

MARÍA DOLORES GARCÍA VALVERDE

*Profesora Titular Interina de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*

**Extracto:**

**L**A lucha contra la situación en la que se encuentran los menores ha ido adquiriendo en los últimos años una especial trascendencia, tanto los órganos internacionales como los nacionales incluyen entre uno de sus objetivos acabar con las penosas circunstancias a las que se ven sometidos los niños. Un Convenio y una Recomendación tendente en todo caso a la prohibición y eliminación inmediata de las peores formas de trabajo infantil, venta y tráfico de niños pobres, exportación de niños para uso sexual, abuso en trabajos domésticos, utilización de menores para la pornografía, para las guerras, o por las mafias de narcotráfico, y un extenso etcétera. La crisis económica mundial, que ha reducido profundamente el número de expectativas de empleo, en cambio, «paradójicamente» ha incrementado la utilización del trabajo infantil y se han recrudecido las peores conductas de los seres humanos hacia sus congéneres más indefensos. El trabajo de los menores se produce en condiciones deplorables, que constituyen una verdadera explotación y un obstáculo a su educación, y que perjudican su salud, su seguridad y su moralidad. La normativa existente en el ordenamiento español al respecto es amplia, no sólo la general, sino también la específica. Igualmente se han creado distintos organismos con facultades en esta materia, tanto a nivel estatal como autonómico.

---

## *Sumario:*

---

- I. Introducción.
  
  - II. Actuaciones tendentes a la protección del menor.
    - 1. Manifestaciones en el orden internacional.
      - 1.1. Declaraciones generales.
      - 1.2. Actuaciones de la Organización Internacional del Trabajo. El nuevo Convenio y Recomendación.
    - 2. Manifestaciones en la Unión Europea.
    - 3. Manifestaciones en los ordenamientos internos.
  
  - III. La protección y el trabajo de los menores en el ordenamiento jurídico español.
    - 1. Tratamiento general.
    - 2. El menor y el Derecho del Trabajo.
  
  - IV. El papel del Defensor del Pueblo en la protección del menor. La nueva figura del Defensor del Menor.
  
  - V. Apreciación final.
- Bibliografía.

«De todos los bienes que poseía el Estado, ninguno tan valioso como los niños».

W. CLARKE HALL

*The State and the Child* [El Estado y el niño] (1917)

## I. INTRODUCCIÓN

El trabajo de los menores es pura y simplemente la forma principal de explotación y abuso de los niños en el mundo de hoy, representa un enorme desperdicio de recursos humanos <sup>1</sup>. Las prácticas más abusivas o abominables las sufren los niños que trabajan en servicios peligrosos (agricultura, minas, industrias de cerámica, vidrio, cristal, explosivos, alfombras, pesca de altura), servicio doméstico, esclavitud y trabajo forzoso, servidumbre por deudas y prostitución y trata de niños. Los datos disponibles señalan que trabajan más varones que hembras. No obstante, conviene advertir que el trabajo de las niñas suele ser subestimado por las encuestas-estadísticas que, por lo general, no tienen en cuenta los trabajos caseros que muchos niños, niñas en su gran mayoría, llevan a cabo a tiempo completo en el domicilio de sus padres para permitir que éstos ejerzan un oficio. Por otra parte, las niñas suelen trabajar más horas que los varones.

---

<sup>1</sup> Por todos es conocido que una de las consecuencias que en el mundo del trabajo produjo la Revolución Industrial es la intensa incorporación al proceso productivo de lo que se ha llamado las «medias fuerzas», es decir, la sustitución de los trabajadores adultos por mujeres y niños, tanto porque en el libre juego de la oferta y la demanda esta mano de obra resultaba más barata para el patrono, como por el hecho de que las nuevas máquinas requerían en muchas ocasiones una actividad de simple vigilancia, a la que podían ser destinados seres más débiles, aunque atentos y diligentes. SUÁREZ GONZÁLEZ, F., *Menores y mujeres ante el contrato de trabajo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1967, págs. 13 y ss.

Los niños tienen los mismos derechos que los adultos, no sólo civiles y políticos, sino también sociales, culturales y económicos <sup>2</sup>. El menor, en la actualidad, es titular de derechos humanos (derecho a la libertad, a la igualdad y a la seguridad) <sup>3</sup>. El trabajo infantil les priva de estos derechos fundamentales, incluido el de la educación, y ésta constituye el instrumento más eficaz del que se dispone para erradicar el trabajo de los menores <sup>4</sup>.

Según estimaciones estadísticas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el número de niños trabajadores (de edad entre 5 y 14 años) se cifra como mínimo en 120 millones, cifra que se eleva a 250 millones, si se incluye a aquellos para los que el trabajo tiene calidad de actividad secundaria. La mayoría de estos niños vive en países en desarrollo de Asia (61%), África (32%) y América Latina (7%), aunque también hay bolsas de trabajo infantil en muchos países industrializados y en países de Europa Oriental y de Asia que se encuentran en transición hacia la economía de mercado <sup>5</sup>.

El trabajo de los menores es, en la mayoría de los casos, una clara consecuencia de la pobreza. En última instancia la pobreza es el factor más influyente en la oferta de una mano de obra infantil que además desconoce sus derechos. Con respecto a la demanda, los argumentos económicos son su menor coste, la mayor docilidad y honestidad de los niños y el menos probable absentismo <sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Sobre los derechos de los menores debe consultarse, con carácter general, HIERRO, L. L., «¿Tienen los niños derechos?» Comentario a la Convención sobre los Derechos del Niño. *Revista de Educación*, n.º 294, 1991, págs. 221 y ss.; y del mismo autor «Los derechos de la infancia. Razones para una Ley». *Infancia y Sociedad*, n.º 27-28, 1994, págs. 85 y ss.

<sup>3</sup> Un análisis de esta afirmación y de la evolución producida en HIERRO, L. L., «Los derechos humanos del niño». Ponencia, en *Derechos humanos del niño, de los trabajadores, de las minorías y complejidad del sujeto*. Marzal, A. (Ed.). Bosch, Esade, Facultad de Derecho. Barcelona, 1999, págs. 20 y ss.; y COTS, J., «Los derechos humanos del niño». Contraponencia, en *Derechos humanos del niño, de los trabajadores, de las minorías y complejidad del sujeto*. Marzal, A. (Ed.). Bosch, Esade, Facultad de Derecho. Barcelona, 1999, págs. 35 y ss.

<sup>4</sup> También desde la OIT (El trabajo infantil. Extracto de la Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, 69 reunión, 1983. Ginebra, 1985, págs. 3 y ss., principalmente págs. 41 y 42) se ha afirmado que no todo trabajo es perjudicial para los niños. Ciertos tipos de actividades, efectuadas en condiciones reglamentadas, pueden tener efectos positivos para los niños y la sociedad. La experiencia laboral idónea puede ser un medio para obtener capacidades, para adquirir el sentido de responsabilidad y para llegar a formar parte plenamente de la colectividad, en pocas palabras, puede ser un elemento valioso del crecimiento. Las afirmaciones anteriores son distintas de la idea puesta de manifiesto por CUNNINGHAM (*Trabajo y explotación infantil. Situación en la Inglaterra de los Siglos XVII al XX*. MTSS, Madrid, 1994, págs. 69 y ss.) que refleja que durante todo el Siglo XVIII en Inglaterra domina el empeño de poner a trabajar a los hijos de los pobres, situándolos en una posición muy desfavorable.

<sup>5</sup> En España, según el sindicato UGT, entre 250.000 y 400.000 menores trabajan en los sectores del comercio, hostelería, textil y piel y agricultura, de forma clandestina y concentrados fundamentalmente en pequeños negocios familiares (*El País*, 27 de febrero de 1997). En Europa, según los datos publicados en la *Revista de Trabajo de la OIT*, n.º 16, 1996, pág. 13, el porcentaje de los niños económicamente activos en el grupo de edad 10-14 años para 1995 es del 1,11% en Albania, del 0,17% en Hungría, del 0,38% en Italia, del 1,76% en Portugal, y del 0,17% en Rumania.

<sup>6</sup> En este sentido se ha pronunciado la OIT en su informe «El trabajo infantil: lo intolerable en el punto de mira». Ginebra, 1996.

En la actualidad existen los medios financieros y jurídicos necesarios para abordar de frente el problema del trabajo infantil, cosa distinta son los intereses que están implicados. Si bien, en los últimos años, la conciencia del problema del trabajo infantil se ha fortalecido como nunca y se ha llegado a un consenso general de la necesidad de solucionarlo <sup>7</sup>. Se debe tener presente que desde la generalización de la enseñanza primaria y secundaria, el trabajo infantil se convirtió en un obstáculo directo al acceso de los niños a la educación, y en muchos países se retiró a los niños de las tareas productivas <sup>8</sup>.

El marco jurídico internacional de la lucha contra el trabajo infantil adquiere un auge relevante a finales de los años ochenta, según se verá; ello no significa que con anterioridad a estos años no existieran importantes textos internacionales que directa o indirectamente protegían a los menores <sup>9</sup>. Además actualmente se está retomando el tema, es precisamente de la mano de la OIT de la que se espera que surjan nuevas normas laborales internacionales en esta materia.

No existe, en Derecho Internacional, una definición clara y universal del trabajo infantil. La única prohibición absoluta es la relativa a la prostitución infantil y a las prácticas similares a la esclavitud, proscritas en instrumentos igualmente aplicables a los adultos <sup>10</sup>.

El trabajo infantil sigue siendo un fenómeno muy extendido, a pesar de que la amplitud y la naturaleza del mismo varían de un país a otro y de una región a otra. El problema es ingente, sobre todo en los países en desarrollo, y urge tratar de resolverlo <sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> No se puede olvidar que en la era preindustrial los niños vivían con sus padres y contribuían, en la medida de sus escasas posibilidades, a la economía familiar; y las niñas ayudaban en la casa y cuidaban de los hermanos pequeños. La Revolución Industrial irrumpe como una fuerza cataclísmica. En este sentido, CUNNINGHAM, H., *Trabajo y explotación infantil. Situación en la Inglaterra de los Siglos XVII al XX*, op. cit., págs. 21 y ss.

<sup>8</sup> CUNNINGHAM (*Trabajo y explotación infantil. Situación en la Inglaterra de los Siglos XVII al XX*, op. cit., págs. 41 y ss. y 51 y ss.) ha puesto de manifiesto que el trabajo fue en su momento el antídoto más evidente contra la ociosidad. También la escolarización contribuyó y fue una estrategia para instalar el orden. Pero trabajo y escolaridad entraron en conflicto en varias ocasiones.

<sup>9</sup> En este sentido, se trae a colación la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948 (en su art. 25.2 se refiere a los cuidados y asistencia especiales a que tienen derecho los niños) y la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1959 (los diez artículos están dedicados íntegramente a la protección del menor, destaca la prohibición de explotación y de obligación a trabajar del niño antes de una edad mínima contenida en el art. 9).

<sup>10</sup> LANSKY, M., «Trabajo infantil. Cómo se está enfrentando el problema». *RIT*, vol. 116, 1997, n.º 2 (verano), págs. 258 y ss.

<sup>11</sup> En general consúltese VV.AA., «Travail des enfants: permettre sans se demettre». *Revue du Travail*, avril-mai-juin de 1992. Número monográfico sobre trabajo infantil.

## II. ACTUACIONES TENDENTES A LA PROTECCIÓN DEL MENOR

En el plano intergubernamental, el asunto del trabajo de los menores ha quedado inmerso dentro de un debate demasiado político acerca de los derechos humanos, las normas laborales, la ética y el comercio internacional, todo ello explica la lentitud con la que se avanza y la falta de resultados.

La extensión del trabajo infantil en el mundo y su arraigo socio-económico son de tal magnitud que no es fácil hallar una respuesta rápida y clara <sup>12</sup>. A la solución del problema se dirigen iniciativas procedentes de los Estados, de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, sindicatos, empresas y distintas agrupaciones, estas iniciativas se concretan en la adopción de ciertas medidas jurídicas, en intervenciones directas y actuaciones del lado del comercio, el consumo y la producción.

Las medidas específicas han sido siempre una manera de combatir directamente el trabajo de los menores. Las iniciativas del lado del consumo, el comercio y la producción se valen de los intereses económicos y de la conciencia moral de los consumidores, para alentar la producción de bienes y servicios sin mano de obra infantil y en mejores condiciones laborales para los adultos. Sirven, además, para allegar recursos adicionales que se pueden emplear en la búsqueda de alternativas para los niños trabajadores y la sensibilización de los ciudadanos.

Las iniciativas del lado del comercio, el consumo y la producción abarcan distintos planes de etiquetado de productos y los códigos deontológicos de las empresas, cuyo objeto es informar a los consumidores de que los productos que adquieren no han sido fabricados o elaborados por niños <sup>13</sup>. Los planes de etiquetado y otros basados en el consumo, el comercio y la producción pueden contribuir directamente a reducir el trabajo infantil. Pero quizá destaquen más porque consigan mejorar las condiciones de trabajo deficientes y elevar los salarios de los adultos, coadyuvando así de forma más concreta a evitar el trabajo de los menores.

Determinada la existencia del problema del trabajo infantil, cualquier intento de cuantificarlo tropieza con dos escollos. El primero es la definición del propio trabajo infantil, que hace difícil delimitar el cálculo en lo tocante a las edades y actividades abarcadas. El segundo se debe sencillamente a la inexistencia de estadísticas nacionales fidedignas, por no hablar de su comparabilidad <sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Tanto desde instancias públicas como privadas cabe destacar en los últimos años determinadas iniciativas tendentes a poner de manifiesto e incluso dar alguna solución a la grave situación existente. Así constituye un ejemplo el trabajo desarrollado y expuesto por GUNN, S. E., y OSTOS, Z., «Los niños basureros de Filipinas y los dilemas inherentes al trabajo infantil». *RIT*, vol. 112, n.º 3, 1993, págs. 461 y ss.

<sup>13</sup> Sobre esta materia consúltese HILOWITZ, J., «Consideraciones sobre el etiquetado social en la lucha contra el trabajo infantil». *RIT*, vol. 116, 1997, n.º 2 (verano), págs. 233 y ss.

<sup>14</sup> LANSKY, M., «Trabajo infantil. Cómo se está enfrentando el problema», *op. cit.*, págs. 262 y ss.

Estos escollos cada día son menores, habida cuenta de que los gobiernos de todo el mundo reconocen cada vez más que el trabajo de los menores está muy difundido, que se trata de un problema y que se debe y se puede hacer algo al respecto.

