

LAS ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL EN LOS PROGRAMAS COMUNES DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO

THE SOCIAL ECONOMY ENTITIES IN THE COMMON EMPLOYMENT ACTIVATION PROGRAMS

Nuria de Nieves Nieto

Prof. Titular de Derecho del Trabajo

Universidad Complutense de Madrid

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3722-5671>

RESUMEN

Las entidades de la economía social desempeñan un importante papel en la corrección de los desequilibrios del mercado laboral; reducen el desempleo y la inestabilidad en el trabajo y fomentan la inclusión en el trabajo de colectivos con problemas de acceso o permanencia en el mercado laboral, pero además ofrecen un buen modelo en su gestión. Una manifestación importante de esa función se aprecia en el RD 818/2021, de 28 de septiembre de 2021, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, que ha implantado un nuevo marco normativo que unifica y actualiza la regulación existente para conseguir una mayor eficiencia y adecuación a las nuevas necesidades del mercado de trabajo. El escenario que configura la mencionada norma contempla la consolidación de la economía social como instrumento fundamental de desarrollo empresarial y social.

PALABRAS CLAVE: Programas de empleo, entidades sin ánimo de lucro, política activa de empleo, inserción laboral, contrato para la mejora de la ocupabilidad, apoyo a cooperativas.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: NIEVES NIETO, Nuria de: "Las entidades de economía social en los programas comunes de activación para el empleo", *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 41, 2022, pp. 377-418.

DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.41.25554>

ABSTRACT

Social economy entities play an important role in correcting imbalances in the labor market; they reduce unemployment and instability at work and promote the inclusion in the work of groups with problems of access or permanence in the labor market, but they also offer a good model in their management. An important manifestation of this function can be seen in RD 818/2021, of September 28, 2021, which regulates the common activation programs for employment of the National Employment System, which has implemented a new regulatory framework that unifies and updates the existing regulation to achieve greater efficiency and adaptation to the new needs of the labor market. The scenario that configures the mentioned norm contemplates the consolidation of the social economy as a fundamental instrument of business and social development.

KEYWORDS: Employment programs, non-profit entities, active employment policies, labor insertion, contract for the improvement of employability, support for cooperatives.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: K310, L380, J680.

EXPANDED ABSTRACT

For decades, the Spanish labor market has presented a serious problem of structural unemployment and imbalance that has caused serious situations of exclusion and job insecurity, which in turn has repercussions on an increase in social, territorial and gender gaps. In order to overcome these dysfunctions, different modernization measures have been proposed for our active employment policies, following the guidelines set by the European Union for granting Next Generation funds -which have been assumed by our country in component 23 of the Plan of Recovery, Transformation and Resilience-. Among these measures, the catalog of Common Employment Activation Programs of the National Employment System stands out, which has been regulated by Royal Decree 818/2021, in parallel to how the Common Portfolio of Services of the Public Employment Service by Royal Decree 7/2015.

Royal Decree 818/2021 has provided a scenario for unifying and updating the regulation of existing programs to achieve greater efficiency, by adapting them to the changing circumstances of the labor market and the new needs in the digital and green sphere. Said regulation establishes the essential contents of the common programs and reflects the points of support on which a new employment policy must be based, the main objective of which is to maintain and generate quality employment. Among the nodal aspects that are developed in the Royal Decree to achieve this objective, the consolidation of the social economy as a fundamental instrument of business and social development stands out.

Everyone knows the important role that social economy entities play in correcting imbalances in the labor market by reducing unemployment and job instability and promoting the labor inclusion of groups with problems of access or permanence in the market ordinary labor and by offering, in addition, a good model in its management. A clear manifestation of this function can be seen in the regulatory norm of the common activation programs for employment, which has tried to stimulate employment in all sectors, with the support of social economy entities, but also especially in the economic sector. promoting in this environment the creation of employment

With this purpose, it has tried to guarantee incentives for the incorporation of personnel to cooperatives and labor companies, for the promotion of indefinite contracting as an employee in the entities of the social economy and for the promotion of the work of the entities whose objective is social creation of employment for people with disabilities or groups at risk of social exclusion.

