

*Revista Internacional y Comparada de*

**RELACIONES  
LABORALES Y  
DERECHO  
DEL EMPLEO**

*Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT*

*Comité de Gestión Editorial*

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Michele Tiraboschi (*Italia*)

*Directores Científicos*

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Pablo Arellano Ortiz (*Chile*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Jesús Cruz Villalón (*España*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi Garcia Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canada*), Marcin Wujczyk (*Polonia*)

12

*Comité Evaluador*

Henar Alvarez Cuesta (*España*), Fernando Ballester Laguna (*España*), Francisco J. Barba (*España*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Esther Carrizosa Prieto (*España*), M<sup>a</sup> José Cervilla Garzón (*España*), Juan Escribano Gutiérrez (*España*), Rodrigo Garcia Schwarz (*Brasil*), José Luis Gil y Gil (*España*), Sandra Goldflus (*Uruguay*), Djamil Tony Kahale Carrillo (*España*), Gabriela Mendizábal Bermúdez (*México*), David Montoya Medina (*España*), María Ascensión Morales (*México*), Juan Manuel Moreno Díaz (*España*), Pilar Núñez-Cortés Contreras (*España*), Eleonora G. Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), María Salas Porras (*España*), José Sánchez Pérez (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*)

*Comité de Redacción*

Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), Maria Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Lavinia Serrani (*Italia*), Carmen Solís Prieto (*España*), Marcela Vigna (*Uruguay*)

*Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista*

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

*Redactor Responsable de la Gestión Digital*

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

## Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo 1988 (núm. 168)

Manuela DURÁN BERNARDINO\*

---

**RESUMEN:** Las normas internacionales del trabajo son instrumentos jurídicos preparados por los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) que establecen unos principios y unos derechos básicos en el trabajo ampliamente aceptados a nivel mundial, lo que demuestra su eficiente éxito y hace que este año 2019 celebre el centenario de su fundación. Los trabajos de este número especial dedicado al comentario de los Convenios demuestran la necesidad de mantener la OIT como un instrumento eficaz de influencia en la creación y formación de una conciencia social mundial que permita continuar su eficaz recorrido para conseguir el “trabajo decente”. Para ello, resulta fundamental prestar atención al empleo, en sus dos vertientes más representativas, el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, tema en el que se centra el Convenio n. 168, aprobado en 1988 por la OIT, que será comentado y examinado en el presente trabajo.

**Palabras clave:** Empleo, fomento, protección, desempleo, OIT, Convenio n. 168.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Consolidación y aplicabilidad del Convenio n. 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo. 3. El Contenido del Convenio OIT n. 168. 3.1. El fomento del empleo y la protección por desempleo en el mandato de la OIT. 3.1.1. El fomento del empleo. 3.1.2. La protección contra el desempleo. 4. Conclusiones finales. 5. Bibliografía.

---

\* Profesora Acreditada a Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada.

## Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention 1988 (No. 168)

---

**ABSTRACT:** International labour standards are legal instruments prepared by the constituents of the ILO (governments, employers and workers) that establish basic principles and rights at work widely accepted worldwide, which demonstrates their efficient success and makes that this year 2019 celebrate the centenary of its foundation. The work of this special issue devoted to commentary on the ILO Conventions demonstrates the need to maintain the ILO as an effective instrument of influence in the creation and formation of a global social conscience that will allow it to continue its effective journey to achieve “work decent”. For this, it is essential to pay attention to employment, in its two most representative aspects, the promotion of employment and protection against unemployment, a topic on which Convention No. 168, approved in 1988 by the ILO, which will be discussed and examined in this paper.

*Key Words:* Employment, promotion, protection, unemployment, ILO, Convention No. 168.

## 1. Introducción

Las normas internacionales del trabajo son instrumentos jurídicos preparados por los mandantes de la Organización Internacional del Trabajo (gobiernos, empleadores y trabajadores) que establecen unos principios y unos derechos básicos en el trabajo a través de la aprobación de Convenios y Recomendaciones, ampliamente aceptados a nivel mundial, lo que demuestra su eficiente éxito y hace que este año 2019 celebre el centenario de su fundación. Los trabajos de este número especial dedicado al comentario de los Convenios de la OIT demuestran la necesidad de mantener la Organización Internacional de Trabajo como un instrumento eficaz de influencia en la creación y formación de una conciencia social mundial que permita continuar su eficaz recorrido para conseguir el trabajo decente y afrontar los retos futuros en materia de justicia social.