## 1. Manifestaciones en el orden internacional.

### 1.1. Declaraciones generales.

Aparte de la actividad desarrollada por la OIT<sup>15</sup>, la atención que otros órganos internacionales han prestado al menor antes de los años ochenta ha sido muy escasa<sup>16</sup>. En 1986, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) impulsó la causa gracias a un programa destinado a los niños en circunstancias particularmente difíciles. Pero es a partir de 1989 cuando el marco jurídico se refuerza, es preciso destacar la Convención de Derechos del Niño, de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989<sup>17</sup>. La misma marca el inicio de una nueva filosofía en relación con el menor (todo sujeto que tenga menos de dieciocho años), basada en un mayor reconocimiento del papel que éste desempeña en la sociedad y en la exigencia de un mayor protagonismo para el mismo. A partir de este momento la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se ocupó de forma progresiva del trabajo infantil, lo que culminó en la aprobación, en 1993, de un Programa de Acción para la eliminación de la explotación del trabajo infantil<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> También las primeras manifestaciones de un Derecho Internacional del Trabajo, desde la Conferencia de Berlín de 1890, se centraron en buena parte en los problemas del trabajo de los menores y de su prohibición o limitación. RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., «Trabajo Infantil». *RL*, tomo II, 1997, pág. 79.

<sup>16</sup> Siguiendo las orientaciones de la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño, la Declaración de los Derechos del Niño formulada en 1959 por las Naciones Unidas estableció que: «no deberá permitirse al niño trabajar antes de una edad mínima adecuada; en ningún caso se le dedicará ni se le permitirá que se dedique a ocupación o empleo alguno que pueda perjudicar su salud o su educación o impedir su desarrollo físico, mental o moral». En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 se introdujo una norma similar y además se añadió que «debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social». GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., «Concepto, contenido y eficacia del derecho social internacional y del derecho social comunitario». *RMTAS*, n.º 2, 1997, págs. 20 y ss.

<sup>17</sup> Sobre el mismo ha de traerse a colación las consideraciones realizadas por VERHELLEN, E., «Le travail des enfants et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant». *Revue du Travail*, avril-mai-juin de 1992, págs. 31 y ss.; y PAJA BURGOA, J.A., *La Convención de los derechos del niño*. Tecnos, Madrid, 1998. Este instrumento que fue ratificado por España el 30 de noviembre de 1990. BOE n.º 313, de 31 de diciembre. Es preciso destacar el artículo 32 de la Convención, pues en este precepto los Estados partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo..., además los Estados partes tienen, entre otras, que fijar una edad o edades mínimas para trabajar y reglamentar los horarios y condiciones de trabajo.

<sup>18</sup> Se debe tener presente que este Programa de Acción insta también a los Estados a ratificar el Convenio n.º 138 OIT sobre la edad mínima, e invita a la OIT a prestar más asistencia a los países en desarrollo, con objeto de que puedan participar cada vez más en las actividades de establecimiento de normas y en la puesta en práctica de los convenios ratificados.

Antes de analizar la profunda labor realizada en el seno de la OIT en lo que afecta a los menores, hay que referirse a otro texto internacional relevante en este sentido. La Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961 <sup>19</sup> reconoce en su Parte I punto 7 que «los niños y los adolescentes tienen derecho a una protección especial contra los peligros físicos y morales a los que estén expuestos». Este pronunciamiento general es especificado en el artículo 7 de la Parte II de la Carta donde se declara una serie de compromisos a los que las partes contratantes se comprometen para hacer efectivo el derecho reconocido <sup>20</sup>. Se fija la edad mínima de admisión al trabajo en los quince años; sin perjuicio de algunas excepciones para trabajos ligeros, donde se rebaja la edad, y para trabajos peligrosos e insalubres, donde se eleva dicha edad. Se prohíbe que los niños en edad escolar obligatoria sean empleados en trabajos que les priven del pleno beneficio de su educación, en su caso se limitará la jornada e incluso el tiempo dedicado a formación puede computar a efectos de jornada. Asimismo se prohíbe a los menores de dieciocho años el trabajo nocturno, salvo excepciones concretas. Derecho del menor a un salario equitativo, a unas vacaciones pagadas (mínimo de tres semanas), y a un control médico y a una protección especial cuando desempeñen ciertos trabajos de los que deriven peligros físicos y morales <sup>21</sup>.

También es preciso dedicar especial atención al Convenio de 4 de noviembre de 1950, sobre la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales <sup>22</sup>. Durante los trabajos preparatorios del Convenio Europeo de Derechos Humanos no se ignora la necesidad de proteger derechos fundamentales de naturaleza social y, concretamente, la protección del menor. Sin embargo, por razones de urgencia, de sistemática jurídica y de prioridad política se consideró adecuado concluir rápidamente un convenio que recogiera los derechos civiles y políticos, derechos humanos clásicos, el cual debía ser completado por medio de otro tratado destinado a garantizar exclusivamente derechos sociales y económicos <sup>23</sup>. Aunque los derechos garantizados por el Convenio son predominantemente de carácter civil o individual, ello no significa que la faceta social o económica esté totalmente ausente del cuadro de derechos garantizados. Por tanto, en el Convenio existen algunos derechos sociales y, en concreto, también protectores de los menores, es preciso destacar:

<sup>19</sup> Ratificada por España por Instrumento de 29 de abril de 1980. Publicado en BOE n.º 157, de 26 de junio, corrección de errores en BOE n.º 192, de 11 de agosto.

<sup>20</sup> Consúltese RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., «Antecedentes, génesis y significado de la Carta Social Europea». *RPS*, separata del n.º 53, 1962, págs. 26 y ss.

<sup>21</sup> Asimismo en el seno del Consejo de Europa destaca la Recomendación 83 (3) de 23 de enero de 1981, relativa a la acogida y educación del niño desde su nacimiento hasta los ocho años. Texto que incluye como una obligación de los Estados miembros la de mejorar la legislación de trabajo, entre otras.

<sup>22</sup> El Acuerdo Internacional de 28 de noviembre de 1996 constituye el instrumento de ratificación del protocolo número 11 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales relativo a la reestructuración del mecanismo de control establecido por Convenio, hecho en Estrasburgo el 11 de mayo de 1994. Publicado en BOE de 26 de junio de 1998. Corrección de errores y erratas en BOE de 17 de septiembre de 1998. Este Protocolo número 11 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales relativo a la reestructuración del mecanismo de control establecido por Convenio entró en vigor en España el 1 de noviembre de 1998.

<sup>23</sup> LEZERTUA RODRÍGUEZ, M., «Los derechos sociales fundamentales y el Convenio europeo de derechos humanos». *RL*, tomo II, 1990, págs. 1.276 y ss.



- a) La prohibición de los trabajos forzados u obligatorios (art. 4 del Convenio) <sup>24</sup>.
- b) El derecho a la instrucción (art. 2 del Protocolo Adicional al Convenio), entendido como derecho de todo niño o adolescente al acceso a los establecimientos escolares existentes en un país sin discriminación alguna y el derecho al reconocimiento oficial de la instrucción así obtenida <sup>25</sup>. En cambio, este derecho no implica obligación alguna del Estado en cuanto a la organización del sistema de enseñanza, se concibe como derecho del individuo y no como una obligación estatal <sup>26</sup>.
- c) La prohibición de la discriminación (art. 14 del Convenio) tiene una clara incidencia en el ámbito social. La discriminación no está prohibida como tal en el Convenio, sino únicamente en relación con el disfrute de otro derecho reconocido por dicho tratado, lo que permite afirmar que el campo de aplicación del precepto del Convenio es más reducido que el artículo 14 de la Constitución Española de 1978.
- d) La protección de la vida familiar está garantizada por el artículo 8 del Convenio y por una abundante jurisprudencia en materia de protección de los niños en caso de ruptura del matrimonio y en garantía de derechos sucesorios de los hijos ilegítimos.

El impacto indudable que ha acompañado al Convenio Europeo se debe sin duda alguna a su sistema jurisdiccional de control internacional de aplicación <sup>27</sup>. Por ello, no es de extrañar que a la hora de buscar una mayor protección de los derechos sociales numerosas hayan sido las voces que han privilegiado la solución de incluir nuevos derechos sociales en el Convenio Europeo. Ante las dificultades experimentadas para elaborar nuevos protocolos al Convenio Europeo, la ampliación por vía jurisprudencial de los derechos reconocidos por el Convenio Europeo de derechos humanos ha sido sugerida como posible vía de incorporación de nuevos derechos sociales y económicos al Convenio.

<sup>24</sup> Repárese que para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, inspirándose en la definición contenida en el Convenio n.º 29 OIT, la expresión trabajo forzado significa el trabajo exigido de un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual no ha otorgado su pleno consentimiento (Sentencia Van der Musselle Cour Eur. DH, Serie A, n.º 74, 23 de noviembre de 1983).

<sup>25</sup> Sentencia en el Asunto lingüístico belga Cour Eur. DH, Serie A, n.º 6, 9 de febrero de 1967.

<sup>26</sup> LEZERTUA RODRÍGUEZ, M., «Los derechos sociales fundamentales y el Convenio europeo de derechos humanos», *op. cit.*, pág. 1.288.

<sup>27</sup> LEZERTUA RODRÍGUEZ, M., «Los derechos sociales fundamentales y el Convenio europeo de derechos humanos», *op. cit.*, págs. 1.290 y ss. Sobre la protección jurisdiccional de los derechos humanos en este ámbito consúltese PETTITI, L.E., «Reflexiones sobre los principios y mecanismos de aplicación de la Convención Europea para la Salvaguarda de los Derechos Humanos (con una especial referencia al art. 5.1: derecho a la libertad)», en *Derechos humanos del niño, de los trabajadores, de las minorías y complejidad del sujeto*. Marzal, A. (Ed.). Bosch, Esade, Facultad de Derecho. Barcelona, 1999, págs. 139 y ss.

También en el ámbito internacional cabe destacar otros textos relevantes, aunque con contenido más específico sobre ciertas materias, que tienen como objetivo principal la protección de los menores, entre ellos: el Convenio de La Haya de 5 de octubre de 1961, sobre competencia de las autoridades y la Ley aplicable en materia de protección de menores; el Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980, sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores; y el Convenio de La Haya, de 29 de mayo de 1993, relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional <sup>28</sup>.

### *1.2. Actuaciones de la Organización Internacional del Trabajo. El nuevo Convenio y Recomendación.*

Según se conoce, y como ya se ha enunciado, uno de los cometidos y de los objetivos básicos de la OIT desde su fundación es la protección de los niños frente al trabajo y en el trabajo <sup>29</sup>. De ahí que en esta materia la producción normativa en el seno de la OIT haya sido muy abundante, de la que hay que destacar unos primeros Convenios que tratan el problema concreto <sup>30</sup> hasta el Convenio n.º 138 OIT (1973) y la Recomendación n.º 146 OIT (1973), ambos sobre la edad mínima que son las normas fundamentales sobre el trabajo de los menores <sup>31</sup>. Junto a éstos es preciso mencionar el

<sup>28</sup> Los convenios mencionados han sido ratificados por España por Instrumento de 29 de abril de 1987, de 28 de mayo de 1987 y de 30 de junio de 1995, respectivamente.

<sup>29</sup> La OIT, desde su nacimiento, lleva a cabo una acción colectiva internacional para mejorar las condiciones de trabajo. Aunque los primeros convenios internacionales del trabajo adoptados en su ámbito datan de 1919, el movimiento en favor de una legislación internacional del trabajo es bastante más antiguo, sus orígenes se remontan a principios de la era industrial. VÁLTICOS, N., «La Organización Internacional del Trabajo: cincuenta años de actividades normativas». *RIT*, n.º 3-4, vol. 115, 1996, págs. 431 y ss.

<sup>30</sup> El Convenio n.º 5 OIT (1919), sobre la edad mínima para trabajar en la industria, fue el primero que se aprobó para dar respuesta al requerimiento contenido en la Constitución de la OIT. El mismo será revisado en 1937 por el Convenio n.º 59. Otros convenios aprobados fueron: Convenio n.º 6 OIT (1919), sobre el trabajo nocturno de los menores en la industria, será revisado en 1948 por el Convenio n.º 90; Convenio n.º 7 OIT (1920), sobre la edad mínima en el trabajo marítimo, será revisado en 1936 por el Convenio n.º 58; Convenio n.º 10 OIT (1921), sobre la edad mínima en la agricultura; Convenio n.º 15 OIT (1921), por el que se fija la edad mínima de admisión de los menores al trabajo en calidad de pañoleros o fogoneros; Convenio n.º 16 OIT (1921), sobre el examen médico obligatorio de los menores empleados a bordo de buques; Convenio n.º 33 OIT (1932), relativo a la edad mínima de admisión de los niños a los trabajos no industriales, será revisado en 1937 por el Convenio n.º 60; Convenio n.º 77 OIT (1946), relativo al examen médico de aptitud para el empleo de los menores en la industria; Convenio n.º 78 OIT (1946), relativo al examen médico de aptitud para el empleo de los menores en trabajos no industriales; Convenio n.º 79 OIT (1946), relativo a la limitación del trabajo nocturno de los menores en trabajos no industriales; Convenio n.º 112 (1959), relativo a la edad mínima de admisión al trabajo de los pescadores; Convenio n.º 123 OIT (1965), sobre la edad mínima en el trabajo subterráneo; y Convenio n.º 124 OIT (1965), relativo al examen médico de aptitud de los menores para el empleo en trabajos subterráneos en las minas. OIT, Convenios y Recomendaciones. 1919-1983. Oficina Internacional del Trabajo. MTSS, 1984.

<sup>31</sup> En el seno de la OIT, a partir de 1973, se da un nuevo replanteamiento del problema del trabajo infantil. El Consejo de Administración de la OIT en su reunión 181 (1970) llegó a la conclusión de que, en su forma actual, los convenios básicos sobre la edad mínima de admisión al empleo han dejado de ser un instrumento eficaz de acción internacional concertada para promover el bienestar de los menores. Pese a los esfuerzos de la OIT, era evidente que el trabajo infantil

Convenio n.º 182 OIT (1999) y la Recomendación n.º 190 (1999), sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación. Objetivo que en la actualidad sigue entre los prioritarios de la OIT y a partir de los años ochenta encuentra un amplio apoyo internacional.

La creciente importancia del problema del trabajo de los niños ha llevado a la OIT a desarrollar importantes reuniones durante los últimos años<sup>32</sup>. Los datos indican que el trabajo infantil aumenta de modo incesante, en cierta medida porque la información es más precisa en la actualidad, pero también porque esta plaga se encuentra lejos de remitir.

De entre las primeras reuniones internacionales dedicadas al trabajo de los niños destacan el Congreso Mundial contra la Explotación Sexual de los Menores, celebrado en Estocolmo en 1996, y la Conferencia sobre el Trabajo Infantil, celebrada en Amsterdam en febrero de 1997.

Del 27 al 30 de octubre de 1997 se celebró en Oslo una Conferencia Internacional, convocada por el Gobierno de Noruega, para examinar el papel que desempeña el desarrollo y la cooperación internacional en la lucha contra el trabajo infantil<sup>33</sup>. Con la Conferencia se pretende contribuir a la preparación de nuevas estrategias para eliminar el trabajo infantil en los ámbitos nacional, regional e internacional. Se presta una especial atención al análisis de la función que la cooperación para el desarrollo y la asistencia internacional pueden cumplir en la eliminación del trabajo de los niños.