This paper analyzes the direct impact of common activation programs for employment in social economy entities. To this end, the regulation of the catalog of common programs of the

National Employment System is presented at first as a framework in which active employment policies are developed throughout the territory of the State through the Employment Service and the autonomous communities. Once the basic elements of the catalog of common programs have been pointed out, the role played by some agents of the social economy sector in said management initiatives in activation for employment is studied.

Among the social economy entities that assume a prominent role in the management of the aforementioned programs, attention is paid, in the first place, to cooperatives and “sociedades laborales” as environments for generating employment. One of the cast programs, located in the axis called “entrepreneurship”, is specifically aimed at promoting employment in cooperatives and labor companies. The aforementioned program comprises, on the one hand, actions to support the generation of self-employment by promoting the stable incorporation of partners in said entities; on the other hand, the promotion of projects for the creation and modernization of cooperatives and “sociedades laborales” through an improvement in their competitiveness that, ultimately, would favor their consolidation; and, lastly, measures that help to carry out training activities, dissemination and promotion of cooperativism and the social economy directly linked to the promotion of employment.

The “centros especiales de empleo” are presented, in second place, as key entities in the labor inclusion program for people with disabilities in the protected labor market, which includes the granting of subsidies aimed at promoting the creation and maintenance of jobs in these centers. Among the measures that support the professional integration of people with disabilities in “centros especiales de empleo”, the following stand out: the financing of fixed investment linked to the creation of indefinite employment in said special centers, the salary cost of people with disabilities who work in them, the adaptation of jobs and the provision, through the professional activity support units or the personal and social adjustment services required by working people with disabilities.

Thirdly, the collaboration of “empresas de inserción” is encouraged within the framework of the labor inclusion program for people at risk or in a situation of social exclusion. It is a program, of new configuration, aimed at that group whose personal, social or family situation makes access to employment difficult; It is based on the realization of personalized itineraries in collaboration, among others, with “empresas de inserción” or their promoting entities. There are several modalities of development of this program, but as an example we can mention the economic aid per participant in the itineraries, job created to insert a worker or technical assistance to insertion companies for the hiring or maintenance of managerial personnel and technical.

Non-profit entities, as members of the social economy, also receive special attention in the field of employment programs. On the one hand, they are recognized as having a preponderant role as promoter entities of the activation actions for employment arranged in most of the programs; and, on the other hand, these entities appear as subjects that, within the framework of certain programs, enter into employment contracts as their own measure of integration with economic support. In these cases, it is not always easy to determine the type of contract that can be formalized. Even more so when the modality through which the hiring of workers in the labor insertion programs has been articulated, which was the contract for a specific work or service, has disappeared.

SUMARIO¹

I. La modernización de las políticas activas de empleo y su conexión con los espacios de economía social. II. Los programas comunes de activación para el empleo como medidas de política activa de empleo. III. La promoción de las cooperativas y las sociedades laborales: un programa de empleo específico y otras medidas de estímulo. IV. El apoyo a los centros especiales de empleo como vía de integración de personas con discapacidad. V. La promoción de las empresas de inserción y de otras entidades que desarrollan itinerarios de inserción. VI. El papel de entidades sin ánimo de lucro en la gestión de los programas de activación para el empleo. VII Vías singulares de contratación laboral de las personas beneficiarias de los programas de activación para el empleo. Bibliografía.

