

Trabajo garantizado: Luces y sombras sobre su régimen jurídico

JOSÉ M. MORALES ORTEGA *



REVISTA IBEROAMERICANA
DE RELACIONES LABORALES

Labour Issues.

Iberoamerican Journal of Industrial Relations

ISSN 2173-6812

VOL. 38, (2020)

pp. 51-69

 **uhu.es**
PUBLICACIONES

FECHA RECEPCIÓN:

2020-05-20

FECHA REVISIÓN:

2020-05-25

FECHA ACEPTACIÓN:

2020-09-30

FECHA PUBLICACIÓN:

2020-12-05

RESUMEN:

La realidad actual pone de manifiesto la necesidad de abordar urgentemente los problemas históricos: el desempleo y la pobreza. Y entre las posibles medidas, está el trabajo garantizado, cuya configuración requiere una serie de depuraciones y consideraciones esenciales para su diseño e implementación. A modo de propuesta, este artículo contiene un análisis, desde una perspectiva estrictamente técnica, de su régimen jurídico a efectos de su regulación. Un estudio que aborda los temas, el contrato y su duración, el requisito de acceso, las condiciones de trabajo, la vicisitud de la relación y termina, como no puede ser de otra manera, con la rescisión. Y también, sin olvidar su dimensión colectiva. Por lo tanto, se garantiza un recorrido completo del trabajo.

PALABRAS CLAVE

Desempleo; pobreza; trabajo garantizado; condiciones de trabajo; regulación legal.

ABSTRACT

The current reality is highlighting the need to urgently tackle historical problems: unemployment and poverty. And among the possible measures, is the guaranteed work, whose configuration requires a series of debugging and essential considerations for its design and implementation. As a proposal, this article contains an analysis, from a strictly technical perspective, of its legal regimen for the purposes of its regulation. A study that addresses the subjects, the contract and its duration, the access requirement, the working conditions, the vicissitude of the relationship and ends, as it cannot be otherwise, with the termination. And also, without forgetting its collective dimension. Therefore a complete job tour guaranteed.

KEYWORDS

Unemployment; poverty; guaranteed work; working conditions; legal regulation.



TRABAJO GARANTIZADO: LUCES Y SOMBRAS SOBRE SU RÉGIMEN JURÍDICO¹

1. Planteamiento del estudio: Delimitación conceptual y de contenido

Con independencia de cuestiones claves en la configuración del Trabajo Garantizado (en adelante, TG); principalmente, todas las referentes a su sostenibilidad económica², en estas páginas se va a estudiar qué características o, si se prefiere, cuál debería ser su régimen jurídico si los avatares políticos, sociales y económicos conducen a su

1. Proyecto RTI2018-098794-B-C32 denominado “Nuevas formas de protección social ante los cambios productivos” financiado por el MINECO/MICIU.

2. ILLUECA BALLESTER opina que el TG “tendría un coste relativamente moderado, pero exigiría un replanteamiento de la política económica seguida en los últimos años, orientándola de forma inequívoca hacia la consecución del pleno empleo”, “**Perspectiva jurídica del trabajo garantizado**”, en “**El Trabajo Garantizado. Una propuesta frente al desempleo y la precarización**”, Ed. Akal, Madrid, 2015, p. 103. Y, en esta dirección, GARZÓN ESPINOSA propone una serie de medidas estatales para financiar el gasto del TG; en concreto, las siguientes: a) emisión de dinero (ésta, según SARASA URDIOLA, no es viable en España debido a que nuestro país “ha perdido la soberanía para crear dinero que, en virtud de los acuerdos de la Unión Monetaria Europea, está transferida al Banco Central Europeo”, “**Garantía de ingresos mínimos y empleo**”, en “**La revolución digital en España. Impacto y Retos sobre el Mercado de Trabajo y el Bienestar**”, <https://ddd.uab.cat/record/190325>, p. 222), b) créditos fiscales, c) redistribución del gasto y d) reforma fiscal; un gasto que para este autor se situaría, “teniendo en cuenta una horquilla salarial de 900 a 1200 euros mensuales,...[en el] 2,68 del PIB”, por lo tanto, un “coste [que] no es desorbitado”, “**Trabajo Garantizado. Aplicación en entidades locales y/o autonómicas**”, Revista Pensar desde Abajo, Capítulo 1.5, 2016, pp. 131 a 143 y 144. Frente a esta posición, SARASA URDIOLA, partiendo del estudio de Arcarons, Raventós y Torrens, indica que esa “horquilla salarial propuesta es más alta de lo que cobra una buena parte de los trabajadores españoles, lo que incentivaría el abandono del mercado privado para buscar empleo protegido, en cuyo caso, se necesitaría un gasto público desorbitado para dar ocupación a todos los demandantes”, “**Garantía de ingresos mínimos...**”, opus., cit., p. 222.

implantación. Una implantación real y completa; distinta de experiencias pilotos internacionales³ –en países como India⁴, Argentina⁵ o Sudáfrica⁶- o construidas, pese a su buena intencionalidad y su denominación, sobre instrumentaciones distintas al TG como ha sucedido en Ciudad Real. O sea, que se han limitado, al menos en el caso español, y sin restar un ápice de importancia a las mismas, a trasladar al TG los esquemas, por todos conocidos, de los programas de empleo para concretos colectivos. Ni que decir tiene que el TG es otra realidad y, como tal, hay que abordarla.

El TG tiene una doble dimensión. Por un lado, debe articularse como una de las posibles respuestas de los poderes públicos al cumplimiento del “mandato” constitucional a alcanzar el pleno empleo⁷. No hay que olvidar nunca que se trata de una política pública y, por serlo, competencia -sin perjuicio del reparto constitucional competencial-, que

3. “Las experiencias internacionales [se refiere a la India y a Argentina] en esta materia no son concluyentes, sobre todo por el limitado alcance de sus previsiones, pero al menos ponen de manifiesto la viabilidad económica y política de estas acciones”, ILLUECA BALLESTER, “**Perspectiva jurídica...**”, opus., cit., p. 105.

4. National Rural Employment Guarantee 2005 (Plan quinquenal).

5. Jefes de Hogar (2201).

6. Programa de Obras Públicas.

7. Algunos autores, como recoge PÉREZ REY, entienden el derecho al trabajo como el derecho “a ser empleado”, “así...estaríamos ante el derecho al pleno empleo que implicaría que el gobierno debe crear directamente empleos para todos aquellos que no consiguen uno en el mercado de trabajo. Son muchas y diversas razones las que los autores que defienden la creación directa de empleo por el Estado han expuesto; dentro de las razones de tipo económico señalan que esta creación ofrece un mecanismo para conseguir el pleno empleo sin las consecuencias negativas en la inflación que las políticas keynesianas conllevan. Y entre las razones jurídicas, vendría a cumplir con el derecho al trabajo entendido no como un principio abstracto que deviene en vacío de contenido, sino como una auténtica regla exigible”, lo que no significa que esta creación directa de empleo no sea, en la práctica, muy compleja, “**El derecho al trabajo y la propuesta del ingreso básico: perspectivas desde la crisis del Estado del Bienestar**”, <http://e-archivo.uc3m.es>, 2005, p. 165 (31 de enero de 2020). Y esta consideración puede, además, complementarse con las propuestas, siguiendo a ILLUECA BALLESTER, contenidas tanto en el Convenio nº 122 de la OIT (1964) relativo a política de empleo y, más recientemente, en el Pacto Mundial para el Empleo (2009), que “incluye la implantación de sistemas públicos de garantía del empleo para los desempleados, que es la terminología utilizada por la OIT para referirse al Trabajo Garantizado”, así, para este último autor, “en un contexto caracterizado por el desempleo masivo, el verdadero desafío ya no es considerar el pleno empleo como un objetivo conveniente y deseable, sino habilitar los instrumentos políticos y legales que contribuyan a hacerlo factible en el plazo más breve posible”, “**Perspectiva jurídica...**”, opus., cit., pp. 107 a 109; mientras que GARZÓN ESPINOSA indica que “se torna indispensable que intervenga el sector público creando la cantidad de puestos de trabajo que sean necesarios para alcanzar el objetivo de pleno empleo”, “**Trabajo Garantizado...**”, opus., cit., p. 125.

debe ser satisfecha. Sin duda, y con todas las críticas y precisiones a realizar, mucho más acertada que la tradicional, y ya habitual, dejación de responsabilidades de tales poderes en materia de empleo; como, por ejemplo, mediante ese patrocinio y promoción desmesurado del emprendimiento⁸.

Ahora bien, no puede ocultarse que esos poderes públicos se van a encontrar con un problema de gran calibre consistente, pese a lo que se dirá en otro momento, en la dificultad de crear los puestos de trabajo; no sólo por sus estructuras sino también por factores ajenos a las propias administraciones y, muy especialmente, a la desaparición, fruto de la robótica y de la digitalización, del trabajo. Sin pretender ser tremendista en este sentido, lo cierto es que cada vez más escasean los puestos de trabajo, lo que se va a convertir en un hándicap difícil de vencer a la hora de materializar el TG. Por consiguiente, habría que preguntarse si hay trabajo para garantizar el TG. Y la respuesta, hoy por hoy y pese a todo, debe ser afirmativa; sobre todo por los espacios que, tras la crisis, tienen que ser satisfechos por los poderes públicos, ya que responden a servicios reclamados y demandados por la sociedad; y que, en la actualidad y a pesar de ello, “no son rentables para el mercado”⁹ o “el mercado ignora”¹⁰. De ahí que estén siendo cubiertos, en gran parte, por la economía sumergida. De esta forma, el TG también cooperaría a la lucha contra esta última lacra, puesto que haría aflorar de la misma un gran número de puestos de trabajo y, al mismo tiempo, estaría propiciando, con su regularización, que los trabajadores adquiriesen las cualificaciones necesarias para su realización.

Es más, se quiere aclarar que se suele distinguir entre empleo y trabajo. Así pues, “un trabajo es todo aquel esfuerzo físico o intelectual por parte de una o varias personas

8. En relación con el emprendimiento, hay que llamar la atención sobre el hecho, posiblemente cierto, de que el TG puede suponer, y es una mera suposición puesto que se carece de datos al efecto, una disminución de los índices de trabajo autónomo porque los desempleados prefieren insertarse laboralmente en el sector público que por cuenta propia. Es un temor no infundado si se atiende, ahora sí, a los datos. La escasa voluntad y vocación existente en nuestro país, pero no sólo en el nuestro, hacia el trabajo por cuenta propia o el emprendimiento puede verse fortalecida por esa otra opción, que supone el TG y, desde luego, esta tampoco puede ser la salida, ya que en su diseño habrá que tener en cuenta todas estas posibles variables para buscar el equilibrio idóneo que, en este caso, sería propiciar, eso sí, de una forma más honesta, el trabajo autónomo.

9. ILLUECA BALLESTER, p. 124 y, de forma más detenida, afirma que el TG “se limita a satisfacer aquellas necesidades económicas, sociales y medioambientales que el mercado no considera rentables y que, por tanto, no está interesado en proporcionar”, **“Perspectiva jurídica...”**, opus., cit., p. 114.

10. Pero que “aportan un valor añadido a la sociedad en la que se realizan”, PÉREZ REY, **“El derecho al trabajo y la propuesta del ingreso básico...”**, opus. cit., p. 149.

que redunde en algún tipo de beneficio, ya sea económico, social, cultural, ecológico o de otra naturaleza. En cambio, un empleo es todo aquel trabajo cuyo protagonista recibe una contraprestación monetaria por él”; así, “que no haya empleo no quiere decir que no haya trabajo”¹¹.

Y por otro lado, el TG debe entenderse como una respuesta al problema, en toda su magnitud, del desempleo¹². Quiere ello decir que ese paro fruto del sistema capitalista¹³, asumido y aceptado con total naturalidad, no debe ser, de ninguna de las maneras, la única opción posible; aunque para los detractores del TG, esta medida no viene a derrumbar los cimientos de este sistema sino a perpetuarlo; además de ser una medida *ex post*, es decir, que actúa una vez que existe el desempleo.

11. GARZÓN ESPINOSA, **“Trabajo Garantizado...”**, opus., cit., p. 128. Igualmente, PÉREZ REY, **“El derecho al trabajo y la propuesta del ingreso básico...”**, opus., cit., pp. 161 y ss.