La Conferencia Internacional de Oslo cierra una serie de reuniones convocadas ante la creciente preocupación que despierta la situación de unos 250 millones de niños (el 40% son niñas y el 56% niños) que trabajan con frecuencia en condiciones de explotación y peligro, y que deben hacer frente a lesiones, enfermedades e incluso a la muerte<sup>34</sup>.

---

seguía siendo un fenómeno extendido y persistente. Los instrumentos relativos a la edad mínima tenían una aplicación restringida y se referían únicamente a determinados sectores económicos u ocupacionales concretos. Estas circunstancias llevaron a la OIT a emprender una amplia labor de revisión y refundición de tales normas, fruto de lo cual se aprueban las mencionadas normas. El Convenio n.º 138 OIT revisa los Convenios números 5, 7, 10, 15, 33, 58, 59, 60, 112 y 123.

<sup>32</sup> Los problemas del trabajo infantil no se solucionan a pesar de que el Convenio n.º 138 OIT (1973), sobre la edad mínima, adoptó un planteamiento muy diferente al de otras normas anteriores, conjugando un campo de aplicación muy amplio con una mayor capacidad de adaptación a las situaciones de los distintos países. Además, aunque permite algunas excepciones limitadas, abarca a todos los sectores de la actividad económica y, al igual que los convenios anteriores, ampara a los niños asalariados y a los que trabajan en otras condiciones. Hasta junio de 1999 el Convenio n.º 138 OIT ha sido ratificado solamente por 74 países.

<sup>33</sup> Participaron en la Conferencia la Oficina Internacional del Trabajo y UNICEF, además de los ministros de Cooperación para el Desarrollo, Trabajo, Educación, Asuntos Sociales y Justicia de 40 países industrializados y países en desarrollo. Sobre esta conferencia, OIT, «¿Se puede ganar la guerra contra el trabajo infantil? La Conferencia de Oslo responde con un «sí» rotundo». *Revista de Trabajo de la OIT*, n.º 22, diciembre de 1998, págs. 18 y ss.

<sup>34</sup> Las labores de la Conferencia de Oslo se fundamentan en las disposiciones relativas al trabajo infantil contenidas en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, de las Naciones Unidas, y en el Convenio n.º 138 OIT. Además esta reunión es la continuación de la conferencia internacional sobre el trabajo infantil, organizada por el Gobierno de los Países Bajos en Amsterdam, en febrero de 1997.

Para el Director General de la OIT la «guerra» contra el trabajo infantil hay que ganarla, para ello se debe adoptar una campaña global de cuatro puntos que comprenda la movilización de la voluntad política, el apoyo a la misma mediante un programa de acción con plazo fijo en el que se prevea la erradicación inmediata de todas las formas extremas de trabajo infantil, la adopción de un nuevo convenio internacional contra estas formas extremas de explotación de la infancia, y la plasmación del poder que representa el interés mundial por este tema en programas internacionales de política social y económica.

Es preciso resaltar que la OIT, su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) <sup>35</sup>, el UNICEF y otras organizaciones han iniciado una campaña mundial contra el trabajo infantil, en general, y contra sus formas más intolerables, en particular <sup>36</sup>. Las principales áreas de acción son la obtención de datos fiables, la determinación de prioridades nacionales, la aplicación de la legislación vigente, la prestación de educación, la promoción de programas de acción integrados y el fomento de la movilización social y otras alternativas.

La OIT estima que el número de niños económicamente activos en el continente africano pudiera experimentar un gran aumento, pasando de 80 millones en la actualidad a más de 100 millones en el año 2015, como consecuencia de la explotación demográfica registrada por los sectores más desfavorecidos de la población y de los niveles insuficientes de crecimiento económico en gran parte de África. Si no se logra impedir esta evolución, las consecuencias serán trágicas, no sólo para los niños incorporados a la fuerza de trabajo, sino para África en su conjunto, pues el continente necesita formar ciudadanos educados, productivos y saludables <sup>37</sup>.

De ahí que, en el marco de las actividades que la comunidad internacional está emprendiendo para encontrar salidas al problema de los trabajadores infantiles, la OIT organizó, junto con la Organización para la Unidad Africana (OUA), una Conferencia que se desarrolló en Kampala del 5

---

<sup>35</sup> El IPEC se constituyó en 1992, su propósito es reforzar las capacidades nacionales para acometer el problema del trabajo infantil y promover un movimiento mundial de lucha contra este fenómeno. Su tarea más urgente es apoyar cuantas medidas se encaminen a suprimir lo intolerable. Su estrategia se basa en el compromiso de los distintos gobiernos de abordar la cuestión en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las organizaciones no gubernamentales y otros agentes sociales, tales como las universidades y los medios de información, en una amplia alianza social. Los programas del IPEC se dividen en dos categorías: programas de acción, que se ocupan de problemas concretos, por un lado; y miniprogramas, que suelen ser ayudas a organizaciones colaboradoras en actividades preparatorias de posibles programas de acción, programas de sensibilización y evaluaciones y auditorías de sus propias actividades, por otro. Un ejemplo de la actividad desarrollada por el programa IPEC de la OIT es el llevado a cabo en Sialkot, Pakistán. Consúltese OIT, «La historia de Sialkot: convertir los pueblos en lugares "sin trabajo infantil"». *Revista de Trabajo de la OIT*, n.º 19, marzo de 1997, págs. 14 y 15.

<sup>36</sup> En este sentido, la OIT y Pakistán firman un acuerdo para la erradicación del trabajo infantil en la industria pakistaní de confección de alfombras. El acuerdo se aplica desde diciembre de 1998 en el marco del IPEC que se desarrolla en Pakistán desde 1994. OIT, «Trabajo infantil». *Revista de Trabajo de la OIT*, n.º 27, diciembre de 1998, págs. 20 y 21.

<sup>37</sup> Sobre la influencia que el trabajo puede ejercer sobre la salud de los menores acúdase a HANSEN, O.N., «Enfants au travail: les risques pour la santé». *Revue du Travail*, avril-mai-juin de 1992, págs. 38 y ss.

al 7 de febrero de 1998<sup>38</sup>. El objeto principal de la Conferencia es formular y poner en práctica políticas nacionales que permitan reducir y eliminar el trabajo infantil<sup>39</sup>.

En África los factores de mayor incidencia en el aumento del trabajo infantil son el rápido crecimiento demográfico, el deterioro de las condiciones de vida y la incapacidad del sistema de enseñanza para acoger a todos los niños en edad escolar e impartirles una formación adecuada<sup>40</sup>. La obligación de cumplir tareas domésticas es la principal razón indicada por cerca de un tercio de los menores que no asisten a la escuela.

Según la OIT, a pesar de que la opinión pública mundial presta una gran atención a la situación de los niños de los países en desarrollo que trabajan en las industrias de la exportación (textiles, tapices, calzado...), el trabajo infantil no está muy extendido en el sector exportador, exceptuando a las plantaciones de algunos países. Por tanto, el trabajo infantil es un fenómeno mayoritariamente rural, el 70 por 100 de los niños que trabajan lo hacen en la agricultura.

La Conferencia celebrada en Kampala llegó a la conclusión de que, habida cuenta de las condiciones sociales y económicas predominantes en África, es probable que algunos niños deberán seguir trabajando a corto y mediano plazo. Con todo, dicho trabajo debería ser reglamentado y controlado de tal manera que no implique riesgos para la salud y la seguridad de los niños. Asimismo, las actividades laborales protegidas deberían combinarse con alguna forma de servicios sociales y de enseñanza.

La magnitud del problema del trabajo infantil llevó a la OIT a inscribir, en el orden del día de su 86 Conferencia Internacional (celebrada del 2 al 18 de junio de 1998), un punto relativo al trabajo de los menores, con vista a la adopción de nuevas normas laborales internacionales destinadas a poner fin a la explotación intolerable de los niños en trabajos y actividades que constituyan un peligro para su integridad<sup>41</sup>. Por tanto, el propósito de la OIT no es tanto erradicar el trabajo de los menores como hacerlo tolerable. El objetivo último es conseguir que en la próxima Conferencia de la OIT (a celebrar en junio de 1999) se adopte un nuevo Convenio y una nueva Recomendación destinados

<sup>38</sup> A la Conferencia de Kampala asistieron los representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores y de los gobiernos de 22 Estados africanos. Sobre esta Conferencia consúltese OIT, «Evitar una nueva "tragedia". Aumenta el Trabajo infantil en África». *Revista de Trabajo de la OIT*, n.º 23, 1998, págs. 9 y ss.

<sup>39</sup> Los tres objetivos en los que se quieren concentrar los asistentes a la Conferencia de Kampala son: lograr una opinión consensual en cuanto a lo que se ha de entender por explotación económica de los niños; concebir un sistema de redes de seguridad aplicable a las comunidades más desfavorecidas y por ende más susceptibles al incremento de trabajo infantil; y recomendar a los gobiernos africanos que adopten un programa claro y progresivo de medidas encaminadas a eliminar el trabajo infantil.

<sup>40</sup> África registra la tasa más alta de mano de obra infantil femenina, con cerca del 37 por 100, mientras que en Asia la proporción es del 20 por 100 y en América Latina del 11 por 100.

<sup>41</sup> OIT, «Paso adelante en la adopción de nuevas normas de la OIT sobre trabajo infantil». *Revista de Trabajo de la OIT*, n.º 24, 1998, págs. 11 y ss.

a eliminar de inmediato aquellas prácticas laborales que suponen un peligro y constituyen formas de explotación de millones de niños, cotidianamente expuestos al estrés provocado por el trabajo y al riesgo de lesiones, enfermedad o muerte, y privados del derecho a llevar una vida normal.

Fruto de la 86 reunión de la Conferencia Internacional nace la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, que es pionera en esta materia <sup>42</sup>. Supone un compromiso solemne por parte de los Estados miembros de la Organización de esforzarse por llevar a la práctica los principios fundamentales recogidos en siete instrumentos fundamentales de la OIT en el ámbito de libertad sindical y de negociación colectiva, igualdad de oportunidades y de trato, eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio y abolición efectiva del trabajo infantil <sup>43</sup>.

La Conferencia debate asimismo los primeros proyectos de nuevos instrumentos internacionales para eliminar las formas más intolerables del trabajo infantil, entre las que se incluyen la esclavitud, la trata de niños, la prostitución infantil y el trabajo de los niños en industrias peligrosas, tales como las minas, las plantaciones y las industrias manufactureras.

La reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 1998 ha sido el destino final de una «Marcha Mundial contra la explotación laboral infantil» <sup>44</sup>.

Aunque la mayor parte de los niños que trabajan viven en los países en desarrollo, las economías industrializadas tampoco se libran de este azote <sup>45</sup>.

La elaboración de un nuevo Convenio Internacional concordante y complementario del Convenio n.º 138 OIT, que prohíba las formas más extremas e intolerables del trabajo infantil, y también la elaboración de una Recomendación que ofrezca directrices adicionales para la acción legislativa y práctica, ha sido uno de los objetivos más inmediatos de la OIT. Los nuevos instrumentos tienen por objeto prohibir la esclavitud y otras prácticas afines, como el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y el trabajo forzoso, la utilización de menores en la prostitución y la pornografía, el trabajo peligroso en las minas, canteras y fábricas, y todo tipo de labores que pongan en peligro su salud y su integridad física y moral.

<sup>42</sup> En esta Declaración los 174 Estados miembros de la Organización se comprometen a respetar los principios fundamentales. La votación sobre una decisión que reafirma el compromiso de la comunidad internacional de defender los derechos fundamentales en el lugar de trabajo fue de 273 votos a favor y cero en contra, con 43 abstenciones. Véase OIT, «Franquear el último obstáculo». *Revista de Trabajo de la OIT*, n.º 25, junio/julio de 1998, pág. 13.

<sup>43</sup> Sobre estas materias la OIT ha dictado los siete Convenios principales: libertad sindical y negociación colectiva (n.º 87 y n.º 98); trabajo forzoso (n.º 29 y n.º 105); lucha contra la discriminación (n.º 100 y n.º 111); y edad mínima (n.º 138).

<sup>44</sup> Los representantes de la «Marcha Mundial contra la explotación laboral infantil» han dejado claro en la 86 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo que el trabajo infantil es «una mancha en el rostro de la humanidad que debe ser eliminada».

<sup>45</sup> Así en Europa Oriental y Central, por ejemplo, se ha observado la reaparición del trabajo infantil en el contexto de la dislocación social y económica ocasionada por la transición a una economía de mercado.

No ofrece duda que el Convenio n.º138 OIT, sobre la edad mínima, y la Recomendación n.º146 OIT, que lo complementa, son los instrumentos más completos de la OIT destinados a la erradicación del trabajo de los menores. Estas normas constituyen los fundamentos de la acción de la OIT para promover mejoras de la política y la legislación nacionales, así como para formular actividades de cooperación técnica de lucha contra el trabajo infantil.

Por tanto, el Convenio n.º138 OIT es y seguirá siendo la norma internacional fundamental por lo que se refiere al trabajo infantil, prevé una aplicación de normas y una mejora progresiva en este campo, aunque la eliminación total es una meta que se alcanzará al cabo de un proceso prolongado. Es en este marco donde debe incluirse la necesidad de elaborar nuevas normas internacionales. A través de ellas se permitirá incorporar en un solo instrumento jurídico las medidas de lucha contra todas las formas extremas de trabajo infantil, sin que ello suponga una merma de importancia de los instrumentos existentes, sino un complemento.

Las propuestas para la adopción de un nuevo Convenio y una nueva Recomendación se han sucedido en el seno de la OIT, con la nueva normativa se definirán los temas prioritarios de acción en la lucha contra el trabajo de los menores; se incluirán todas las formas extremas de trabajo infantil en una sola norma; se garantizará la posibilidad de emprender acciones inmediatas destinadas a suprimir las formas extremas de este trabajo; se reclamarán medidas más específicas y eficaces contra las formas extremas de trabajo infantil; y se protegerá a los niños y a los jóvenes de todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo.

El futuro convenio se debía centrar en las formas más intolerables de trabajo infantil; se aplicaría a todos los menores de dieciocho años <sup>46</sup>; obligaría a los Estados miembros de la OIT a suprimir inmediatamente todas las formas extremas de trabajo (esclavitud, venta y trata de niños, trabajo forzoso u obligatorio, y trabajos peligrosos) <sup>47</sup>.

La primera discusión del nuevo instrumento fue en la 86 reunión de la Conferencia Internacional de la OIT, la segunda se llevó a cabo en la 87 reunión celebrada en junio del año 1999, que finalizó con su adopción.

---

<sup>46</sup> La Comisión del Trabajo Infantil, integrada por 181 miembros representantes de gobiernos, trabajadores y empleadores, adoptó una serie de modificaciones sobre el proyecto de convenio presentado a su consideración, de ellas es preciso destacar que el término «niño» debería aplicarse en el futuro convenio a todas las personas menores de 18 años.