I. La modernización de las políticas activas de empleo y su conexión con los espacios de economía social

El mercado laboral español presenta, desde hace décadas, un serio problema de desempleo estructural y de desequilibrio que ha provocado graves situaciones de exclusión y precariedad. Una de las vías que se ha estimado apropiada para atajar esas disfunciones ha sido la de abordar la modernización de nuestras políticas activas de empleo. Este propósito quedó recogido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia², que afrontó -en línea con el objetivo 8 de la Agenda 2030- los retos de la reducción del desempleo, en especial el que afecta a los colectivos más vulnerables, y de la creación de empleo estable y de calidad. Concretamente, el Componente 23 del aludido Plan PRTR proponía la búsqueda de “nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo” y, de forma más específica, en la Reforma nº5, la “modernización de políticas activas de empleo”. Este compromiso

1. Este trabajo es resultado del proyecto de investigación “Las transformaciones de la legislación laboral contemporánea y nuevo estatuto del trabajo: El influjo de la Unión Europea y del entorno Internacional” (PID 2020-118499GB-C31) financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España. Investigadores principales: Joaquín García Murcia y Nuria de Nieves Nieto.

2. Para poder recibir los fondos *Next Generation*, y de acuerdo con las exigencias de la Unión Europea, el Gobierno español aprobó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia -16 de junio de 2021-, que contiene un conjunto muy numeroso de medidas (agrupadas en “componentes”) que expresan el compromiso de España para aplicar estos fondos en nuestro país.

de actualización de las políticas activas de empleo³ se inserta en el marco general establecido en la Constitución -promoción de políticas orientadas al pleno empleo (art. 40.1)- y en la Ley de Empleo -(art. 10.4, 36 y 38)-⁴.

Según el artículo 36 de la Ley de Empleo, por políticas activas de empleo⁵ debe entenderse el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo⁶, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social. Por su parte, el artículo 38 de ese mismo texto, dispone que los servicios y programas de políticas activas de empleo han de dar cobertura a los ejes establecidos a tal efecto en el artículo 10.4 (orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad en el empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional) y deben ser diseñados y desarrollados por las comunidades autónomas y por el Servicio Público de Empleo Estatal en el ámbito de sus competencias. Finalmente, indica que, “*reglamentariamente se regularán servicios y programas y contenidos comunes que serán de aplicación en todo el territorio del Estado*”.

Por lo que respecta a los “servicios” que se han de prestar en el marco descrito, ya se dispuso y desarrolló un catálogo denominado Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, regulado por el RD 7/2015, de 6 de enero. Para completar esta faceta de modernización de la estructura de las políticas activas de empleo hacía falta organizar de forma paralela un inventario de “programas” que se desarrollaran uniformemente en todo el territorio estatal. El RD 818/2021, de 28 de septiembre, ha culminado esta fase del proceso al elaborar un repertorio de iniciativas de empleo que permite que -con el mismo criterio de la Cartera de Servicios de

3. MONTOYA MELGAR, A.: *Derecho del Trabajo*, 43ª ed., Tecnos, Madrid, 2022, p. 636; MARTÍN VALVERDE, A. & GARCÍA MURCIA, J., *Derecho del Trabajo*, 30ª ed., Tecnos, Madrid, 2022, p. 470.

4. Marco que ha sido desarrollado por las Estrategias de Empleo y los Planes Anuales de Políticas de Empleo; el último aprobado por Resolución de 26 de abril de 2022, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de abril de 2022, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2022.

5. Sobre la política activa de empleo como herramienta clave del fomento del empleo, *vid.*, CRUZ VILLALÓN, J.: “La centralidad del trabajo digno en un nuevo modelo social”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 7, nº 4, 2019, p. 241.

6. *Id.*, ARETA MARTÍNEZ, M.: “Las políticas activas de empleo dirigidas a colectivos vulnerables: las medidas dirigidas a personas con discapacidad, jóvenes y mujeres”, en VV.AA., *La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico* (Dir. SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C.), S.P. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2010; GARCÍA QUIÑONES, J.C.: *Políticas activas de empleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

fijación de unas actuaciones mínimas comunes a todo el territorio nacional-, pueda conocerse la relación de programas de activación para el empleo que se desarrollan en tratamiento conjunto y sistemático a fin de mejorar la seguridad jurídica y la transparencia en la aplicación de esa compleja normativa.