12. Tobin, como recoge PÉREZ REY, afirma que “cuando millones de personas llegan a estar desempleadas no es por sus características individuales. No se han convertido de repente en vagos, revoltosos, improductivos o inexpertos. Los empleos simplemente no están ahí”, **“El derecho al trabajo y la propuesta del ingreso básico...”**, opus., cit., p. 149. GARZÓN ESPINOSA, de forma parecida, defiende que, frente a las tradicionales medidas de política de empleo, el TG crea puestos de trabajo que es el elemento clave para luchar contra el desempleo y, en relación con ello, añade que los gobernantes “no se enteran o no se quieren enterar de que simplemente esos puestos de trabajo no existen”; de ahí que “una mejor forma de combatir el desempleo es crear directamente esos puestos de trabajo con el TG. Poner todas las esperanzas en esperar a que los empresarios creen empleos o que los ciudadanos se autoempleen es absurdo”, **“Trabajo Garantizado...”**, opus., cit., p. 141.

13. JOHN HENRY escribe que “básicamente, las firmas privadas no pueden garantizar que todos aquellos que quieren un trabajo se les ofrecerá uno. Las formas de organización económica capitalista casi siempre operan con algún grado de desempleo. Ciertamente, el capitalismo es la única forma de organización económica en donde el desempleo existe. Debido a que es este el caso, los gobiernos presumiblemente representando el bienestar de la población como un todo, tienen el deber de proveer trabajos a todos aquellos que lo desea y sean capaces de trabajar así como capacitar a aquellos que el sector privado dejó a la deriva”; “por lo tanto, con pleno empleo y un salario de subsistencia garantizado determinado administrativamente, las empresas capitalistas pierden el más importante mecanismo para mantener las ganancias en los niveles convencionales”, **“Economía Política Clásica: el salario de subsistencia y preocupaciones sobre el empleo garantizado”**, Análisis, nº 23, 2016, pp. 51 y 59. En la misma línea y en España, GARZÓN ESPINOSA indica que el TG fue ideado “en los años sesenta del siglo pasado por el prestigioso economista Hyman Minsky como una solución a los problemas del desempleo que ya se vislumbraba entonces en la mayoría de las economías capitalistas”; o sea, en el neoliberalismo, “el sector privado no es capaz de crear suficientes puestos de trabajo para alcanzar el pleno empleo debido a las limitaciones que muestra la lógica de la rentabilidad económica en un contexto de intensísima competencia internacional, de determinados avances tecnológicos y de transformación en la organización del trabajo”, **“Trabajo Garantizado...”**, opus., cit., p. 125.

Otro tema es que el TG sea, en puridad, la mejor o la única posibilidad, pero eso sólo se podrá descubrir con una acertada formulación teórica y práctica, que analice todos sus aristas, fallas y aciertos. Por consiguiente, no se pretende hacer apología de este instrumento de lucha contra el desempleo¹⁴; si no que, en estos momentos, lo que se busca es contemplarlo con una opción, con sus ventajas e inconvenientes, ante el tremendo drama vivido y sufrido por un gran porcentaje de la población mundial¹⁵ y, muy particularmente, española.

Junto a la distinción hecha con anterioridad entre trabajo y empleo, desde una perspectiva más jurídica, también se puede diferenciar entre trabajo, como relación laboral, y empleo, como instrumentación de los mecanismos oportunos para favorecer la empleabilidad de los trabajadores; incluso, medidas que permitiesen, de forma conjunta, sendos objetivos¹⁶. Y ello es perfectamente posible con el TG, puesto que con esta medida se favorece que las personas desempleadas adquieran una empleabilidad, que allane su acceso al sector privado. Lo que se busca es que se inserte al desempleado en dicho ámbito; de tal forma que no sólo consiga, como se verá en su momento, favorecer su empleabilidad, tanto desde el plano formativo como del de la experiencia, de cara a su desarrollo profesional, sino también que obtenga un salario, que le permita subsistir, es decir, que le saque de los umbrales de la pobreza; incluso, habría que ser más ambicioso convirtiendo el TG en un instrumento de lucha contra la pobreza laboral.

No es necesario detenerse, basta con acudir a los datos, para concluir que la inclusión laboral ya no es suficiente para que los trabajadores abandonen la condición de pobres¹⁷,

14. ILLUECA BALLESTER afirma que *“la política de Trabajo Garantizado encontraría amparo y justificación en los artículos 35.1 y 40.1 CE, puesto que contribuye a alcanzar el objetivo constitucionalmente atribuido a la política de empleo: proporcionar una oportunidad de trabajo a los trabajadores en paro”*, *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., p. 112.

15. Como sintetiza PÉREZ REY, *“el desempleo que había sido un fenómeno coyuntural, aislado y anecdótico que se trataba de paliar con una serie de instituciones, pasa a ser ahora un elemento cotidiano en nuestras sociedades, algo estructural”*, *“El derecho al trabajo y la propuesta del ingreso básico...”*, opus., cit., p. 145.

16. QUINTERO LIMA escribe que el TG *“permite plantear esquemas de protección social ligados a la actividad laboral-profesional que, aunque sea condicionales, garantizan el cumplimiento del requisito del empleo. Al mismo tiempo, cuando la institución contempla elementos de empleabilidad, posibilita la inserción paulatina de personas sin formación..., lo que traslada la suficiencia de los recursos personales a la esfera individual”*, *“Las propuestas de Renta Básica y Empleo Garantizado desde una perspectiva de género: una aproximación sumaria”*, Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, vol. 6, nº 4, 2018, p. 146.

17. PÉREZ REY postula que *“si las garantías a un derecho han de medirse por su eficacia a la hora de hacer real y efectivo el contenido de ese derecho, salta a la vista que el derecho a la inclusión social garantizado por un derecho al empleo en la actualidad no consigue asegurar ese valor, sino todo lo contrario, en vez de integrar lo que hace es quebrar y fracturar la sociedad”*, *“El derecho al trabajo y la propuesta del ingreso básico...”*, opus., cit., p. 191.

puesto que existe un gran número de ellos que, por unas condiciones laborales precarias¹⁸ -entre ellas, de manera fundamental, el trabajo a tiempo parcial involuntario- no alcanzan los mínimos necesarios para tener una vida digna. Y, posiblemente, este TG pueda también intervenir en esta realidad mediante, de un lado, la labor de complementación de los salarios, y, de otro, como un mecanismo de fortalecimiento del poder de la clase trabajadora en la negociación de las condiciones laborales¹⁹.

En consecuencia, el TG podría corregir muchas de las perversiones resultantes de sistema económico y, a la postre, del mercado de trabajo y de las relaciones laborales. Lo que no significa que no presente deficiencias y que, por supuesto, no pueda, igualmente, pervertirse fruto de muchos avatares y voluntades. Pero, por lo pronto, se va a partir de sus presupuestos básicos para diseñar, sin vocación de exhaustividad, su régimen jurídico.

Como es fácil imaginar, dicho régimen jurídico debe abarcar todos los aspectos de la relación laboral y, por así decirlo, que ésta se adapte a las posibles peculiaridades del TG. Siendo así, lo primero y fundamental, es la configuración de la propia relación jurídica para, a continuación y dependiendo de lo que se concluya, entrar a estudiar los diferentes aspectos de dicha relación, que incluirían desde la selección y contratación hasta la extinción pasando por aspectos tan sustanciales como el salario o la extinción; y todo ello, sin olvidar, por supuesto, la dimensión colectiva, lo que obliga, aunque sea someramente, a ver cómo puede quedar o cuál puede y debe ser el papel de los sujetos colectivos. Quizás, y hay que ponerlo de manifiesto desde este primer instante, sean muchos los aspectos, que arrojen sombras sobre el TG; de ahí que el objetivo sea, siempre que se pueda, aportar luz, para que sólo el análisis detenido, sosegado y aséptico pueda determinar si el TG puede convertirse en el instrumento de lucha contra la precariedad vital y laboral de las sociedades actuales.

2. Configuración de la relación laboral de los trabajadores del trabajo garantizado: Su naturaleza temporal como elemento delimitador

A través del TG, una persona desempleada entra a formar parte temporalmente de la plantilla de una administración pública adquiriendo, por tanto y de conformidad con el art. 8 del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP), el estatus de empleado público pues, como indica dicho precepto, lo es el personal laboral fijo, temporal o inde-

18. Como recoge PÉREZ REY, Beck defiende que la *“solución neoliberal lo que ha hecho ha sido aumentar la precariedad y la desigualdad”*, *“El derecho al trabajo y la propuesta del ingreso básico...”*, opus., cit., p. 143.

19. De la misma opinión, GARZÓN ESPINOSA, *“Trabajo Garantizado...”*, opus., cit., p. 127.

finido. El fundamento del TG es asegurar a toda persona desempleada un trabajo -y, por tanto, un salario- mientras permanezca en dicha situación. Por consiguiente, la causa del contrato es el desempleo²⁰, siendo su finalización, el motivo extintivo del mismo.

Se ha apuntado con anterioridad que la pobreza laboral, como causa de vulnerabilidad, tiene y debe ser contrarrestada, debiendo arbitrarse los instrumentos oportunos; dentro de los cuales puede encontrarse el TG. Desde la más pura teoría, éste viene a asegurar un trabajo digno²¹, permisivo de una subsistencia igualmente digna. Y la pobreza laboral es resultado de la precariedad laboral de los trabajadores. Por esta razón, el TG podría hacer frente a ciertas expresiones de dicha pobreza laboral como la anticipada del trabajo a tiempo parcial involuntario -esta característica, entendida en sentido contrario, supone esa voluntad a trabajar exigida por el TG- que, sin entrar en la perspectiva de género, sufre mayoritariamente las mujeres -el caso paradigmático sería los servicios de proximidad-. Sería una forma de complementar los ingresos de estos trabajadores compatibilizando un trabajo en el sector privado y otro en el sector público; de tal modo que finalizaría el contrato del TG cuando el trabajador encontrase un trabajo a tiempo completo en el sector privado.

Una temporalidad, en ambas ocasiones, condicionada por los ciclos económicos que, a modo de vasos comunicantes, equilibrarán la demanda y la oferta de trabajo entre el sector público y el sector privado, puesto que *“la finalidad del Trabajo Garantizado no es sustituir el empleo proporcionado por el sector privado, sino complementarlo”*²². Pues bien, dicha temporalidad se convierte en el elemento delimitador del TG; siendo así, hay que averiguar si alguna de las modalidades contractuales existentes pueden dar cobertura jurídica al TG. Y no parece que sea posible, ya que la causa del TG no atiende a las

20. Sin embargo, para ILLUECA BALLESTER, la causa del contrato, que le lleva a defender que la relación debe instrumentarse mediante el contrato indefinido, es *“la imposibilidad de obtener un empleo en el mercado ordinario de trabajo”*, puesto que *“no parece que la consideración del desempleo como un hecho transitorio sea razón suficiente para negar la naturaleza indefinida del contrato que da vida a esta relación”*; es más, continúa que *“si se trata de un derecho subjetivo, el único molde posible para dar cobertura jurídica a la relación...es el contrato de trabajo indefinido”*, lo que, a su vez, vendría *“a reforzar el principio de estabilidad en el empleo en el marco del ordenamiento laboral”*, *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., pp. 123 y 124. En la misma dirección se manifiesta GARZÓN ESPINOSA, *“Trabajo Garantizado...”*, opus., cit., p. 125.

21. PÉREZ REY escribe que *“mientras que el empleo garantizado se establece como forma de hacer real y efectivo el derecho al trabajo entendido como derecho a un empleo y...puede ayudar a cumplir con los derechos laborales, al ofrecer unas condiciones que están por encima de los empleos más precarios”*, *“El derecho al trabajo y la propuesta del ingreso básico...”*, opus., cit., p. 172.

22. ILLUECA BALLESTER, *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., p. 113.

circunstancias del mercado, ni a excesos de pedidos, ni de acumulación de tareas; no es fruto de la necesidad de sustituir a un trabajador, con reserva de puesto de trabajo; ni resultado de una obra o servicio determinado; pero tampoco lo es, o no tiene por qué serlo²³, de las necesidades formativas del trabajador. Por todo ello, habría que descartar, al menos en sus formulaciones actuales, la validez para el TG, de los contratos existentes en nuestro panorama legislativo, por lo que la remisión del art. 11 del EBEP no encontraría cobertura legal. Los temporales, por no adecuarse a la causa del TG; y el indefinido, por no ser una relación laboral, que venga a cubrir un puesto de trabajo estructural.

Llegado este punto, parece que la única opción viable sería la creación de un contrato específico, que tuviera como causa, tal como se viene manteniendo, el desempleo del trabajador o su precariedad; y cuya duración fuese equivalente a esa situación -que, se adelanta, tendría que ser controlada para evitar que el TG se convierta en un elemento disuasorio de la inserción laboral en el sector privado-. Es más, desde este planteamiento, no habría ningún problema para que en los dos niveles posibles, legal y convencional, se instituyese una regulación que, sin convertir la relación en especial²⁴, atendiera a las peculiaridades del TG. De este modo, el planteamiento está meridianamente claro; y ello, resultando indiferente, por ahora, los requisitos de acceso a ese puesto de trabajo, las condiciones laborales o el ámbito funcional, en el que se va a desarrollar la actividad profesional.

