado, que a niños y niñas les puedan cuidar eh... en, en algún espacio institucional que tenga tiempos más amplios, porque las escuelas públicas no tienen tiempos, jornadas completas (...). Tenemos que insistir en el, en sacar los cuidados de la órbita familiar, tenemos que insistir en los enormes vacíos que hay en nuestros sistemas de protección social que nos dejan en el más absoluto de los desamparos, tenemos que eh... reclamar muy fuerte, con mucha vehemencia los derechos que están asociados a nuestras vidas migrantes y a nuestras vidas como personas cuidadoras, y en ese sentido, pedir políticas sociales de bienestar que reconfiguran de forma amplia todos estos elementos, es decir, políticas sociales de bienestar basadas en la equidad de género, basadas en la ubicación de un diamante de cuidado que funcione parejo, familia comunidad y Estado aportando al cuidado de la misma, de la misma forma, políticas sociales de bienestar que, que tengan sistemas de protección social reales, eficaces para esas poblaciones diversas” (Material 7, 2024).

“El Estado y el mercado como que se difuminan se... se diluyen, ¿No?, y no... no aparecen como agentes eh... claves y centrales (...). Las políticas de los estados de

recepción ¿Qué es lo que podrían? Eh... hacer para favorecer eh... que el sistema social de cuidados no recaiga exclusivamente en la familia, porque sin duda eso constituye un peso enorme porque, además, veíamos el tema del, de lo que significa para la mujer” (Material 8, 2020).

Bloque temático 4: La “vivencia” de la maternidad transnacional

El último bloque temático derivado de esta investigación se denominó la “vivencia” de la maternidad transnacional. En base a las especiales implicaciones de la estrategia discursiva vinculada a la cuestión de género este tema común se constituye transversal, y, al mismo tiempo, complementario al hecho de estudio. Dicho esto, dada la trascendencia evidenciada de la “construcción social” de la madre transnacional en este fenómeno, y atendiendo a las implicaciones de la estrategia discursiva recurrente referente al vínculo afectivo, dicha “vivencia” adquirió la entidad suficiente para constituirse en un tema común. Además, esta manera de proceder durante el proceso investigativo trató de establecerse como un mecanismo de “seguridad” de cara a fomentar la disociación, en este caso conceptual, entre la noción de cuidados familiares y el género femenino y, concretamente, con la madre transnacional. En este, particularmente, se aglutinan elementos vinculados con aspectos afectivos y emocionales que emanan de un “constructo social”, pero con implicaciones y consecuencias “reales” en estas mujeres. En el mismo se han identificado tres categorías: “Estigma social de la madre transnacional”, “Sentimientos ambivalentes” y “Prácticas performativas para el sostenimiento de la vida fuera del hogar”. En el predominaron estrategias discursivas recurrentes especialmente vinculadas con el desconocimiento y el estigma social en torno a esta tipología familiar, las cuestiones de género y la necesidad de una perspectiva interseccional y la distancia física y la importancia del vínculo afectivo. Desde el enfoque de género, este bloque temático, a modo sintetizador, también contribuye a la explicitación de la preminencia y el anudamiento que se ha originado entre los temas comunes propuestos y los efectos que generan en la propia descripción del hecho estudiado.

En primer lugar, la categoría “Estigma social de la madre transnacional” viene a refrendar la preeminencia de la estrategia discursiva vinculada al desconocimiento y el estigma social tanto de la familia transnacional como de, particularmente, algunos de sus miembros (V.G. Niños, niñas, adolescentes y jóvenes) evidenciada en los bloques temáticos anteriores. Dicho esto, atendiendo a una perspectiva interseccional (V. G. Miembro de familia transnacional y mujer, condición de migrante y género), las implicaciones de la estigmatización social de la madre transnacional son especialmente trascendentes.

En los contenidos de los materiales seleccionados destaca la alusión a la carencia tanto de conocimiento como de comprensión por parte de la sociedad en torno a la “figura” de la madre transnacional, poniendo de relieve la “cuestión” de género como problema y desigualdad estructural y socialmente construida. Además, se evidencia el anudamiento con el bloque temático “La distribución del cuidado en las familias transnacionales: una organización familiar multifacética” y, especialmente, con la categoría “El rol de las mujeres en la dinámica familiar: enfoque de género”:

“Siempre están además culpabilizando a la mujer, ¿Cómo va a ser la mujer la que emigra? ¿Cómo se va a ir y va a dejar? sobre todo cuando tiene hijos e hijas, les va a dejar solos, solas, no importa que alguien más les quede cuidando, ¿No?, no importa que sea una estrategia que busca mejorar el bienestar material e incluso emocional de la familia porque eh... si está dificultando que cumpla ese rol que socialmente se le asignó, entonces hay una mirada catastrófica” (Material 7, 2024).

“Una situación muy difícil de tener que irse que lo hace por la esperanza y el bienestar de la familia entonces aparece una doble victimización, el hecho de sentirme que me separó que paso por este dolor, pero quienes están afuera que también me están diciendo porque tenía que dejar los niños es mala madre” (Material 3, 2021).

El “peso” de este imaginario colectivo, favorecido o derivado de una estructura social patriarcal y la determinación de sus roles de género, concatena con la segunda categoría de este bloque temático: “Sentimientos ambivalentes”. De esta manera, se señala como en las madres transnacionales permean estos discursos heteropatriarcales hegemónicos que se entremezclan con cuestiones propias del vínculo afectivo (V.G. Añoranza por la

separación de sus hijos e hijas) y, por ende, generan un notable malestar y rumiación emocional (V.G. Sentimientos de culpabilidad). Se alude a una ambivalencia, en ocasiones permanente, entre el orgullo por desarrollar este sacrificio, especialmente, por sus hijos e hijas y un cierto sentimiento de culpa vinculado a su “abandono”. Esta dicotomía se complejiza, a tenor de que en cierta forma el “sacrificio” desarrollado mitiga la culpa vinculada a la “distancia física”. Esta última, como apuntan König et al.⁶⁵, en parte derivada del discurso mediático sobre la buena crianza (V.G. “Presentismo”):

“Hay un tema de culpabilidad que se... que se salta digamos con la posición de ser migrante. Igual la migración les genera culpabilidad porque es el abandonar a sus hijos el dejarlos con otra mujer y el rol tradicional de género te dice que te tienes que quedar cuidándote a tus hijos. Entonces, ahí hay una ambivalencia entre el sacrificio y la culpabilidad porque al mismo tiempo ellas se van, ¿Verdad?, para conseguir un recurso económico para sus familias, para sus hijos. Entonces eso lo ven como un sacrificio que tienen que hacer. Sin embargo, ese sacrificio llena la culpa, ¿Verdad? Por eso les digo que es una relación ambivalente entre culpa y sacrificio” (Material 2, 2022).

“Un 18 de noviembre que abordé el avión donde dejé mi hijo... mi hijo de 6 meses eh... el otro de 2 años. Y creo que como decía eh... fue el día más duro de mi vida eh... pero el problema es que no había trabajo. Entonces, tenías que buscar una salida y aunque muchos no lo entendían es eso que tuve que dejar a mis hijos muy pequeños, pero... pero fueron los peores años de mi vida porque todo el tiempo me la pasaba llorando, todo el tiempo y tenía un sentimiento de culpabilidad tremendo” (Material 10, 2024).

En última instancia, la categoría “Prácticas performativas para el sostenimiento de la vida fuera del hogar”, particularmente, viene a incidir en las implicaciones del género en los nichos laborales entendidos como garantes de la sostenibilidad económica de estas familias. En ella se explicitan las estrategias que implementan las mujeres transnacionales para acceder al mercado laboral y, por ende, contribuir al sostenimiento familiar. Destaca el predominio de los empleos en el sector del hogar y cuidados. En primer lugar en régimen interno, lo que les permite enviar más remesas económicas a sus familias y, posteriormente, en los casos en los que se ha decidido y ha sido factible trasladar a sus

⁶⁵ König, A., Schwitteck, J. y Jendrzey, K., “Good childhood”: children’s perception...”, op. cit.

hijos/as con ellas como trabajadoras del hogar en régimen externo (por horas). Dicho esto, se alude a que este nicho laboral no únicamente constituye una oportunidad sino, más bien, es una consecuencia de la anteriormente indicada traslación de la crisis de cuidados y, por ende, se anuda especialmente con el bloque temático vinculado a la distribución del cuidado en las familias transnacionales (V.G. El rol de las mujeres en la dinámica familiar: enfoque de género, circularidad del cuidado: reasignación de roles):

“Hay una creciente no disponibilidad para el cuidado, de forma absoluta de parte de las mujeres, porque resulta que ahora, desde hace ya algún tiempo, las mujeres hacemos muchas otras cosas, además de cuidar..., porque se incorporan, nos incorporamos a los mercados laborales, porque intensificamos, la participación política, la participación comunitaria... Entonces esto conlleva también a una crisis, porque ya no se puede sostener el cuidado como se hizo en el pasado, en el que única y exclusivamente eran las mujeres las que cuidaban, y ahora las mujeres nos movemos en distintas esferas de la vida, pero las otras partes de la relación se siguen moviendo las mismas (...) Hay que considerar la creciente precarización en los mercados laborales, sobre todo en el caso de las mujeres, que por esta necesidad de seguir cuidando, accedemos mayormente a cuidados a trabajos informales, a trabajos eh... tremendamente precarizados donde la protección social ya no existe, ya no existe para casi nadie, para algunas poblaciones todavía menos” (Material 7, 2024).

“Por otro lado están las prácticas performativas para el sostenimiento de la vida fuera del hogar, esto tiene que ver todo, las estrategias que ellas se utilizan en la búsqueda, por ejemplo, para acceder a un empleo. Entonces, vemos como muchísimas de ellas recién llegadas a Costa Rica, lo que hacen es emplearse como empleadas domésticas con dormida adentro. Así es como ella lo definen, que son las empleadas domésticas que duermen en el lugar donde trabajan, ¿Verdad? esta es una estrategia que todas utilizan al llegar porque no tienen tantas redes de apoyo, no entienden como, este, funciona muy bien el país en Costa Rica y.... le permiten mandar, enviar más de remesas a sus países de orígenes. Eh... sin embargo cuando ellas ya logran ahorrar su dinero, este, y deciden traer a sus hijos e hijas a Costa Rica, ahí es cuando deciden salir de estas casas y... empezar a trabajar, por así decirlo, como empleadas domésticas sin dormir adentro” (Material 2, 2022).

V. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En base al desconocimiento colectivo, generalizado, en torno a la familia transnacional, y atendiendo a las especiales interacciones entre los ámbitos personal, familiar y social que se insertan en sus dinámicas, esta investigación ha tratado de contribuir a dar respuestas sobre este “hecho social”. A través del análisis de sus representaciones, y por ende de su “construcción social” en medios audiovisuales especializados, constituye una aportación a la necesidad de seguir arrojar luz a las particularidades, desafíos y, en definitiva, realidades que en la actualidad “vivencian” los miembros de las familias transnacionales. Esto, desde la pertinencia que supone abordar este fenómeno social, y estructural, teniendo en cuenta las implicaciones de la cuestión de género y la interseccionalidad que subyace en el mismo en clave de transferencia de conocimientos. En especial, para que la *praxis* de los/as profesionales de la intervención social (V.G. Trabajadores/as sociales) se adecúe convenientemente a sus necesidades y condiciones familiares⁶⁶ y, al mismo, tiempo no sea ajena, como no podía ser de otra forma, a los potenciales efectos de los imaginarios colectivos sobre estas familias (V.G. Estigma social de la madre transnacional).

Se implementó un enfoque cualitativo y, concretamente, se llevó a cabo un análisis temático del contenido textual de los materiales audiovisuales especializados seleccionados. Este análisis identificó cuatro bloques temáticos que nos permitieron comprender aspectos generales y específicos de la dinámica familiar en las familias transnacionales: Tema 1: Familias transnacionales: una conceptualización compleja, Tema 2: Infancias y juventudes transnacionales: grandes desconocidas, Tema 3: La distribución del cuidado en las familias transnacionales: una organización familiar multifacética y Tema 4: La “vivencia” de la maternidad transnacional. En el epígrafe resultados se ha desarrollado cada bloque temático y las relaciones entre ellos, que han posibilitado profundizar en la comprensión y representaciones de las dinámicas familiares transnacionales desde un prisma estructural.

⁶⁶ Gutiérrez-Rodríguez, N., Álvarez Lorenzo, M. y Rodrigo López, M. J., “Variability of Social Inclusion Patterns Involving Personal, Family and Social Characteristics in Latino Migrant Families in Spain”, *Child & Family Social Work*, vol. 30, núm. 3, 2025, págs. 418-419.

En primera instancia, cabe poner de relieve la amplia amalgama de estrategias discursivas que entran en juego a la hora de definir a la familia transnacional entendida como un “constructo social”. En este sentido, el impacto de cuestiones como las implicaciones de la distancia física, el vínculo afectivo, la temporalidad, el desconocimiento y el estigma social y, por tanto, la propia diversidad inherente a estas familias hacen de su conceptualización un asunto complejo⁶⁷. Dicho esto, lejos de ser una cuestión baladí, elementos como la propia organización de sus cuidados demandan una perspectiva global e interseccional (Género, etnia, clase social/ocupación laboral), tanto en lo referente a su estudio como en términos de intervención sociocomunitaria. Desde un enfoque integral del hecho estudiado, esta necesidad de especificación conceptual (V.G. Diversidad inherente a esta tipología familiar, complejidad del concepto, desconocimiento social de sus implicaciones y particularidades) se concatena, en especial, con el estigma social que ha de soportar la madre transnacional. Esta demanda de contextualización terminológica pone de relieve la relevancia de los medios de comunicación especializados en el conocimiento, y desmitificación, por parte de la Ciudadanía de las dinámicas familiares transnacionales. Así, se ha hecho explícita la necesidad de que esta en su conjunto reconozca, y comprenda, la diversidad familiar actual y “desmitifique” a la familia nuclear heteronormativa como única opción legítima.

Si bien se ha evidenciado que la familia transnacional constituye una población especialmente vulnerable, con particulares implicaciones para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, las mujeres y las personas mayores, no siempre constituye una situación negativa ni tampoco la separación familiar tiene que ser momentánea. En la línea de Budginaitè-Mačkinè⁶⁸, los medios de comunicación de masas pueden afectar la vida de los/as menores al moldear las expectativas sociales hacia una “infancia adecuada” y el marco de las intervenciones políticas. A pesar de la participación activa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en los procesos migratorios, los imaginarios públicos en torno a sus experiencias siguen siendo moldeados por personas adultas. Por ende, el estudio sobre la infancia y la juventud moderna debe contemplar adecuadamente los

⁶⁷ Rodríguez-Lobato, P. y Millán-Franco, M., “Las migraciones internacionales y la familia transnacional: una revisión sistemática”, *Revista de Treball Social*, núm. 224, 2023, págs. 15-49.

⁶⁸ Budginaitè-Mackinè, I., “Representations of transnational childhoods...”, op. cit.

cambios vinculados a la globalización económica y cultural⁶⁹. En este orden de ideas, la diversidad inherente a la familia transnacional puede constituirse como una de las causas del desconocimiento por parte de la sociedad, por lo que la función formativa de los medios de comunicación de masas se constituye de especial interés para evitar su estigmatización.

En segundo término se ha constatado el desconocimiento actual en relación a las infancias y las juventudes transnacionales y, especialmente, la destacable invisibilidad social imperante referente a la “agencia” de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes transnacionales. Esto podría ser parte del efecto de la visión eminentemente “adultista”, también, presente en los fenómenos migratorios. En los materiales seleccionados las alusiones al déficit de concientización social en torno a la gran relevancia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (y también de las mujeres) en los fenómenos migratorios contemporáneos se constituye como “bisagra” entre los “riesgos” y las “potencialidades” de este colectivo en el ámbito transnacional. En la línea de Pavez Soto y Sepúlveda Kattan⁷⁰, la “agencia” se conforma a modo de condición *sine qua non* para la participación social, desde una perspectiva clásica, de los niños, niñas y personas jóvenes. En ella deben coexistir ineludiblemente la “agencia”, el reconocimiento social de esta y el engranaje para ejercerla. Además, la familia proporciona el contexto fundamental de desarrollo y realización de la “agencia” moral de estos.

Cabe señalar que en los materiales audiovisuales seleccionados, entre las referencias a la agencia de niños, niñas, adolescentes y jóvenes vinculadas con el apoyo familiar, destacaron los aspectos relacionados con su experticia en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. De la misma forma, en palabras de Shaw⁷¹ se ha de reivindicar, y dar difusión, al papel de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el denominado “trabajo tierno”, que se vincula con la labor activa y persistente en torno al mantenimiento de valiosos lazos familiares y con una sensación de bienestar entre los seres queridos durante momentos difíciles. Así, refleja las complejidades de forjar y reparar vínculos de parentesco en condiciones precarias. También, es necesario no

⁶⁹ Liebel, M., “Las infancias transnacionales desde las perspectivas postcolonial y decolonial...”, op. cit.

⁷⁰ Pavez Soto, I. y Sepúlveda Kattan, N., “Concepto de agencia en los estudios de infancia. Una revisión teórica”, *Sociedad e Infancias*, vol. 3, 2019, págs. 193-210.

⁷¹ Shaw, J.E., “Tender Labor: Transnational Young People and Continuums...”, op. cit.

subestimar las excesivas cargas de cuidados familiares que, frecuentemente, deben hacer frente las personas jóvenes, fundamentalmente las mujeres, y sus repercusiones en términos de conflictos intergeneracionales y efectos negativos en su bienestar y desarrollo profesional.

En los contenidos referentes a la intervención social con niños, niñas, adolescentes y jóvenes en contextos transnacionales se ponen de relieve nuevamente las interpelaciones a su capacidad de “agencia” (V.G. Experticia en el uso de las TICs en la comunicación transnacional), la necesidad de posicionarlos como sujetos “activos” en las dinámicas migratorias y las implicaciones de su especial vulnerabilidad. Esta última, en multitud de ocasiones, derivada de aspectos emocionales y afectivos (V.G. Sentimientos ambivalentes por la lejanía con sus padres/madres -resentimiento/gratitud-). En la cimentación de sus relaciones y sus vínculos familiares han destacado las implicaciones de las TICs para posibilitar la “construcción” de una cotidianidad entre la madre/padre y los hijos e hijas pese a la distancia física. Esta se fundamenta en una interacción permanente enfocada tanto al apoyo como al entretenimiento que es facilitada por las nuevas tecnologías. Además, se ha evidenciado la importancia de las “remesas afectivas” (V.G. Envío de dinero para sufragar una tarta el día del cumpleaños de su hijo/a). El estudio sobre la movilidad, en este caso a través de las dinámicas de las familias transnacionales, sensibiliza sobre las implicaciones del lugar en la construcción de prácticas, relaciones de poder, jerarquías y creencias⁷². Los niños, niñas, adolescentes y personas jóvenes atraviesan y transforman estos espacios transnacionales, estableciendo vínculos, tanto en términos de prácticas como de sentido de pertenencia, independientemente de los padres/madres y tutores/as⁷³.

En tercer lugar, la distribución del cuidado en las familias transnacionales se ha “construido” como un entramado que incluye aspectos de especial interés como el rol de la mujer desde un enfoque de género, la implicación de las personas jóvenes, la circularidad del cuidado, la conciliación familiar y laboral y la corresponsabilidad en los

⁷² Zeitlyn, B. y Mand, K., “Researching Transnational Childhoods”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 38, núm. 6, 2012, págs. 987-1006.