Para conseguirlo, la OIT interviene en diferentes materias a través de los 155 convenio aprobados, que abarcan los más diversos ámbitos en los que interviene el derecho del trabajo y de la seguridad social, siendo reconocida la interdependencia y la complementariedad de los mismos, así como su aplicabilidad universal, aunque teniendo en cuenta los aspectos específicos tratados en cada uno de ellos.

Debe destacarse que el Consejo de Administración de la OIT ha establecido que ocho de estos convenios tienen carácter fundamentales, siendo aquellos que abarcan temas que son considerados como principios y derechos fundamentales en el trabajo: la libertad de asociación y la libertad sindical, y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. El éxito de su contenido se refleja en el número de ratificaciones de los convenios fundamentales, siendo en la actualidad de más de 1.367, aunque lo cierto es que para conseguir el objetivo de ratificación universal de los mismos son necesarias 129 ratificaciones más.

El Consejo de Administración también ha designado otros cuatro convenios como instrumentos prioritarios, conocidos como Convenios de gobernanza, promoviendo así su ratificación por los Estados Miembros, en aras de garantizar el funcionamiento del sistema de normas internacionales del trabajo.

El resto son Convenios técnicos en los que se aborda de forma específica diversas materias, todas ellas de gran relevancia. Entre ellas, debe destacarse – siendo aquí objeto de estudio – el empleo, en sus dos

vertientes más representativas, el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, que viene acaparando la atención de los entes políticos, económicos y sociales – a nivel internacional, europeo y nacional –, con el fin de formular políticas, aprobar normas y elaborar programas en los que se promueva el trabajo decente de todos. Se trata de una materia de gran relevancia especialmente en el contexto actual de crisis económico-financiera a nivel mundial, de crisis del empleo, así como de los acontecimientos que tienen lugar en África del Norte y Oriente Medio que entrañan la aspiración a la justicia social, la dignidad y los derechos y la equidad en el trabajo<sup>1</sup>.

Es el Convenio número 168, aprobado en 1988 por la Organización Internacional del Trabajo, el que se centra en el fomento del empleo y en la protección contra el desempleo, completado por la Recomendación 176, sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, adoptada en Ginebra en 1988, que proporciona las directrices más detalladas sobre su aplicación.

El presente trabajo tiene por objeto examinar este Convenio, a tal fin, en primer lugar se describirá su consolidación, reconocimiento, aplicabilidad y extensión a los países que lo han ratificado. En segundo lugar, se analizará su contenido y el de la Recomendación que lo complementa, así como su alcance y lo que representa para mejorar la empleabilidad y la protección contra el desempleo, describiendo las diversas iniciativas emprendidas en algunos países y haciendo referencia a las consideraciones más relevantes apreciadas en la aplicación de las disposiciones del convenio. Asimismo, se hará especial referencia a las causas e implicaciones de su no ratificación por España.

## **2. Consolidación y aplicabilidad del Convenio n. 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo**

El Convenio OIT núm. 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, es una convención adoptada en Ginebra por la OIT, en la 75ª reunión de la Confederación Internacional del Trabajo, de 21 de junio de 1988, entrando en vigor el día 17 de octubre de 1991. En la misma se destacó la importancia del trabajo y del empleo productivo en toda la sociedad, debido no sólo a los recursos que crean para la comunidad, sino también a los ingresos que proporcionan a los

---

<sup>1</sup> Véase OIT, *Dar un rostro humano a la Globalización: Estudio general sobre los convenios fundamentales de la OIT relativos a los derechos en el trabajo. Resumen Ejecutivo*, p. 1.

trabajadores, al papel social que les confieren y al sentimiento de satisfacción personal que les infunden. Asimismo, se consideró la amplitud del desempleo y el subempleo, que afectan a diversos países del mundo en todos los niveles de desarrollo, y en particular los problemas de los jóvenes, gran parte de los cuales buscan un primer empleo.

Su adopción atiende a los importantes cambios producidos en la legislación y práctica de numerosos Miembros, lo que hizo necesaria la revisión de las normas existentes<sup>2</sup>, concretamente el Convenio sobre el desempleo, de 1934, y la adopción de nuevas normas internacionales sobre el fomento del pleno empleo, productivo y libremente elegido, por todos los medios apropiados, incluida la seguridad social. Son las proposiciones relativas al fomento del empleo y la seguridad social las que revisten la forma del convenio internacional adoptado en 1988, en el que se establece que todo Miembro deberá adoptar medidas apropiadas para coordinar su régimen de protección contra el desempleo y su política de empleo.