El principal problema en la regulación de este contrato, que debiera necesariamente adoptar la forma escrita²⁵, sería su concreción temporal pues, en teoría, coincidiría, como se acaba de decir, con alguna de sus causas pero, en la práctica, plantearía, esa coincidencia, ciertas disfunciones.

23. No se puede negar que pueden darse situaciones, en las que los contratos formativos, en cualquiera de sus modalidades, pudieran tener cabida en el TG. Por ejemplo, y muy particularmente, para el desempleo de los ninis.

24. En contra, ILLUECA BALLESTER para el que *“el instrumento idóneo para encuadrar legalmente el Trabajo Garantizado es la creación de una relación laboral de carácter especial, lo cual permitiría extender a dicho ámbito el ordenamiento laboral, adaptando sus características fundamentales a las especialidades propias de la actividad”*, *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., p. 116. Sin embargo, no parece que dicha relación cumpliera las exigencias propias de una relación laboral especial pues, como indican MARTÍN VALVERDE, RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ y GARCÍA MURCIA, esta última tiene que responder a algunas de las siguientes causas: *“singularidad del ámbito de trabajo”*, *“tareas encomendadas al trabajador”* y *“el objeto o finalidad del contrato”*, *“Derecho del Trabajo”*, 2014, p. 191.

25. Su especificidad obligaría a incorporarlo al art. 8.2 del Estatuto de los Trabajadores; es más, el art. 11 del EBEP exigiría, por su naturaleza temporal, la forma escrita.

La primera, que no es posible acotar temporalmente, de forma predeterminada y taxativa, el contrato, puesto que podría suponer la devolución del trabajador al desempleo o a la precariedad transcurrido un determinado período de tiempo y, de este modo, de poco o nada serviría o, dicho de otro modo, iría en contra de los principios inspiradores del TG. No obstante, incluso admitiendo esa acotación temporal, ésta tendría que tener una duración de la suficiente entidad como para permitir al trabajador, si se quiere garantizar su subsistencia, ser beneficiario de la prestación por desempleo²⁶. Quizás, se pudiera pensar, desde un criterio objetivo, que no necesariamente justo y correcto, que éste podría ser un criterio delimitador de la duración del contrato: el tiempo mínimo y necesario para recibir la correspondiente prestación por desempleo, finalizada la cual, el trabajador volvería a ocupar un TG. Ahora bien, puede resultar disfuncional para el trabajador, por sus constantes entradas y salidas del mercado de trabajo; e incluso, disfuncional para el sistema, ya que el trabajador podría acomodarse a dicha situación, lo que repercutiría, sin duda, en su empleabilidad y, a la postre, en su no deseada inserción laboral en el sector privado.

La segunda, que esa duración, coincidente con la situación de desempleo, debería ir acompañada de una infraestructura de orientadores laborales encargados de controlar que la persona desempleada no se acomoda en el TG, sino que, por el contrario, alterna éste con una búsqueda activa -y adecuada- de empleo. Para ello, se requeriría, probablemente, de la especialización, dentro de la red de orientadores laborales, de personal con competencias específicas para gestionar la realidad de los trabajadores del TG.

La tercera, que hay que plantear qué sucedería si el trabajador se mantiene, no por voluntad propia sino como resultado del mercado, indefinidamente en el puesto de trabajo. O sea, que no haya ofertas de empleo para parte de estos trabajadores y, en consecuencia, que no pudieran abandonar el TG. Ello, por ejemplo, puede darse en colectivos como los trabajadores maduros, cuyas dificultades, en muchos casos extremas, de reinserción laboral son por todos conocidas. Podría entenderse como una forma de perpetuar el TG. Más allá de que iría en contra de su temporalidad y de su fundamento, se plantearía otros dos problemas colaterales. De un lado, la afectación a los criterios constitucionales de acceso al empleo público -ello, como se verá más tarde, puede, al menos en parte, ser neutralizado- y, de otro, la gestión de los puestos de trabajo en cada una de las correspondientes administraciones públicas.

26. “Como es lógico, la acción protectora de la Seguridad Social de los trabajadores que se encuentren bajo esta modalidad de trabajo debería comprender todas las contingencias, situaciones protegibles y prestaciones de aquella, incluyendo la protección por desempleo y la pensión de jubilación”, ILLUECA BALLESTER, “*Perspectiva jurídica...*”, opus., cit., pp. 126 y 127.

Esto último quiere decir que el diseño, por estas administraciones, de su plantilla puede verse profundamente alterado, no sólo por tener que estructurarla atendiendo a los trabajadores del TG, sino también por la posibilidad de que, parte de ellos, permanezcan durante mucho tiempo en tales puestos de trabajo. Es cierto que los mismos se crearían en esferas, hasta ese momento, no satisfechas o no satisfechas adecuadamente²⁷ por las distintas administraciones -lo que justifica que no se esté ante una bolsa ficticia de puestos de trabajo²⁸- y, desde esta óptica, no habría afectación, en un principio, a la plantilla ya existente²⁹; pero también es verdad que esas necesidades, pese a todo, no son infinitas y, por no serlo, el TG podría incidir en las ofertas públicas de empleo de las administraciones.

Con todo lo dicho, no es necesario insistir en que la temporalidad demandada por el TG es uno de los escollos más importantes de su regulación, tanto por criterios de cobertura jurídica como de incardinación en el contexto de las correspondientes administraciones públicas.

27. GARZÓN ESPINOSA agrupa estas actividades en cuatro grupos: “a) servicios sociales, b) cuidado del medio ambiente, c) servicios culturales, deportivos y recreativos, y d) construcción, habilitación y mantenimiento de infraestructuras”, “**Trabajo Garantizado...**”, opus., cit., p. 130. Mientras que PÉREZ REY enumera los siguientes ámbitos: “los empleos que el gobierno podría suministrar directamente para cumplir con el derecho al trabajo estarían relacionados con las actividades de asistencia social, como la compañía a personas mayores y ancianos, incapacitados, menores o minusválidos, tareas complementarias en las escuelas públicas, labores de seguridad en calles, estaciones, centros comerciales, etc., acciones de limpieza en parques, vías y zonas vecinales, asistencia en bibliotecas, actividades relacionadas con el cuidado, la protección del medio ambiente y creativas o artísticas”, “**El derecho al trabajo y la propuesta del ingreso básico...**”, opus., cit., pp. 165 y 166.

28. Ahora bien, eso no significa, como se encarga de poner de manifiesto SARASA URDIOLA, que “una demanda de empleo público temporal adicional a la demanda de empleo público para cubrir servicios regulares. Esta fluctuación en la demanda de empleo público es más factible cuando se trata de obra pública en infraestructuras, cuya ejecución es temporal, pero es difícil cuando se trata de proveer servicios sociales, sanitarios y educativos. No es políticamente viable que el estado desarrolle una red de servicios en tiempo de crisis para luego reducirla en momentos de bonanza con la esperanza de que asuma la provisión el sector privado. El intervencionismo público en la generación de empleo ha de ser de tipo más permanente si se reconoce la incapacidad del mercado privado para generar pleno empleo y de calidad”, “**Garantía de ingresos mínimos...**”, opus., cit., p. 223.

29. Sin que se pueda perder de vista, como en su momento indicara GONZÁLEZ RUÍZ, que una de las acepciones de la laboralización de las administraciones públicas es la “sustitución de personal funcionario por personal laboral”, “**Los principios constitucionales de acceso a la función pública y los derechos fundamentales de igualdad y tutela judicial efectiva**”, en “**Constitución y Derecho del Trabajo: 1981-1991**”, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1992, p. 281.

3. Peculiaridades y observaciones sobre los sujetos contratantes del trabajo garantizado

Hasta ahora se ha hablado, por parte de la empresa, de la administración, y, por parte de los trabajadores, de personas desempleadas y trabajadores precarios o, lo que es igual en este caso, trabajadores a tiempo parcial; sin embargo, ambos contratantes requieren de algunas consideraciones.

Empezando por la administración, éstas son las empleadoras actuando en función de su ámbito competencial; y, por serlo, serán las que ejerzan las potestades y obligaciones derivadas de la relación laboral –entre ellas, por supuesto, las cotizaciones a la Seguridad Social-. Así, los puestos de trabajo, con independencia del ámbito en el que se desarrollen, forman parte, o debieran formar parte, del radio de acción de las distintas administraciones públicas. Y como es comúnmente aceptado, es la administración local la principal protagonista³⁰, puesto que la mayoría de los servicios y necesidades se dan en dicha esfera territorial, lo que no significa que la autonómica y la estatal no puedan absorber parte del TG. La articulación, por tanto, del posible reparto debe hacerse desde un doble criterio. Por un lado, el ya anticipado de la distribución de competencias y, por otro y dependiendo de dicho reparto, aportándose mayores recursos a las administraciones locales³¹ para que puedan acoger al mayor número de trabajadores del TG. Dicho ello, hay que continuar indicando que el EBEP fija una serie de pautas de actuación de las administraciones en relación con el diseño de sus plantillas.

En primer lugar, que, de conformidad con los arts. 11 y 9.2 del citado cuerpo legal, “*las leyes de la Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto establecerán los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral, respetando en todo caso lo establecido en el art. 9.2*”, que dispone que “*en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente*

30. ILLUECA BALLESTER escribe que “*evidentes razones de eficacia y proximidad de las políticas públicas aconsejan delegar en los Ayuntamientos...el diseño y la puesta en marcha de este tipo de proyectos, garantizando su correcta integración en los procesos de planificación del desarrollo local*”; es más, “*la idea es que el Trabajo Garantizado no compita con el sector sin ánimo de lucro, sino que apoye y complemente sus actividades para la más adecuada satisfacción de las necesidades locales*”, “*Perspectiva jurídica...*”, opus., cit., pp. 129 y 137.

31. No hay que olvidar que “*desgraciadamente...el margen fiscal de las administraciones locales es muy reducido. Para colmo, la legislación española impide a un ayuntamiento crear nuevos impuestos y limita sustancialmente que pueda modificar las figuras impositivas existentes*”, GARZÓN ESPINOSA, “*Trabajo Garantizado...*”, opus., cit., p. 144.

a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”. Las administraciones públicas tendrán que jugar con estas dos premisas para elaborar el catálogo de puestos de trabajo a cubrir con el TG.

Y en segundo lugar, que el EBEP aporta, aunque sean muy genéricas, las pautas, que deben seguir las diferentes administraciones en su planificación de los recursos humanos, puesto que, como indica el art. 1.3.f) del mismo, entre los fundamentos de actuación de las administraciones, está la “*eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos*”. Así, y siguiendo al art. 69 del EBEP, “*la planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad*” aprobando, a estos efectos, los oportunos Planes de ordenación de sus recursos humanos.

Por consiguiente, las administraciones, en su proceder, deben partir de la constitución de un equipo interdisciplinar, en el que también se dé cabida a las organizaciones sindicales –e, incluso, cuestionarse la participación de la ciudadanía³²-. Un equipo que se encargue de fijar los puestos de trabajo, tras un análisis de las necesidades presentes y futuras, del entorno social y económico. Extraídas las correspondientes conclusiones, se determinarían los requisitos que los trabajadores deben cumplir para acceder a dichos puestos de trabajo.

Como es natural, siempre existirá un desfase entre el número de personas desempleadas y el de puestos de trabajo. Es verdad que el campo de acción de las administraciones es lo suficientemente amplio como para que dicho desfase quede, en gran medida, neutralizado, pero, aún así, no puede, ni debe desconocerse. La mejor solución, en tales casos, no es otra que ofrecer, como parte de la política de empleo, la empleabilidad requerida, como fase previa, a la ocupación del puesto de trabajo. De este modo, se estarían cubriendo y satisfaciendo necesidades de ambas partes. De la sociedad a través de quién es competente para ello –esto es, las distintas administraciones-, y de las personas desempleadas para integrarse laboralmente como vía para salir de esa antesala de la exclusión sociolaboral que es el desempleo.

32. Para GARZÓN ESPINOSA habría que establecer “*los canales mediante los cuales cualquier ciudadano, asociación, colectivo u organización sin ánimo de lucro tendría derecho a opinar y decidir sobre los nuevos trabajos que deberían realizarse en su localidad. De esta forma serían precisamente los que mejor conocen los problemas de sus comunidades quienes diseñarían los puestos de trabajo que se consideran necesarios. Esta característica es imprescindible para que las tareas que realicen los nuevos trabajadores redunden en el mayor beneficio económico, social, ecológico y cultural posible de las localidades y sus entornos*”, “*Trabajo Garantizado...*”, opus., cit., p. 126.