⁷³ Arriagada, V., “Repensar el rol de los niños, las niñas y los adolescentes en los movimientos transnacionales desde el enfoque centrado en los niños. Apuntes para la familia transnacional”, *Academia y Crítica*, núm. 3, 2019, págs. 106-122.

hogares y las políticas y apoyos formales a estas familias. Desde el enfoque de género el “rol de la mujer” en las dinámicas familiares se ha constituido como piedra angular del conjunto de bloques temáticos evidenciados a través del proceso investigativo llevado a cabo. Este se ha anudado notablemente con aspectos como la circularidad del cuidado y la implicación de las personas jóvenes en el cuidado familiar. De la misma forma, en alguna ocasión, integra el binomio lejanía-TICs y la relevancia de aplicar una enfoque interseccional en su estudio. En la línea de Ayuso Sánchez⁷⁴, el avance de la sociedad digital está generando profundos cambios en el conjunto de las instituciones sociales. Estas transformaciones son especialmente perceptibles en la familia, cuyas dinámicas cada vez son más mediadas por las TICs y la combinación de relaciones familiares presenciales y digitales es más común. Lo anterior es si cabe más patente en la familia transnacional.

En el análisis de los contenidos seleccionados se ha explicitado el “protagonismo” femenino en el sostenimiento de los cuidados en el núcleo familiar. También, evidenciado en el caso en el que las hijas se encargan de los/as hermanos/as mientras las madres desarrollan su actividad laboral una vez se ha producido el reencuentro entre madres e hijos/as. En este contexto, las implicaciones del género, y de la interseccionalidad, se tornan esenciales en el análisis de la “construcción social” del cuidado transnacional y la reasignación de roles. Así, adquieren trascendencia las implicaciones de las alusiones a la “traslación de la crisis de cuidados” y, concretamente, a las cadenas globales de cuidados en los mercados de trabajo. Con frecuencia las mujeres migrantes desempeñan trabajos del cuidado remunerados que favorecen tanto el equilibrio entre oferta y demanda en el mercado de trabajo en una sociedad concreta, como la armonización de las responsabilidades de la vida laboral y familiar en las familias autóctonas. Las precarias condiciones laborales que, en términos generales, sufren las mujeres transnacionales derivadas en múltiples ocasiones de su inserción en la economía informal refleja su vinculación ya no solo con el concepto de “trabajo decente”, sino de manera general con la interpelación a la necesidad de potenciar la eficacia de las políticas migratorias y el apoyo formal de estas familias. Desde el principio de trabajo decente de manera global,

⁷⁴ Ayuso Sánchez, L., “Fuentes estadísticas para el análisis de la realidad familiar en España: de la familia tradicional a la familia digital”, *Indice: Revista de Estadística y Sociedad*, núm. 97, 2025, págs. 6-9.

y concretamente en el territorio español, es fundamental instaurar políticas públicas que promuevan la equidad retributiva y la empleabilidad de las personas jóvenes y las madres transnacionales (colectivos especialmente vulnerables atendiendo a un enfoque interseccional) y se adapten a las transformaciones estructurales del mercado de trabajo contemporáneo^{75,76,77}.

Cabe señalar que la carencia de conciliación familiar y laboral en las mujeres y de corresponsabilidad en las familias transnacionales se constituye como elemento de particular trascendencia en las representaciones de estas familias. En especial, por las implicaciones que conlleva la “construcción social” del género. En este sentido, el alegato en torno a la disgregación en el “imaginario colectivo” entre conciliación familiar y laboral y “mujer” lleva implícito no solo la necesidad de potenciar la corresponsabilidad del cuidado en las familias transnacionales, sino la interpelación a los estados a asumir su responsabilidad al respecto. Esto conlleva el imperativo de desvincular la responsabilidad, exclusiva, de los “cuidados” a los miembros familiares y, concretamente, a las mujeres. En este orden de ideas, si bien la manera en la que los medios de comunicación de masas interpretan las acciones de las instituciones públicas en los países de acogida puede variar, las representaciones de los/as padres/madres como responsables últimos de la situación sigue siendo un tema recurrente⁷⁸.

En este contexto, subyace la premisa de que el fomento de la conciliación familiar y laboral de la “mujer” no implica corresponsabilidad *per se*. Se subraya que en clave de Derechos Humanos, y en base a la propia división sexual del trabajo y al valor social otorgado a las tareas de “reproducción social”, el fomento de la regulación normativa de las personas transnacionales debe ir especialmente acompañado de políticas de inserción socioeconómicas y de apoyo formales a estas familias en sus diversas formas (V.G. Conciliación familiar y laboral, ampliación de los recursos educativos disponibles). Esto

⁷⁵ Gómez Salado, M.Á., “La ordenación del salario y su dimensión garantista: viejas y nuevas cuestiones en torno a la prestación salarial en España”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 34, 2025, págs. 53-106.

⁷⁶ González Cobaleda, E., “Las políticas de empleo juvenil ante la transformación del trabajo: una crónica de desafíos y contrastes”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 34, 2025, págs. 107-127.

⁷⁷ Montes Adalid, G.M., “Una mirada a la mochila austriaca: ¿modelo viable para la mejora de la empleabilidad de los jóvenes en España?”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 33, 2025, págs. 129-152.

⁷⁸ Budginaitè-Mackinè, I., “Representations of transnational childhoods...”, op. cit.

posibilitaría que los padres y las madres puedan acudir a las actividades propuestas desde cualquier ente, redundando positivamente en su bienestar, sentido de comunidad y en su percepción sobre la calidad de la zona de residencia⁷⁹.

Se evidencia la pertinencia de implementar un enfoque transnacional para “comprender” la “complejidad” de las dinámicas familiares transnacionales y, posteriormente, desarrollar políticas e intervenciones sociales que se adapten adecuadamente a sus necesidades y a las de sus miembros. En este sentido, destaca la interpelación a la corresponsabilidad de los estados, en “plural”, en los cuidados transnacionales y, por ende, la relevancia de diseñar y aplicar políticas sociales transnacionales a la hora de apoyar formalmente a estas familias. En términos prácticos, la materialización de esta perspectiva transnacional se ha de fundamentar en la articulación de las categorías “migración” y “cuidados” atendido a las implicaciones del constructo género y de la interseccionalidad (V.G. Mujer, migrante, clase social/ocupación laboral). Lejos de ser una cuestión irrelevante, se constituye una herramienta de especial interés para dar respaldo a las personas, particularmente vulnerables, que atraviesan ambos espacios (V.G. Cuidadora interna latinoamericana transnacional). Se debe hacer hincapié en que si bien atender al trinomio “migración, “cuidados” y “familia” es fundamental para desarrollar políticas e intervenciones sociales eficientes con las familias transnacionales, no se ha de obviar las especificidades de cada persona y su propia autodeterminación.

En último término, a través de este proceso investigativo, se ha arrojado luz a los procesos por los que la maternidad transnacional se erige como “constructo social”, pero con implicaciones y consecuencias “reales” en estas mujeres. En especial, por las cuestiones de género y la interseccionalidad que subyace (Género, etnia, clase social/ocupación laboral). A modo de síntesis, este bloque temático ha contribuido a constatar la preeminencia y el anudamiento originado entre los temas comunes propuestos y los efectos generados en la propia descripción del hecho estudiado. En este contexto, en los materiales audiovisuales seleccionados, además de las alusiones a las implicaciones

⁷⁹González-Núñez, A., Gutiérrez-Rodríguez, N. y Rodrigo López, M. J., “La relevancia del barrio desde la óptica de profesionales del Trabajo Social y familias migrantes latinoamericanas residentes en España”, *Interacción Y Perspectiva*, vol. 15, núm. 3, 2025, págs. 683-707.

del género y de la interseccionalidad, han predominado las estrategias discursivas recurrentes en torno al desconocimiento y el estigma social hacia las familias transnacionales, las implicaciones de la distancia física y la relevancia del mantenimiento del vínculo afectivo. En base a Jendrzey⁸⁰, las representaciones literarias generalmente (V.G. Contexto polaco) presentan la migración materna, y concretamente la ausencia física de la madre, como problemática; independientemente de la estructura familiar o las cualidades que se le atribuyan. Lo anterior es a día de hoy especialmente inquietante, dado que la maternidad transnacional es una necesidad para muchas madres y/o familias.

Destaca la carencia tanto de conocimiento como de comprensión por parte del imaginario colectivo de la “madre transnacional”, subrayándose las implicaciones de la “construcción” del género como problemática y de la desigualdad estructural y estructurante imperante. En este sentido, la carga de este “constructo social” derivado de una organización social patriarcal, y su organización de roles en torno al género, permean en las mujeres y, por ende, les generan sentimientos ambivalentes. Esta ambivalencia, en la que se imbrican aspectos afectivos y emocionales, fluctúa entre el orgullo por desarrollar este sacrificio (V.G. Lejanía con sus hijos/as) y un relativo sentimiento de culpa (V.G. “Abandono”). Además, lo anterior se complejiza a tenor de que en cierto sentido el “sacrificio” llevado a cabo amortigua la culpa vinculada a la distancia física. Según Paloma et al.⁸¹, entre otros aspectos, esta ambivalencia se fundamenta en la experiencia de vivir en un contexto de acogida con dificultades para ejercer sus Derechos Humanos básicos y alejadas de su familias, pero con la expectativa de acceder en el futuro a mejores condiciones de vida para ellas y, especialmente, para sus hijos e hijas. Se debe hacer hincapié en los elevados niveles de angustia emocional, culpas y síntomas depresivos evidenciados entre las madres migrantes que enfrentan una separación prolongada de sus hijos e hijas.

Cabe incidir en las repercusiones de las cuestiones de género y de la condición de migrante en los nichos laborales principales a los que las mujeres transnacionales tienen

⁸⁰ Jendrzey, K., “Representation of migrating mothers in children’s and young adult literature on transnational families”, *Families, Relationships and Societies*, vol. 14, núm. 1, 2025, págs. 8-25.

⁸¹ Paloma, V., Jiménez-Ceballos, J., Duque, T. y Miranda, D. E., “The experience of migrant mothers of African origin in Spain: A human rights-based approach to mental health”, *American Journal of Community Psychology*, vol. 75, núm. 3-4, 2025, págs. 409-420.

acceso para garantizar la sostenibilidad económica de sus familias. El predominio de los empleos en el sector del hogar y cuidados, primero como internas y, frecuentemente, después en régimen externo, no es algo casual y una mera oportunidad para estas familias. En este sentido, desde el enfoque de género, se constituye una consecuencia subyacente a la previamente ilustrada traslación de la crisis de cuidados y, por ende, de la circularidad del cuidado. En el caso de las cuidadoras internas transnacionales se hace especialmente evidente la incoherencia del capitalismo global en torno al fenómeno migratorio (políticas migratorias *versus* políticas de control)⁸². Esto queda patente desde el hecho irrefutable de que a pesar de que estas contribuyen notablemente a las economías de los estados, y a la conciliación familiar y laboral de las familias autóctonas, frecuentemente no son incluidas en sus sistemas de protección social (V.G. Situación administrativa irregular)⁸³.