A tal fin deberá procurar que su sistema de protección contra el desempleo y en particular las modalidades de indemnización del desempleo, contribuyan al fomento del pleno empleo, productivo y libremente elegido, y no tengan por efecto disuadir a los empleadores de ofrecer un empleo productivo ni a los trabajadores de buscarlo (art. 2). Todo ello garantizando la igualdad de trato a todas las personas protegidas, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional, nacionalidad, origen étnico o social, invalidez o edad (art. 6.1).

Es complementado por la Recomendación 176 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, adoptada en Ginebra, en la 75ª reunión de la Comisión Internacional del Trabajo, celebrada el 21 junio de 1988. Al igual que todas las Recomendaciones de la OIT, proporciona las directrices más detalladas sobre la aplicación del Convenio al que complementa<sup>3</sup>, que insta a los Estados a extender progresivamente la aplicación de la legislación relativa a las prestaciones

---

<sup>2</sup> Las normas internacionales existentes en la esfera del empleo y de la protección contra el desempleo, con anterioridad al Convenio n. 168 eran: Convenio y Recomendación sobre el desempleo, 1934; Recomendación sobre el desempleo (menores), 1935; Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944; Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952; Convenio y Recomendación sobre la política del empleo, 1964; Convenio y Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975; Convenio y Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978, y Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984).

<sup>3</sup> No obstante, hay recomendaciones que son autónomas, de forma que no están vinculadas con ningún convenio.

monetarias de desempleo a todos los asalariados.

Se trata de un convenio técnico, lo que quiere decir que no se trata ni de un convenio fundamental ni de gobernanza (prioritario), perteneciendo a las conocidas como normas de tercera generación de las normas de Seguridad Social de la OIT, al ser adoptado en el periodo que comenzó en el año 1952 y se extiende hasta la actualidad. Con carácter general, se trata de normas que amplían la protección en cuanto a los términos de la población cubierta, las ramas específicas y el nivel de las prestaciones, contemplando normas sobre la protección garantizada en las diferentes ramas de la Seguridad Social, normas sobre la protección de las personas trabajadoras migrantes y normas de alcance general<sup>4</sup>.

A 2019, tan solo ha sido ratificado por 8 países: Finlandia (1990), Noruega (1990), Suecia (1990), Suiza (1990), Rumanía (1992), Brasil (1993), Albania (2006)<sup>5</sup>, Bélgica (2011), estando en vigor en la actualidad en todos ellos y no habiendo recibido ninguna denuncia hasta la fecha, aunque puede ser denunciado en el periodo comprendido entre el 17 de octubre de 2021 y el 17 de octubre de 2022.

Tras su ratificación, estos ocho países están obligados a aplicarlo en la legislación y en su práctica nacional, y tienen que presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria anual sobre las medidas que hayan adoptado para poner en ejecución el convenio (art. 22 de la Constitución OIT). En caso contrario, se podrán iniciar procedimientos de reclamación y de queja contra los países que habiéndolo ratificado están violando su contenido y aplicación.

Han sido numerosos los países que tras examinar el Convenio 168 para su ratificación en la autoridad competente (normalmente el Parlamento), han optado por no ratificarlo, entre ellos se encuentra España, donde la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) realizó una observación al Convenio el 3 de septiembre de 2010 (C168). La gran mayoría de estos países han optado por la sumisión, a excepción de Haití, Islas Salomón, Santa Lucía y Sierra Leona.

Su no ratificación, viene justificada en la mayoría de los casos por el hecho de que muchos países en sus legislaciones ya recogen la regulación pertinente en sus propios regímenes laborales, y por lo tanto, se hace innecesaria la instrumentalización de la misma por la vía de un tratado internacional, concretamente de la ratificación de este Convenio<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> P. CALLAU, *La Seguridad Social: Un elemento fundamental del mandato de la OIT desde su creación en 1919*, en *Lan Harremanak*, 2018, n. 39, p. 37.

<sup>5</sup> En virtud del art. 5 del Convenio, el Gobierno se acoge a la excepción temporal prevista en el art. 10, § 4.

<sup>6</sup> P. CALLAU, *op. cit.*, p. 34.