Solventado este último problema, la administración adjudicaría los puestos de trabajo, previo sometimiento a las oportunas pruebas, a aquellos trabajadores, que cumplan con las exigencias; y, con anterioridad, el servicio público de empleo, poseedor de todos los datos e información necesaria -otro tema es que haya que reformular la dinámica de los mismos-, llevará a cabo la selección de los candidatos o del candidato³³, que trasladará a la correspondiente administración para que lo someta a las pruebas pertinentes. Ese papel del servicio público de empleo no lo convierte en parte de la relación laboral. Así pues, se descarta cualquier posibilidad de que el TG suponga una relación de carácter triangular³⁴ compuesta por trabajador, administración y servicio público de empleo, ya que el papel de este último debe limitarse a cumplir con una de sus clásicas e históricas competencias.

Siguiendo con los trabajadores, no es necesario reiterar que son las personas desempleadas³⁵ o los trabajadores, que sufren la precariedad laboral -concretados, en los trabajadores a tiempo parcial-.

Indudablemente, el concepto de persona desempleada abarca un gran número de realidades, que tienen como denominador común su situación de vulnerabilidad; y la lucha contra ella, es uno de los fundamentos del TG. No se quiere pasar la oportunidad de indicar que con este TG se haría frente a una situación, cada vez más frecuente, consistente en atender a las personas desempleadas durante los conocidos períodos transicionales. Lo habitual es que durante la vida laboral de cualquier trabajador se produzcan momentos de paro, que obedecen a las más variadas razones. Lo ideal es que la duración de los mismos sea lo más breve posible; fundamentalmente, con la finalidad de evitar el efecto desánimo, la descualificación y la falta de ingresos. Estos tres efectos pueden, sin ningún género de dudas, ser contrarrestados mediante la inserción de estos desempleados en el programa del TG. Consiguiéndose, de este modo, hacer efectivo el nuevo concepto de seguridad en el empleo o, dicho de otro modo, asegurándose la empleabilidad y la subsistencia del trabajador siempre y en todo momento.

33. *“Estos organismos deberían mantener una oferta actualizada de puestos de Trabajo Garantizado, debidamente ordenada y clasificada por actividades, especificando las características de cada puesto y los requisitos de formación necesarios para la cobertura del mismo”,* ILLUECA BALLESTER, *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., p. 120.

34. Posición defendida por ILLUECA BALLESTER, *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., p. 121 y pp. 130 a 132.

35. Una derivación, anunciada por PÉREZ REY, de estos empleos creados por el Estado es que *“no evitaría que los que ocupasen estos puestos fuesen vistos como aquellos trabajadores que el sector privado no quiere”,* *“El derecho al trabajo y la propuesta del ingreso básico...”*, opus., cit., p. 167. Es más, como destaca ILLUECA BALLESTER, *“uno de los riesgos que probablemente entraña el Trabajo Garantizado es la estigmatización social de las personas que lo realizan, tanto por su condición de desempleados como por el carácter no mercantil de las actividades que constituyen su objeto”,* *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., pp. 115 y 116.

No obstante, hay que preguntarse si basta con ser persona desempleada o, además, persona no inactiva. Con otras palabras, si es necesario para participar en el TG tener la voluntad de trabajar. No es infrecuente que en las definiciones del TG³⁶ se incorpore que tiene como destinatarios a los desempleados que, queriendo trabajar, no pueden hacerlo. De la incorporación o no, va a depender, en gran parte, esta vertiente subjetiva del TG.

Si se admite que los destinatarios del TG son todas las personas desempleadas, no resulta forzado entender que todas ellas tienen el derecho³⁷ a que se les satisfaga su acceso y permanencia -con todas las matizaciones antedichas- en el mercado de trabajo -aunque sea en el contexto del TG-; ahora bien, como todo derecho, puede o no ser ejercido. Sien-

36. GARZÓN ESPINOSA afirma que *“con un TG el sector público ofrece un empleo con condiciones laborales dignas y de carácter indefinido a cualquier persona que no haya podido encontrar un puesto de trabajo en el mercado laboral y que esté preparada y dispuesta para trabajar, sin importar su experiencia profesional, sexo, renta o edad”,* *“si ése es su deseo”,* *“Trabajo Garantizado...”*, opus., cit., pp. 125 y 126. Mientras que ILLUECA BALLESTER lo define como *“aquel en que el Estado, actuando como empleador de última instancia, ofrece un puesto de trabajo a todas las personas que, pudiendo y queriendo trabajar, no han logrado obtener un empleo en el mercado ordinario de trabajo. O, por expresar la idea desde otro ángulo, el Estado se compromete a contratar a todos los desempleados que deseen trabajar, empleándolos en la satisfacción de una amplia gama de necesidades económicas, sociales y medioambientales que el mercado no considera rentables, pero que no por ello dejan de ser importantes para la sociedad”,* *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., p. 101.

37. Son muchas las posiciones doctrinales atinentes a la configuración del derecho al trabajo; partiendo, todas ellas, de la significación que, cualquiera que sea su delimitación, tiene en las normas internacionales y nacionales. No hay que olvidar que desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos a la Constitución, por lo que aquí interesa, española pasando por la Carta Social Europea reconocen de manera, más o menos similar, este derecho al trabajo. En relación con la configuración de este derecho, se quiere destacar algunas posiciones doctrinales. Así, ILLUECA BALLESTER afirma que el art. 35.1 de la CE *“sigue proclamando con rotundidad, y acaso también con ingenuidad”* el derecho al trabajo, *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., p. 99; quizás por ello, GARZÓN ESPINOSA defiende que *“con un TG se persigue el cumplimiento del derecho al trabajo recogido en el artículo 35.1 de la Constitución Española; es decir, se trata de convertir ese principio orientador en un derecho fundamental que disfrute de un status especial con garantías: frente al derecho del ciudadano de trabajar, la obligación del sector público de garantizárselo”,* *“Trabajo Garantizado...”*, opus., cit., p. 126. Sin embargo, no es una postura unánime, pues, como también recoge ILLUECA BALLESTER, en palabras de Ramírez Martínez, *“no parece que pueda afirmarse la existencia de un derecho subjetivo a obtener un puesto de trabajo en el mercado laboral ordinario de forma incondicionada, en último término porque en una economía de mercado la realización de una oferta de trabajo depende de la libre voluntad del empresario”* pero, pese a ello, ILLUECA BALLESTER abre la puerta a que *“la consagración del Estado como empleador de última instancia convertiría el derecho al trabajo en un auténtico derecho subjetivo, susceptible de encuadrarse entre las libertades públicas que nuestra Constitución sitúa en la cúspide del ordenamiento jurídico”,* *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., pp. 112 y 114. Con mayor detenimiento, PÉREZ REY, *“El derecho al trabajo y la propuesta del ingreso básico...”*, opus., cit., pp. 122, 160 a 162 y 179 a 182.

do así, parece lógico pensar que los desempleados pueden materializarlo o no; o sea, que sólo participen en el TG cuando voluntariamente hayan mostrado su conformidad. Ello, que es de una lógica palmaria, presenta, como no, otros problemas en relación con el TG.

En primer lugar, el distinto tratamiento dado al colectivo de desempleados, puesto que habría parte de ellos, que se insertarían en el mercado de trabajo, garantizándose una subsistencia digna fruto de su trabajo; y, al mismo tiempo, otros desempleados, que preferirían la opción de continuar recibiendo la protección por desempleo. Es más, que la dinámica normal de estos últimos desempleados sea la de primero recibir la correspondiente prestación y, agotada la misma, incorporarse, quizás no por voluntad propia, en los oportunos programas de TG.

Y ello sin entrar en un aspecto colateral pero no de menor importancia: la estigmatización social de los desempleados no ejercientes de su derecho al trabajo. No debe perderse de vista que para los defensores del TG, el parasitismo social está en la base, aunque no sólo él, de su construcción teórica. Aunque ese reproche a dichos trabajadores no encuentre sustento, ya que si son beneficiarios de la prestación por desempleo es consecuencia de sus previas cotizaciones, sí puede convertirse en un elemento distorsionador del TG.

En resumen, los destinatarios del TG son -o deberían ser- las personas desempleadas y los trabajadores a tiempo parcial; y en cuanto un derecho de las mismas, los poderes públicos estarían obligados a garantizarlo, sin que pudiera servir de argumento la falta de aptitudes³⁸ y actitudes de dichos destinatarios. Pero esto último requiere de algo más de detenimiento, y se va a realizar en el siguiente apartado.

3.1. Requisitos de acceso al trabajo garantizado

Como es obvio, el trabajador del TG tiene, como cualquier otro, que cumplir con las exigencias de la relación laboral a efectos de sujeto contratante. Más allá de ello, los requisitos deben ser los siguientes:

1. Debe estar inscrito como demandante de empleo en el correspondiente servicio público de empleo o, en su caso, haber formalizado la demanda de mejora de empleo. Siendo indiferente el tiempo que lleve en algunas de esas dos situaciones. En la medida en que con el TG se busca hacer realidad el derecho al trabajo, no puede, ni debe condicionarse a una aplicación del principio registral del *prior temporis, potior iuris*. Máxime cuando se trata de un derecho de todas estas personas, que debe ser necesariamente satisfecho.

38. “Se puede...utilizar el concepto de aptitud en un doble sentido: en sentido funcional, como la capacidad requerida para desarrollar alguna actividad, y en uno mercantil, como aquella capacitación mínima que el mercado exige y regula para ocupar un determinado empleo”, PÉREZ REY, “**El derecho al trabajo y la propuesta del ingreso básico...**”, opus., cit., p. 187.

Sólo cabría objetar a esta propuesta, la imposibilidad fáctica de absorber a todos los desempleados -no hay que perder de vista el ingente número de parados españoles- de una sola vez. Por consiguiente, en este primer momento de implementación del TG, habría que fijar unos criterios objetivos, por el equipo interdisciplinar, para ir dando entrada a los desempleados en el TG. Y, para ILLUECA BALLESTER, serían “*asignar los empleos a medida que se fueran produciendo las solicitudes, teniendo en cuenta factores como las cargas familiares o el tiempo de permanencia en la situación de desempleo. También podría valorarse la aptitud del solicitante en relación con las características del puesto de trabajo...un criterio adicional podría ser la cercanía entre el lugar de trabajo y el hogar de los trabajadores*”³⁹; una prelación que, de incumplirse, permitiría al desempleado acudir a los órganos jurisdiccionales⁴⁰. Mientras que para el supuesto del TG para luchar contra la pobreza laboral se seguiría un criterio, por así llamarlo, de urgencia. Es decir, en primer lugar, se cubrirían los puestos a jornada completa y, con posterioridad⁴¹, los puestos a tiempo parcial y, dentro de estos últimos, se comenzaría con los trabajadores con peores condiciones laborales sirviendo, a estos efectos, como parámetro objetivo, sus salarios, que tomarían como referencia el estipulado para los trabajadores del TG.

Ahora bien, no basta con esa inscripción o demanda; además, se hace necesario una declaración de voluntad, por parte del trabajador, de querer formar parte del oportuno programa de TG. Algo similar al compromiso voluntario de actividad o al acuerdo personal de empleo. Con dicha declaración, se pondría en marcha toda la maquinaria permisiva de la inclusión de esta persona en el TG.

2. Tras la inscripción o demanda y la aportación por el trabajador de toda la documentación acreditativa de su cualificación y vida profesional, el servicio público de empleo comenzará su labor, que será ejecutada por los oportunos orientadores laborales. Estos deberán realizar la auditoria del demandante de empleo. Una auditoria, que cumple una doble función.

39. “**Perspectiva jurídica...**”, opus., cit., p. 119.

40. ILLUECA BALLESTER afirma que “*la adjudicación se efectuaría siguiendo el orden...y, al tratarse de un acto previo a la constitución de la relación laboral, podría impugnarse ante los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo si el interesado considera que se ha obviado su preferencia en la concesión del puesto de trabajo*”; en suma, “*si se produjera cualquier irregularidad en el proceso de selección de los trabajadores nos hallaríamos ante un acto separable, cuyo enjuiciamiento corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa*”, “**Perspectiva jurídica...**”, opus., cit., pp. 120 y 121 y 134.

41. No hay que olvidar que el punto de partida sería muy distinto; esto es, no es lo mismo carecer de cualquier renta que tener, aunque sea escaso, algún sustento económico.