En la actualidad es fundamental potenciar la formación vinculada al fenómeno migratorio, y especialmente a la familia transnacional, en los planes de estudio del Grado en Trabajo Social en Andalucía⁸⁴. Lejos de ser una cuestión baladí, los/as profesionales del Trabajo Social se constituyen agentes clave para la transformación social, la intervención y el acompañamiento de las personas inmigrantes, y sus familias, en la resolución de sus problemáticas y en el propio proceso de integración en el que se encuentran insertas^{85,86}.

A tenor de la cada vez más común distribución intergeneracional y transnacional de los cuidados es prioritario que las políticas sociales, y en particular los Servicios Sociales Comunitarios, incluyan modelos de intervención social más sensibles y adaptados a la

⁸² Mezzadra, S., “Capitalismo, migraciones y luchas sociales: La mirada de la autonomía”, *Nueva sociedad*, núm. 237, 2012, págs. 159-178.

⁸³ Rodríguez-Lobato, P. y Millán-Franco, M., “Género, Trabajo Social y fenómeno migratorio: las cuidadoras internas latinoamericanas en España”, *Documentos de trabajo social: Revista de trabajo y acción social*, núm. 64, 2021, págs. 188-216.

⁸⁴ Gutiérrez-Sánchez, J. D., Estrada-Moreno, I. S. y Mata-Alcántara, P., “Social work and migrations: an analysis of training plans in Andalusian public universities”, *Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, vol. 2, núm. 28, 2024, págs. 127-144.

⁸⁵ Callirgos-Viota, J. y Alcázar-Campos, A., “Feminist Social Work, a needed dialogue”, *Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, vol. 2, núm. 30, 2025, págs. 15-29.

⁸⁶ Estrada-Moreno, I. y Palma-García, M.O., “Trabajo Social con personas inmigrantes. La resiliencia como punto de partida en la intervención”, *Trabajo Social Global – Global Social Work*, vol. 8, núm. 14, 2018, págs. 217-236.

diversidad familiar actual^{87,88}. En la línea de Paloma et al.⁸⁹, un enfoque de la salud mental basado en los Derechos Humanos, particularmente en miembros de familias transnacionales, es de primera necesidad para abordar la violencia estructural en las sociedades receptoras. El estudio sobre las dinámicas de las familias transnacionales desde una perspectiva mediática, también, conforma una guía para que investigadores/as y prestadores/as de servicios sociales codesarrollen iniciativas comunitarias que aborden la naturaleza multinivel del derecho al bienestar de los/as miembros de estas familias. Además, las nociones de “infancia y juventud transnacional” y “agencia” permiten profundizar en el rol de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en los movimientos internacionales y en la familia transnacional y, al mismo tiempo, conocer el discurso de estos en contextos centrados en el adulto^{90,91}.

En base tanto a la “complejidad” del hecho estudiado, “la familia transnacional”, como a los propios objetivos de este estudio puede considerarse una limitación, o mejor dicho una línea futura de investigación, la necesidad de profundizar en las implicaciones de la participación comunitaria de los miembros de estas familias en términos de adaptación y de construcción de identidades transnacionales (V.G. El barrio entendido como contexto de proximidad). En este sentido, el modelo de adaptación basado en la identidad transnacional se relaciona favorablemente con el bienestar personal, social y familiar debido a los diversos vínculos que las personas conservan y renuevan con su sociedad de origen al mismo tiempo que desarrollan nuevas redes de apoyo social en el país de

⁸⁷ Gómez Garrido, M. y Thomàs-Vanrell, C., “Infancia y crianzas transnacionales: el caso de la migración senegalesa a España”, *Migraciones*, núm. 61, 2024, págs. 1-18.

⁸⁸ Cabello Roldán, A., “La situación actual de los nuevos modelos de familia en el ámbito socio-laboral: Especial atención a la monoparentalidad y la homoparentalidad”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 9, 2024, págs. 122-154.

⁸⁹ Paloma, V., Jiménez-Ceballos, J., Duque, T. y Miranda, D. E., “The experience of migrant mothers of African origin in Spain: A human rights-based approach to mental health”, *American Journal of Community Psychology*, vol. 75, núm. 3-4, 2025, págs. 409-420.

⁹⁰ Arriagada, V., “Repensar el rol de los niños, las niñas y los adolescentes en los movimientos transnacionales desde el enfoque centrado en los niños. Apuntes para la familia transnacional”, *Academia y Crítica*, núm. 3, 2019, págs. 106-122.

⁹¹ Pavez Soto, I. y Sepúlveda Kattan, N., “Concepto de agencia en los estudios de infancia. Una revisión teórica”, *Sociedad e Infancias*, vol. 3, 2019, págs. 193-210.

acogida⁹². En palabras de González-Núñez et al.⁹³, la participación en el “barrio” continúa siendo relevante en la inclusión social y el bienestar de las familias latinoamericanas que han migrado hacia España. De esta forma, en las políticas públicas municipales, vehiculizadas a través los servicios comunitarios, es de especial importancia abordar la gestión de la convivencia intercultural e instaurar mecanismos de apoyo para la conciliación de la vida familiar, laboral y personal de los padres y las madres. Se debe poner de relieve que en las personas transnacionales entre los principales motivos de vinculación con los diferentes contextos geográficos se encuentran las relaciones sociales (familia y amigos), el intercambio económico, la participación cultural y el empleo⁹⁴.

En este contexto atendiendo a la invisibilidad de la “agencia” de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes transnacionales, y a las implicaciones de su participación social en términos de inclusión, destaca la pertinencia que supone seguir desarrollando aproximaciones cualitativas (por ejemplo, a través de entrevistas semiestructuradas) sobre las fortalezas de este colectivo. Además, sería interesante indagar en torno a las potenciales implicaciones de los aspectos culturales en la “construcción”, y en las representaciones sociales, de la familia transnacional y de sus dinámicas vinculadas (V.G. Familia transnacional de origen latinoamericano/asiático). Esto permitiría profundizar en el análisis interseccional (V.G. Etnia, cercanía cultural) de las dinámicas familiares transnacionales (V.G. Circulación de los cuidados). En este orden de ideas, es prioritario continuar investigando sobre el desarrollo comunitario en esta tipología familiar. Por ende, comprender las “vivencias” de los miembros de las familias transnacionales (V.G. Maternidad transnacional) es de especial relevancia para construir una base teórica que posibilite fortificar la *praxis* profesional en el ámbito de la intervención familiar.

En conclusión, se ha evidenciado como en el análisis de las dinámicas de las familias transnacionales contemporáneas, particularmente de la organización de sus cuidados, es

⁹² Esteban-Guitart, M., Monreal-Bosch, P. y Vila, I., “A qualitative study on transnational attachment among eight families of foreign origin”, *PsyEcology: Bilingual Journal of Environmental Psychology*, vol. 4, núm. 3, 2013, págs. 245-266.

⁹³ González-Núñez, A., Gutiérrez-Rodríguez, N. y Rodrigo López, M. J., “La relevancia del barrio desde la óptica de profesionales del Trabajo Social y familias migrantes latinoamericanas residentes en España”, *Interacción Y Perspectiva*, vol. 15, núm. 3, 2025, págs. 683-707.

⁹⁴ Esteban-Guitart, M., Monreal-Bosch, P. y Vila, I., “A qualitative study on transnational attachment among eight families of foreign origin”, *PsyEcology: Bilingual Journal of Environmental Psychology*, vol. 4, núm. 3, 2013, págs. 245-266.

fundamental aplicar una visión holística, intergeneracional, interseccional y estructural. Los Servicios Sociales Comunitarios son trascendentales en clave de integración, conciliación familiar y laboral, corresponsabilidad y, por tanto, de calidad de vida de las personas miembros de familias transnacionales. En el ámbito de las políticas sociales, la consolidación de los servicios comunitarios como un recurso de apoyo, basado en la proximidad, unido a una simplificación del proceso de regularización de la situación administrativa (V.G. Acceso a empleo formal) se erigen claves en términos de inclusión sociolaboral, bienestar y Derechos Humanos, en sentido amplio, de los miembros de estas familias.

Dicho esto, es un imperativo seguir haciendo hincapié en las implicaciones de las representaciones de la familia transnacional por parte de los medios de comunicación de masas, y en su responsabilidad social, no solo para comprender la migración transnacional, sino para reforzar los patrones normativos de la “adecuada” maternidad. En este sentido, entendemos prioritario redoblar los esfuerzos de cara a la sensibilización colectiva sobre este “fenómeno social” tan extendido en la actualidad. En última instancia, cabe destacar la notable diversidad vinculada a la familia transnacional, que abarca un amplio espectro de aspectos que van desde las múltiples posibilidades en relación a su estructura organizacional hasta el *continuum* existente en torno a la participación de los niños, niñas, adolescentes y personas jóvenes en las dinámicas migratorias transnacionales. A tenor de la “agencia” de estos y estas, y a sus implicaciones en términos de inclusión, es necesario continuar apoyando su participación social y, por ende, su reconocimiento como sujetos de derechos. A la luz de las consideraciones emanadas de esta aproximación cualitativa a las dinámicas familiares transnacionales actuales, se aboga por que los/as interventores/as sociales, y particularmente, los/as trabajadores/as sociales integren completamente la diversidad familiar como campo de investigación e intervención en su quehacer profesional.

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Arbeláez Gómez, M.C. y Onrubia Goñi, J., “Análisis bibliométrico y de contenido. Dos metodologías complementarias para el análisis de la revista colombiana Educación y Cultura”, *Revista de Investigaciones UCM*, vol. 14, núm. 23, 2014.