### **3. El Contenido del Convenio OIT n. 168**

#### **3.1. El fomento del empleo y la protección por desempleo en el mandato de la OIT**

##### **3.1.1. El fomento del empleo**

Las políticas que fomentan un crecimiento económico estable, una respuesta flexible al cambio y la creación y promoción de todas las formas de empleo productivo y libremente elegido, en beneficio de actividades susceptibles de promover el empleo, principalmente la orientación, la formación y la readaptación profesionales, son las políticas que ofrecen una mejor protección contra los efectos nefastos del desempleo involuntario, siendo por lo tanto de gran importancia que los sistemas de seguridad social brinden una ayuda al empleo y un apoyo económico a las personas desempleadas por razones involuntarias.

Así se establece en el Convenio OIT 168, donde expresamente se recoge que uno de los objetivos prioritarios de las políticas nacionales debería ser el fomento del pleno empleo, productivo y libremente elegido, a través de los servicios de empleo, la formación y la orientación profesional (art. 7), sin descartar otros medios adicionales que sean adecuados para el fin perseguido<sup>7</sup>.

En el artículo 8 del referenciado Convenio, la OIT recoge la obligación de los Miembros de esforzarse en adoptar medidas especiales para fomentar las posibilidades de empleo y la ayuda al empleo, así como para facilitar el empleo productivo y libremente elegido de determinadas categorías de personas desfavorecidas o que puedan tener dificultades para encontrar un empleo de larga duración (mujeres, jóvenes, discapacitados, mayores, desempleados de larga duración, migrantes en situación regular y trabajadores afectados por reestructuraciones), salvo que la legislación y práctica nacional ya lo contemple o lo mejore, como sucede en un elevado

---

<sup>7</sup> Con anterioridad, ya habían sido aprobados diferentes convenios internacionales en materia de empleo, como el Convenio sobre el servicio de empleo, núm. 88 (1948); el Convenio sobre la política de empleo, núm. 122 (1964); el Convenio sobre desarrollo de los “recursos humanos”, núm. 142 (1975). Con posterioridad al Convenio n. 168 se aprueban otros Convenios y Recomendaciones, entre los que destaca el Convenio sobre Agencias de Empleo Privadas, núm. 181 (1997), la Recomendación sobre la creación de empleo en las PYMES, núm. 189 (1998), y la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, núm. 193, (2002).

número de países, entre los que se encuentra España.

Además, todo Miembro deberá especificar en las memorias que se deben presentar, las categorías de personas en cuyo favor se compromete a fomentar medidas de empleo (art. 8.2), debiendo procurar extender de forma progresiva el fomento del empleo productivo a un mayor número de categorías que el cubierto al principio (art. 8.3).

Las medidas que se adopten deberán estar inspiradas en el convenio y la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, de 1975, y en la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias, de 1984 (art. 9).

La Recomendación núm. 176, sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, de 1988, con la que se complementa el Convenio, enumera y desarrolla las medidas concretas a las que hace alusión el Convenio, así establece en su apartado I, de Disposiciones generales que:

- a) en período de crisis económica, las políticas de reajuste deberían incluir medidas destinadas a estimular las iniciativas que entrañen la máxima utilización de mano de obra;
- b) procurar conceder, en concepto de ayudas a la movilidad profesional, en condiciones prescritas y de la manera más apropiada, determinadas asignaciones para sufragar los gastos de desplazamiento y de material necesario, así como durante un período prescrito de formación o de readiestramiento profesional;
- c) prever el otorgamiento, en concepto de ayudas a la movilidad profesional o geográfica en condiciones prescritas y de la manera más apropiada. En particular, asignaciones temporales decrecientes destinadas a compensar, en su caso, la reducción de remuneración resultante de su reinserción profesional; asignaciones que contribuyan a sufragar los gastos de viaje y de mudanza; en concepto de separación; e indemnizaciones de reinstalación;
- d) garantizar la coordinación de los regímenes legales y alentar la coordinación de los regímenes privados de pensiones, a fin de eliminar los obstáculos a la movilidad profesional;
- e) ofrecer a las personas protegidas, en condiciones prescritas, facilidades para que puedan tener acceso a empleos temporales remunerados sin poner en peligro los empleos de otros trabajadores, a fin de mejorar sus propias perspectivas de lograr un empleo productivo y libremente elegido;
- f) brindar apoyo financiero y servicios consultivos a los desempleados que deseen crear su propia empresa o dedicarse a otra actividad económica, en la medida que sea posible;