<sup>47</sup> La Comisión del Trabajo Infantil también especificó que esas «peores» formas del trabajo infantil deberían incluir todas las formas de esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, tales como la venta y la trata de niños, el trabajo forzoso u obligatorio, la servidumbre por deudas y la condición de siervo; la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, para la producción de pornografía o para actuaciones pornográficas, así como para las actividades ilícitas, tales como la producción y el tráfico de drogas; y, en fin, para cualquier otro tipo de trabajo o actividad que, por su naturaleza o por las condiciones en que se realice, pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

Así en junio de 1999 se adoptó por unanimidad el Convenio n.º 182 OIT y la Recomendación n.º 190 OIT, que prohíben las peores formas de trabajo infantil <sup>48</sup>.

El Convenio n.º 182 OIT se aplica a toda persona menor de dieciocho años y exige medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia. El nuevo Convenio refleja el reconocimiento generalizado que se ha producido durante los últimos años de que deberían eliminarse inmediatamente las peores formas de trabajo infantil. Este Convenio define, por primera vez, lo que constituyen las «peores formas de trabajo infantil» <sup>49</sup> e incluye una prohibición sobre el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños soldados. Exige la cooperación internacional en materia de desarrollo social y económico, erradicación de la pobreza y educación a fin de aplicar sus disposiciones, y prevé amplias consultas entre los gobiernos y los interlocutores sociales. El Convenio exige a los Estados ratificantes «elaborar y poner en práctica programas de acción» para eliminar, como medida prioritaria, las peores formas de trabajo infantil y «establecer o designar mecanismos apropiados» para vigilar la aplicación del Convenio, previa consulta con la organizaciones de empleadores y trabajadores. También establece que los Estados ratificantes deberían «prestar asistencia para librar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegurar su rehabilitación; asegurar a todos los niños que hayan sido librados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita o a la formación profesional; identificar a los niños que están particularmente expuestos a riesgos; y tener en cuenta la situación particular de las niñas» <sup>50</sup>.

La Recomendación n.º 190 OIT exhorta a los Estados ratificantes a que consideren actos delictivos las peores formas de trabajo y a que impongan sanciones penales a aquellos que los cometan. Dicha Recomendación define el «trabajo peligroso» como «los trabajos en que el niño queda expuesto a abusos de orden físico, psicológico o sexual; los trabajos que se realizan bajo tierra, bajo el agua, en alturas peligrosas o en espacios cerrados; los trabajos que se realizan con maquinaria o herramientas peligrosas o que conllevan cargas pesadas; los trabajos realizados en un medio insalubre en el que los niños están expuestos, por ejemplo, a sustancias peligrosas, a temperaturas o niveles de ruido o de vibraciones que sean perjudiciales para la salud; y los trabajos que implican condiciones difíciles, como los horarios prolongados o nocturnos, o los trabajos que retienen al niño en los locales del empleador» <sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Cabe recordar que tras la adopción del Convenio y de la Recomendación, los Estados miembros están obligados por la Constitución de la OIT a remitir tales instrumentos a las autoridades nacionales competentes en un plazo que oscila entre doce y dieciocho meses desde la sesión de clausura de la Conferencia, con el fin de analizarlos a la luz de la legislación y las prácticas nacionales y determinar si deben ratificar el Convenio. De esta forma, según las normas de la OIT, el Convenio entrará en vigor un año después de su segunda ratificación por un Estado miembro de la OIT.

<sup>49</sup> Consúltese el artículo 3 del Convenio donde quedan definidas, cabe destacar el apartado d) incluye: «el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños».

<sup>50</sup> Acúdase a los artículos 5 a 8 del Convenio, principalmente.

<sup>51</sup> Véase el apartado II sobre trabajo peligroso.



Otra cuestión que ha preocupado en el seno de la OIT ha sido el desempleo de los jóvenes, fenómeno estructural que ha sido calificado de «crónico». Según datos de la OIT las tasas de desempleo de los trabajadores entre dieciséis y veinticuatro años de edad en los siete países más industrializados (con la notable excepción de Alemania) son por lo general más elevadas que en las demás categorías de edad y grupos demográficos, y el doble de la tasa de desempleo general. La situación es particularmente grave en Italia, donde la tasa de desempleo de los jóvenes ha crecido desde 1983 hasta superar el 30 por 100, y en Francia, donde dicha proporción llegó al 25 por 100 en 1995<sup>52</sup>. A pesar de la progresión generalizada de la escolaridad, la proporción de jóvenes de veintidós años que no tenían empleo ni asistían a algún establecimiento de enseñanza creció entre 1984 y 1994 en casi todos los países.

El desempleo de los jóvenes constituye un verdadero derroche de recursos humanos, que a la larga perjudica tanto a las personas directamente afectadas como a sus familiares. La importancia de esta materia ha hecho que dentro del orden del día de la 88 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, a celebrar en el año 2000, se haya previsto, como uno de los temas específicos a tratar, el empleo de los jóvenes.

## 2. Manifestaciones en la Unión Europea.

Específicamente en el ámbito comunitario se debe destacar la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los trabajadores de 9 de diciembre de 1989, pues dedica una parte a la protección de los niños y de los adolescentes (arts. 20 a 23)<sup>53</sup>. La Carta Comunitaria sigue la línea de protección del menor iniciada por otros textos internacionales: la edad mínima de admisión al trabajo se identifica con la edad en la que concluye la escolaridad obligatoria, pero en ningún caso puede ser inferior a quince años; derecho a una retribución equitativa; limitación de la duración del trabajo; prohibición del trabajo nocturno, salvo excepciones; y por último, se dedica especial atención a la formación profesional del menor<sup>54</sup>.

Igualmente en este ámbito destaca la Carta Europea de los Derechos del Niño, A3-0172/92 (Resolución del Parlamento Europeo de 8 de julio de 1992), pues entre sus objetivos generales de protección de los niños se encuentran preceptos dedicados a la prohibición de explotación econó-

<sup>52</sup> Datos reflejados en *Youth, older workers and social exclusion: Some aspects of the problem in G-7 countries*. G7/1997/1. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, octubre de 1997.

<sup>53</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., «La declaración de los derechos sociales comunitarios». *RL*, tomo II, 1989, págs. 62 y ss. En la Comunicación de la Comisión sobre su programa de acción para la aplicación de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores se ponen de manifiesto los problemas específicos que suponen para los niños y los adolescentes su incorporación al trabajo y el inicio de su vida profesional. Por todo ello, la Comisión propuso una única Directiva sobre esta materia. Sobre este documento consúltese *DL*, n.º 30, 1990-I, págs. 160 y 161.

<sup>54</sup> MONEREO PÉREZ, J.L., «Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores». *REDT*, n.º 56 y 57, 1992 y 1993, págs. 843 y ss. y 61 y ss.

mica del menor, de la realización del trabajo que ponga en peligro su salud, desarrollo, psicología o derecho a la educación básica y se establece la necesaria garantía del trabajo desarrollado por un mayor de dieciséis años (puntos 8.39 y 8.40 de la Carta) <sup>55</sup>.

Además de los textos referidos, en el ámbito comunitario es preciso destacar la Directiva 94/33/CE del Consejo de 22 de junio, sobre la protección de los jóvenes en el trabajo <sup>56</sup>. Esta norma se encuentra entre las medidas necesarias que se deben adoptar para adecuar las normas del Derecho laboral aplicable a los jóvenes trabajadores, para que satisfagan las exigencias de su desarrollo y las necesidades de su formación profesional y de su acceso al empleo. Esta Directiva se aplica a los menores de dieciocho años, tiene doble objeto (prohibir el trabajo de los niños, por un lado, y regular y proteger el trabajo de los adolescentes, por otro) y está muy inspirada por el contenido del Convenio n.º 138 OIT <sup>57</sup>.

La Directiva parte de la base de que los niños y los jóvenes constituyen grupos de riesgo especialmente sensibles, expuestos a riesgos específicos y de una particular vulnerabilidad debido a la falta de experiencia, a la ausencia de una conciencia clara de los riesgos existentes o potenciales, o a su desarrollo personal aún incompleto <sup>58</sup>.

Con el fin de conseguir el objetivo de la protección de los jóvenes en el trabajo, la Directiva encomienda a los Estados miembros el establecimiento de la prohibición del trabajo de los niños, a la vez que los faculta para excluir de las limitaciones a los trabajos ocasionales o de corta duración relativos al servicio doméstico ejercido en hogares familiares y al trabajo que no se considere nocivo, ni perjudicial, ni peligroso para los jóvenes en la empresa familiar. Se refiere a tres bloques de materias: trabajo de los niños, las medidas de seguridad laboral y el tiempo de trabajo, horario y descansos de los jóvenes <sup>59</sup>.

<sup>55</sup> También en este mismo ámbito, aunque con objetivo muy específico, destaca la Carta Europea de los niños hospitalizados, de 16 de junio de 1986 (Resolución c 148/37, del Parlamento Europeo y la Recomendación 92/241/CEE, del Consejo de las Comunidades Europeas, de 31 de marzo de 1992, sobre el cuidado de los niños y de las niñas).

<sup>56</sup> La transposición de la Directiva 94/33/CE al Ordenamiento español se produce, principalmente, en el artículo 27 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

<sup>57</sup> Para RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER («Trabajo Infantil», *op. cit.*, págs. 81 y 82) la existencia de esta Directiva específica no sólo indica la sensibilidad de los Estados y de la Comisión por la problemática del trabajo infantil, sino también expresa la común insatisfacción por la situación existente, a cuya corrección se dedica la Directiva.

<sup>58</sup> Véase el artículo 7 de la Directiva.

<sup>59</sup> Todas estas materias se regulan en nuestro Ordenamiento Interno, bien en normas generales como el Estatuto de los Trabajadores (arts. 6, 7, 34 y 37), o en normas específicas como el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo (arts. 23 a 31) y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (art. 27). Una parte de la doctrina (GONZÁLEZ ORTEGA, S. y APARICIO TOVAR, J., *Comentarios a la Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales*. Trotta, Valladolid, 1996, pág. 178.) considera conveniente que la Ley de Prevención de Riesgos hubiera realizado un planteamiento general, sin limitarse únicamente a las circunstancias que afectan a la seguridad laboral de los jóvenes, incluyendo siquiera fuese una referencia mínima al resto de las materias.

El último escalón que se ha subido en el proceso de construcción de la Unión Europea ha sido el Tratado de Amsterdam <sup>60</sup>, de su contenido es preciso resaltar algunas de las modificaciones que introduce en el Tratado de la Unión Europea (Maastricht de 7 de febrero de 1992) pues las mismas afectan a la materia analizada <sup>61</sup>. En el Preámbulo del mismo se inserta un nuevo Considerando para confirmar la adhesión de los Estados miembros a los derechos sociales fundamentales tal y como se definen en la Carta Social Europea y en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores. Acceden así los derechos básicos de los trabajadores al plano de los principios generales de la Unión, que hace suyos los contenidos de las dos Cartas <sup>62</sup>.

Igual que ha sucedido en el ámbito de la OIT, también en la Unión Europea el fenómeno del desempleo de los jóvenes es uno de los problemas más relevantes. En 1995 la tasa del desempleo juvenil ha sido del 21,2 por 100, es decir, el doble de la tasa de paro de los adultos. Este fenómeno, persistente en muchos países comunitarios, se ha agravado últimamente, a partir de 1991.

Los jóvenes son el grupo más desfavorecido en el mercado de trabajo, el desempleo ha afectado no sólo a los niveles profesionales inferiores de los jóvenes, que abandonan la escuela sin haber obtenido ninguna cualificación, sino también a los jóvenes cualificados incluidos los estudiantes universitarios, que se ven cada vez más amenazados y afectados por el desempleo.

El desempleo de los jóvenes es un problema social general que tienen que ser objeto de preocupación de todos (poderes públicos, interlocutores sociales, empresarios, sistema educativo y sociedad en general). Al ser un problema generalizado, con mayor o menor intensidad, en todos los Estados miembros de la Unión Europea ha hecho que este problema se haya situado en el centro de la política de empleo comunitaria <sup>63</sup>.

La actuación de la Unión Europea tendente a abordar este problema ha sido muy intensa (Libros blancos de la comisión, el de Delors sobre crecimiento, competitividad y empleo y el del Comisario Flynn sobre la política social europea). Concretamente el problema de los jóvenes como grupo particularmente afectado por el desempleo y la conexión de su problemática con la mejora de los sistemas formativos ha encontrado eco en las cumbres del Consejo Europeo de Bruselas, Corfú y, principalmente, de Essen que situó al empleo en el centro de las prioridades políticas de la Unión Europea y estableció como máxima prioridad para la Unión Europea la lucha contra el paro juvenil <sup>64</sup>.

<sup>60</sup> Ley Orgánica 9/1998, de 16 de diciembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado el 2 de octubre de 1997.

<sup>61</sup> Sin embargo, se ha afirmado (RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., «De Maastricht a Amsterdam: Derecho sociales y empleo». *RL*, n.º 4, 1998, pág. 1) que a pesar de su importancia y de los significativos pasos que ha dado, la Cumbre de Amsterdam y la reforma del Tratado que en ella se ha aprobado no ha respondido a las expectativas, aunque ha supuesto una reforma más trascendente que las introducidas por el Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht.

<sup>62</sup> GALIANA MORENO, J.M., «Aspectos sociales del Tratado de Amsterdam». *REDT*, n.º 88, 1998, págs. 189 y ss.

<sup>63</sup> Sobre esta materia, RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., «Empleo juvenil y política de empleo». *RL*, n.º 12, 1998, págs. 1 y ss.

<sup>64</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., «Empleo juvenil y política de empleo», *op. cit.*, pág. 3.

Desde la Unión Europea se ha tratado de dar orientaciones comunes y marcar objetivos a las políticas nacionales de empleo de los jóvenes. En este sentido, el Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo de Luxemburgo de noviembre de 1997 estableció que las disposiciones del Tratado de Amsterdam (Título VI bis sobre el empleo <sup>65</sup>) tengan efectos inmediatos, y propone, entre otras, sustituir medidas pasivas por medidas activas, para fomentar la capacidad de inserción profesional.

### 3. Manifestaciones en los ordenamientos internos.

La generalización del trabajo de los menores es clara en todos los países, una de las consecuencias de la Revolución Industrial en el ámbito laboral fue, precisamente, la sustitución de trabajadores adultos por mujeres y niños, colectivos que eran más económicos y que podían desarrollar cualquier tarea, principalmente la de vigilancia de máquinas para la que no se necesitaba cualificación. La situación en la que se encontraban los menores era reprochable desde instancias sociales, políticas... De ahí que la legislación protectora de los menores esté entre las primeras normas laborales de todos los ordenamientos <sup>66</sup>.