Por un lado, de política de empleo. Con la misma, se podrá detectar las deficiencias y carencias del desempleado y, en consecuencia, diseñar su itinerario de inserción lo más acorde posible con sus necesidades. Durante su realización, irá perfeccionando su empleabilidad, con todo lo que ello conlleva de cara a su desarrollo profesional. Y por otro, de delimitación de sus competencias y cualificación para formar parte de los procesos selectivos para el acceso al TG. De forma más simple, conocer con exactitud el perfil del trabajador, para así poder ocupar los puestos de trabajo ofertados por el TG.

Ahora bien, es perfectamente posible que un desempleado requiera acometer determinadas medidas de empleo, sin que ello le obstaculice para poder desempeñar otros puestos de trabajo, para los que sí puede estar capacitado. Un ejemplo puede ser ilustrativo a estos efectos. Una persona con baja cualificación puede desempeñar tareas, por ejemplo, de atención a la dependencia, pero ello no le impide que, después de la auditoria, se compruebe la existencia de aptitudes para la realización de otras distintas o, sencillamente, requiera de un complemento para esas otras tareas; y, mientras tanto, compatibilice, en el tiempo, ambas actividades: trabajo y formación.

Incluso, se podría instituir una variante del TG, para esos desempleados carentes de cualquier tipo de cualificación, inspirada en la dinámica de las Escuelas Taller y Casas de Oficio (en adelante, ETYCO) y los Talleres de Empleo (en adelante, TE). De este modo, se comenzaría con una formación, que le habilitase para el desempeño de un determinado puesto de trabajo. Se trataría, por tanto, de corregir las deficiencias de esas medidas de empleo⁴², adaptarlas a las exigencias del TG y diseñar un subprograma de TG.

42. Las principales correcciones a practicar serían, de un lado, el clientelismo y, de otro, la falta de adecuación, con mucha frecuencia, de las ETYCO y TE a las demandas del mercado de trabajo. Esta última deficiencia, en el TG, y a diferencia de las ETYCO y TE, no suscita especiales problemas, puesto que la cualificación estará condicionada por los puestos de trabajo ofrecidos por la correspondiente administración, siendo su margen de maniobrabilidad su condicionante. Otro tema es que se intente, lo que sería más que deseable, que esa cualificación también sea reclamada por el sector privado, de cara a que el trabajador del TG sea, siempre y en todo momento, atractivo para la clase empresarial. Aquí, siendo honestos, hay que aceptar que habrá puestos de trabajo con proyección en el sector privado, y otros que no. Y, en este último caso, lo ideal es que al menos se le oferte al desempleado-trabajador del TG una oferta formativa generalista y complementaria a la del puesto en la administración de cara al perfeccionamiento de su empleabilidad. La otra gran quiebra de las ETYCO y TE es, como sea dicho, el clientelismo que ha suscitado y que, de algún modo, podría trasladarse al TG, puesto que su principal esfera de actuación sería, en sendas ocasiones, el ámbito local. Sin embargo, hay una diferencia que puede eliminar esta fractura. Mientras que en las ETYCO y TE hay un criterio de selección de personal por haber plazas limitadas, no ocurre lo mismo en el TG, en el que la obligación de dar trabajo a todos los desempleados evitaría que se produjese ese clientelismo.

Hecho este inciso, hay que continuar la secuencia de la labor de la administración que, tras el estudio de los puestos a crear y a cubrir, realizará la oferta; de acuerdo con la cual, los servicios públicos de empleo preseleccionarán al o a los candidato/s con opción para ocupar el puesto de trabajo. Seguidamente, la administración, tras someterlos a las oportunas pruebas⁴³, elegirá al o a los desempleado/s y al o a los trabajador/es a tiempo parcial más adecuados. Todo ello sin olvidar que aquellos candidatos que, por su cualificación, puedan optar a distintos puestos de trabajo, puedan establecer un orden de preferencia en su solicitud.

Como es previsible, la labor del orientador laboral no finaliza con el diseño del itinerario, ni tan siquiera con el control de su cumplimiento y aprovechamiento, sino que, en el contexto del TG, debe extenderse más allá. Se ha planteado en párrafos precedentes, que una de las posibles perversiones del TG consiste en que el trabajador se instale en él de manera continuada en el tiempo; no realizando una búsqueda activa de empleo en el sector privado debido a, casi con toda seguridad, las mejores condiciones laborales del sector público, cuando su compromiso tiene que ser intentar obtener un puesto de trabajo en el sector privado, sobre todo en los momentos expansivos de oferta de empleo. Y para ello, los orientadores laborales o, si se prefiere, los servicios públicos de empleo tienen que realizar un seguimiento del trabajador, para comprobar que, en efecto, está dispuesto a abandonar, con la red de seguridad ofrecida por el TG, este programa.

3. Hasta el momento, se ha tratado al colectivo de desempleados, salvo alguna matización, como un colectivo homogéneo; sin embargo, no puede, ni debe hacerse así, puesto que se estaría incurriendo en un equivocado punto de partida. No todos los desempleados responden a perfiles de trabajadores con nulas o bajas cualificaciones o con cualificaciones no acordes con las exigencias del mercado de trabajo. Por el contrario, existen desempleados que, pese a contar con las cualificaciones adecuadas, no consiguen, normalmente por la falta de puestos de trabajo, insertarse laboralmente. Así pues, se estaría ante un grupo, cuyo acceso al TG sería mucho menos complejo. No sólo, que

43. Según el art. 61 del EBEP, *“las pruebas consistirán en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita, en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras y, en su caso, en la superación de pruebas físicas...para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos, las pruebas podrán completarse con la superación de cursos, de períodos de prácticas, con la exposición curricular por los candidatos, con pruebas psicotécnicas o con la realización de entrevistas. Igualmente, podrán exigirse reconocimientos médicos”*.

también, por poseer las correspondientes cualificaciones, sino porque podrían cumplir, sin demasiada o ninguna dificultad, las exigencias de mérito y capacidad⁴⁴.

Mayores problemas plantean los restantes desempleados, es decir, aquellos que tienen déficit de empleabilidad, ya que, en principio, no podrían ocupar muchos de los puestos ofertados por el TG al no cumplir las exigencias del EBEP tanto de titulación⁴⁵ como de mérito y capacidad; y ello, aunque se trate de una relación laboral temporal⁴⁶. De ahí la necesidad de adoptar medidas en esta dirección.

En primer lugar, conceder todos los medios al alcance –es decir, todos- para que los desempleados que quieran forman parte del TG puedan hacerlo, lo que supone que se les forme y capacite para el puesto de trabajo. En suma, que se acuda a las medidas de empleo ya existentes –o a otras que se puedan diseñar- para tal fin. Lo

44. De acuerdo con el art. 1.3.b) del EBEP, entre las normas de funcionamiento para todo el personal de las administraciones, se encuentra la actuación conforme a los principios de *“igualdad, mérito, capacidad en el acceso y en la promoción profesional”*, lo que queda reiterado en el art. 55, que obliga a que los procesos de selección cumplan con las exigencias de *“a) publicidad de las convocatorias y de sus bases, b) transparencia, c) imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, d) independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección, e) adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar [y] f) agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección”*. Principios, todos ellos, perfectamente aplicables y predicables de los procesos de selección para el TG, ya que, como afirma GONZÁLEZ RUÍZ, *“no es la modalidad de la contratación la que sirve para calificar jurídicamente el acceso a la función pública, sino el procedimiento por el que el trabajador se incorpora a prestar servicios a la Administración”*; de ahí, continúa este autor y siguiendo a nuestros tribunales, que las ofertas de empleo tienen que establecerse en *“términos generales y abstractos [no] mediante referencias individualizadas y concretas que no puedan ser en todos los casos referibles a los conceptos de mérito y capacidad”* -actualmente contemplado en el art. 56.3 del EBEP-, y, en segundo lugar, que *“los conceptos de mérito y capacidad no son sino conceptos jurídicos indeterminados, lo que no quiere decir “conceptos válvula”, en relación con los cuales cabe reconocer cierto grado de discrecionalidad no sólo en torno a su valoración, sino también acerca del establecimiento del tipo de pruebas para contrastarlos”, “Los principios constitucionales...”, opus., cit., pp. 290 y 291.*

45. No hay que olvidar que el art. 56 del EBEP establece, como requisitos para participar en los procesos selectivos, entre otros, *“b) poseer la capacidad para el desempeño de las tareas”* y *“d) poseer la titulación exigida”*.

46. GONZÁLEZ RUÍZ indica que *“también el personal temporal o no permanente –salvo supuestos excepcionales de urgencia- pese a que frecuentemente se olvide en la práctica, debe necesariamente dar cumplimiento a los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad”*, *“Los principios constitucionales...”, opus., cit., p. 276 y, de forma parecida, en p. 290.*

que debe quedar complementado con ayudas económicas permisivas de la subsistencia digna de estos desempleados –aunque sea en forma de subsidios-. De este modo, se procederá a la adquisición de las competencias y de la formación necesarias para una inserción laboral de calidad, que será la antesala para concurrir al puesto público.

No obstante lo anterior, hay que distinguir entre esas exigencias y la concurrencia competitiva derivada de toda oferta pública de empleo. Mientras que las primeras no pueden ser soslayadas por las administraciones, en cuanto empleadoras; la segunda, se desnaturaliza en parte en el supuesto del TG. Esto es, en puridad no puede hablarse de una oferta pública de empleo, sino que sería más correcto hablar de oferta de empleo público, a la que concurrirían las personas desempleadas o trabajadores a tiempo parcial, que quieran integrarse en el TG. Así, la administración elegiría –siempre preservando, a no ser que no sea posible, la cuota de reserva, contenida en el art. 59 del EBEP, para las personas con discapacidad-, en función de los perfiles de los solicitantes y las pruebas realizadas, a los candidatos más idóneos, lo que no significa, desde luego, que los restantes –que pudiendo optar al puesto de trabajo, no lo ocupen- queden fuera del programa, sino que, simplemente, tendrán que concurrir a otros puestos de trabajo.

Con ello, se conseguiría satisfacer todas las necesidades de todas las partes implicadas en el TG sin atentar contra ningún principio, ni, por supuesto, ninguna disposición legal y/o constitucional.

4. Vicisitudes y condiciones de la relación laboral de los trabajadores del trabajo garantizado. Una especial atención al salario y a la extinción contractual

En un texto como este es imposible abordar todas y cada una de las cuestiones, y mucho menos en profundidad, que se pueden suscitar con respecto a la relación laboral de los trabajadores del TG; aunque también es cierto que son muchas menos de las que, a primera vista, podrían parecer. Nunca hay que perder la perspectiva de que aclarado los términos del acceso y de la tipología contractual, el trabajador se inserta en la estructura de la correspondiente administración, como cualquier otro trabajador de la misma y, consecuentemente, tendrá idénticos derechos y obligaciones que el resto de la plantilla.

Aun así, la primera cuestión a dilucidar es la concreción de la normativa tanto legal como convencional aplicable a estos trabajadores. No parece que deba discutirse que, respectiva-

mente, serían, a nivel legal, el ET y el EBEP⁴⁷ e, igualmente, a nivel convencional, el convenio colectivo aplicable al resto de los trabajadores; sin perjuicio, eso sí, de que el propio convenio pudiese establecer algunas consideraciones o precisiones en relación con estos trabajadores –del mismo modo a como sucede con otros colectivos-. Lo que no parece posible es que se negociase un convenio colectivo, que les tuviese como únicos destinatarios. El motivo no es otro que la disparidad de ámbitos y puestos de trabajo, lo que impediría la uniformidad y homogeneización de las condiciones laborales en un solo texto convencional.

- Período de prueba. No habría óbice para que este pacto no se pudiese incorporar al contrato del trabajador del TG. Posiblemente, con una adaptación de su duración a las características de esta prestación de la fuerza de trabajo. La única duda sería qué sucede en el supuesto de que alguna de las partes diera por resuelto el contrato. Partiendo de la fundamentación y consecuencias jurídicas del período de prueba, el trabajador volvería a estar desempleado y, por tanto, entraría a formar parte de nuevo de los beneficiarios del programa de TG, ya que el hecho, por ejemplo, de que no cumpla las expectativas en un determinado puesto de trabajo no significa, de ningún modo, que no lo pueda hacer en otro distinto.