La regulación de los programas comunes de activación para el empleo en el RD 818/2021 no ha supuesto realmente una gran novedad, dado que ya existían mecanismos de incentivación al acceso al trabajo de corte prácticamente idéntico; si bien es verdad que algunos nuevos se han incorporado. En cualquier caso, esta norma sí ha significado una mejora en su configuración por la ordenación, compilación, integración y actualización del conjunto de programas de empleo hasta entonces disperso⁷. Ha procedido a revisar las medidas de apoyo económico en cada programa, a aunar los instrumentos existentes para ofrecer un mejor conocimiento a los sujetos interesados y a sustituir e integrar distintas actuaciones, a las que ha otorgado un tratamiento conjunto que proporciona una regulación unitaria y global de dichas medidas.

Los actuales programas de empleo constituyen medidas de apoyo a la integración de personas desempleadas y a la mejora del empleo de trabajadores ocupados, para cuya consecución se establecen mecanismos de fomento del empleo tendentes a la contratación de carácter asalariado, pero también, como podrá apreciarse, medidas dirigidas a la promoción del trabajo autónomo y a la creación de autoempleo colectivo -cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales-. Esta fórmula de fomento del autoempleo colectivo a través de la promoción de cooperativas y sociedades laborales es una de las manifestaciones de la atención que la norma reguladora de los programas de empleo ha prestado a las entidades de economía social, pero como se verá hay otras.

Conviene recordar que la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social⁸, considera que las entidades de economía social son aquellas que cumplen los conocidos principios orientadores del artículo 4; si bien expone ciertas formas jurídicas de entidades consideradas de economía social *per se* (no exige para ellas acreditar expresamente la observancia de los mencionados principios orientadores) que han sido reconocidas en el artículo 5 de dicha norma: mutualidades, centros especiales de empleo, empresas de inserción, cofradías de pescadores, asociaciones y fundaciones.

7. Empeño de uniformización de los programas existentes hasta el momento; más de 500 programas distintos de empleo en el conjunto de las comunidades autónomas. Diario de Sesiones, Comisión de Trabajo, Seguridad Social y Migraciones, de 11 de noviembre de 2021, nº 286, p. 5.

8. La Ley de Economía Social no contiene una definición expresa de entidades de la economía social; tampoco arroja mucha luz acerca de la intención del legislador, lo cual genera problemas a la hora de determinar los contornos de su ámbito de aplicación. ALTZELAI ULIONDO, I.: "Otro enfoque para las entidades de la economía social" *CIRIEC-Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 28, 2016, p. 4

Junto a las cooperativas y sociedades laborales, a las que el programa específico de impulso al emprendimiento colectivo proporciona el correspondiente apoyo, se ha contado también con otros agentes del sector de la economía social para desarrollar la mayoría de los programas comunes de activación para el empleo. Se trata de los centros especiales de empleo, de las empresas de inserción y, más genéricamente, de las entidades sin ánimo de lucro. En estos casos, la tarea que pueden asumir es la de la gestión de los programas de inserción de demandantes de empleo, cuya puesta en marcha les permite percibir ayudas económicas, en la modalidad de subvenciones. Estas entidades se rigen por los valores de solidaridad y cohesión social -las personas priman por encima del capital- lo que da garantías a los responsables del diseño de esos programas comunes de empleo de una gestión de dichos instrumentos interesada y responsable.

Retomando el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia mencionado al inicio, conviene ahora recordar que en el mismo se inscriben los PERTE (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica), entre los que destaca, a los efectos de este trabajo, el dedicado a la Economía Social y de los Cuidados. En concreto, este proyecto se encuadra en la política-palanca octava denominada “Nueva Economía de los Cuidados y las Políticas de Empleo”, en sintonía con el Plan de Acción Europeo para la Economía Social (2021-2030), de 9 de diciembre de 2021, que dota a la UE de una vía para potenciar el desarrollo económico y de creación de empleo de las empresas de economía social, así como su contribución para una recuperación justa e inclusiva, y para las transiciones ecológica y digital.