Arriagada, V., “Repensar el rol de los niños, las niñas y los adolescentes en los movimientos transnacionales desde el enfoque centrado en los niños. Apuntes para la familia transnacional”, *Academia y Crítica*, núm. 3, 2019.

Ayuso Sánchez, L., “Fuentes estadísticas para el análisis de la realidad familiar en España: de la familia tradicional a la familia digital”, *Indice: Revista de Estadística y Sociedad*, núm. 97, 2025.

Braun, V. y Clarke, V., “Thematic analysis”, en AA.VV. (Cooper, H., Camic, P.M., Long, D.L., Panter, A.T., Rindskopf, D. y Sher, K. J., eds.), *APA handbook of research methods in psychology, Vol. 2. Research designs: Quantitative, qualitative, neuropsychological, and biological*, American Psychological Association, Washington, DC, 2012.

Budginaitė-Mackinė, I., “Representations of transnational childhoods and childhoods abroad in Lithuanian media discourse”, *Problemy Polityki Społecznej Studia i Dyskusje*, vol. 62, núm. 3, 2023.

Cabello Roldán, A., “La situación actual de los nuevos modelos de familia en el ámbito socio-laboral: Especial atención a la monoparentalidad y la homoparentalidad”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 9, 2024.

Callirgos-Viota, J. y Alcázar-Campos, A., “Feminist Social Work, a needed dialogue”, *Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, vol. 2, núm. 30, 2025.

Choi, S.Y.P., Cai, X., Pei, Y. y Chen, L., “The Cultivation of Transnational Cultural Capital in Childhood: Experiences of Chinese Global Multiple Migrants”, *Global Networks*, vol. 24, núm. 4, 2024.

Coulibaly-Tandian, O.K., *Socio anthropologie des mobilités sénégalaises à Toulouse et Barcelone et leurs influences au Sénégal: diversité des pratiques, organisation en réseaux, place des NTIC et analyse de genre* (Tesis de Sociología), Université de Toulouse II Le Mirail y Université Gaston Berger, Toulouse y Saint Louis, 2008.

Díaz Herrera, C., “Investigación cualitativa y análisis de contenido temático. Orientación intelectual de revista Universum”, *Revista General de Información y Documentación*, vol. 28, núm. 1, 2018.

Domínguez de la Rosa, L. y Montalbán Peregrín, F. M., “Exploring kinship and the desire to be parents in Spanish same-sex couples”, *Sexualities*, 2022.

Domínguez de la Rosa, L. y Montalbán Peregrín, F.M., “The social construction of homoparentality: Academia, media, and expert discourse”, *Anales de Psicología*, vol. 33, núm. 1, 2017.

Esteban-Guitart, M., Monreal-Bosch, P. y Vila, I., “A qualitative study on transnational attachment among eight families of foreign origin”, *PsyEcology: Bilingual Journal of Environmental Psychology*, vol. 4, núm. 3, 2013.

Estrada-Moreno, I. y Palma-García, M.O., “Trabajo Social con personas inmigrantes. La resiliencia como punto de partida en la intervención”, *Trabajo Social Global - Global Social Work*, vol. 8, núm. 14, 2018.

Fresnoza-Flot, A. y Nagasaka, I., “Conceptualizing childhoods in transnational families: The ‘mobile childhoods’ lens”, en AA.VV. (Nagasaka, I. y Fresnoza-Flot, A. Eds.), *Mobile Childhoods in Filipino Transnational Families: Migrant Children with Similar Roots in Different Routes*, Palgrave Macmillan, London, 2015.

Gómez Garrido, M. y Thomàs-Vanrell, C., “Infancia y crianzas transnacionales: el caso de la migración senegalesa a España”, *Migraciones*, núm. 61, 2024.

Gómez Salado, M.Á., “La ordenación del salario y su dimensión garantista: viejas y nuevas cuestiones en torno a la prestación salarial en España”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 34, 2025.

Gómez Urrutia, V. y Jiménez Figueroa, A., “Corresponsabilidad familiar y el equilibrio trabajo-familia: medios para mejorar la equidad de género”, *Polis*, vol. 14, núm. 40, 2015.

González Cobaleda, E., “Las políticas de empleo juvenil ante la transformación del trabajo: una crónica de desafíos y contrastes”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 34, 2025.

González-Núñez, A., Gutiérrez-Rodríguez, N. y Rodrigo López, M.J., “La relevancia del barrio desde la óptica de profesionales del Trabajo Social y familias migrantes latinoamericanas residentes en España”, *Interacción Y Perspectiva*, vol. 15, núm. 3, 2025.

Gutiérrez-Rodríguez, N., Álvarez Lorenzo, M. y Rodrigo López, M.J., “Variability of Social Inclusion Patterns Involving Personal, Family and Social Characteristics in Latino Migrant Families in Spain”, *Child & Family Social Work*, vol. 30, núm. 3, 2025.

Gutiérrez-Sánchez, J.D., Estrada-Moreno, I. S. y Mata-Alcántara, P., “Social work and migrations: an analysis of training plans in Andalusian public universities”, *Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, vol. 2, núm. 28, 2024.

Jendrzey, K., “Representation of migrating mothers in children’s and young adult literature on transnational families”, *Families, Relationships and Societies*, vol. 14, núm. 1, 2025.

König, A., Schwittek, J. y Jendrzey, K., “Good childhood”: children’s perception and evaluation of transnational families”, *Front. Sociol.* vol. 9, 2024.

Leiva-Gómez, S., 2015, “Organización social del cuidado en Bolivia y Chile: Estado y ciudadanía”, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, núm. 28, 2015.

Liebel, M., “Las infancias transnacionales desde las perspectivas postcolonial y decolonial”, *Autoctonía Revista de Ciencias Sociales e Historia*, vol. 3, núm. 2, 2019.

Matabanchoy Tulcan, S.M., Martínez Narváez, E.M. y Carlosama Rodriguez, D.M., “Avances frente a la conciliación trabajo-familia en Latinoamérica: Una revisión sistemática de la literatura”, *Revista Iberoamericana de Psicología*, vol. 12, núm. 3, 2019.

Mezzadra, S., “Capitalismo, migraciones y luchas sociales: La mirada de la autonomía”, *Nueva sociedad*, núm. 237, 2012.

Millán-Franco, M. y Domínguez de la Rosa, L., “La revisión bibliográfica sistemática y la investigación cualitativa: Manual para las ciencias sociales (Parte 1/2)”, en AA.VV. (Escobar Fuentes, S. y Montalbán Peregrín, F.M., dirs.), *La práctica de la metodología cualitativa*, Dykinson, Madrid, 2024.

Millán-Franco, M. y Domínguez de la Rosa, L., “La revisión bibliográfica sistemática y la investigación cualitativa: Manual para las ciencias sociales (Parte 2/2)”, en AA.VV.

(Escobar Fuentes, S. y Montalbán Peregrín, F.M., dirs.), *La práctica de la metodología cualitativa*, Dykinson, Madrid, 2024.

Millán-Franco, M., Domínguez de la Rosa, L., Hombrados-Mendieta, M.I. y Gómez-Jacinto, L., “Sentido de comunidad en latinoamericanos residentes en Málaga (España): Una propuesta de intervención basada en el fortalecimiento comunitario”, *Itinerarios de Trabajo Social*, núm. 4, 2024.

Millán-Franco, M., Domínguez de la Rosa, L., Hombrados-Mendieta, M.I., Gómez-Jacinto, L. y García-Cid, A., “El sentido de comunidad de los latinoamericanos en Málaga: Múltiples sentidos de comunidad”, *Quaderns de psicologia*, vol. 21, núm. 3, 2019.

Montes Adalid, G.M., “Una mirada a la mochila austriaca: ¿modelo viable para la mejora de la empleabilidad de los jóvenes en España?”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 33, 2025.

Paloma, V., Jiménez-Ceballos, J., Duque, T. y Miranda, D.E., “The experience of migrant mothers of African origin in Spain: A human rights-based approach to mental health”, *American Journal of Community Psychology*, vol. 75, núm. 3-4, 2025.

Patton, M.Q., *Qualitative research & evaluation methods* (3ed.), Sage publications, inc., Thousand Oaks, 2002.

Pavez Soto, I. y Sepúlveda Kattan, N., “Concepto de agencia en los estudios de infancia. Una revisión teórica”, *Sociedad e Infancias*, vol. 3, 2019.

Rodríguez-Lobato, P. y Millán-Franco, M., “Género, Trabajo Social y fenómeno migratorio: las cuidadoras internas latinoamericanas en España”, *Documentos de trabajo social: Revista de trabajo y acción social*, núm. 64, 2021.

Rodríguez-Lobato, P. y Millán-Franco, M., “Las migraciones internacionales y la familia transnacional: una revisión sistemática”, *Revista de Treball Social*, núm. 224, 2023.

Shaw, J.E., “Beyond family: Separation and reunification for young people negotiating transnational relationships”, *Global Studies of Childhood*, vol. 12, núm. 1, 2022.

Shaw, J.E., “Tender Labor: Transnational Young People and Continuums of Familial Care”, *Anthropology of Work Review*, vol. 41, núm. 1, 2020.

Suter, B., Evans, R., Giralt, R.M. y Mozetič, K., “Young People’s Caring Practices in Transnational Families in Sweden and the UK: Care Ethics and Wellbeing”, *Population, Space and Place*, vol. 31, núm. 2, 2025.

Tenesaca Guzmán, G. y Gil Gesto, I., “Familias transnacionales y desigualdad de género en contextos de circularidad migratoria en la parroquia Victoria del Portete, Azuay, Ecuador”, *Maskana*, vol. 14, núm. 2, 2023.

Zeitlyn, B. y Mand, K., “Researching Transnational Childhoods”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 38, núm. 6, 2012.