- g) prever la conclusión de acuerdos bilaterales y multilaterales que contemplen una ayuda en favor de los trabajadores extranjeros protegidos por su legislación que deseen regresar libremente al territorio del Estado del cual son nacionales o en el que residían anteriormente. A falta de esos acuerdos, se debería conceder, en virtud de su legislación, una ayuda financiera a los trabajadores en cuestión;
- h) invertir las posibles reservas acumuladas por los regímenes legales de pensiones y los fondos de previsión y estimular la inversión procedente de fuentes privadas, incluidos los regímenes privados de pensiones, con la finalidad de fomentar, y no desalentar, el empleo en el país;
- i) la instauración progresiva, en las zonas urbanas y rurales, de servicios comunitarios, debería servir para multiplicar los empleos y para impartir formación al personal, contribuyendo al mismo tiempo de manera concreta a la realización de los objetivos nacionales en materia de promoción del empleo.

Analizando lo previsto en el Convenio 168 y su concreción por la Recomendación 176, en lo que a fomento del empleo se refiere, se comprueba cómo la causa de la no ratificación del Convenio por algunos países industrializados no obedece a un desacuerdo o desaprobación de su contenido, sino a que en determinados casos la normativa laboral propia ya contemplaba dichas medidas<sup>8</sup>, habiéndose aprobado incluso en algunos casos políticas de empleo más garantistas y favorecedoras a la consecución del pleno empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo<sup>9</sup>.

### 3.1.2. La protección contra el desempleo

Entre las diferentes ramas de protección de la Seguridad Social y tomando como referencia el Convenio núm. 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima), de 1952, considerado como una herramienta básica para la extensión de la cobertura de la Seguridad Social, está la prestación por desempleo prevista en su ámbito de aplicación.

En lo relativo a esta prestación, regulada en la parte IV del Convenio núm. 102 (arts. 19-24), todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte

---

<sup>8</sup> Véase un estudio de las políticas de empleo en S. DELGADO, N. ORTEGA (eds.), *Políticas activas de empleo. Una mirada desde Andalucía*, Comares, 2013.

<sup>9</sup> Esta es la finalidad que persiguen las Políticas de empleo en España, establecidas en el art. 1 del RD Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de desempleo (art. 19), de forma que la contingencia cubierta comprenda la suspensión de ganancias, según la define la legislación nacional, ocasionada por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente en el caso de una persona protegida que sea apta para trabajar y esté disponible para el trabajo (artículo 20)<sup>10</sup>; la protección a categorías prescritas de asalariados, a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos (art. 21) y la prestación consistirá en pagos periódicos corresponden al menos, al 45 por ciento del salario de referencia en caso de una persona beneficiaria tipo (artículo 67). Con el tiempo se comprobó cómo las disposiciones relativas a la protección contra el desempleo previstas en este Convenio, fijaban un nivel de protección superado en la actualidad por la mayor parte de los regímenes de indemnización existentes en los países industrializados y que todavía no han sido completadas por normas más elevadas, a diferencia de las relativas a otras prestaciones. No obstante, del mismo modo se constata la amplia validez de este Convenio y de sus normas, al tratarse de un objetivo que deben alcanzar determinados países en desarrollo en condiciones de instituir un régimen de indemnización de desempleo.

Por ello la pertinencia de adoptar el Convenio 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, con el que se da un paso más, incrementándose los pagos periódicos que correspondan, al menos al 50 por ciento del salario de referencia, incluyendo la posibilidad de aplicar reglas especiales de cálculo, y previendo que el conjunto de las prestaciones a las que la persona desempleada puede tener derecho, debe garantizarle unas condiciones de vida saludables y dignas, de conformidad con la normativa nacional (art. 16), como a continuación se analiza.

En el Convenio se definen las contingencias cubiertas, debiendo abarcar el desempleo total, que deberá hacerse extensible ante la pérdida de ganancias debida al desempleo parcial o cuando se suspenda o reduzcan las ganancias como consecuencia de una suspensión temporal del trabajo

---

<sup>10</sup> En la Recomendación n. 176 se concretan las situaciones en las que no debería aplicarse el concepto de empleo conveniente: un empleo que suponga un cambio de profesión que no tenga en cuenta las capacidades, calificaciones, aptitudes, experiencia profesional o posibilidades de readaptación del interesado; un empleo que implique un cambio de residencia a un lugar en el que no existan posibilidades de vivienda apropiadas; un empleo cuyas condiciones y remuneración fueran sensiblemente menos favorables que las que rigen generalmente; un empleo vacante como consecuencia directa de una interrupción de trabajo provocada por un conflicto laboral en curso; un empleo en que, por una razón distinta de las consideradas con anterioridad, y habida cuenta de todas las circunstancias del caso, especialmente de las responsabilidades familiares del interesado, no se pudiera reprochar razonablemente a éste que lo rechazara.