Prácticamente todos los países han adoptado leyes y reglamentaciones que fijan la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo en algunos sectores de la economía o en todos <sup>67</sup>. En este sentido con carácter general se puede afirmar que la legislación protectora de los distintos Estados que se inicia en el último tercio del siglo XIX fijaba edades mínimas para trabajar, prohibía determinados trabajos a los menores y limitaba la jornada de trabajo. A pesar de ello, el trabajo de los menores constituye todavía un problema enorme en muchas partes del mundo <sup>68</sup>.

Según un estudio reciente de la OIT sobre la legislación y la práctica de 155 países, en 122 existen leyes que prohíben trabajar a los niños menores de catorce años o mayores de esa edad, al menos en algunos sectores y, cuando se les permite legalmente trabajar, se especifica en qué condi-

<sup>65</sup> NOGUEIRA GUASTAVINO, M., «Crónica internacional y comunitaria. Los aspectos sociales del Tratado de Amsterdam». *RMTAS* (Derecho Social Internacional y comunitario), n.º 7, 1998.

<sup>66</sup> En este sentido se pronuncia Ramm citado por RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., «Trabajo Infantil», *op. cit.*, pág. 79. Con carácter general, GILLES, R., «La législation sur le travail des enfants à l'épreuve des faits». *Revue du Travail*, avril-mai-juin de 1992, págs. 17 y ss.

<sup>67</sup> Con una visión general, aunque referido a Inglaterra, CUNNINGHAM (*Trabajo y explotación infantil. Situación en la Inglaterra de los Siglos XVII al XX, op. cit.*, págs. 170 y ss.) pone de manifiesto que en la década de los años 1850 se muestra por primera vez la intención de la necesaria protección de los niños, existe concienciación de un problema grave que es preciso resolver. Desde comienzos del siglo XX, como mostraron los debates sobre el trabajo infantil y el papel del Estado, fue un ideal axiomático que la infancia era incompatible con la actividad económica; la escuela debía sustituir al trabajo. En cambio, en el siglo XVIII se gastó mucha energía en buscar trabajo para los niños, pues la ociosidad se debía evitar a toda costa en la infancia.

<sup>68</sup> En este sentido, OIT: El trabajo infantil. Extracto de la Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, 69 reunión, 1983, *op. cit.*, págs. V y ss.; y DUMONT, C., «Le travail des enfants dans le monde». *Revue du Travail*, avril-mai-juin de 1992, págs. 8 y ss.

ciones pueden hacerlo. En algunos Estados se han fijado edades mínimas superiores para el trabajo peligroso, y una gran mayoría prohíbe prácticas como el trabajo forzoso o la servidumbre por deudas de niños y menores y la explotación sexual de los menores. En cambio, son muy pocos los que han prescrito una edad mínima para la admisión a cualquier empleo o trabajo <sup>69</sup>. Aproximadamente la mitad de los países estudiados permiten que niños de edad inferior a la mínima legal efectúen algunos tipos de trabajo ligero. El tope mínimo fijado es generalmente de doce años en América y África, y trece o catorce en Europa, pero para muchos gobiernos definir y reglar el trabajo ligero es un obstáculo de peso para ratificar el Convenio n.º 138 OIT.

Un aspecto esencial del marco normativo nacional es la interdependencia de las leyes sobre edad mínima y sobre enseñanza obligatoria.

No ofrece duda el hecho de que casi todos los Estados establecen normas relativas a edad mínima y otras disposiciones que atañen a los niños y determinan los mecanismos para velar por su cumplimiento con las respectivas y variables formas de inspección de trabajo, pero, en la práctica, muchos países tropiezan con dificultades graves para hacer cumplir las leyes relativas al trabajo infantil. Estas dificultades se hacen mayores en sectores no estructurados y en lugares alejados de la vigilancia y de la tutela de la Administración (agricultura, hostelería, servicio doméstico, trabajo a domicilio...).

Parece ser que no se puede mejorar la situación de los niños sin tomar medidas contra la pobreza en el mundo. Las leyes y la enseñanza son importantes y necesarias, pero fracasarán de no contar con un firme propósito de acción sobre la pobreza de las naciones.

### III. LA PROTECCIÓN Y EL TRABAJO DE LOS MENORES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

#### 1. Tratamiento general.

La necesaria protección de los menores en España y el problema de su trabajo queda avalada por los cálculos oficiales que sitúan entre doscientos y quinientos mil el número de menores de dieciséis años que realizan, ilegalmente, algún tipo de actividad laboral <sup>70</sup>.

En nuestro ordenamiento interno la Constitución Española de 1978, en el Capítulo III, del Título I, sobre los principios rectores de la política social y económica, se refiere (art. 39) a la obligación de los Poderes Públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la fami-

<sup>69</sup> OIT: El trabajo infantil. Lo intolerable en el punto de mira. Informe VI (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 86, reunión. Ginebra, 1998, págs. 51 y ss.

<sup>70</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., «Trabajo Infantil», *op. cit.*, pág. 82.

lia y dentro de ésta, con carácter singular, la de los menores <sup>71</sup>. El Derecho a la educación está reconocido con el carácter de derecho fundamental en el artículo 27 de la Constitución. La educación es un elemento indispensable para el pleno desarrollo y eficacia de la libertad humana, y un substrato básico de una auténtica igualdad. Por todo ello, el precepto constitucional establece también la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica <sup>72</sup>. La etapa de educación secundaria obligatoria en España completa la enseñanza básica y abarca cuatro cursos académicos, entre los doce y dieciséis años de edad <sup>73</sup>.

Consecuente con el mandato constitucional y con la tendencia internacional <sup>74</sup>, se ha llevado a cabo, en los últimos años, un importante proceso de renovación de nuestro ordenamiento jurídico en materia de menores <sup>75</sup>.

En la actualidad, con carácter general se debe traer a colación, por una parte, la Ley 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor <sup>76</sup>, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil <sup>77</sup>; y por otra, la Ley 1/1998, de 20 de abril, de la Comunidad Autónoma

<sup>71</sup> La STCT de 29 de octubre de 1985 (ref. 5771) interpreta el artículo 39.4 de la Constitución, considerando que los derechos de los menores como quedan protegidos y salvaguardados es con las normas que prohíben su empleo como mano de obra antes de la edad prevista.

<sup>72</sup> MARTÍNEZ ESTAY (*Jurisprudencia Constitucional Española sobre Derechos Sociales*. Cedecs Editorial, Barcelona, 1997, págs. 185 y ss.) configura el derecho a la educación entre los derechos sociales. La naturaleza social de este derecho se ve reafirmada por su especial relación con el Estado, pues éste es el sujeto obligado al otorgamiento de las prestaciones que dan eficacia y dotan de contenido al derecho. Esto no significa que los particulares no tenga obligaciones derivadas del derecho de educación, sino que tienen un carácter secundario. En este sentido, es preciso destacar la relevante STC 129/1989, de 17 de julio, establece que el empleador tiene el deber de respetar el ejercicio del derecho a la educación de sus trabajadores, pero desde el artículo 27 de la Constitución no puede imponerse al empresario la obligación de satisfacer de forma incondicionada la pretendida compatibilidad de la asistencia a clases del trabajador con el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación de dependencia hasta el punto de que, de no hacerlo, el derecho fundamental a la educación del trabajador sufriría un padecimiento que, de no ser reparado jurisdiccionalmente, podría someterse a conocimiento de este Tribunal en sede de amparo. Por tanto, al tratarse de un derecho social prestacional, el principal obligado a su satisfacción es el Estado. Las obligaciones de los particulares, fundamentalmente la de no entorpecer su ejercicio, no puede conducir a transformar su deber en una verdadera prestación.

<sup>73</sup> Consúltense la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, que reconoció un marco amplio de libertad y participación de los estudiantes, desarrollada por el Real Decreto 1543/1988, de 28 de octubre. Por su parte, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, refleja el derecho de los niños a acceder a todas las alternativas profesionales.

<sup>74</sup> España ratificó el Convenio n.º 138 OIT el 13 de abril de 1977. BOE n.º 109, de 8 de mayo de 1978. Además, con carácter general, se debe tener presente que España ha ratificado todos los Convenios de la OIT relativos al trabajo de los menores.

<sup>75</sup> Repárese que la renovación de la que se habla se inicia, con carácter general y no referida al ámbito laboral, con la Ley 11/1981, de 13 de mayo, de modificación de la Filiación, Patria Potestad y Régimen Económico del Matrimonio; la Ley 13/1983, de 24 de octubre, sobre tutela; y la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción.

<sup>76</sup> BOE n.º 15, de 17 de enero de 1996. IGLESIAS REDONDO, J.I., *Guarda Asistencial, tutela ex lege y acogimiento de menores (en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil)*. Cedecs Editorial S.L., Barcelona, 1996, págs. 55 y ss.

<sup>77</sup> Cabe recordar, en este sentido, que se ha aprobado una nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, Ley 1/2000, de 7 de enero (BOE n.º 7, de 8 de enero); si bien, no entrará en vigor hasta pasado un año desde su publicación.

de Andalucía, de los Derechos y la Atención al Menor<sup>78</sup>. Junto a estas normas es preciso traer a colación la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE n.º 10, de 11 de enero), pues afectará a los menores, si éstos son extranjeros. Estas normas constituyen un paso hacia delante en la tarea propuesta de proteger a los menores. La normativa expuesta tiene como objetivo prioritario la protección del menor, pero tampoco se puede olvidar que nuestro ordenamiento jurídico ha sido renovado en lo que afecta a la reforma y la responsabilidad penal de los menores, así se ha promulgado la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, sobre responsabilidad penal de los menores (BOE n.º 11, de 13 de enero).

La Ley 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, abre nuevas perspectivas en el tratamiento de las situaciones del menor de edad. Se pretende ahora dotar de mayor protagonismo jurídico al menor de edad, habida cuenta del relevante papel que éste desempeña en la sociedad. Una nota característica de la nueva ley es, de una parte, la coexistencia en su texto de preceptos de Derecho privado con otros de Derecho público, y de otra, el carácter de ley orgánica de algunos de sus artículos que contrasta con el de ley ordinaria que presentan otros<sup>79</sup>.

Como puntos de la nueva Ley de Protección Jurídica del Menor con mayor relevancia destaca el artículo 2 que recoge tres importantes principios, que pasan a regir toda la normativa vigente de protección de la persona menor de edad. Estos principios son: la primacía del superior interés del menor sobre cualquier otro interés en juego, por legítimo que éste sea; la finalidad educativa de todas y cada una de las medidas protectoras que se tomen en relación con él; y el carácter restrictivo de todas las limitaciones a la capacidad de obrar del menor<sup>80</sup>.

Según cabe deducir de la Exposición de Motivos de la Ley 1/1998, de 20 de abril, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de los Derechos y la Atención del Menor, el cambio producido en las últimas décadas en la conciencia social universal y fundamentalmente en el mundo occidental, respecto del papel real que en la sociedad actual debe corresponder a los menores, ha dado lugar al abandono de la tradicional concepción de la atención de las necesidades de los menores como función prácticamente exclusiva de los titulares de la patria potestad o tutela.

<sup>78</sup> BOE n.º 150, 24 de junio de 1998 (BOJA n.º 53, de 12 de mayo). Dictada en base a que el artículo 13, apartados 22 y 23 del Estatuto de Autonomía otorga a nuestra Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de servicios sociales e instituciones públicas de protección y tutela de menores respetando la legislación civil, penal y penitenciaria, a la Administración de la Junta de Andalucía corresponde la consideración de entidad pública a la que se encomienda la protección de menores.

<sup>79</sup> SABATER BOYLE, E., «La nueva Ley de Protección Jurídica del Menor». *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 241, 11 de abril de 1996, págs. 1 y ss.

<sup>80</sup> En este sentido, MATA RIVAS, F., *Ley Orgánica de protección jurídica del menor*. Colex, Madrid, 1997, págs. 25 y ss. También STS (Sala 3.ª) de 23 de octubre de 1985, STS (Sala 5.ª) de 14 de junio de 1987 y Auto del TC 127/1986, de 12 de febrero.

Se debe tener presente que este último principio que establece la Ley 1/1998 puede entrar en conflicto con las limitaciones establecidas en el artículo 6 del ET, según se examinará.

La Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención del Menor, a pesar de su carácter general se refiere en uno de sus apartados (art. 8) al trabajo infantil, pues al tratar la prevención de malos tratos y de la explotación se encomienda a las Administraciones Públicas la labor de desarrollar programas destinados a adoptar medidas preventivas para evitar que se produzca la explotación laboral <sup>81</sup>.

Con el fin de proteger al menor en nuestro ordenamiento interno se dictan un conjunto de normas que tienen un ámbito general, aunque contienen precisiones específicas dirigidas a los menores, de ellas destacan: primera, la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores, la misma se pronuncia principalmente sobre las medidas a adoptar en caso de abandono de niños y el necesario control por la Administración; segunda, la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, la norma establece reglas especiales de protección del menor frente a la publicidad y a determinados programas de televisión; tercera, el Real Decreto 192/1988, de 4 de marzo, sobre limitaciones en la venta y uso de trabajo para la protección de la salud de la población, esta disposición protege al menor frente al tabaquismo y prohíbe su uso en centros docentes; y por último, el Real Decreto 880/1990, de 29 de junio, por el que se aprueban las normas de seguridad de los juguetes, dedica especial atención a las sustancias nocivas en los juguetes.

## 2. El menor y el Derecho del Trabajo.

En España la primera ley para humanizar el trabajo se dictó el 24 de julio de 1873 (Ley Benot), vedaba toda clase de trabajo para los menores de diez años. Sin embargo, tuvieron que pasar cinco años para que este tipo de leyes -que como se sabe fue uno de los exponentes de la legislación excepcional- adquiriesen una eficacia mayor. Así en 1878 se impuso por vez primera a los empresarios sanciones penales en caso de que menores de edad realizaran trabajos peligrosos.

En el ordenamiento jurídico laboral español la capacidad laboral plena para contratar la poseen los sujetos mayores de dieciocho años, los emancipados y los extranjeros <sup>82</sup>; si bien, en este último caso se atenderá a lo establecido en su legislación específica. Los menores de dieciocho años y mayores de dieciséis años necesitan, para contratar su trabajo, el consentimiento de sus padres o tutores, salvo que vivan independientemente [art. 7 b) ET], tienen una capacidad limitada.

<sup>81</sup> El artículo 8 de la Ley 1/1998, de 20 de abril, titulado «prevención de malos tratos y de la explotación», establece: «n.º 1. Las Administraciones públicas de Andalucía desarrollarán programas destinados a adoptar medidas preventivas para evitar que se produzcan situaciones de malos tratos físicos, psíquicos o sexuales, uso y tráfico de estupefacientes, drogas tóxicas y sustancias psicotrópicas, mendicidad infantil, explotación laboral, exposición y venta de menores o cualquier otra circunstancia que pueda interpretarse como explotación de los mismos...».