El referido PERTE, que tiene por finalidad el impulso a la economía social para la generación de un tejido económico inclusivo y sostenible, se alinea con la Estrategia Española de Economía Social 2021 a 2027, que contiene, en el primer eje, acciones dirigidas a la creación de empleo y de apoyo al emprendimiento en el ámbito de la economía social, y ello a través de diferentes medidas y líneas de actuación. Con el fin de estimular la creación de nuevas empresas y entidades de la economía social y de nuevos empleos asociados a las mismas y a las empresas ya existentes y consolidadas, se insta, por ejemplo, a continuar aplicando los incentivos para la incorporación de personas socias y trabajadoras a las cooperativas y sociedades laborales, a fomentar la contratación indefinida por cuenta ajena en las entidades de la economía social, y a dar apoyo la labor de las entidades que tienen como objeto social la creación de empleo para personas con discapacidad y colectivos en riesgo de exclusión social.

Ciertamente, en esta esfera de las políticas activas de empleo, se ha apreciado que las entidades de la economía social pueden responder a las diversas necesidades sociales del entorno en el que se desarrollan, aportando soluciones positivas e innovadoras

a través de diversas formas y actuaciones, tanto en lo empresarial como en lo social⁹. Es en este contexto de reconocimiento y puesta en valor de la economía social en el que se va a desenvolver la actuación de las entidades que la componen en el marco de los programas de activación para el empleo.

A la vista de lo expuesto, y teniendo en cuenta la labor de apoyo que pueden proporcionar las entidades de la economía social en la gestión de las políticas activas de empleo, el presente trabajo se propone analizar la función que se atribuye a dichas entidades en el conjunto de los programas comunes de activación para el empleo. A tal fin se presenta, al inicio, para una adecuada contextualización, la actual regulación del catálogo de programas comunes del Sistema Nacional de Empleo como marco en el que se desarrollan las políticas activas de empleo en todo el territorio del Estado a través del Servicio de Empleo y las comunidades autónomas para, a continuación, estudiar el papel que juegan algunos agentes del sector de la economía social en ese entorno.

Se presta atención, en primer lugar, a las cooperativas y sociedades laborales, como entornos de generación de empleo. Precisamente uno de los programas comunes trata de forma específica el fomento del empleo en esas sociedades. En estos espacios se prevén, por un lado, acciones de apoyo a la generación de autoempleo que estimulan la incorporación estable de socios en dichas entidades; por otro lado, la promoción de proyectos de creación y modernización de cooperativas y sociedades laborales para, a través de una mejora de su competitividad, favorecer su consolidación; y, por último, medidas que impulsen la realización de actividades de formación, difusión y fomento del cooperativismo y de la economía social ligadas directamente a la activación del empleo.

9. Ya el Parlamento Europeo en su Resolución de 19 de febrero de 2009, sobre Economía Social, reconocía a las entidades que la componen como agentes esenciales para el logro de los objetivos de la Estrategia de Lisboa. En este sentido, señalaba que las empresas y las organizaciones de la economía social contribuyen a reforzar el espíritu empresarial, incorporan una responsabilidad social y promueven la integración social activa de los grupos vulnerables, y subrayaba que los empleadores en la economía social son importantes agentes de la reinserción valorando los esfuerzos por crear y mantener empleos de alta calidad y estables. Entre las dimensiones de la calidad que han sido tenidas en cuenta para valor sus índices: igualdad de género; flexibilidad y seguridad; cualificaciones; participación de los trabajadores; inclusión y acceso al mercado laboral; y diversidad y no discriminación. CALDERÓN, B. & CALDERÓN, M.J.: “La calidad del empleo de las entidades de la economía social en período de crisis”, *Ekonomiaz*, nº 79, 2012, p. 37. Asimismo, el Reglamento (UE) nº 1296/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre el Empleo y la Innovación Social, puso de manifiesto el valor de las entidades de la economía social en la corrección de los desequilibrios del mercado laboral: al reducir el desempleo y la inestabilidad en el trabajo y fomentar la inclusión laboral de colectivos con problemas de acceso o permanencia en el mercado laboral ordinario (en la misma línea en la que más tarde se recogería en la Declaración de Madrid “La Economía Social, un modelo empresarial para el futuro de Europa”, suscrita el 23 de mayo de 2017 por 11 Estados miembros de la UE).