por motivos económicos, tecnológicos, estructurales o análogos. Del mismo modo, se deberá prever el pago de indemnizaciones a los trabajadores a tiempo parcial que estén en busca de un empleo a tiempo completo (art. 10). La Recomendación precisa que dichas indemnizaciones podrían calcularse en función de la reducción de la duración del trabajo del desempleado o fijarse en una cuantía que no desaliente el trabajo a tiempo parcial y el trabajo temporero cuando favorezcan el retorno al trabajo a tiempo completo (apartado 12).

En lo que respecta al método de protección, se deja libertad de elección, con independencia de que se trate de regímenes contributivos o no contributivos o de una combinación de ambos, estableciéndose la posibilidad, en legislaciones donde se protege a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan determinados límites, de que la protección se limite en función de los recursos del beneficiario y de su familia (art. 12).

Las indemnizaciones que deben atribuirse deberán abonarse en forma de pagos periódicos calculados de manera que al mismo tiempo que se facilita al beneficiario una indemnización parcial y transitoria por su pérdida de ganancias, se eviten efectos disuasivos para el trabajo y la creación de empleos.

En caso de desempleo total y de suspensión de ganancias a consecuencia de una suspensión temporal del trabajo deberá abonarse al menos el 50% de las ganancias anteriores o el 50% del salario mínimo legal o del salario del trabajador ordinario (art. 15 del Convenio), antes de la deducción de los impuestos y de la cotización a la seguridad social (apartado 13 de la Recomendación).

En el caso del desempleo total, la duración del pago de las indemnizaciones podrá limitarse a veintiséis semanas por cada caso de desempleo o a treinta y nueve semanas en el transcurso de todo período de veinticuatro meses<sup>11</sup>. Además precisa que si la legislación de un Miembro prevé que la duración inicial del pago de las indemnizaciones previstas en el artículo 15 se escale según la duración del período de calificación, la media de los períodos previstos para el pago de las indemnizaciones deberá alcanzar por lo menos veintiséis semanas<sup>12</sup>. La

---

<sup>11</sup> En el caso de España, la duración de la prestación por desempleo en la modalidad contributiva puede llegar casi a las 103 semanas, concretamente 720 días de prestación por desempleo siempre que se hayan cotizado 2.160 días o más. La duración mínima actualmente es de 120 días de prestación cuando se hayan cotizado de 360 a 539 días (art. 269 del RD Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social).

<sup>12</sup> En España, la duración mínima es la que se relaciona con el primer período de

Recomendación precisa que cuando la duración del pago de las indemnizaciones esté limitada por la legislación nacional, debería prolongarse hasta la edad de admisión a la pensión de vejez en aquellas situaciones en las que los desempleados hayan alcanzado una edad anterior a la edad de la pensión de vejez (apartado 19)<sup>13</sup>.

Igualmente se describen determinadas situaciones que cuando concurren justificarán la denegación, supresión, suspensión o reducción de la indemnización (cuando el interesado haya contribuido a su despido, haya conseguido fraudulentamente la indemnización, se niegue a aceptar un empleo conveniente, etc.) (arts. 20 y 21).

Prevé el Convenio que en cualquier caso, se deberá garantizar a los beneficiarios de indemnizaciones de desempleo el derecho a la asistencia médica (art. 23), a los subsidios de enfermedad y de maternidad y a las prestaciones familiares cuando finalice el desempleo, así como la consideración de los períodos en que se abonan dichas indemnizaciones para la adquisición del derecho y el cálculo de las prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia (art. 24 del Convenio y apartado 21 de la Recomendación), para la adquisición del derecho a la asistencia médica, a los subsidios de enfermedad y de maternidad y a las prestaciones familiares (apartado 21 Recomendación). A este respecto, concreta la Recomendación que cuando la legislación nacional subordine el derecho a la asistencia médica a una condición de actividad profesional, debería centrar los esfuerzos en garantizar dicha asistencia a los desempleados y a las personas a su cargo (apartado 20).