Capítulo 24

Las posibilidades de inserción sociolaboral de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados/as en España

ALMUDENA MACIAS LEÓN

Profesora Titular Universidad

Universidad de Málaga

JOSÉ DAVID GUTIÉRREZ SÁNCHEZ

Profesor Titular Universidad

Universidad de Málaga

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. FUENTES Y ESTIMACIONES. III. NECESIDADES DE LOS
NNAMNA. IV. SITUACIÓN JURÍDICO ADMINISTRATIVA. V. OBSTÁCULOS PARA LA
INSERCIÓN SOCIOLABORAL. VI. DISCUSIÓN FINAL. VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN

La población de origen extranjero en España supera los 6.5 millones de personas, representando el 13,4% de la población total en Enero de 2024¹. El peso de la población extranjera se ha ido incrementando gradualmente en las últimas décadas y en la actualidad esta población constituye el principal factor de crecimiento demográfico en nuestro país.

Entre los distintos perfiles sociodemográficos encontramos a los niños, niñas y adolescentes migrantes que acceden al país sin el acompañamiento de sus padres o tutores legales. La afluencia de niños/as y adolescentes menores de edad migrantes que viajan solos aparece en el contexto europeo entre los años 1980 y 1990², reconociéndose como nuevo perfil migratorio con identidad propia en el escenario de las migraciones infantiles y juveniles. Este no es un fenómeno territorial aislado ya que evidencia el cambio de los actuales movimientos migratorios a escala global³. Pese al escaso volumen que

¹ Instituto Nacional de Estadística (INE), *Censo Anual de Población*, 1 de enero de 2024.

² Liras, E., “Menores extranjeros no acompañados y extutelados. Propuesta de intervención psicopedagógica”, *REIDOCREA*, vol. 10, núm. 30, 2021, págs. 51-119.

³ De Graeve, K., “Classed landscapes of care and belonging: guardianships of unaccompanied minors”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 30, núm. 1, 2017, págs. 71-88, <https://doi.org/10.1093/jrs/fev011>.

representan dentro del total de entradas, los menores de edad constituyen un colectivo especialmente vulnerable.

Por otro lado, España se muestra como el país de la Unión Europea de mayores llegadas de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados (NNAMNA)⁴ por el Mar Mediterráneo. La búsqueda de mejores condiciones de vida y de protección es la principal razón para emigrar. En términos generales podemos afirmar que en sus países de origen tienen dificultades para satisfacer sus necesidades vitales y/o expectativas presentes y futuras. Es fundamental conocer las particularidades de las experiencias de los jóvenes migrantes, así como sus relatos de cada uno/a sobre los procesos migratorios, para poder actuar de la forma más adecuada posible tanto desde las instituciones como por parte de los educadores/as, trabajando de manera conjunta y coordinada para que la prioridad sea atender el interés superior del menor⁵.

Los estudios sobre las razones para emigrar apuntan como los motivos laborales son el principal motivo para emigrar, con un 45,7 %⁶. Casi la mitad de los NNAAMNA apuntaba como la búsqueda de un empleo es la principal razón a pesar de su temprana edad. Los jóvenes que migran lo hacen por motivos de escasez de recursos y oportunidades en sus países de origen, muchos buscan contribuir a la economía de sus familias y asegurarse un empleo para mejorar su futuro.

En el caso de los jóvenes que llegan desde Marruecos, muchos viven en situación de calle, y observan la falta de oportunidades y las prácticamente inexistentes expectativas de futuro, lo que los lleva a abandonar sus países para llegar a España⁷. Por lo tanto, es necesario entender el contexto socioeconómico e institucional del que parten. La migración hacia países del centro y norte de Europa parece ser en parte por el maltrato

⁴ NNAAMNA (Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes No Acompañados): es una denominación más reciente que intenta ser más inclusiva y respetuosa, al no incluir la palabra "extranjero" y ajustarse más a la terminología de los derechos del niño.

⁵ Baños, R.V., Sánchez, M.S., Roccatagliata, M.S. y Sánchez, O.B., "The journey of young people who migrate alone: Migration processes and institutional itineraries", *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, vol. 41, núm. 2, 2023, págs. 593-608. Disponible en: <https://doi.org/10.6018/rie.540991>.

⁶ Escarbajal, A., Martínez Fuentes, R. y Caballero, C.M., "Estudio sobre la Situación y Percepción de Menores Extranjeros no Acompañados (MENAS) en la Región de Murcia (España): Factores Clave para su Inclusión", *Revista Iberoamericana De Evaluación Educativa*, vol. 16, núm. 1, 2023, págs. 47-65. Disponible en: <https://doi.org/10.15366/riece2023.16.1.003>.

⁷ Baños, R.V., Sánchez, M.S., Roccatagliata, M.S. y Sánchez, O.B., "The journey of young...", op. cit.

institucional presente en los países del sur de Europa⁸. En este nivel se enmarcan factores tales como las situaciones de extrema pobreza, desprotección o de situaciones de conflicto y violencia. Entre los factores contextuales también es necesario considerar otros elementos como la actual crisis climática, junto con la inestabilidad política y la inseguridad alimentaria.

II. FUENTES Y ESTIMACIONES

La aproximación al perfil sociodemográfico y volumen de población de NNAMNA en España es compleja por la inexistencia de fuentes oficiales precisas. Los registros presentan importantes limitaciones para el estudio de esta población.

Una de las principales fuentes para el estudio de esta población es el Registro de Menores Extranjeros no Acompañados (RMENA). Este registro es el único de ámbito nacional que incluye a menores extranjeros no acompañados y acompañados en situación de vulnerabilidad. El Defensor del Pueblo ha ido recogiendo en sus informes anuales, desde el año 2010, la problemática específica relacionada con el sistema de registro de los menores extranjeros no acompañados. Entre las limitaciones de esta fuente encontramos las derivadas del propio desarrollo del Protocolo sobre los Menores Extranjeros No Acompañados y específicamente la vulnerabilidad jurídico administrativa relacionada con el procedimiento de acreditación de la edad y el cese de la tutela⁹. Los problemas derivados del procedimiento de la acreditación de la edad o el abandono de los centros de protección por parte de estos NNAMNA comprometen la fiabilidad de estas fuentes.

Teniendo en cuenta las limitaciones observamos que según el RMENA se estima que en el año 2023 había 12.290 menores extranjeros no acompañados en España. El análisis de las edades de estos menores muestra que en tres de cada cuatro casos se trataba de jóvenes de 16 o más años, el 19 % tenía entre 13 y 15 años, mientras que el resto estaba

⁸ Quiroga Raimúndez, V., Chagas Lemos, E., Palacín Bartrolí, C. y Arranz Montull, M., “The migration of unaccompanied minors in Catalonia (Spain): evolution and protection models”, *Cultura de Los Cuidados*, vol. 30, núm. 2, 2023, págs. 276-303. Disponible en: <https://doi.org/10.14198/ALTERN.23027>

⁹ Defensor del Pueblo, *Niñas y niños extranjeros en España solos o acompañados*, 2025. Disponible en: <https://bienestaryproteccioninfantil.es/ninas-y-ninos-extranjeros-en-espana-solos-o-acompanados/>.

inscrito con 12 años o menos.

Proceden de más de 130 países y Marruecos es el principal país de origen con un 48,9 % del total. Otros países con un peso relativo importante Argelia, con un 8 %, seguido de Gambia, con un 5,8 % y de Guinea (Conakri), con un 5,4 %. Sólo el 7,7 % corresponde con niñas. Entre las comunidades autónomas de primera llegada se observan las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y las comunidades autónomas de Canarias e Illes Balears. Andalucía, la Región de Murcia y la Comunitat Valenciana.

Otra de las fuentes es la Estadística de Personas menores no acompañadas y jóvenes extuteladas, extraídos del Registro Central de Extranjeros. Esta fuente incluye a todas las personas extranjeras de 16 a 23 años que son menores no acompañadas¹⁰ o jóvenes extuteladas¹¹ con una autorización de residencia en vigor. Según esta fuente a 31 de marzo de 2025, había un total de 18.967 personas de 16 a 23 años menores tuteladas o jóvenes extuteladas en España, lo que supone una variación del 140,7 % respecto al 30 de junio de 2021. Esta cifra constituye más del doble de menores tutelados y extutelados de los que había en 2021. La mayoría son varones (97 %) y proceden principalmente de Marruecos (59 %). Otros países significativos son Gambia (12 %), Senegal (9 %) y Argelia (6 %)¹².

Considerando los datos anteriores podemos afirmar que el volumen de NNAMNA en España podría ascender a 18.967 personas en el año 2025. En cuanto al rango de edad la mayoría son jóvenes de 16 o más años y varones. En relación a los países de origen la mayoría procede de Marruecos. Otros países con un peso significativo son Argelia, Gambia, Senegal y Guinea (Conakri). La distribución territorial es asimétrica, concentrándose sobre todo en Islas Canarias, Andalucía o Ceuta y Melilla. Aunque presentan una gran movilidad geográfica tanto dentro de España, trasladándose de una

¹⁰ El término “menor no acompañado” se refiere a la persona extranjera menor de 18 años cuyo país de nacionalidad no pertenece a la Unión Europea (UE) ni a la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) que llegue a territorio español sin venir acompañada de un adulto responsable de ella, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre, apreciándose riesgo de desprotección del menor, mientras tal adulto responsable no se haya hecho cargo efectivamente del menor, así como a cualquier menor extranjero que una vez en España se encuentre en aquella situación.

¹¹ El término “joven extutelada” se refiere a las personas de 18 a 23 años que estuvieron bajo el sistema de protección de menores en España como menor extranjero no acompañado. Se incluyen las que obtuvieron una autorización de residencia como menor y las que no la obtuvieron.

¹² Instituto Nacional de Estadística (INE), *Nota de Prensa. Personas menores no acompañadas y jóvenes extuteladas, de 16 a 23 años, con autorización de residencia en vigor*, 31 de marzo de 2025.

Comunidad Autónoma a otra, como también hacia otros países de la Unión Europea.

III. NECESIDADES DE LOS NNAMNA

Los NNAMNA presentan un alto índice de vulnerabilidad, muchos de estos/as niños/as y jóvenes parten de un contexto de desprotección desde sus países de origen¹³. Además, el periplo migratorio y la llegada al país de destino hacen emerger nuevas necesidades que requieren una particular atención.