- Salario. Sin ningún género de dudas, el principal escollo estaría en el tema salarial; y tanto por la determinación del salario de estos trabajadores como por su afectación al

47. Como establecen los arts. 1 y 2 del EBEP, esta norma es de aplicación al personal laboral, que trabaja para las administraciones públicas; y, seguidamente, el párrafo segundo del art. 1 añade que también *“tiene por objeto determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas”*, lo que hace el art. 7 cuando afirma que este personal se regirá por el Estatuto de los Trabajadores y por el convenio que resulte de aplicación, sin perjuicio, en unos casos, de determinadas disposiciones del EBEP directamente aplicables a este colectivo –art. 51 del EBEP (reproducido, en texto, en otra página de este estudio)-, y, en otros, de que los convenios asuman como propio su contenido *–“se regirá por el Estatuto de los Trabajadores y por los Convenios Colectivos que les sean de aplicación. Los convenios colectivos podrán determinar la aplicación de este capítulo al personal incluido en su ámbito de aplicación en lo que resulte compatible con el Estatuto de los Trabajadores”* (art. 92 del EBEP)-.

48. JOHN HENRY escribe que el salario del TG *“no puede estar al mismo nivel o por arriba del salario (promedio) pagado en el sector privado debido a que todos los trabajadores podrían gravitar sobre el programa gubernamental...y el sector privado podría colapsarse. Entonces el salario gubernamental debe de ser fijado por debajo del actual salario promedio del sector privado...es un salario administrado. El menor nivel posible de este salario podría ser el nivel al que podría garantizarse la subsistencia y reproducción biológica. Mientras que esto es teóricamente posible, no es socialmente aceptable debido a que los receptores podrían entonces vivir en una pobreza abyecta. Aunque ellos podrían emocionalmente sentirse mejor debido a que ellos ahora trabajan, no estarían mejor que antes y probablemente peor económicamente, que si ellos estuvieran recibiendo alguna forma de asistencia gubernamental. El siguiente nivel de salario a considerar es aquel es consistente con un ingreso anual equivalente a nivel de pobreza...”*

conjunto del mercado de trabajo, de un lado, y, de otro, a la economía en general. Hay que ir por partes.

Con respecto a la fijación de la cuantía salarial⁴⁸; y ello, partiendo del art. 21 del EBEP, según el cual, *“las retribuciones del personal laboral se determinarán de acuerdo con la legislación laboral, el convenio colectivo que sea aplicable y el contrato de trabajo, respetando en todo caso lo establecido en el artículo 21 del presente Estatuto”*. Este último precepto exige que los incrementos *“de la masa salarial del personal laboral, deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente ley de presupuestos”*, sin que se puedan acordar incrementos superiores a los límites fijados.

Dicho ello y a pesar de ello, hay que preguntarse si dicha cuantía vendría fijada gubernamentalmente o si, por el contrario, sería la establecida en convenio colectivo en función del grupo profesional. De optarse por esta segunda posibilidad, el problema no es otro que el hecho de que trabajadores de distintas administraciones con idénticos puestos de trabajo tuviesen distintos salarios. Ello, que se podría parangonar con la situación de cualquier otro trabajador del sector público, tiene como contrapeso el dato de que el acceso al TG, por pura lógica, se realizaría atendiendo al territorio de donde sea demandante de empleo el correspondiente desempleado. Se ha excluido la opción de una oferta pública, a la que puedan concurrir con independencia del territorio, sino que serán los servicios públicos de empleo, los que seleccionen, de los inscritos, al candidato o candidatas que

JOHN HENRY escribe que el salario del TG *“no puede estar al mismo nivel o por arriba del salario (promedio) pagado en el sector privado debido a que todos los trabajadores podrían gravitar sobre el programa gubernamental...y el sector privado podría colapsarse. Entonces el salario gubernamental debe de ser fijado por debajo del actual salario promedio del sector privado... es un salario administrado. El menor nivel posible de este salario podría ser el nivel al que podría garantizarse la subsistencia y reproducción biológica. Mientras que esto es teóricamente posible, no es socialmente aceptable debido a que los receptores podrían entonces vivir en una pobreza abyecta. Aunque ellos podrían emocionalmente sentirse mejor debido a que ellos ahora trabajan, no estarían mejor que antes y probablemente peor económicamente, que si ellos estuvieran recibiendo alguna forma de asistencia gubernamental. El siguiente nivel de salario a considerar es aquel es consistente con un ingreso anual equivalente a nivel de pobreza...”* Obviamente, el salario sería distinto por el diferente tamaño de los hogares, y esto en si mismo sería problemático. Entre otros factores, diferentes trabajadores tendrían salarios distintos por el mismo trabajo”, por lo que habría que *“establecer el ingreso en términos reales que permitirá a todos disfrutar de un decente y socialmente aceptable nivel de vida y de una cómoda existencia. Entonces, en términos monetarios, fijar el salario base en ese nivel”*, *“Economía Política Clásica...”*, opus., cit., pp. 54 y 55 y 59. En España, GARZÓN ESPINOSA indica que *“los salarios recogidos en el TG no deberían ser muy elevados, con la idea de no perturbar demasiado el mercado laboral. Se persigue mejorar las condiciones de los trabajadores con peores condiciones laborales, no una sustitución de empleo privado por empleo público”*, *“Trabajo Garantizado...”*, opus., cit., p. 127.

cumpla/n las exigencias de la administración contratante y, en consecuencia, puedan someterse a las correspondientes pruebas.

Con lo inmediatamente precedente, se quiere poner de manifiesto que, otra de las posibles perversiones del TG, es que se fomente una especie de dumping derivado de las diferentes –y, *a priori*, posibles- cuantías salariales, que conduzca a las personas desempleadas a inscribirse en el servicio público de empleo, que le facilite el acceso a los puestos de trabajo con mejores remuneraciones.

La única forma de evitar ambos resultados es que se adopten dos medidas. Una primera, un ente a nivel nacional que coordine y controle la ejecución de los programas de TG⁴⁹; o sea, que establezca una serie de directrices comunes, de las que partan las distintas administraciones. Y una segunda, ya en relación con el salario, que éste venga concretado desde el ámbito estatal⁵⁰. Pudiendo, eso sí, como mera propuesta, convertir a una de las mesas generales de negociación contenidas en el art. 36 del EBEP en el espacio adecuado para dicha negociación, tanto por su funcionalidad y composición, como por las materias susceptibles de negociación.

En esa determinación se tendrían que seguir unos parámetros similares –por no decir, idénticos- a los del salario mínimo interprofesional y, dentro de ellos, estaría la intervención de las organizaciones sindicales y de la representación de las administraciones públicas. Esto último puede, de alguna manera, salvar la posible infravaloración del papel de la autonomía colectiva⁵¹, ya que si el salario es concretado por las autoridades públicas, se está excluyendo del ámbito de la negociación colectiva. Esta “negación” tiene su razón de ser en un doble argumento, cuyo fundamento es la primacía del interés general sobre el particular.

49. Por ejemplo, GARZÓN ESPINOSA establece que “el Estado debería marcar por ley determinados márgenes para asegurar que ninguna tarea crucial sea olvidada”, *“Trabajo Garantizado...”*, opus., cit., p. 126.

50. De la misma opinión, ILLUECA BALLESTER al decir que “debería habilitarse al gobierno para establecer la retribución del mismo con carácter anual y por medio de Real Decreto, pudiendo fijarse un único nivel salarial o varios, en función de la experiencia y cualificación de los trabajadores”, *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., p. 126.

51. ILLUECA BALLESTER indica que “la funcionalidad económica del Trabajo Garantizado excluye la intervención de la negociación colectiva y del contrato individual en la determinación de la cuantía retributiva, aunque podría establecerse la consulta previa con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas”; así, “el salario legalmente establecido constituiría un límite de Derecho necesario, intangible e inmodificable por la negociación colectiva, actuando al mismo tiempo como suelo y como techo desde el punto de vista retributivo”, *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., pp. 127 y 128.

En primer lugar, la afectación a la economía general del salario de los trabajadores del TG. No puede negarse que ese salario, como mínimo, debe partir del salario mínimo interprofesional⁵²; y su determinación tendrá que tomar en consideración el valor del correspondiente puesto de trabajo, por lo que no puede ser –no sería justo- igual para todos estos trabajadores. Siendo así, la idea de salario de subsistencia, normalmente manejada por los teóricos del TG, no puede admitirse sin precisiones pues, de hacerse, se estaría produciendo un fenómeno de discriminación, ya que dos trabajadores –uno del TG y otro no- de la misma administración podrían estar cobrando distinto por la realización de las mismas tareas; sin que ello encuentre ninguna justificación jurídica. Por consiguiente, habría un enorme gasto público, que ni tan siquiera quedaría compensado, posiblemente, con el hecho de no pagar las prestaciones por desempleo –no hay que olvidar que seguirían existiendo desempleados, que no quisieran entrar a formar parte del TG-. Sin duda, la necesidad de compatibilizar el pago de un salario acorde con los puestos trabajo y la sostenibilidad económica se presenta como uno de los problemas más complejos a la hora de implantar el TG.

Además de lo dicho, hay que tener en cuenta que estos salarios del TG afectarían y repercutirían ineludiblemente sobre dos aspectos de gran trascendencia. Por un lado, las restantes relaciones de trabajo. Como es más que previsible, el hecho de que los trabajadores del TG tengan unos salarios, por así decirlo, dignos, se va a convertir en un elemento disuasorio de su inserción laboral en el sector privado⁵³. Y por otro lado, ello va a suponer que los trabajadores del sector privado reivindiquen unos mejores salarios, ya que el punto de partida, desde la implantación del TG, puede que no lo sea el salario mínimo interprofesional sino el salario trabajo Garantizado. De ser así, las empresas se van a ver obligadas a subir sus salarios –y la negociación colectiva a recogerlo-, lo que podría desencadenar una tensión inflacionista. que, según SARASA URDIOLA, “podría corregirse por dos vías, bien fijando un salario suficientemente bajo, o bien, reduciendo la

52. “Wray considera menos perturbador que al principio se fije el salario del Trabajo Garantizado en el nivel del salario mínimo, con posibilidad de aumentarlo progresivamente hasta alcanzar el nivel deseado”, ILLUECA BALLESTER, *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., p. 102.

53. “HARVEY [como recoge PÉREZ REY] sostiene que los salarios de los empleos creados por el Estado tendrían que ser mejores que con los que se remuneran muchas relaciones laborales precarias. De ahí que sostenga que sólo se produciría una migración del sector privado al público en el caso de trabajadores con condiciones laborales deficientes, pero no de aquellas otras personas que tuvieran empleos decentes en el sector privado”, *“El derecho al trabajo y la propuesta del ingreso básico...”*, opus., cit., p. 167. Por su parte, ILLUECA BALLESTER dice que “la retribución del Trabajo Garantizado, establecida por el gobierno, constituye un piso salarial para el conjunto de la economía, pues nadie aceptaría una retribución inferior por parte de un empresario privado si el Estado le ofrece una alternativa”, *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., p. 101.

*demanda agregada por la congelación del gasto público en otras partidas no vinculadas directamente con el empleo*⁵⁴.

Para terminar con el salario, hay que aludir a la estructura salarial. Parece lógico pensar que el salario previsto gubernamentalmente será el salario base; al que, convencionalmente, se puede adicionar los complementos salariales. De todos los posibles, el único que pudiera plantear problemas sería el plus de antigüedad. Y no porque el trabajador no permanezca durante el tiempo suficiente para ser beneficiario del mismo en el puesto de trabajo, sino porque a lo largo de su vida laboral puede, siempre vehiculado por el TG, ocupar ese mismo puesto de trabajo. Así, hay que cuestionarse si esos períodos serían acumulativos –identidad de sujetos contratantes, identidad de puestos de trabajo, interrupción motivada por la incorporación al sector privado-; y la respuesta parece que debe ser negativa, puesto que se tratarían de relaciones laborales *ex novo* y, en consecuencia, que darían inicio cada una de ellas al cómputo de la antigüedad.

- Tiempo de trabajo. En principio, no tendría que haber ninguna adaptación en particular por el hecho de ser un trabajador del TG; a lo sumo, habría que plantearse, ante la limitación del número de puestos de trabajo, la posibilidad de prohibir la realización de horas, que excedan de las de la jornada laboral, ya sean horas extraordinarias, salvo las motivadas por causa de fuerza mayor, ya sean horas de rebase –cualquiera que sea su régimen jurídico, denominación y motivación-. Con esta prohibición, se conseguiría aumentar el número de puestos de trabajo ofertados por las administraciones; sin que el trabajador se pudiera ver perjudicado, ya que su salario le aseguraría –hay que recordar que es uno de los presupuestos del TG- una vida digna.

En cualquier caso, y de acuerdo con el art. 51 del EBEP, “*para el régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones del personal laboral se estará a lo establecido en este capítulo y en la legislación laboral correspondiente*” –y lo mismo se extiende, según la Disposición Transitoria Novena, a la aplicación progresiva del permiso del progenitor diferente de la madre biológica-. Como es de sobra conocido, se trata de un régimen más favorable que el contemplado en el Estatuto de los Trabajadores.