Los centros especiales de empleo se contemplan, en segundo lugar, como entidades clave en el programa de inclusión laboral de personas con discapacidad en el mercado de trabajo protegido que prevé la concesión de subvenciones destinadas a fomentar la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo en dichos centros. Destacan, entre las medidas que apoyan la integración profesional de las personas con discapacidad en dichos centros las siguientes: la financiación de la inversión fija vinculada a la creación de empleo indefinido en dichos centros especiales, el coste salarial de las personas con discapacidad que trabajan en ellos, la adaptación de puestos de trabajo y la prestación, a través de las unidades de apoyo a la actividad profesional, de servicios de ajuste personal y social que requieran las personas trabajadoras con discapacidad.

En tercer lugar, se aborda la colaboración de las empresas de inserción en la activación del empleo; colaboración que es alentada en el marco del programa de inclusión laboral de personas en riesgo o situación de exclusión social. Se trata de un programa de nueva configuración, destinado a aquel colectivo cuya situación personal, social o familiar dificulta el acceso al empleo y que se basa en la realización de itinerarios personalizados en colaboración, entre otras, con empresas de inserción o sus entidades promotoras. Entre las modalidades de desarrollo de este programa cabe mencionar las ayudas económicas por: participante en los itinerarios, puesto de trabajo creado para insertar a una persona trabajadora o asistencia técnica a empresas de inserción por la contratación o mantenimiento de personal directivo y técnico.

Se exponen, por último, los supuestos en los que intervienen las entidades sin ánimo de lucro, consideradas genéricamente como componentes del sector de la economía social, así como los recursos que se ponen a su disposición en el ámbito de los programas comunes de empleo. Por una parte, se les reconoce un papel preponderante como entidades promotoras de las acciones de activación para el empleo dispuestas en la mayoría de los programas; y, por otra, estas entidades aparecen como sujetos que, en el marco de ciertos programas, pueden celebrar contratos de trabajo de carácter temporal como medida propia de integración con apoyo económico. A la determinación de la modalidad contractual que corresponde en estos supuestos se dedica el último epígrafe.

II. Los programas comunes de activación para el empleo como medidas de política activa de empleo

Los programas comunes de activación para el empleo se configuran, en el marco de las políticas activas de empleo, como un catálogo de medidas que tienden a me-

jorar las posibilidades de acceso al empleo -por cuenta ajena o propia-, al mantenimiento del empleo, a la promoción profesional y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social. Están dirigidos a las personas desempleadas pero contienen también medidas para personas trabajadoras ocupadas, autónomas o asociadas en entidades de economía social -registradas como demandantes de empleo y servicios en los servicios públicos de empleo para contribuir a la mejora de la calidad y el mantenimiento de su empleo-.

La base jurídica de estos instrumentos se ubica en los artículos en los artículos 18 y 38 de la Ley de Empleo y su ordenación específica, como se ha indicado, en el RD 818/2021. Estos programas comunes son de aplicación en todo el territorio estatal y se rigen por unas mismas reglas en cuanto a identificación de colectivos prioritarios o situaciones “especialmente vulnerables” y criterios de selección de beneficiarios o participantes (arts. 4 y 5 RD 818/2021). En principio, su gestión corresponde directamente a los servicios públicos de empleo¹⁰, como acciones concretas y puntuales de activación o reactivación para el empleo de acuerdo con las circunstancias del mercado de trabajo y las disponibilidades presupuestarias para su realización; pero cabe, también, la gestión indirecta mediante concierto con entidades locales, entidades privadas sin ánimo de lucro o entidades especializadas en el desarrollo local o la promoción del empleo” (art. 12 RD 818/2021).