En el manual de la OIM se define a la vulnerabilidad como: “la noción de que algunas personas son más susceptibles al daño, en relación con otras, debido a la exposición a alguna forma de riesgo. El tipo de daño al cual son más propensas varía: puede ser psicológico, físico, ambiental, etc. Los factores de riesgo dependen del tipo de daño que se esté examinando y pueden o no superponerse.”

En relación a la vulnerabilidad de los NNAMNA, debemos atender por un lado a su condición de menor de edad y por otro a su condición de migrantes. Considerando estas dos dimensiones y atendiendo a los estudios que se han desarrollado sobre las mismas encontramos que una de las principales necesidades que presentan está relacionada con la barrera lingüística y el desconocimiento del idioma. No cabe duda de que el manejo del idioma es clave para la integración social y cultural del colectivo. El lenguaje no se limita a la posibilidad de comunicarse. El lenguaje está relacionado con el mundo de las experiencias, sensaciones y valores que están detrás de la palabra¹⁴. El lenguaje incluye diálogo, reciprocidad, capacidad de poder separar entre el acto y el pensamiento, de poder objetivar nuestra vida. Estos procesos cognitivos inherentes al desarrollo del lenguaje permiten al individuo la construcción de su propia identidad. En esta etapa, los jóvenes construyen su autoconcepto y personalidad y necesitan sentirse parte del grupo de iguales.

En segundo lugar, los NNAMNA necesitan dotarse de habilidades sociales y de autonomía para adaptarse al nuevo contexto sociocultural. Un elemento inherente al tránsito a la vida adulta es la integración económica y sociocultural. La formación para el empleo se presenta como una de las principales necesidades del colectivo ya que como

¹³ Escarbajal, A., Martínez Fuentes, R. y Caballero, C.M., “Estudio sobre la Situación y...”, op. cit.

¹⁴ Belpiede, A., “La mediazione culturale nei servizi sociali”, *Rev. Animazioni Sociali*. Milano, 1998.

se ha mostrado anteriormente una de las principales motivaciones es la búsqueda de un empleo. Los jóvenes necesitan dotarse de las habilidades necesarias para tener una vida autónoma y que facilite su transición a la vida independiente: encontrar un empleo, participar de la vida social y cultural.

Por último, es necesario considerar las necesidades socioemocionales y la salud mental de esta población. Según la OMS, la salud mental es un estado de bienestar psicológico que nos permite a las personas poder afrontar momentos estresantes de la vida, desarrollar todas nuestras capacidades, aprender adecuadamente, trabajar y contribuir a la mejora de nuestra comunidad; siendo así la salud mental, una parte fundamental de la salud y el bienestar y a su vez, respaldando nuestras capacidades individuales y colectivas para decidir, crear vínculos, entre otras. Debemos considerar que en la mayoría de los casos ya cuentan con carencias socioemocionales en sus respectivos contextos de salida derivadas de familias desestructuradas y otras situaciones de desprotección. A esto debe añadirse el estrés y coste emocional que implica el proceso migratorio. El periplo migratorio suele ser estresante y traumático lo que puede hacer emerger nuevas disfunciones y/o intensificar patologías previas. Uno de los principales problemas psicológicos señalados por los profesionales que trabajan con el colectivo, son las consecuencias sufridas por estos menores en el periplo migratorio. Por lo tanto, estos jóvenes suelen presentar altos niveles de estrés/ansiedad, generándose un considerable impacto psicológico en estos menores que transitan la etapa de tránsito a la vida adulta y búsqueda de identidad. Una ineficaz intervención en estos problemas psicológicos puede provocar problemas de inadaptación social como consumo de drogas, delitos y violencia, entre otros.

IV. SITUACIÓN JURÍDICO ADMINISTRATIVA

La satisfacción de las necesidades de los NNAMNA está íntimamente relacionada con su situación jurídico administrativa. Los obstáculos administrativos existentes para documentar la situación de residencia legal en España de los menores extranjeros no acompañados, dificultan gravemente el acceso a los distintos recursos y su plena integración, tanto durante la minoría de edad como una vez que cumplen los 18 años.

Cuando estos menores llegan a España se producen diferentes actuaciones de acuerdo

al “Protocolo sobre los Menores Extranjeros No Acompañados”. En ese protocolo se establece como objetivo la coordinación de la intervención de todas las instituciones y administraciones afectadas, desde la localización del menor o supuesto menor hasta su identificación, determinación de su edad, puesta a disposición de la entidad pública de protección de menores y documentación. El menor extranjero que se halla en territorio español sin compañía de un adulto que ejerza de manera efectiva los deberes de protección para atender sus necesidades de asistencia moral o material se encuentra legalmente en situación de desamparo conforme a lo dispuesto en el art. 172 del Código Civil y en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

Una vez comprobada su minoría de edad y probada su situación de desamparo, es la Administración General del Estado la que determina su permanencia en España, tras lo que debe regularizar su situación administrativa con la solicitud del permiso de residencia. Asimismo, el Servicio de Protección de Menores deberá asumir la tutela del menor¹⁵. Una vez que es asumida la tutela, los menores serán trasladados a un centro de protección que, de acuerdo con el Decreto 355/2003, de 16 de diciembre, de Acogimiento Residencial de Menores. En este marco se incluye el derecho a la atención integral, la seguridad y confidencialidad, el trato personal, la intimidad y la libertad de expresión, información y relaciones personales, así como el derecho a la salud y la educación.

En octubre de 2021 hubo un cambio normativo para incorporar al permiso de residencia de estos niños y niñas una autorización para trabajar. El objetivo último de esta reforma era facilitar el acceso al mercado de trabajo y su integración sociolaboral. La reforma aprobada mediante el Real Decreto 903/2021, que reconoce automáticamente el derecho a trabajar a las personas menores no acompañadas y a las jóvenes extuteladas a partir de los 16 años ha tenido en cierta medida un impacto en las posibilidades de inserción en el mercado laboral de estos jóvenes. Antes de la entrada en vigor del Real Decreto, la integración laboral de los NNAMNA era compleja por no reconocerse expresamente este derecho en su tarjeta de residencia. Los que querían trabajar necesitaban un informe de la entidad de protección y se les solicitaba una nueva

¹⁵ Save the Children, *INFANCIAS INVISIBLES. Menores extranjeros no acompañados, víctimas de trata y refugiados en España*, 2016. <https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/infancias-invisibles-ninos-migrantes-refugiados-trata-save-the-children.pdf>.

autorización de residencia y trabajo con motivo “Residencia temporal. Excepción a la autorización de trabajo”. En junio de 2021 solo el 9 % de las personas menores no acompañadas de 16 y 17 años tenían una autorización en vigor por este motivo. Tres años y medio después de la entrada en vigor de la reforma de octubre de 2021, las cifras muestran un cambio significativo. A fecha de 31 de marzo de 2025, el 96 % de personas menores de 16 y 17 años tienen autorizaciones concedidas por el motivo “Menor guarda o tutela con derecho a trabajar”¹⁶. Además, el Real Decreto permitió la concesión de autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales a las personas jóvenes extuteladas que tuvieran entre 18 y 23 años y que no dispusieran de autorización por no cumplir con los requisitos vigentes según la normativa anterior.

Sin embargo, según el informe del Defensor del Pueblo 2025 se constata que el 44,7 % de los NNAAMNA no contaban con trámite alguno relacionados con la autorización de residencia en el Registro Central de Extranjeros de la Dirección General de la Policía. Este hecho muestra, en primer lugar, que durante su minoría de edad no fueron titulares de la autorización de residencia a la que tenían derecho. Además, una vez alcanzaron su mayoría de edad, no pudieron acceder a ningún tipo de autorización de residencia que les pudiera haber correspondido. El mismo informe refiere la restrictiva interpretación que realizan las distintas oficinas de extranjería, que dificultan su inclusión social y su efectivo ejercicio de los derechos sociales.

V. OBSTÁCULOS PARA LA INSERCIÓN SOCIOLABORAL

Las dificultades para la inserción sociolaboral de los NNAAMNA derivan fundamentalmente de la situación jurídico administrativa y los obstáculos para el acceso a los distintos recursos que de ella deriva. Aunque la modificación del Real Decreto 903/2021 ha mostrado su eficacia en la integración sociolaboral de los jóvenes que se acogieron a ella entre los 18 a 23 años, a tenor del número de quienes han sido documentados y se encuentran incorporados al mercado laboral no se puede afirmar lo mismo respecto de los menores de 18 años a la vista del alto número de ellos que permanecen indocumentados. Esta situación irregular a la que se ven abocados

¹⁶ Instituto Nacional de Estadística (INE), *Nota de Prensa. Personas menores no acompañadas...*, op. cit.

obstaculiza el acceso al mercado laboral reglado teniendo que desarrollar actividades en el mercado informal.

Por otro lado, esta misma reforma ha supuesto un acceso efectivo de estos menores al mercado laboral como ya se ha comentado y un incremento real de los afiliados a la seguridad social. El porcentaje de altas laborales en seguridad social de este colectivo ascendió del 23 al 60 %¹⁷. Sin embargo, también se observa que el tipo de empleo que consiguen estos menores y jóvenes pertenecen a sectores de actividad específicos tales como la hostelería, la agricultura y la pesca son los más comunes entre los que tienen 16 y 17 años. Para los mayores de edad aparecen otros sectores, como las actividades administrativas y los servicios auxiliares o la construcción, el comercio o la industria manufacturera¹⁸. Estos trabajos suelen ser temporales y precarios por lo que las posibilidades reales de integración son limitadas.

Además, falta de formación y programas personalizados durante el periodo de preparación a la vida adulta van a condicionar las posibilidades de inserción sociolaboral. Esto va a condicionar el acceso a sector que requieran una mayor cualificación y con mejores salarios y condiciones laborales.

Otra de las fronteras invisibles y que obstaculiza la inserción sociolaboral es la estigmatización y los prejuicios hacia el colectivo por parte de la sociedad en su conjunto. La estigmatización de estos NNAMNA estaría relacionada con el origen y clase social, así como su vinculación con la imagen de “menores de centro” o “jóvenes extutelados”, a la vez que perjuicios por el que se sienten percibidos como “delincuentes potenciales” en ciertos entornos urbanos. Los medios de comunicación han colaborado en la producción y reproducción social de esta imagen.