El Convenio insta a los Miembros a asegurar la adaptación de los regímenes de seguridad social a las condiciones de la actividad profesional de los trabajadores a tiempo parcial cuyo periodo de trabajo o ganancias no puedan considerarse insignificantes (art. 25). La Recomendación precisa que la adaptación debería comprender particularmente las duraciones mínimas de trabajo y las cuantías mínimas de ganancias que condicionan el derecho a indemnización, las remuneraciones máximas para el cálculo de las cotizaciones y el derecho a prestaciones mínimas y a tanto alzado, entre otras (apartado 22).

En lo que respecta a las personas que buscan empleo y nunca han sido reconocidos como desempleados o han dejado de serlos, el Convenio

---

cotización exigido para el nacimiento del derecho, siendo de 120 días.

<sup>13</sup> A este respecto, la normativa española establece que cuando el trabajador perciba el subsidio por desempleo y alcance la edad ordinaria que le permita acceder a la pensión contributiva de jubilación, los efectos económicos de la citada pensión se retrotraerán a la fecha de efectos de la extinción del subsidio por alcanzar dicha edad (art. 285, RDL 8/2015).

prevé que al menos tres de las 10 categorías que enumera deben ser beneficiarios de prestaciones sociales (jóvenes que han terminado sus estudios, personas cuyo cónyuge a fallecido, cuando no tengan derecho a prestación de supervivencia, los adultos que hayan terminado un periodo de formación, los trabajadores migrantes, etc.) (art. 26).

No ha sido ratificado por numerosos países, lo que no significa que no se atienda o cumpla su contenido, sino que, como ocurre en el caso de España<sup>14</sup>, porque ya estaba recogida esta regulación en sus regímenes laborales, concretamente, en la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, posteriormente desarrollada con el Real Decreto 625/1985, de 2 de abril<sup>15</sup> y derogada por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social<sup>16</sup>, derogada a su vez por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social<sup>17</sup>, vigente actualmente. Por lo tanto, resultaba innecesaria la instrumentalización de la misma por la vía de un tratado internacional cuando cuatro años antes ya existía una regulación propia.

#### 4. Conclusiones finales

Como ya ha sido indicado, el Convenio 168, de fomento del empleo y la protección contra el desempleo, tan solo ha sido ratificado hasta la fecha por los países que se enumeran a continuación:

- a) Albania. Ratificó el Convenio el 4 de agosto del año 2006, estando actualmente en vigor. En virtud del artículo 5 del Convenio, el Gobierno de Albania se acoge a la excepción temporal prevista en el artículo 10, párrafo 4, en el que se establece que cuando esté en vigor una declaración formulada en virtud del artículo 5, se podrá diferir la aplicación 2 y 3 por los que se extiende la protección a la pérdida de ganancias debida al desempleo parcial, a la suspensión o reducción de ganancias por una suspensión temporal del trabajo y se prevé el pago de indemnizaciones a los trabajadores a tiempo parcial que estén en búsqueda de empleo a tiempo completo;

---

<sup>14</sup> Véase un análisis de la evolución de la protección por desempleo en España en L.J. DUEÑAS, *La acción protectora del régimen general de la Seguridad Social*, Civitas, 2016, pp. 441-446.

<sup>15</sup> BOE, 7 mayo 1985, n. 109.

<sup>16</sup> BOE, 29 junio 1994, n. 154.

<sup>17</sup> BOE, 31 octubre 2015, n. 261.

- b) Bélgica. Ratificó el Convenio el 21 de octubre del año 2011, estando actualmente en vigor.
- c) Brasil. Ratificó el Convenio el 24 de marzo del año 1993, estando actualmente en vigor;
- d) Finlandia. Ratificó el Convenio el 19 de diciembre del año 1990, estando actualmente en vigor;
- e) Noruega. Ratificó el Convenio el 19 de junio del año 1990, estando actualmente en vigor;
- f) Rumanía. Ratificó el Convenio el 15 de diciembre del año 1992, estando actualmente en vigor;
- g) Suecia. Ratificó el Convenio el 18 de diciembre del año 1990, estando actualmente en vigor;
- h) Suiza. Ratificó el Convenio el 15 de octubre del año 1990, estando actualmente en vigor.

Debe aclararse que la no ratificación del Convenio por el resto de países no debe interpretarse como una negativa o rechazo a su contenido, ya que se constata cómo tanto las disposiciones relativas al fomento del empleo como las concernientes a las prestaciones de desempleo, previstas en el Convenio, fijan unas políticas y un nivel de protección superado actualmente por la mayor parte de la normativa vigente en los países industrializados. No obstante, también debe reconocerse la validez que este Convenio sigue teniendo en la actualidad en tanto que existen ciertos países en desarrollo para los que tanto los principios en los que se basa el Convenio como sus normas continúan siendo objetivos por alcanzar, y otros que se ven obligados a contemplar modificaciones de la normativa existente, en función de la evolución de las necesidades.