<sup>82</sup> En este sentido, el artículo 7 del ET y los preceptos del Código Civil a los que remite (entre ellos, principalmente, los arts. 314 y ss. sobre la mayor edad y la emancipación).



Nuestros Tribunales de Justicia no han tratado numerosos temas relacionados con el menor o más específicamente con el trabajo de los menores. Existe algún que otro pronunciamiento aislado a propósito de un contrato de trabajo suscrito por un menor donde se admite la validez del contrato aun cuando el menor no vive independientemente de sus padres o tutores ni se ha autorizado por ellos. El Tribunal admite que existía conocimiento tácito por parte de los padres del contrato celebrado, por consiguiente el contrato no adolece de defecto alguno. El Tribunal da relevancia a los hechos que rodean al contrato (vivir el trabajador con los padres, ser éstos los representantes...) para declarar la validez del mismo <sup>83</sup>. De esta forma el Tribunal hace una interpretación muy flexible de los requisitos exigidos por el ET.

Centrándose en el trabajo de los menores, que es el objeto principal de este estudio, es preciso analizar el artículo 6 del ET que constituye una verdadera norma de orden público laboral, indisponible absolutamente para la autonomía de la voluntad. Según el mencionado precepto el menor de dieciséis años carece en «absoluto» de capacidad para trabajar, lo que supone que nuestro Derecho Laboral ha superado la protección establecida en los textos internacionales, principalmente, el Convenio n.º 138 OIT, según se ha analizado. El defecto de capacidad no puede ser sustituido, completado, ni subsanado, características que también contrastan con la flexible interpretación que se hace de estas normas en el seno de la OIT.

Esta prohibición aunque es absoluta admite una excepción, ya que existe la posibilidad de intervención de los menores de dieciséis años en los espectáculos públicos. Si bien, esta intervención se producirá cuando sea autorizada por la autoridad laboral y no suponga peligro para la salud física ni para la formación profesional y humana del menor <sup>84</sup>. La autorización habilita al menor para trabajar en un determinado espectáculo. La autorización la debe solicitar los representantes legales del menor (padres, tutores...), si bien por aplicación de los artículos 154 y 162 del Código Civil, el menor debe prestar su consentimiento, si tiene suficiente juicio. La autoridad laboral tiene libertad para otorgar el permiso en atención a criterios de oportunidad que ella misma valora. Esta autorización siempre se ve condicionada por la exigencia de que no exista peligro para la formación profesional y humana del menor. No es posible la concesión de autorizaciones genéricas, según cabe deducir del artículo 6.4 del ET y del artículo 2.1 del Real Decreto 1435/1985 aunque utilizan distintos términos <sup>85</sup>. La autorización se concede para actos o actuaciones determinados, no puede hablarse de profesionalidad, ya que no está concebido como posible medio de vida habitual del menor.

<sup>83</sup> Véase STSJ de Madrid de 16 de mayo de 1997, AS, 1586.

<sup>84</sup> El artículo 2 del Real Decreto 1435/1985, de 1 de agosto, sobre la relación laboral de carácter especial de los artistas en espectáculos públicos, se detiene en la posibilidad ofrecida e incide en las pautas marcadas por el ET (necesaria autorización, ausencia de peligro...). LÓPEZ-TARRUELLA MARTÍNEZ («La relación laboral especial de los artistas en espectáculos públicos». *Comentarios al Estatuto de los Trabajadores*. Edersa, Madrid, 1987, págs. 194 y ss.) interpreta de forma restrictiva el artículo 2 que regula la capacidad para contratar como trabajador a los menores de dieciséis años que pretendan desarrollar una actividad artística.

<sup>85</sup> En este sentido, considera que hay que conectar ambos preceptos entendiendo que cuando el legislador habla de autorizar para actos determinados no lo está diciendo para una única sesión, sino que se está refiriendo a que deben ser valorados y precisados varios extremos al mismo tiempo, antes de proceder a otorgar el permiso.

Una vez autorizado el menor para prestar servicios la celebración de un contrato que le obligue a realizar aportaciones personales requiere también su previo consentimiento, siempre que tenga suficiente juicio. La dificultad de discernir cuándo el menor tiene ese suficiente juicio necesario es evidente, pero lo que no ofrece duda es que si se tiene el suficiente juicio para prestar el consentimiento en caso de solicitud de la autorización, también se tiene para el supuesto de celebración del contrato, pues si se niega en este último, sería una causa de nulidad.

El establecimiento de una edad mínima para poder acceder al trabajo obliga a preguntarse si constituye una prohibición de trabajo que afecta al objeto o, por el contrario, es una verdadera limitación a la capacidad jurídica. Sobre la base de la distinción entre capacidad jurídica y capacidad de obrar, en el caso analizado se trata de determinar quién puede obligarse válidamente a prestar sus servicios por cuenta y bajo dependencias ajenas a cambio de una remuneración, por tanto constituye un problema de capacidad de obrar. Si lo que se prohíbe es la contratación, constituye un problema de consentimiento, mientras que si lo prohibido es un trabajo, el problema que surge es de objeto ilícito <sup>86</sup>.

Pero además de la prohibición general en el artículo 6 del ET existen otras prohibiciones específicas para los trabajadores mayores de dieciséis años y menores de dieciocho años, no pueden realizar:

- a) Trabajos nocturnos;
- b) Horas extraordinarias; y
- c) Actividades o puestos de trabajo que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo y previa consulta con las organizaciones sindicales más representativas, declare insalubres, penosos, nocivos o peligrosos, tanto para su salud como para su formación profesional.

Por lo que se refiere al trabajo nocturno [comprendido entre las diez de la noche y las seis de la mañana (art. 36.1 ET)] es preciso puntualizar que lo prohibido es este trabajo no el ser un trabajador nocturno, así el menor no puede prestar servicios en ninguna hora dentro de la franja horaria que comprende el trabajo nocturno <sup>87</sup>.

La posibilidad de realizar horas extraordinarias también está prohibida de forma absoluta. El menor no puede efectuar una jornada superior a ocho horas de trabajo efectivo, donde también se incluye el tiempo dedicado a la formación (art. 34.3 ET). De esta forma tendrá la consideración de

<sup>86</sup> En este sentido, OLARTE ENCABO, S., «Artículo 6 del Estatuto de los Trabajadores», en *Comentario al Estatuto de los Trabajadores*, dir. Monereo Pérez, J.L. Comares, Granada, 1998, págs. 158 y 159.

<sup>87</sup> Sobre la interpretación del término noche y las puntualizaciones según que el trabajador tenga menos de dieciséis años o menos de dieciocho debe acudir al Convenio n.º 90 OIT.

hora extraordinaria, en el caso de los menores, toda aquella que supere el tope de ocho (art. 35.1 ET), sin que computen a estos efectos las horas trabajadas para prevenir o reparar siniestros u otros daños extraordinarios y urgentes.

La prohibición de realizar por los menores actividades o puestos de trabajo que el Gobierno declare insalubres, penosos, nocivos o peligrosos requiere importantes puntualizaciones <sup>88</sup>. En principio, esta materia tiene que conectarse con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que será objeto de análisis posterior. A pesar del mandato contenido en el ET el Gobierno no se ha pronunciado sobre dichos trabajos o actividades, por ello es preciso traer a colación el Decreto de 26 de julio de 1957 (BOE del 26 de agosto), sobre trabajos prohibidos a menores, todavía en vigor según cabe deducir de la disposición derogatoria única apartado b) de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Se trata de prohibiciones que afectan a los menores, no son límites a su capacidad, por tanto afectaría en cualquier relación que intervenga el menor. Este Decreto contiene una extensa y minuciosa relación de trabajos y actividades, algunas tienen la naturaleza de prohibición absoluta <sup>89</sup> y otras se dejan a la apreciación de la Inspección de Trabajo para que dictamine acerca del riesgo o dureza del trabajo en cada caso <sup>90</sup>. Los trabajos prohibidos tienen como característica común que suponen un riesgo o peligro para el menor, en última instancia afectan a su seguridad y salud.

El incumplimiento de estas prohibiciones dará lugar a ciertas consecuencias que dependen de lo incumplido. Si el menor es contratado para desarrollar la prestación según las exigencias legales, pero en un determinado momento o circunstancia se desarrolla en condiciones prohibidas el contrato será válido, si bien el empresario tendrá que conceder al trabajador el puesto o condición adecuada y será sancionado administrativamente. Si, por el contrario, el menor ha sido contratado para desempeñar un trabajo prohibido el contrato es nulo, con las consecuencias que ello conlleva. Si se mezclan las prestaciones lícitas e ilícitas en el contrato del menor se sustituirá lo ilícito y el contrato permanecerá válido en el resto, según establece el artículo 9.1 del ET.

Otros derechos de los trabajadores menores de edad se refieren a la jornada de trabajo y descansos, así el artículo 34.3 del ET limita la jornada diaria de los menores de dieciocho años a ocho horas de trabajo efectivo, incluyendo en éste, si acaso, el tiempo dedicado a formación y las jornadas de trabajo prestadas a distintos empresarios; el artículo 34.4 del ET obliga a un descanso de media

<sup>88</sup> OLARTE ENCABO («Artículo 6 del Estatuto de los Trabajadores», *op. cit.*, pág. 165) considera que esta cláusula general dota al precepto de una textura abierta que permite una interpretación judicial adecuada a la realidad social del momento.

<sup>89</sup> La prohibición absoluta va referida a trabajos relacionados con la extracción de minerales, con los sectores de la construcción, químicos y metalúrgico, por una parte; los trabajos en los sectores textil, cueros y pieles, artes gráficas, transportes y los relacionados con piedra y tierra, por otro; y por último, también quedan prohibidos los trabajos de transporte, empuje o arrastre a brazo o en vehículos movidos o empujados cuando la carga transportada exceda del peso que se fija en cada caso.

<sup>90</sup> Entre los casos que menciona el Decreto es preciso destacar los trabajos de engrase, limpieza y reparación de mecanismos en marcha, manejo de prensas, guillotinas, sierras, cizallas, taladros, cualquier trabajo de más de cuatro metros de altura sobre el suelo...

hora en las jornadas continuadas de más de cuatro horas y media; y el artículo 37.1 del ET que establece un descanso obligatorio semanal de dos días ininterrumpidos. El Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, reitera y especifica los derechos analizados.

Una cuestión muy puntual que afecta a las facultades del menor es en materia de representación unitaria. El artículo 69.2 del ET al determinar los trabajadores elegibles en las elecciones a miembros del comité de empresa o delegados de personal considera que lo serán los mayores de dieciocho años. Se impone por tanto un requisito de edad para acceder al cargo, exigencia que se considera razonable ya que a esta edad es cuando la persona adquiere plena capacidad. En cambio, el trabajador mayor de dieciséis años y menor de dieciocho sí puede votar en estas elecciones, teniendo los mismos derechos que cualquier trabajador.

Las prohibiciones analizadas son legales por razón de edad; su incumplimiento constituye una infracción de tipo administrativo lo que ocasiona una responsabilidad administrativa del empresario <sup>91</sup>. La celebración de un contrato de trabajo con un menor supone la nulidad del contrato con los efectos deducibles del artículo 9.2 del ET (pago del trabajo prestado, para evitar el enriquecimiento injusto) <sup>92</sup>. También la STCT de 5 de noviembre de 1982 (ponente: Linares Lorente) analiza un supuesto donde se celebra un contrato con un menor (catorce años), ante lo que concluye que la nulidad del contrato celebrado no impide que el trabajador reciba el salario por lo trabajado en la cuantía que le correspondería al trabajo desarrollado. El incumplimiento por parte del patrono de la prohibición de contratar a menores de dieciséis años no puede producirle el beneficio de retribuir el trabajo con salario inferior al mínimo del sector profesional. Es criterio establecido por nuestros Tribunales de Justicia que la nulidad del contrato no trascienda a las prestaciones por accidente laboral sufrido por obrera menor de dieciséis años. Responde directamente la empresa y de forma subsidiaria el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social <sup>93</sup>.

La infravaloración a la que estaba sometido el trabajo desarrollado por los menores quedaba reflejada en el correspondiente Real Decreto regulador del salario mínimo interprofesional, todo ello a pesar de que el Tribunal Constitucional declaró ajustado a Derecho y, por consiguiente, no es motivo de discriminación la diferenciación del salario según la edad (mayores o menores de dieciocho años) <sup>94</sup>. La diferenciación por edades toma en consideración el principio de a trabajo igual salario

<sup>91</sup> El artículo 96.4 del ET califica como infracción muy grave la transgresión de las normas sobre trabajo de menores contempladas en el ET.

<sup>92</sup> En este sentido, la STCT de 29 de octubre de 1985 (ref. 5771) considera que en caso de nulidad del contrato por celebrarlo con menor de 16 años los efectos que produce no alcanza a la obligación de indemnizar por despido, pues el contrato nunca ha existido.

<sup>93</sup> Véase la STSJ de Murcia de 12 de febrero de 1997, ponente: Ríos Salmerón.

<sup>94</sup> STC 31/1984, de 7 de marzo, ponente: Arozamena Sierra (BOE de 3 de abril). Se trataba de decidir acerca de si el régimen del salario mínimo, estableciendo cuantías distintas atendiendo a la edad, son o no conformes con la igualdad consagrada en el artículo 14 de la Constitución. El Tribunal considera que al faltar un mismo trabajo o un trabajo al que se atribuye igual valor, el principio de igualdad de remuneraciones excluyentes de discriminación subsumible en el indicado precepto constitucional no se quebranta. El Tribunal añade que la fijación del salario mínimo interprofesional atendiendo a la edad es la tónica general seguida en los países europeos.

igual, de forma que su aplicación se produce en función de la realización por los trabajadores jóvenes de un trabajo que comporta una experiencia y un esfuerzo de menor intensidad al que realizan los trabajadores de más edad. No obstante, a partir del Real Decreto regulador del salario mínimo interprofesional para el año 1996 se inicia un progresivo acercamiento de los salarios mínimos de los menores a los de los mayores de dieciocho años, tendente a lograr su definitiva equiparación <sup>95</sup>.

La capacidad de obrar se adquiere con la mayoría de edad, a los dieciocho años (art. 12 Const. y art. 315 C.Civil), pero en el ámbito laboral existe una especialidad de gran trascendencia, procedente del artículo 7 del ET <sup>96</sup>, que se ha reflejado en materia procesal en el artículo 16.2, 3 y 4 de la Ley de Procedimiento Laboral <sup>97</sup>.

Ante ello, es preciso distinguir entre quienes tienen capacidad laboral plena y quienes la tienen limitada. En principio, tienen plena capacidad para contratar su trabajo y capacidad procesal los mayores de dieciocho años <sup>98</sup>. Asimismo la tienen los mayores de dieciséis años y menores de dieciocho cuando estén emancipados por cualquiera de las causas previstas en el Código Civil (matrimonio, por concesión de quienes ejercen la patria potestad y por concesión judicial (art. 314 C.Civil)), pues la emancipación habilita al menor para regir su persona y bienes como si fuera mayor. Y en tercer lugar también reconoce el ET la plena capacidad a los menores no emancipados formalmente, pero que viven de forma independiente con el consentimiento (expreso o tácito) de sus padres o tutores.