Según García España¹⁹, es significativo el número de NNAMNA que tras recibir protección han acabado en prisión. Esto ocasiona consecuencias negativas relacionadas con la imagen social de estos jóvenes, creando una situación de inestabilidad y amenaza económica-laboral que provocan el aumento de la xenofobia y el rechazo sobre la

¹⁷ Instituto Nacional de Estadística (INE), *Nota de Prensa. Personas menores no acompañadas...*, op. cit.

¹⁸ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), *Menores no acompañados y jóvenes extutelados con autorización de Residencia*.

¹⁹ García España, E. y Carvalho da Silva, J., “Assessment of a juvenile delinquency prevention program with foreign unaccompanied minors in street situation”, *Kriminologie. Special Issue*, 2019.

población inmigrante. Estos menores en gran medida afirman haber recibido un trato abusivo por parte de las fuerzas de seguridad²⁰.

Por otro lado, el rechazo y la estigmatización provocan graves consecuencias para las personas que pertenecen a los grupos excluidos. Debido a que afectan negativamente a su autoestima personal y colectiva, además la existencia de estereotipos negativos puede afectar al rendimiento de esas personas en aquellas circunstancias que requieran el uso de habilidades o características que les son negadas en el estereotipo. Y finalmente, porque las personas estigmatizadas presentan ambigüedad atribucional a la hora de juzgar sus propios resultados sean estos negativos o positivos teniendo un impacto significativo en la salud mental de estos jóvenes.

VI. DISCUSIÓN FINAL

La integración social de los NNA comprome un proceso multidimensional. No se trata solo de procurarles alojamiento, manutención, educación y sanidad, se trata sobre todo de construir vínculos con la sociedad de acogida, y esto va mucho más allá que la satisfacción de las necesidades materiales, de educación y salud básicas²¹.

Es necesario replantear el modelo de atención de estos jóvenes, así como el marco legal y jurídico. La distribución asimétrica de esta población en el conjunto del estado compromete el funcionamiento del sistema de protección de menores en aquellas CC.AA. donde existe una sobrecarga del sistema. Esto pone en cuestión el sistema establecido para su protección y contribuye a que alcancen la mayoría de edad en situación de extrema vulnerabilidad. A pesar del interés de la administración por atender las necesidades de atención de los extutelados, son muchas las organizaciones que ponen de manifiesto la gran falta de recursos y los problemas derivados. La escasez de recursos para los extutelados en muchos casos hace que se destinen las plazas disponibles a personas

²⁰ Defensor del Pueblo, *Niñas y niños extranjeros en España solos o acompañados...*, op. cit.

²¹ Gutiérrez-Sánchez, J.D., Epelde-Juaristi, M. y Abolaño-Moreno, M.E., “Inserción sociolaboral de jóvenes inmigrantes no acompañados/as: ¿una respuesta efectiva en el camino hacia la autonomía?”, *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, núm. 57, 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.14422/mig.2023.005>.

jóvenes con mejor pronóstico de inclusión, quedando excluidos aquellos con problemas de salud mental, adicciones o juicios pendientes²².

Algunas categorizaciones (“MENA”) les aboca a situaciones vulnerables e irreversibles que retroalimenta las dinámicas exclusógenas y la estigmatización de este sector de población. La opinión y las actitudes hacia el colectivo no se asienta en una visión basada en la protección de los derechos de los menores, sino más bien en el control y la regulación de los flujos migratorios. Esto ocasiona consecuencias negativas relacionadas con la imagen social de estos jóvenes, creando una situación de inestabilidad y amenaza económica-laboral que provocan el aumento de la xenofobia y el rechazo. En este sentido es fundamental trabajar con la sociedad en su conjunto para cambiar estas dinámicas exclusógenas.

Por ello, es fundamental adoptar nuevos enfoques y perspectivas para el análisis y la comprensión de estos procesos y dinámicas globales. En este sentido es necesario promover estudios e investigaciones que se centren en las realidades de los NNA, no en su problemática, con el objetivo de elaborar políticas y medidas que se adecuen a sus necesidades reales. Los nuevos planteamientos deberían superar las actuales limitaciones territoriales (regional o nacional) y las restricciones temporales específicas²³.

Por último, también consideramos como elemento de vulnerabilidad la falta de sistematización y datos relativos a este sector de población. La falta de datos actualizados representa un obstáculo para la formulación de políticas públicas basadas en evidencia, así como para la evaluación de las mismas. La dificultad a la hora de encontrar las cifras exactas de NNA aumenta el riesgo de vulnerabilidad de dichos menores ya que, el hecho de que se encuentren fuera del sistema de protección supone que de algún modo sean jóvenes “invisibles”. Esta carencia de datos no sólo supone una insuficiencia técnica, sino también un problema de justicia social al restringir la capacidad institucional de promover la integración de esta población, combatir la desigualdad y atender eficazmente los derechos y demandas de los NNA.

²² Bravo, A. y Santos-González, I., “Menores extranjeros no acompañados en España: necesidades y modelos de intervención”, *Psychosocial Intervention*, vol. 26, núm. 1, 2017, págs. 55-62. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1016/j.psi.2015.12.001>.

²³ Quiroga Raimúndez, V., Chagas Lemos, E., Palacín Bartolí, C. y Arranz Montull, M., “The migration of unaccompanied minors...”, op. cit.

IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Baños, R.V., Sánchez, M.S., Roccatagliata, M.S. y Sánchez, O.B. “The journey of young people who migrate alone: Migration processes and institutional itineraries”, *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, vol. 41, núm. 2, 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.6018/rie.540991>

Belpiede, A., “La mediazione culturale nei servizi sociali”, *Rev. Animazioni Sociali.Milano*, 1998.

Bravo, A. y Santos-González, I., “Menores extranjeros no acompañados en España: necesidades y modelos de intervención”, *Psychosocial Intervention*, vol. 26, núm. 1, 2017. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1016/j.psi.2015.12.001>

D’Ancona, M.Á.C., “Los efectos de la crisis económica en la molduración y evolución de la opinión pública española ante la inmigración”, *Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, núm. 37, 2015.

Defensor del Pueblo, *Niñas y niños extranjeros en España solos o acompañados*, 2025. Disponible en: <https://bienestaryproteccioninfantil.es/ninas-y-ninos-extranjeros-en-espana-solos-o-acompanados/>.

Defensoría de la Infancia y de la Adolescencia en Andalucía, *Informe Anual*, 2022. Disponible en: <https://defensoriadelainfanciayadolescenciadeandalucia.es>.

De Graeve, K., “Classed landscapes of care and belonging: guardianships ofunaccompanied minors”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 30, núm. 1, 2017. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jrs/fev011>.

Escarbajal, A., Martínez Fuentes, R. y Caballero, C.M. “Estudio sobre la Situación y Percepción de Menores Extranjeros no Acompañados (MENAS) en la Región de Murcia (España): Factores Clave para su Inclusión”, *Revista Iberoamericana De Evaluación Educativa*, vol. 16, núm. 1, 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.15366/riee2023.16.1.003>.

Figueredo, V., García, P. y Sánchez, A., “Estrategias y límites en la inserción sociolaboral con menores extranjeros no acompañados en el marco de los centros de protección: El caso de la provincia de Almería”, *Revista Científica Internacional*, vol. 12, núm. 5, 2017. Disponible en: <https://doi.org/10.6020/1679-9844/v12n1a5>.

González, B. F., “La protección jurídica de los menores inmigrantes no acompañados en España/The legal protection of separated foreign children in Spain”, *Revista de Derecho Civil*, vol. 5, núm. 2, 2018.

García España, E. y Carvalho da Silva, J., “Assessment of a juvenile delinquency prevention program with foreign unaccompanied minors in street situation”, *Kriminologie. Special Issue*, 2019.

Gutiérrez-Sánchez, J. D., “Epelde-Juaristi, M. y Abolafio-Moreno, M.E., “Inserción sociolaboral de jóvenes inmigrantes no acompañados/as: ¿una respuesta efectiva en el camino hacia la autonomía?”, *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, núm. 57, 2023, <https://doi.org/10.14422/mig.2023.005>.

Hernández, A. S. J., *Adolescentes migrantes sin referentes familiares*, Dykinson, 2024.

Instituto Nacional de Estadística (INE), *Censo Anual de Población*, 1 de enero de 2024.

Instituto Nacional de Estadística (INE), *Nota de Prensa. Personas menores no acompañadas y jóvenes extuteladas, de 16 a 23 años, con autorización de residencia en vigor*, 31 de marzo de 2025.

Liras, E., “Menores extranjeros no acompañados y extutelados. Propuesta de intervención psicopedagógica”, *REIDOCREA*, vol. 10, núm. 30, 2021.

Miglionni, L., Rania, N., Varani, N. y Ferrari, R., “Unaccompanied migrant minors in Europe and U.S. A review of psychological perspective and care challenges”, *Journal of Prevention & Intervention in the Community*, núm. 50, 2021.

Quiroga Raimúndez, V., Chagas Lemos, E., Palacín Bartrolí, C. y Arranz Montull, M., “The migration of unaccompanied minors in Catalonia (Spain): evolution and protection models”, *Cultura de Los Cuidados*, vol. 32, vol. 2, 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.14198/ALTERN.23027>.

Save the Children, *INFANCIAS INVISIBLES. Menores extranjeros no acompañados, víctimas de trata y refugiados en España*, 2016. Disponible en: <https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/infancias-invisibles-ninos-migrantes-refugiados-trata-save-the-children.pdf>.

Serrano Sánchez, L., *Vulneración y acceso a los sistemas de protección de los derechos de la niñez y adolescencia inmigrante no acompañada en España y El Salvador*, Universidad Pública de Navarra, 2021.

Serrano Sánchez, L., “*Derecho humano al asilo de la y el menor migrante no acompañado en tiempos de pandemia por el COVID-19 en España*” en *Derechos humanos de personas en situación de vulnerabilidad*, Editorial Brujas, 2021.

UNICEF, *Los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados en la frontera sur española*, Madrid: UNICEF Comité Español, 2019.