Las medidas de apoyo contempladas en los programas consisten en la concesión de incentivos económicos en forma de bonificación, subvención o cobertura de costes salariales, junto a otras de asistencia técnica, formación u orientación profesional (arts. 8 a 11 y disp. adic. 10ª RD 818/2021).

Algunos de los programas comunes dispuestos en el repertorio existían ya con anterioridad pero incorporan ahora un enfoque actualizado, mientras que otros, nuevos, se integran en un proceso de renovación dentro del marco presupuestario existente. El total de programas comunes contenidos en el RD 818/2021 asciende a 17 -de los cuales siete son programas nuevos-, y casi todos ellos suponen un compromiso con la economía social como instrumentos fundamentales de desarrollo social e inclusivo y con la dimensión local de las políticas de empleo.

10. Está previsto que en el futuro el Servicio Público de Empleo Estatal sea sustituido por una Agencia estatal con personalidad jurídica pública. Así lo confirma el texto del artículo 19 del Proyecto de la Ley de Empleo “la Agencia Española de Empleo será una entidad de Derecho público de la Administración General del Estado a la que se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de las políticas activas de empleo y de protección por desempleo” y entre sus competencias, el artículo 22 h) señala la gestión de “los servicios y programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos”. Proyecto de Ley de Empleo, Boletín Oficial de las Cortes Generales de 1 de julio de 2022, serie A, núm. 112-1.

El catálogo de programas se estructura, en su norma reguladora, en seis secciones, que coinciden con los seis ejes en los que, según el apartado cuarto del artículo 10 de la Ley de Empleo, se ordenan las políticas de activación para el empleo: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad en el empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional. Vamos a verlos de forma sintética.

1. El primer eje incluye un conjunto de medidas destinadas a la consolidación de un sistema de orientación cualificado que lleve a cabo un seguimiento personalizado y profesional que acompañe el desarrollo de las carreras profesionales de las personas y de los proyectos empresariales, con el fin de que se promueva un empleo estable y de calidad. Agrupa, entre otras, actuaciones de información, orientación profesional motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación de perfil profesional y de competencias, diseño y gestión de la trayectoria individual de aprendizaje, búsqueda de empleo, intermediación laboral. Comprende tres programas comunes de naturaleza diversa: el de orientación para el empleo y asistencia para el autoempleo (a), el de prospección empresarial e intermediación laboral (b) y el de proyectos integrales (c).
2. El siguiente eje de actuación es el de formación, que acoge las actuaciones de formación profesional en el trabajo, dirigidas al aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional y de formación en alternancia con la actividad laboral, que permitan al beneficiario adquirir competencias o ampliar su experiencia profesional, para mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral. Aúna dos tipos de programas públicos mixtos de empleo y formación: por un lado, los experienciales de empleo y formación (d) y, por otro, los denominados de forma genérica, “otros” programas públicos de empleo-formación(e). Ambos están dirigidos a la cualificación de participantes mediante acciones formativas y actividades prácticas que respondan a las necesidades del mercado, “*preferentemente en ocupaciones relacionadas con la recuperación o promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural, la rehabilitación de entornos urbanos o naturales, la eficiencia energética y las energías renovables, así como cualquier otra actividad de utilidad pública o de interés general y social que permita compatibilizar el aprendizaje formal y la práctica profesional en el puesto de trabajo*”¹¹.
3. El tercer grupo de actuaciones se sitúa en el eje de las oportunidades de empleo, que integra tres programas destinados a colectivos especialmente vulnerables que

11. En el desarrollo de estos programas formativos debe procurarse que los participantes puedan conciliar su seguimiento con el cuidado de hijos menores de 12 años o de familiares dependientes hasta el segundo grado (artículo 29 del RD 818/2021).

necesitan apoyos especiales¹²: dos de ellos dirigidos a personas con discapacidad (f) y uno a personas en situación de exclusión social (g); y otros dos programas que tienen por misión, en general, la inserción de demandantes de empleo a través de medidas que faciliten sus condiciones de acceso al mercado de trabajo mediante la realización de obras o servicios de interés general (h), en un caso, y por la vía de la movilidad geográfica (i), en otro. Ciertamente estos cinco de programas constituyen un conjunto heterogéneo (basado criterios subjetivos, experienciales y geográficos) que responden al propósito de incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo.