<sup>95</sup> Con el Real Decreto 2199/1995, de 28 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional (SMI) para 1996, comienza el proceso de acercamiento entre los salarios mínimos de los menores y los mayores de dieciocho años tendente a lograr su definitiva equiparación en un plazo de tres años. En el Real Decreto 2656/1996, de 27 de diciembre, por el que se fija el SMI para 1997, el salario mínimo de los menores se incrementa en un porcentaje del 17,73%. La total equiparación entre los salarios se produce en el Real Decreto 2015/1997, de 26 de diciembre, por el que se fija el SMI para 1998.

<sup>96</sup> Para OLARTE ENCABO («Artículo 7 del Estatuto de los Trabajadores», en *Comentario al Estatuto de los Trabajadores*, dir. Monereo Pérez, J.L. Comares, Granada, 1998, pág. 166) aunque el artículo 7 del ET va precedido de la rúbrica «capacidad para contratar», en realidad tiene un contenido heterogéneo y dispar. Heterogéneo, porque en él se regulan cuestiones relativas a la capacidad del trabajador por razón de la edad, junto a cuestiones relativas a la nacionalidad que no se refieren a capacidad. Dispar, porque si en la primera parte del precepto se emplea una técnica de regulación directa, aunque incompleta, en la segunda se emplea una técnica de regulación indirecta, con una técnica de remisión no del todo precisa.

<sup>97</sup> El artículo 16 de la LPL (RDLeg. 2/1995, de 7 de abril) declara en el número 2: «Tendrán capacidad procesal respecto de los derechos e intereses legítimos derivados de sus contratos de trabajo y de la relación de Seguridad Social, los trabajadores mayores de dieciséis años y menores de dieciocho, cuando legalmente no precisen para la celebración del contrato de trabajo autorización de sus padres, tutores o de la persona o institución que los tenga a su cargo, o hubieran obtenido autorización conforme a la legislación laboral para contratar de sus padres, tutores o de la persona o institución que los tenga a cargo». En el número 3: «En los supuestos previstos en el apartado anterior, los trabajadores mayores de dieciséis años y menores de dieciocho tendrán igualmente capacidad procesal respecto de los derechos de naturaleza sindical y de representación». Y en el número 4: «Por quienes no se hallaren en el pleno ejercicio de sus derechos civiles comparecerán sus representantes legítimos o los que deban suplir su incapacidad conforme a Derecho».

<sup>98</sup> MONTERO AROCA, J., IGLESIAS CABERO, M., MARÍN CORREA, J.M. y SAMPEDRO CORRAL, M., *Comentarios a la Ley de Procedimiento Laboral*. Tomo I. Civitas, Madrid, 1993, págs. 125 y ss.

Los mayores de dieciséis años y menores de dieciocho cuando no estén emancipados formalmente o de hecho tienen capacidad laboral limitada. Estos menores podrán celebrar contratos de trabajo por sí mismos, pero necesitan un complemento, ya que tienen que estar autorizados por la persona o institución que los tenga a su cargo. Dada la problemática que existe en la doctrina es preciso introducir algunas puntualizaciones sobre la necesaria autorización <sup>99</sup>. No se está ante el mecanismo de la representación, pues el carácter personalísimo de la prestación del trabajador lo impide, nadie puede consentir por él. La autorización es potestativa, de tal forma que el menor nada puede oponer ante una negativa de quien se la debe conceder; se exige en el momento de la celebración del contrato, no siendo necesario su mantenimiento durante todo el tiempo de duración del contrato de trabajo <sup>100</sup>; y puede ser expresa o tácita <sup>101</sup>.

El contrato de trabajo celebrado por menor faltando la autorización necesaria deviene anulable, se admite confirmación expresa o tácita de quien deba complementar la voluntad del menor o, incluso por transcurso del tiempo cuando el trabajador adquiere la mayoría de edad o se emancipa.

En lo que afecta a la capacidad procesal hay que clarificar y añadir que en el artículo 16.2 y 3 de la LPL se adapta esta capacidad a las precisiones del ordenamiento laboral. Así en los casos en que conforme a la legislación laboral los menores (mayor de dieciséis años y menor de dieciocho) podrían ejercer las acciones derivadas del contrato de trabajo, la LPL efectivamente se la reconoce para cualquier acción en defensa de los derechos e intereses legítimos que deriven del contrato de trabajo y de la relación de Seguridad Social, y de los derechos sindicales y de representación <sup>102</sup>.

En la normativa interna también es preciso destacar las normas protectoras del trabajo de los menores contenidas en la normativa reguladora del contrato de trabajo para la formación. Este contrato se celebrará con trabajadores mayores de dieciséis años y menores de veintiún años (art. 11.2 ET y arts. 5 y ss. RD 488/1997, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el art. 11 ET en materia de contratos formativos) <sup>103</sup>. Ante la edad en la que se produce la contratación se da especial impor-

<sup>99</sup> Véase OLARTE ENCABO, S., «Artículo 7 del Estatuto de los Trabajadores», *op. cit.*, págs. 170 y 171.

<sup>100</sup> En este sentido nuestros tribunales han interpretado de forma amplia el tenor literal del artículo 7 del ET, cuando el representante legal autoriza al menor para realizar un trabajo, queda autorizado para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que se deriven del contrato. Así la STSJ de Cataluña (Barcelona) de 28 de abril de 1995, ponente: Marzal Martínez, pone de manifiesto que en el trabajo de menores de edad para el cese de los efectos del contrato no es necesaria la intervención del padre o tutor.

<sup>101</sup> Sobre el posible carácter tácito de la autorización del representante legal se ha pronunciado la STSJ de Madrid de 16 de mayo de 1997, AS,1586.

<sup>102</sup> ALBIOL MONTESINOS, I., ALFONSO MELLADO, C.L., BLASCO PELLICER, A. y GOERLICH PESET, J.M., *Derecho Procesal Laboral*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, págs. 77 y 78.

<sup>103</sup> Una interpretación del requisito de la edad y de la formación, referida al anterior contrato de aprendizaje, en CARDENAL CARRO, M., *Contratos de trabajo formativos*. Aranzadi, 1997, págs. 21 y ss.; y referida a la actual, principalmente, en SEMPERE NAVARRO, A.V., «Incidencia del Real Decreto 488/1998 en el contrato para la formación». AS, n.º 3, 1998, págs. 9 y ss.; y en PRADO LAGUNA, J.L., «Los aspectos formativos en el nuevo contrato para la formación». *Revista de Derecho Social*, n.º 3, 1998, págs. 79 y ss.

tancia a la labor formativa del contrato (obligaciones del empresario de impartir o concertar la formación teórica necesaria, de conceder al trabajador los permisos necesarios para tal formación y de tutelar el desarrollo del proceso formativo), especialmente a la educación obligatoria si no se ha completado <sup>104</sup>.

Estrechamente relacionado con los contratos formativos está la prohibición que establece el artículo 10.2 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, de empresas de trabajo temporal. Según el mencionado precepto las empresas de trabajo temporal no podrán celebrar contratos para la formación con los trabajadores contratados para ser puestos a disposición de las empresas usuarias <sup>105</sup>. La prohibición está relacionada con la razón de ser y el sentido de la modalidad contractual analizada que con la puesta a disposición se ve negado.

De forma indirecta el menor también se ve favorecido por el Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España para 1998, el mismo establece, para fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, la medida de asumir los costes de la seguridad social a cargo del empresario derivados de las situaciones de maternidad o, en su caso, paternidad, cuando los trabajadores se encuentren en períodos de descanso por tal causa, por adopción o por acogimiento de menores (RD-Ley 11/1998, de 4 de septiembre, por el que se regulan las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social).

La STSJ de Murcia de 10 de diciembre de 1997, ponente: Alonso Saura, analiza un supuesto donde un aprendiz menor de edad que actúa sin supervisión de tutor tiene un accidente de trabajo. El Tribunal aplica el Decreto de 16 de julio de 1957, sobre trabajos prohibidos a las mujeres y a los menores, y declara la responsabilidad empresarial de velar por las medidas de seguridad.

En lo que afecta a la seguridad y salud laboral en el trabajo el artículo 27 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) establece la protección de los menores en esta materia, para así dar cumplimiento a la normativa procedente de la Unión Europea. El ámbito subjetivo del precepto se extiende a los trabajadores menores de dieciocho años, siendo preciso distinguir entre trabajadores de dieciséis a dieciocho años y aquellos menores de dieciséis años. Por tanto, el sujeto protegido es el menor de dieciocho años contra todo trabajo que pueda perjudi-

<sup>104</sup> En lo que afecta al contrato para la formación y, principalmente, en lo relativo al cumplimiento de la obligación de formación teórica que recae sobre el empresario sí existe una importante doctrina jurisprudencial. En este sentido, puede traerse a colación la STSJ de Andalucía (Granada) de 14 de febrero de 1996 (Ponente: Hernández Ruiz) que analiza un supuesto de incumplimiento de las obligaciones de formación teórica al trabajador menor.

<sup>105</sup> En este sentido, GARCÍA FERNÁNDEZ («La contratación de trabajadores a través de las empresas de trabajo temporal». *AL*, n.º 1, 1996, pág. 12) considera que sí podrán contratar en prácticas siempre que la duración de la puesta a disposición coincida con la duración mínima del contrato de trabajo en prácticas, seis meses. Lo que excluye la contratación en prácticas para puestas a disposición en procesos de selección y formación, quizá el que más interés presente a estos efectos. Consúltense con carácter general, CASTRO ARGÜELLES, M.A., «Régimen jurídico de las empresas de trabajo temporal». *DL*, n.º 44, 1994, pág. 45.

car su seguridad o su desarrollo físico, psicológico, moral o social o poner en peligro su educación. Para conseguir esta protección la ley establece dos obligaciones para el empresario y un mandato para el Gobierno <sup>106</sup>.

Por lo que se refiere a las obligaciones del empresario destaca el deber de efectuar una evaluación de los puestos de trabajo a desempeñar por los mismos. La evaluación la realizará a fin de determinar la naturaleza, el grado y la duración de su exposición en cualquier actividad susceptible de presentar un riesgo específico al respecto, a agentes, procesos o condiciones de trabajo que puedan poner en peligro la seguridad o la salud de estos trabajadores. La evaluación debe tener presente los riesgos específicos derivados de la falta de experiencia, de la inmadurez del joven para evaluar los riesgos existentes y potenciales y de su desarrollo todavía incompleto.

Dicha evaluación ha de realizarse antes de la incorporación al trabajo de jóvenes menores de dieciocho años, y previamente a cualquier modificación importante de sus condiciones de trabajo. Este tipo de modificaciones se deben identificar con las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo de carácter individual, lo que permite concluir que no existe la obligación en caso de modificación de las condiciones de trabajo de carácter leve. Pero quizás el problema no está en relacionar la obligación con las características de las modificaciones sino con la protección del menor, así la modificación será importante cuando pueda afectar al bien jurídico y al sujeto protegidos en el artículo 27 de la LPRL <sup>107</sup>.

La segunda obligación del empresario es de carácter informativo, pues el mismo debe informar a los jóvenes y a sus padres o tutores, que hayan intervenido en la contratación, de los posibles riesgos y de todas las medidas de protección adoptadas.

Las dos obligaciones del empresario que específicamente establece el artículo 27.1 de la LPRL cuando se contrata a un menor no son más que reforzamiento de otras obligaciones genéricas, por un lado, la establecida en el artículo 16 de la LPRL sobre la evaluación de los riesgos; y por otro, el genérico deber de información del artículo 18 de la LPRL.

El Gobierno, sobre la base de los factores de riesgo señalados anteriormente, debe establecer las limitaciones a la contratación de jóvenes menores de dieciocho años en trabajos que presenten riesgos específicos. Es criticable la vaguedad con la que se encarga al Gobierno su obligación, además no se utiliza el término prohibición, que es el que se establece en la regulación contenida en la Directiva 94/33/CE. Ello permite afirmar que el artículo 6.2 del ET es más claro y contundente cuando autoriza al Gobierno a prohibir que los jóvenes menores de dieciocho años realicen ciertas acti-

<sup>106</sup> Véase SALA FRANCO, T. y ARNAU NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, págs. 112 y 113.

<sup>107</sup> En este sentido, RODRÍGUEZ RAMOS, M.J. y PÉREZ BORREGO, G., *Salud laboral y funcionarios públicos: una ampliación del ámbito de protección*. En VV.AA., *La Prevención de Riesgos Laborales. Aspectos clave de la Ley 31/1995*. OJEDA AVILÉS, ALARCÓN CARACUEL, RODRÍGUEZ RAMOS (coord.). Aranzadi, 1996, págs. 434 y 435.



vidades u ocupen determinados puestos. De esta forma el artículo 27 de la LPRL no añade nada nuevo a lo regulado y establecido en el ET. Ni siquiera el artículo 27 de la LPRL establece los riesgos prohibidos, sino que remite a una futura norma reglamentaria <sup>108</sup>.

Según se ha podido observar la LPRL sólo se refiere a los aspectos relativos a la prevención de la salud de los menores de dieciocho años, y no a otras medidas de protección en relación al tiempo de trabajo (descansos, prohibición de realización de horas extraordinarias y trabajo nocturno, y edad mínima de admisión al trabajo). Sin embargo, hubiera sido conveniente incluir en el texto de la LPRL las otras medidas de protección, a pesar de que se encuentren reguladas en el ET y en el Real Decreto 1561/1995, sobre jornadas especiales <sup>109</sup>. Esta circunstancia conlleva que obligatoriamente en materia de protección de menores se tenga que conectar la LPRL y el ET <sup>110</sup>.

Por tanto, se prohíbe a los menores de dieciocho años la realización de determinados trabajos, actividades o puestos de trabajo que puedan suponer riesgo para su salud. Para conseguir este objetivo el legislador establece una prohibición genérica y otra específica, la genérica es de realización de trabajos nocturnos en cualquier actividad y caso, conectando el riesgo para la salud del menor con la nocturnidad de dicho trabajo. La prohibición específica es frente a determinadas actividades o puestos de trabajo que pudieran presentar riesgos para su salud.

Constituye infracción muy grave el no observar las normas específicas en materia de protección de la seguridad y salud de los menores (art. 48.2 LPRL). Con carácter más general también califica el artículo 96.12 del ET como infracción muy grave «las decisiones unilaterales del empresario que impliquen discriminaciones desfavorables por razón de edad o cuando contengan discriminaciones favorables...».