Atendiendo a esta realidad, la propia Recomendación 176, sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, desglosa una relación de condiciones para que los Miembros que así lo deseen puedan instituir su régimen de protección contra el desempleo, sirviéndole así de inspiración al menos para alcanzar las normas fijadas en la parte IV del convenio sobre la Seguridad Social (1952), siendo éstas las siguientes:

- 1) con la finalidad de introducir modalidades de indemnización deberían dotarse de una red de oficinas de colocación, con la suficiente capacidad administrativa para reunir y analizar las informaciones sobre el mercado de empleo, registrar las ofertas y demandas de empleo y verificar objetivamente las situaciones personales de desempleo involuntario. Igualmente, deberían tener una amplia experiencia en la gestión de otras ramas de seguridad social, como la atención primaria

- de salud y la indemnización de los accidentes de trabajo<sup>18</sup>;
- 2) en lo que respecta al fomento del empleo, deberían fomentar un nivel elevado de empleo estable que ofrezca salario y condiciones de trabajo apropiadas, especialmente mediante medidas como la orientación profesional y la formación;
  - 3) utilizar los servicios de cooperación y asesoramiento técnico de la Oficina Internacional del Trabajo para apoyar toda iniciativa adoptada;
  - 4) instituir regímenes de protección para los desempleados, cuando proceda, especialmente mecanismos de seguridad social para las indemnizaciones del desempleo;
  - 5) conceder prioridad a la adopción de medidas especiales de ayuda a los desempleados más necesitados;
  - 6) el pago de prestaciones periódicas en metálico a los titulares de cuenta en un fondo nacional de previsión, cuando éste se haya instituido;
  - 7) alentar la constitución de fondos de asistencia en el ámbito de una empresa o grupo de empresa, por las organizaciones de empleadoras y trabajadores;
  - 8) la creación de fondos financiados con cotizaciones de los empleadores para garantizar el pago de las indemnizaciones a los trabajadores que han perdido su empleo. Este organismo, es en España el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA).

## 5. Bibliografía

ÁLVAREZ DE LA ROSA M., *Razones para un centenario*, en *Trabajo y Derecho*, 2019, n. 9

CALLAU P., *La Seguridad Social: Un elemento fundamental del mandato de la OIT desde su creación en 1919*, en *Lan Harremanak*, 2018, n. 39

DE VICENTE F., MATEU M.J., *Las agencias de colocación mediante la forma jurídica de empresa de economía social*, Comares, 2012

DELGADO S., ORTEGA N. (eds.), *Políticas activas de empleo. Una mirada desde Andalucía*, Comares, 2013

DUEÑAS L.J., *La acción protectora del régimen general de la Seguridad Social*, Civitas, 2016

---

<sup>18</sup> Véase un estudio de la intermediación laboral y las agencias de colocación en España, donde se analizan los precedentes institucionales y normativos de las agencias de colocación en F. DE VICENTE, M.J. MATEU, *Las agencias de colocación mediante la forma jurídica de empresa de economía social*, Comares, 2012, pp. 19-50.

MERCADER UGUINA J.R., *El impacto de la normativa y la doctrina de la OIT en la bibliografía laboral española*, en *Trabajo y Derecho*, 2019, n. 9

OIT, *Dar un rostro humano a la Globalización: Estudio general sobre los convenios fundamentales de la OIT relativos a los derechos en el trabajo. Resumen Ejecutivo*

VILLASMIL PRIETO H., *Una visión “americana” del Centenario de la OIT: aproximación a la comprensión de una relación histórica*, en *Trabajo y Derecho*, 2019, n. 9

*Web sites*

ILO – [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social – [www.mitramiss.gob.es](http://www.mitramiss.gob.es)

Seguridad Social – [www.seg-social.es](http://www.seg-social.es)

SEPE Servicio Público de Empleo Estatal – [www.sepe.es](http://www.sepe.es)

# Red Internacional de ADAPT



**ADAPT** es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a [redaccion@adaptinternacional.it](mailto:redaccion@adaptinternacional.it)



**ADAPT**Internacional.it

*Construyendo juntos el futuro del trabajo*