- Suspensiones y excedencias. Con respecto a las primeras, la sustitución del trabajador del TG debería realizarse con otro trabajador, salvo que no sea posible, del programa; y la razón es obvia, se trata de un puesto de trabajo creado en ese contexto, con esa finalidad y con unas determinadas exigencias. Mientras que con respecto a las excedencias, de nuevo, la fundamentación del TG parece incompatible, en este caso, con la voluntaria pero, aun así, no debe descartarse.

54. “*Garantía de ingresos mínimos...*”, opus., cit., p. 222.

- Movilidad funcional, movilidad geográfica y modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo. En cuanto a la movilidad funcional⁵⁵ y a las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, en principio, el hecho de ser trabajador del TG no requeriría de ninguna precisión⁵⁶; sin embargo, no puede decirse lo mismo con respecto a la otra vicisitud.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 83 del EBEP⁵⁷, hay que partir, en relación con la movilidad geográfica, de que, como se ha dicho, el criterio de adscripción al correspondiente programa de TG es la inscripción en el oportuno servicio público de empleo y, además, lo frecuente será que el trabajador pase a formar parte de la administración local; siendo así, no parece que, en la generalidad de las ocasiones, se puede hablar de movilidad geográfica.

Cuestión distinta es la posibilidad de que a nivel autonómico o a nivel estatal se oferten puestos de trabajo, que formen parte de un programa de TG, pues, en ese caso, la

55. Con independencia de lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores, el art. 73 del EBEP indica que “*las Administraciones Públicas podrán asignar a su personal funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes al puesto de trabajo que desempeñen siempre que resulten adecuadas a su clasificación, grado o categoría, cuando las necesidades del servicio lo justifiquen sin merma en las retribuciones*”. Ahora bien, ello no significa, en ningún caso y de ningún modo, que se conceda a la administración un margen de maniobrabilidad tan extremo como defiende ILLUECA BALLESTER cuando escribe que “*una vez celebrado el contrato, y siempre por acuerdo entre las partes, el trabajador podría ser adscrito a diferentes actividades, tanto temporales como permanentes, subsistiendo la relación jurídica... con ello se habilita la novación ilimitada del contrato mediante sucesivas modificaciones de su objetivo, en coherencia con el principio general de conservación del negocio jurídico que rige en el Derecho de obligaciones y específicamente en el contrato de trabajo*”, “*Perspectiva jurídica...*”, opus., cit., p. 123.

56. Salvo la contenida en el art. 32.2 del EBEP; de acuerdo con la cual, “*se garantiza el cumplimiento de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de convenios colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público. En este supuesto, las Administraciones Públicas deberán informar a las organizaciones sindicales de las causas de la suspensión o modificación. A los efectos de lo previsto en este apartado, se entenderá, entre otras, que concurre causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas cuando las Administraciones Públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público*”.

57. Este precepto indica que “*la provisión de puestos y movilidad del personal laboral se realizará de conformidad con lo que establezcan los convenios colectivos que sean de aplicación y, en su defecto, por el sistema de provisión de puestos y movilidad del personal funcionario de carrera*”.

movilidad geográfica sí sería factible. Ante la ausencia de razones justificativas de que estos trabajadores no puedan ser objeto de traslados –no parece que la situación sea cuestionable en el supuesto de los desplazamientos–, sólo cabe pensar que su traslado, siguiendo las pautas legales y convencionales, es posible debido a que se mantendrían dentro del mismo programa estatal o autonómico, lo único es que, finalizado el contrato, podrían optar entre volver a su domicilio o quedarse en el “nuevo” y, en cualquiera de estos dos supuestos, mantenerse o darse de alta en el servicio público de empleo, que le corresponda a efectos de futuras contrataciones dentro de los diferentes programas de TG.

- Ascensos. Nuestra normativa laboral, en ningún momento y como no podría ser de otra forma, impide que los trabajadores temporales no puedan ascender; siempre y cuando se cumplan con los criterios establecidos para tal fin. Y ello puede ser especialmente relevante para los trabajadores del TG, ya que, como se sabe, las duraciones de sus contratos pueden ser amplias. Lo que les va a permitir someterse a procesos de ascensos⁵⁸; eso sí, siempre y cuando se trate de puestos de trabajo incluidos dentro del programa de TG. Por lo demás, como contempla el art. 19 del EBEP, “*el personal laboral tendrá derecho a la promoción profesional. [Su] carrera profesional y la promoción del personal se hará efectiva a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores o en los convenios colectivos*”.

- Formación. En este punto, en efecto, los trabajadores del TG no tendrían ninguna particularidad con respecto a los restantes de la administración, de la que hayan pasado a formar parte. Es más, en cuanto trabajadores de una administración, el desarrollo formativo es parte de los fundamentos de actuación de las administraciones como indica el art. 1.3.g) del EBEP⁵⁹ y, al mismo tiempo, estos trabajadores deberán cumplir con la misma, puesto que como se recoge, entre los principios de conducta de los empleados públicos, contenidos en el art. 54 del EBEP, está mantener “*actualizada su formación y cualificación*”.

No se puede olvidar que este TG tiene un componente ineludible de política de empleo que, en este punto, se traduce en favorecer la empleabilidad de los susodichos

58. De acuerdo con el art. 14.c) del EBEP, e independientemente de lo contemplado en el ET y en el convenio aplicable, los empleados públicos tienen derecho “*a la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación*”.

59. Exactamente, indica que será el “*desarrollo y cualificación profesional permanente de los empleados públicos*”. En el mismo sentido, el art. 14.g) del EBEP cuando incluye, entre los derechos individuales de los empleados públicos, “*la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral*”.

trabajadores. Así, las distintas administraciones, a través de sus programas formativos, se convertirán en cooperadoras necesarias en la lucha contra el desempleo.

- Prevención de riesgos laborales. Al igual que en el punto inmediatamente precedente, el TG no exige de adaptaciones de la normativa en materia de seguridad y salud laboral.

- Extinción del contrato. En relación a la extinción, hay que realizar dos consideraciones. En primer lugar, la incorporación de dos causas nuevas; una, ya anunciada, consistente en que los contratos del TG deben finalizar cuando el trabajador se haya incorporado al sector privado a jornada completa –o sea, cuando haya desaparecido la causa, que motivó su contratación–; y otra derivada de la negativa injustificada a ocupar un trabajo en el sector privado. Y en segundo lugar, unas concretas precisiones con respecto a las causas contempladas en el art. 49 del Estatuto de los Trabajadores.

a) Todas aquellas causas, en las que interviene la voluntad del trabajador –mutuo acuerdo y dimisión o abandono– son posibles en base al ejercicio negativo del derecho al trabajo. Ahora bien, no se puede desatender las características y finalidades del TG y, por no poder hacerse, esa voluntad manifiesta de excluirse del mismo no parece lógica, ni consecuente. Por este motivo, quizás, debiera articularse una serie de motivos –formativos o personales– que legitimasen, de algún modo, la decisión de trabajador.

Aunque forme parte de las decisiones del trabajador, el supuesto de extinción por voluntad del mismo previo incumplimiento del empleador –en nuestro caso, de la administración–, tampoco suscita problemas, ya que el motivo de la extinción no afecta a que el trabajador continúe formando parte del programa de TG.

b) Las causas válidamente contenidas en el contrato. No parece posible entender que, en el contexto del TG, pueda sujetarse la prestación de la fuerza de trabajo a una determinada condición. Ni tan siquiera el hecho incierto y futuro de encontrar un puesto de trabajo en el sector privado pues, como se viene manteniendo, sería la causa del contrato temporal. Cabría pensar que en lugar de articularse como una modalidad contractual se entendiese como una condición resolutoria. Sin embargo, debe descartarse este planteamiento por dos motivos. Por un lado, porque el problema se trasladaría a la falta de encuadre del TG en alguno de los contratos temporales existentes hoy en día en nuestra legislación laboral y, por otro lado, porque no cabría celebrar con estos trabajadores un contrato indefinido, ya que se trata de una relación, desde su inicio, temporal.

c) Obviamente, no procederían las causas de los apartados c) y g), mientras que serían perfectamente aplicables las letras e) y f); todas ellas del art. 49.

d) La fuerza mayor se podría plantear, casi únicamente, ante la desaparición, por procesos de reestructuración organizativa de la administración, de un organismo dependiente de la misma, que asumiese algunos de los trabajadores del TG. De darse esta decisión, el equipo interdisciplinar debería reunirse para ubicar a estos trabajadores en otras unidades administrativas, pero no debería convertirse en una causa de extinción contractual pues, de entenderse así, se estaría ante un incumplimiento, por parte de los poderes públicos, de TG. Y lo mismo sería predicable del supuesto de despido por causas técnicas, organizativas o de producción sobrevenidas al momento, en el que se ocupan los puestos de trabajo.

e) El despido disciplinario conllevaría la vuelta del trabajador al servicio público de empleo y, con ella, de seguir manifestando su voluntad de insertarse laboralmente, volver a formar parte de los trabajadores del TG. Ahora bien, hay que preguntarse si el comportamiento del trabajador —es decir, el incumplimiento grave, culpable y contractual— puede o debe tener alguna repercusión en el contexto del TG. O, con otras palabras, si sería posible sancionarlo con la imposibilidad, aunque fuese temporal⁶⁰, de pasar a formar parte del programa de TG en cuanto que ha incumplido su compromiso.

Sobre este particular, se presentan serias dudas, ya que no puede privársele al trabajador, pese a ese incumplimiento manifiesto, del ejercicio del derecho al trabajo, ni perjudicársele en su desarrollo profesional. Lo que no significa, por otro lado, que su actitud quede indemne. Como mera propuesta, quizás resulte acertado que ese trabajador, antes de reinsertarse laboralmente, estuviese obligado a la realización de talleres o cursos, que le sirviesen, con proyección de futuro, para neutralizar comportamientos de esa naturaleza.

60. ILLUECA BALLESTER afirma que “podría reforzarse con el establecimiento de sanciones accesorias consistentes en la suspensión del derecho a obtener un Trabajo Garantizado durante un período de tiempo.... Además, en los supuestos más graves la sanción podría incluir la exclusión del derecho a percibir cualquier prestación económica durante el mismo período, evitando que los trabajadores menos cumplidores transiten entre el Trabajo Garantizado y las prestaciones por desempleo como si fueran esferas puramente intercambiables”, *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., p. 134. Excluida esta opinión, el art. 96 del EBEP indica que el despido disciplinario del personal laboral “comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaban”. La única forma de salvar, de acuerdo con el tenor de este precepto, la imposibilidad de que el trabajador del TG continuase en el programa es la posibilidad de atribuirle un puesto con funciones distintas. Ahora bien, ello está fundamentado en las faltas consideradas muy graves por el EBEP, no en relación con los restantes supuestos infractores. Al tiempo que no procede la medida del art. 96.2 del EBEP consistente en la readmisión del trabajador ante la declaración de improcedencia de un despido disciplinario, ya que es para el personal laboral fijo y, como se viene manteniendo, el trabajador del TG siempre es temporal.

Lo dicho sería perfectamente aplicable, del mismo modo, para el supuesto de que la infracción⁶¹ cometida por el trabajador no lleve aparejada la decisión de despido, sino cualesquiera otra de las sanciones contempladas en el convenio colectivo y en el EBEP⁶².

f) Por su parte, el despido objetivo obliga a distinguir dos supuestos. En primer lugar, las causas, en las que el trabajador, pese a no ser culpable, sí es el motivo de la decisión extintiva. Así, ante su ineptitud, deberá adjudicársele, siempre que sea posible, un puesto de trabajo acorde con la nueva situación; y ante la falta de adaptación, deberá concedérsele, aparte de la exigida legalmente, una formación más completa acorde con las necesidades del puesto o, en su defecto, barajarse la posibilidad de reubicarlo en otro puesto de trabajo.

En segundo lugar, hay, de un lado, que remitirse a lo ya dicho en relación con las causas técnicas, organizativas o de producción, y, de otro, las causas económicas. Éstas, en el TG y *a priori*, no parece que puedan tener cabida; ni tan siquiera aplicando analógicamente el art. 52.e) del ET -actual letra d) tras la derogación de este último apartado por el RDL 4/2020-. Desde el momento, en el que, de aprobarse, debe existir una dotación presupuestaria, ya sea directa o transferida, a todas las administraciones competentes; sin que pueda existir más limitación, a que los trabajadores participen en el oportuno programa, que su decisión y compromiso. Cualquier otro criterio supondría, como es natural, un atentado al sustento del TG. Otro tema es si éste es viable presupuestariamente, pero ello escapa, como se ha dicho, al objeto de estas páginas.