Por último, hay que referirse al desempleo juvenil, pues constituye un problema grave, según ponen de manifiesto las estadísticas <sup>111</sup>. En España la política activa de fomento del empleo juvenil se inició en los Pactos de la Moncloa, con resultados escasos, tras la promulgación del ET los incen-

<sup>108</sup> La Directiva 94/33/CE prohíbe ciertos trabajos que supongan una serie de riesgos, su artículo 7 describe en relación con las actividades a desempeñar: que vayan objetivamente más allá de la capacidad física o psicológica del joven; que supongan una exposición nociva a agentes tóxicos o cancerígenos; que impliquen una exposición nociva a las radiaciones; que presente riesgos debido a la falta de experiencia o la escasa formación; que pongan en peligro la salud a causa de condiciones extremas de frío, calor, ruidos o vibraciones. Sólo excepcionalmente y con cautelas muy importantes (como una seguridad mínima garantizada y una estricta vigilancia por parte de personal competente) la Directiva permite este tipo de trabajos si son indispensables para la formación profesional de los adolescentes.

<sup>109</sup> Consúltase GONZÁLEZ ORTEGA, S. y APARICIO TOVAR, J., *Comentarios a la Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales*, op. cit., págs. 177 y 178.

<sup>110</sup> RODRÍGUEZ RAMOS, M.J. y PÉREZ BORREGO, G., *Salud laboral y funcionarios públicos: una ampliación del ámbito de protección*, op. cit., pág. 434.

<sup>111</sup> De 1976 a 1985 el número de desempleados jóvenes pasó de 300.000 en 1976 a 1.400.000 en 1985, la tasa de paro juvenil pasa del 10% a cerca del 47%, tasa que se ha ido reduciendo gradualmente hasta llegar al 39% en la actualidad (menores de veinticinco años). RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., «Empleo juvenil y política de empleo», op. cit., pág. 4.

tivos se centran en el fácil acceso a modalidades temporales de empleo, a partir de la reforma laboral de 1984 se establecen unas medidas de fomento del empleo juvenil consistente en la liberalización de las modalidades de contratación no estables, sin modificación de la regulación del empleo estable.

En la actualidad existe una situación de subempleo juvenil consecuencia, principalmente, de la regulación del mercado de trabajo, que, para favorecer el crecimiento del empleo, ha abierto vías de precariedad. La contradicción del proceso de desregulación y de flexibilización de nuestro mercado de trabajo en los últimos quince años ha sido que, para incentivar colocaciones especialmente de los trabajadores jóvenes, se ha facilitado la contratación precaria, lo que ha acentuado los aspectos discriminatorios en los empleos conseguidos, y ha producido una inversión real de posiciones en cuanto a la normalidad del contrato de trabajo estable <sup>112</sup>.

#### IV. EL PAPEL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN LA PROTECCIÓN DEL MENOR. LA NUEVA FIGURA DEL DEFENSOR DEL MENOR

El Defensor del Pueblo se encuentra entre los mecanismos de garantía de los derechos que se reconocen en el Título I de la Constitución Española de 1978. Con la función de garantizar los derechos reconocidos en la Constitución y la de supervisar el funcionamiento ordinario de las Administraciones Públicas actúa el Defensor del Pueblo. Cualquier persona que invoque un interés legítimo puede dirigirse al Defensor del Pueblo, no constituyendo impedimento la minoría de edad (art. 10.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril). A pesar de la posibilidad no es habitual que los menores de edad hagan uso de la misma. Ante ello el Defensor del Pueblo debe compensar esta circunstancia mediante la utilización de la facultad que le reconoce el artículo 9 de la Ley Orgánica 3/1981, consistente en iniciar de oficio sus actuaciones.

El Defensor del Pueblo tiene además legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad y de amparo ante el Tribunal Constitucional, y también el *Habeas Corpus*. Las Cortes Generales reciben del Defensor del Pueblo todos los años un informe o incluso varios informes extraordinarios si concurren temas de importante problemática.

Desde el año 1983 las actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo en torno a los derechos de la infancia son muy numerosas, su labor se ha centrado principalmente en formular recomendaciones sobre los temas más relevantes (respeto al honor, a la intimidad y a la propia imagen; derecho a la libertad, a la salud y a la educación; derechos y deberes de los alumnos; y derechos de los menores de nacionalidad extranjera) <sup>113</sup>.

<sup>112</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., «Empleo juvenil y política de empleo», *op. cit.*, págs. 6 y ss.

<sup>113</sup> Consúltase AZNAR LÓPEZ, M., «El Defensor del Pueblo y los derechos de la infancia». *RMTAS (Asuntos Sociales)*, n.º 5, 1997, págs. 102 y ss.

De todas las recomendaciones realizadas por el Defensor del Pueblo se debe destacar algunas de las que afectan más directamente a la materia de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: por un lado, recomendó la implantación de un período de descanso subsidiado por adopción y propugnó que se considerase el acogimiento preadoptivo como causa de suspensión del contrato de trabajo; por otro lado, sugirió la supresión del requisito de la supervivencia mínima de dos años del adoptante, desde la fecha de la adopción, exigida por la legislación de clases pasivas para acceder a la pensión de orfandad; por otro lado, recomendó la extensión de la asignación por hijo a cargo al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos; y por último, recomendó la adquisición de la condición de familia numerosa o de la categoría superior por las familias con dos o más hijos minusválidos o incapacitados para el trabajo <sup>114</sup>.

Según se puede deducir de las apreciaciones anteriores la labor realizada por el Defensor del Pueblo en lo que afecta a la protección del menor es muy activa y relevante.

Aunque, en principio, en el ámbito del menor el Defensor del Pueblo ha desarrollado una importante labor protectora, lo cierto es que en los últimos años parece observarse una tendencia hacia la proliferación de defensores sectoriales de distinto ámbito territorial. Prácticamente no hay colectivo o grupo social que no aspire a tener su defensor privativo.

En este sentido, en el ámbito de la infancia, también se han producido estas manifestaciones. Incluso desde instancias de la OIT, la Oficina Internacional del Trabajo ha recomendado crear un organismo nacional, dotado de poder e influencia social, cuyo mandato sea la eliminación del trabajo infantil <sup>115</sup>. En algunos casos, las iniciativas han derivado al tratamiento específico de los problemas de los menores en el seno de los defensores del pueblo. Y en otros casos, se han implantado figuras específicas: Defensor del Menor. Circunstancias que se han producido, principalmente, en Cataluña <sup>116</sup>, en la Comunidad de Madrid <sup>117</sup> y en Andalucía <sup>118</sup>.

<sup>114</sup> Todas estas recomendaciones realizadas por el Defensor del Pueblo han quedado reflejadas y acogidas en la normativa reguladora de cada materia, según se puede comprobar en la práctica.

<sup>115</sup> Circunstancia que quedó reflejada en el informe de la Oficina Internacional del Trabajo titulado «El trabajo infantil: lo intolerable en el punto de mira».

<sup>116</sup> La Ley 12/1989, de 14 de diciembre, de Cataluña, modificó la Ley 14/1984, de 20 de marzo, creando la figura del adjunto del *sindic de greuges* para la defensa de los derechos de los niños, y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, encomienda a uno de los adjuntos del Defensor del Pueblo los asuntos relacionados con los menores.

<sup>117</sup> El defensor del menor fue creado por la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid; y está regulado por la Ley 5/1996, de 8 de julio, de la Comunidad de Madrid.

<sup>118</sup> Según la disposición adicional primera de la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención del Menor, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se crea la figura del Defensor del Menor de Andalucía como Adjunto al Defensor del Pueblo Andaluz. De esta forma se da nueva redacción al apartado 1 del artículo 8 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz; queda redactado como sigue:

«1. El Defensor del Pueblo Andaluz estará auxiliado por tres adjuntos en los que podrá delegar sus funciones y entre los que designará al que ejerza las correspondientes al Defensor del Menor de Andalucía.»

Asimismo, la creación y el desarrollo de la figura del Defensor del Menor ha sido recomendada desde instancias comunitarias y europeas <sup>119</sup>. En este sentido, la Unión Europea (a través de la Carta Europea de Derechos del Niño de 1992 y de la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de diciembre de 1991, sobre los problemas de los niños en la Comunidad Europea) se refiere al nombramiento, por los Estados miembros y por el órgano correspondiente de la Unión, de defensores de los derechos del niño. También en el mismo sentido, el Consejo de Europa, a través de la Asamblea Parlamentaria, en su Recomendación n.º 1.121, de 1 de febrero de 1990, expresó la conveniencia de que los Estados miembros nombraran un mediador específico o Defensor del Menor.

La disposición final dieciocho de la Ley 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, modifica el artículo 300 del Código Civil introduciendo la posibilidad de que el juez pueda nombrar un Defensor al Menor, en un sentido y condiciones más generales que las aquí analizadas, pues se trata de un defensor específico para cada menor en estas circunstancias <sup>120</sup>.

A pesar de las recomendaciones y de las últimas tendencias, una parte de la doctrina rechaza la conveniencia de la implantación de un defensor específico para el menor, en base a los problemas y perjuicios que acarrearán, motivado, entre otros factores, por la *vis expansiva* que el tema adquirirá en las distintas Comunidades Autónomas y por la desvirtuación de las funciones que se le atribuyan al nuevo Defensor <sup>121</sup>.

## V. APRECIACIÓN FINAL

El trabajo de los menores constituye un grave problema que afecta a millones de niños, en la actualidad es un problema que está en primera página no porque sea un hecho nuevo, pues es un problema muy viejo, sino porque en los últimos años es cuando por primera vez se denuncia y plantea frontalmente. Este trabajo se produce en condiciones deplorables, que constituyen una verdadera explotación y un obstáculo a su educación, y que perjudican su salud, su seguridad y su moralidad. El trabajo infantil tiene un coste elevadísimo, tanto para los propios niños, que alcanzan la edad adulta disminuidos física, intelectual o afectivamente, como para la sociedad, que malogra sus propios recursos humanos.

<sup>119</sup> Para un análisis de los posibles antecedentes del Defensor del Menor (padre de huérfanos, padre general de menores y protector de huérfanos y niños pobres) se debe acudir a ROCA, T., *Historia de la obra de los Tribunales Tutelares de Menores en España*. Sección de Publicaciones del Consejo Superior de Protección de Menores. Madrid, 1968, págs. 15 y ss.

<sup>120</sup> El artículo 300 del Código Civil establece: «el juez, en procedimiento de jurisdicción voluntaria, de oficio o a petición del Ministerio Fiscal, del propio menor o de cualquier persona capaz de comparecer en juicio, nombrará defensor a quien estime más idóneo para el cargo».

<sup>121</sup> AZNAR LÓPEZ, M., «El Defensor del Pueblo y los derechos de la infancia», *op. cit.*, págs. 100 y ss.

A pesar de todos los avances que en los últimos años se han producido y se siguen produciendo en torno al trabajo de los menores, aún queda margen para un amplio abanico de iniciativas de distintos agentes si se quiere reducir el nivel de empleo de mano de obra infantil. De los últimos Informes de la Comisión de Expertos de la OIT se deduce que el problema sigue subsistiendo. Por ello, es preciso seguir aunando las tres principales medidas utilizadas (medidas jurídicas, intervenciones directas e iniciativas del lado del consumo y el comercio) para hacer realidad, lo más pronto posible, la meta trazada.

En definitiva, la protección de los niños que trabajan y la abolición total de su trabajo exigen la acción concertada de los gobiernos en una multiplicidad de frentes, pero esas tareas no incumben únicamente a los gobiernos. Exigen también el empeño y la cooperación activa de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y, por cierto, de la comunidad mundial en conjunto.

En la mayoría de los países en que el trabajo infantil es cosa corriente, las acciones acometidas hasta la fecha para combatirlo no han estado a la altura de la magnitud y de la gravedad del problema. Muchos gobiernos han buscado soluciones únicamente en el crecimiento económico y la legislación. No obstante, la experiencia ha demostrado que, a menos que se adopten medidas concretas, el mero crecimiento casi nunca beneficia a los más pobres, y que de poco sirve promulgar leyes si éstas no se aplican con rigor.

El trabajo de los menores es uno de los pocos campos donde se demanda una intervención del Estado y en el que no se ha introducido la autonomía colectiva.

De los preceptos que el ordenamiento jurídico español dedica al trabajo de los menores es preciso destacar el artículo 6 del ET que no incorpora grandes cambios frente al régimen existente antes de la promulgación de la Constitución Española de 1978, tampoco este precepto se ha visto afectado por las distintas modificaciones producidas con carácter general. Su carácter protector y limitador de la autonomía privada de la voluntad no ofrece duda.

Asimismo, también destaca el artículo 7 del ET que introduce el régimen aplicable en lo que afecta a la capacidad para contratar. En esta materia es preciso dejar constancia que la normativa laboral ha reconocido capacidad a personas con edades inferiores a las establecidas en el Código Civil para el reconocimiento de la plena capacidad de obrar. Así en el ámbito laboral se producía un ensanchamiento de la capacidad de obrar, la misma se justificaba en el fuerte intervencionismo del Estado y en la compulsión económica al trabajo que no puede ignorar el legislador.

En nuestro ordenamiento interno, la LPRL ha supuesto un replanteamiento, más coordinado, en la protección de los menores, con la responsabilidad del empresario de evaluar los riesgos específicos para la salud laboral del menor de los puestos de trabajo a desempeñar por éste y con la obligación, además, de informar a los jóvenes y a sus padres o tutores de los posibles riesgos y de las medidas adoptadas para la protección de la seguridad y salud de aquéllos. El artículo 27 de la LPRL

protege a los menores de dieciocho años estableciendo una obligación específica del empresario que habrá de velar no sólo por la inexistencia de riesgos en el lugar de trabajo, sino también de riesgos específicos.

A pesar de los múltiples objetivos que son precisos cumplir en lo que afecta al trabajo de los menores, lo cierto es que el artículo 27 de la LPRL no ha dado total cumplimiento al mandato de la Directiva 94/33/CE, sino que es la futura normativa reglamentaria la que tiene que establecer la regulación.

Para concluir, resaltar que en los últimos años se está prestando una especial atención al desempleo de los jóvenes. En este sentido, las directrices y los objetivos comunitarios actuales sobre las políticas nacionales de empleo se han centrado, principalmente, en la lucha contra el desempleo y el subempleo juvenil.

## BIBLIOGRAFÍA

Además de la bibliografía expresamente referenciada a través de las notas a pie de página, la autora ha consultado:

BEQUELE, A. y MYERS, W.D. *Prioridad del trabajo infantil: la eliminación del trabajo perjudicial para los niños*. Madrid, 1999.

CASAS BAAMONDE, M.E. «Normas laborales internacionales, Derecho Social Europeo y Derechos fundamentales». *RL*, n.º 9, 1996.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1990.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. «Primer informe sobre la aplicación de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores». *RTSS*, n.º 5, 1992.

NOGUEIRA GUASTAVINO, M. «Crónica internacional y comunitaria». *RMTAS* n.º 2, 1997.

OIT «Conferencia Internacional del Trabajo: La OIT adopta un nuevo Convenio contra las peores formas de trabajo infantil». *Revista de Trabajo de la OIT*, n.º 30, julio de 1999.