61. De acuerdo con el art. 93 del EBEP, el personal laboral queda “sujeto al régimen disciplinario” contemplado en él. Ninguna de las faltas enumeradas en el art. 95 se adecuaría a un posible comportamiento del trabajador del TG por el hecho de ser trabajador de este programa. Quizás, en este sentido, sí habría que incorporar alguna infracción, que atendiese a sus posibles incumplimientos. En esta dirección, ILLUECA BALLESTER defiende que “la garantía del empleo no debería amparar la conducta negligente de quienes de forma deliberada rehúsan integrarse en el mercado ordinario de trabajo, teniendo oportunidad de hacerlo. Al contrario, la ley debería tipificar como falta el rechazo reiterado de ofertas de empleo.... La exigencia de reiteración podrían entenderse cumplida si se rechazasen dos ofertas en un período de un año, evidenciando una actitud claramente reticente frente a cualquier posibilidad de empleo en el mercado laboral privado”, *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., p. 133.

62. Hay que aceptar que, en principio, las sanciones tanto de empleo y sueldo como de traslado forzoso contenidas en el EBP, no encontrarían ningún obstáculo para que se aplicasen a los trabajadores del TG.

5. Dimensión colectiva del trabajo garantizado

Partiendo del art. 32 del EBEP; según el cual, “*la negociación colectiva, representación y participación de los empleados públicos con contrato laboral se regirá por la legislación laboral, sin perjuicio de los preceptos de este capítulo que expresamente les son de aplicación*”, no son muchas las observaciones que esta dimensión colectiva tiene para los trabajadores del TG.

Éstos se insertan en una organización que, con bastantes probabilidades, va a contar con sus órganos de representación de los trabajadores, los cuales, por supuesto, deben incorporar entre sus actuaciones la defensa y representación de estos trabajadores; y nunca deben entenderlos, por sus posibles y constantes fluctuaciones, como trabajadores de segunda categoría.

Únicamente, hay que precisar que esas mismas fluctuaciones pueden plantear un problema en la determinación de la plantilla de la unidad administrativa y, por ende, de la representación de los trabajadores. Esto es, esos vaivenes, en términos numéricos, podrían comprometer de manera continua el órgano de representación unitaria en la correspondiente administración. Es cierto que la alta rotación y los altos índices de temporalidad existentes, por regla general, en nuestras empresas, pueden convertirse en un elemento que relativice este problema. No obstante, no se puede perder de vista que dichas fluctuaciones, en el caso del TG, pueden ser de un gran volumen. En esas ocasiones, dos son las posibles y complementarias opciones. Por un lado, acudir a las reglas, ya establecidas, para estos supuestos que, probablemente, no requieran de especiales adaptaciones, y, por otro, tener en cuenta que los puestos ofertados se van a mantener, más o menos estables, y, por ello, lo que puede cambiar sea sólo el trabajador que los ocupe, lo que a efectos de fijación de la plantilla no es preocupante.

Por tanto y salvo que una disposición normativa contemplase una específica regulación del TG, serían muy pocas las adaptaciones que estos representantes tendrían que acometer en su ámbito competencial. Así pues, sus tres principales actuaciones se deben focalizar, primero, en el diseño del propio programa –sería muy oportuno que en el reclamado equipo interdisciplinar se contase con la participación de los representantes de los trabajadores–; segundo, participar activamente en los procesos de selección y adjudicación de puestos de trabajo; y tercero, incorporar al Estatuto de los Trabajadores ciertas modificaciones en sus derechos de información y consulta atendiendo a la realidad del TG.

Junto a lo anterior, la dimensión colectiva del TG llegaría hasta las organizaciones sindicales y “empresariales”. Antes de continuar, hay que hacer un paréntesis fruto de que, en este contexto, no se puede, y de ahí el entrecomillado, hablar de organizaciones empresariales en cuanto que los empleadores van a ser las administraciones públicas. Por este motivo, las negociaciones, según los casos, es probable que se realicen a nivel

de cada una de dichas administraciones o por órganos representativos de todas ellas. Ahora bien, ello no tiene por qué significar que existan disparidades de tratamientos del TG, sino que lo adecuado sería que se siguiesen unas directrices y pautas comunes fruto del consenso entre todas las administraciones implicadas, y que se convirtieran en pautas de actuación en todos los niveles con capacidad para contratar a trabajadores en virtud del oportuno programa de TG.

Por su parte, las organizaciones sindicales deberían tener –no cabe otra opción– un gran protagonismo en el diseño del régimen jurídico del TG y, con posterioridad, de su puesta en funcionamiento. Es decir, tienen necesariamente que intervenir a un doble nivel. Por un lado, el gubernamental; sobre todo, en la concreción salarial. Y por otro lado, en la implementación y ejecución⁶³ del oportuno programa de TG entrando a formar parte, como los representantes de los trabajadores en la correspondiente administración, de los equipos interdisciplinarios, como vía de defensa de los trabajadores del TG. Y lo tienen que hacer los sindicatos más representativos junto con aquellos que tengan implantación en el ámbito de desarrollo del correspondiente programa.

Lo anterior obliga a los sindicatos a tomar conciencia de esta realidad o, para ser más exactos, a incorporar en sus estrategias sindicales a los trabajadores del TG. En realidad, no debe suponer un gran esfuerzo debido a que, en primer lugar, el colectivo de desempleados y trabajadores precarios, desde siempre, ha formado parte o ha debido formar parte de sus reivindicaciones para con la clase trabajadora y, en segundo lugar, los trabajadores del TG, con las peculiaridades analizadas, no son más que empleados de las administraciones públicas, por lo que se debe ejercer el mismo control, representación y defensa que para los restantes trabajadores.

Para terminar con el tema del sindicato, habría que preguntarse en qué medida se iba a ver afectado, como institución, como consecuencia de la implantación del TG. Dos son los planos, que hay que analizar. En primer lugar, su apoyo por parte de la clase trabajadora. Es decir, si el TG garantiza un trabajo a toda persona y, en consonancia con las labores de los servicios públicos de empleo, se articula un adecuado sistema de dotación de empleabilidad, puede suceder que los trabajadores entiendan perfectamente prescindible la figura del sindicato. Y en segundo lugar y para evitar este desastroso resultado, los sindicatos tienen que fortalecer su presencia y papel tanto en el ámbito público como en el ámbito privado. En el primero y por lo que aquí importa, mediante una acertada gestión del programa de TG y, en el segundo, a través de unas negociaciones cada vez menos

63. A estos efectos, puede acudirse al art. 31.4 del EBEP cuando define como “*participación institucional...el derecho a participar, a través de las organizaciones sindicales, en los órganos de control y seguimiento de las entidades y organismos que legalmente se determine*” y, desde luego, que se crearía órganos de gestión del TG.

concesivas, que permitan a los trabajadores del sector privado gozar de unas condiciones laborales óptimas desde la base del cumplimiento escrupuloso de la normativa.

6. Trabajo garantizado: Una propuesta con muchas dificultades de aplicabilidad pero no imposible de materializar

Se quiere acabar como se empezó, es decir, sin cuestionar la sostenibilidad económica del TG sino su viabilidad y proyección jurídico laboral. Es decir, si los problemas planteados por esta forma de lucha contra el desempleo y, al mismo tiempo, de garantía de la subsistencia de los trabajadores, ya sea por la incorporación al mercado de trabajo, ya sea por convertirse en una medida para contrarrestar la pobreza laboral, son de la suficiente entidad como para impedir que el TG se convierta en una realidad.

Como se ha visto a lo largo de estas páginas, e independientemente, si es posible, de las discusiones ideológicas, lo cierto es que el TG no suscita especiales problemas jurídico-laborales para su puesta en funcionamiento. Más allá de la determinación salarial, un problema en absoluto baladí, los tres óbices principales del TG son la temporalidad del contrato, la selección de los trabajadores y la articulación de instrumentos disuasorios del estancamiento del trabajador en el TG. A cada uno de ellos se ha intentado aportar soluciones sin eludir todos sus puntos controvertidos. Únicamente, una precisión, sea cual sea la regulación, lo cierto y verdad es que debe articularse mediante un férreo control y evaluación de resultados. Ello viene a enfatizar la *“complejidad administrativa que inevitablemente entrañaría su efectiva puesta en funcionamiento”*⁶⁴.

Al mismo tiempo, hay que preguntarse si el TG garantiza un trabajo de calidad y, aunque hay que ser muy cauto en la respuesta, sobre todo porque se trata de un trabajo temporal y, por todos es conocido, sus efectos de cara al desarrollo profesional y personal del trabajador, no se puede olvidar que se trata de un puesto de trabajo en el sector público, en el que las garantías, por supuesto, son mayores –de modo que se relativiza una de las principales críticas al TG consistente en que es *“explotación garantizada”*⁶⁵ debido a sus precarias condiciones laborales⁶⁶-, que responde a una situación coyuntural y que la formación y la experiencia adquirida con él pueden y deben convertirse en un valor fun-

damental para insertarse, en términos de calidad, en el sector privado. Por consiguiente, se puede afirmar que el TG es, en un mundo que requiere ineluctablemente de medidas que aseguren el acceso al mercado de trabajo de todas las personas y, con él y sin entrar en cuestiones de autorrealización o satisfacción personal, un instrumento para garantizar una existencia digna para la clase trabajadora. No siendo ésta, por supuesto, su única y gran ventaja. A ella hay que sumar, la reducción del gasto en prestaciones y subsidios por desempleo⁶⁷, el aumento del consumo⁶⁸ y de los ingresos públicos vía impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social⁶⁹, la amortiguación de los ciclos económicos y ser un estabilizador fiscal automático⁷⁰.

Con los cambios, aceptados con total naturalidad, que se están produciendo, a todos los niveles y en todos los sentidos, en el ámbito de las relaciones de trabajo, no estaría de más que alguno de ellos tuviese como destinatarios a los trabajadores a fin de luchar contra el desempleo, la precariedad, la pobreza laboral y la desigualdad; y que, a la par, empoderen al trabajador. No debe tratarse tanto de dignificar el trabajo como de dignificar a la persona. Quizás, en la base de todo ello esté la necesidad de configurar, a la luz de las actuales circunstancias, un nuevo contrato social⁷¹. Pero este es otro tema.

67. ILLUECA BALLESTER dice que *“el Trabajo Garantizado acabaría sustituyendo a la protección por desempleo, que se vería reducida a un papel residual o secundario en el sistema de protección social”*, *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., p. 102. GARZÓN ESPINOSA, en términos genéricos, defiende que *“el TG ha de ser considerado como una inversión que a medio y largo plazo ahorrará muchos gastos”*, *“Trabajo Garantizado...”*, opus., cit., p. 141.

68. ILLUECA BALLESTER, *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., p. 104.

69. SARASA URDIOLA escribe que *“el aumento en la recaudación de las cotizaciones e impuestos gracias al aumento del empleo compensa parte del gasto público invertido en servicios de bienestar”*, *“Garantía de ingresos mínimos...”*, opus., cit., p. 219.

70. ILLUECA BALLESTER afirma que el TG se concibe *“como un estabilizador automático de la economía...[operando] de manera similar a otras prestaciones del sistema de Seguridad Social, particularmente el seguro de desempleo, amortiguando los efectos del ciclo económico”*, *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., p. 101.

71. En esta línea, ILLUECA BALLESTER afirma que *“cualquiera que sea la interpretación que se le dé [al art. 35.1 de la CE], no puede negarse que su tenor literal contrasta vivamente con la situación de paro generalizado provocada por la crisis, poniendo en entredicho la vigencia material del contrato social y político que representa la Constitución de 1978”*, de ahí la necesidad de elaborar *“un nuevo contrato social que traiga a primer plano las expectativas e intereses de la mayoría de la sociedad, elevando los derechos sociales al mismo plano jerárquico que las demás libertades públicas”*, y en el que *“el Trabajo Garantizado podría convertirse en el centro de un nuevo contrato social más democrático y responsable, basado en una profunda democratización de la economía que refleje un nuevo equilibrio de fuerzas entre clases”*, *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., pp. 99, 115 y 142.

64. ILLUECA BALLESTER, *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., p. 106.

65. AGUSTÍN FRANCO, *“Trabajo Garantizado contra Renta Básica Universal”*, www.elsaltodiario.com (25 de octubre de 2018).

66. En contra, ILLUECA BALLESTER; según el cual, *“la implantación de un sistema de Trabajo Garantizado respetuoso con los derechos laborales produciría un efecto positivo y de amplio alcance en el mercado de trabajo, contribuyendo a mejorar la eficiencia y eficacia de la legislación laboral”*, *“Perspectiva jurídica...”*, opus., cit., p. 141.