4. La igualdad en el empleo conforma el cuarto eje, en el que se ubican los programas de igualdad entre hombres y mujeres (j), de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género (k) y el que tiende a evitar la discriminación por razón de edad (l).
5. El quinto eje es el destinado al apoyo del emprendimiento; en él se insertan tres programas, de los cuales dos están destinados a facilitar y consolidar el empleo mediante proyectos emprendedores: el del fomento del empleo autónomo (m), y el del apoyo a la creación y al empleo en cooperativas y sociedades laborales (n); y un tercer programa, de carácter más general, persigue como objetivo el apoyo al empleo en determinados ámbitos territoriales (o).
6. El sexto y último eje es el denominado “mejora del marco institucional”, que recoge las acciones, medidas y actuaciones que van dirigidas a la mejora de la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del Sistema Nacional de Empleo y el impulso a su modernización. Este eje incluye un único programa de orientación, emprendimiento e innovación para el empleo de carácter transversal (p) (art. 88 RD 818/2021).

Los programas comunes que se encuadran en los ejes expuestos pueden complementarse con otros propios, desarrollados por las comunidades autónomas adaptados a la realidad de las personas desempleadas y del tejido productivo de su ámbito territorial. Los servicios públicos de empleo, autonómicos o estatal, podrán ejercer sus respectivas competencias en políticas activas de empleo, bien a través de programas comunes o bien mediante la elaboración de programas propios, pudiendo financiarse

12. En virtud de lo dispuesto en el artículo 5 g) del RD 818/2021, la acreditación de la pertenencia a uno de los colectivos especialmente vulnerables se habrá de realizar en los términos que determinen los Servicios Públicos de Empleo competentes.

ambos con fondos europeos, estatales o propios de las comunidades autónomas (art. 13 RD 818/2021¹³).

III. La promoción de las cooperativas y las sociedades laborales: un programa de empleo específico y otras medidas de estímulo

Las cooperativas y las sociedades laborales como entidades de economía social (art. 5 de la Ley 5/2011) se diferencian del resto de empresas mercantiles principalmente por el hecho de que su propiedad se encuentra en manos del factor trabajo y no del capital. Estas sociedades surgen y se mantienen a partir de la iniciativa de un grupo de personas que deciden asociarse poniendo en común su fuerza de trabajo con determinados fines empresariales.

Como ya se ha mencionado, las cooperativas y las sociedades laborales han demostrado una gran capacidad de resiliencia en los periodos de crisis económica, al contribuir con eficacia al mantenimiento y creación de un empleo digno y a la generación de riqueza en los territorios donde están radicadas. Estas fórmulas de economía social facilitan a las personas trabajadoras el emprendimiento colectivo al procurar su acceso a la propiedad de la empresa mediante un modelo de gestión societaria basado en la participación en los órganos de dirección y en las decisiones empresariales.

Uno de los programas contenidos en el RD 818/2021, que se ubica en el eje denominado “emprendimiento”, trata específicamente del fomento del empleo en sociedades cooperativas y sociedades laborales. Esta iniciativa comprende, por un lado, ayudas a sociedades de la economía social destinadas tanto a la incorporación de personas trabajadoras en desempleo -con especial atención a aquellas con dificultades de acceso al trabajo- como a personas ocupadas en situación precaria y, por otro lado, acciones de fortalecimiento de dichas entidades como nichos de generación de autoempleo¹⁴.

13. Los Planes Anuales de Política de Empleo deberán contener la previsión de los programas de empleo que se propongan llevar a cabo tanto las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias de ejecución en el ámbito de las políticas de activación para el empleo, como el Servicio Público de Empleo Estatal en su espacio competencial.

14. Sería el supuesto de trabajadores en empresas de inserción, e incluso de “trabajadores pobres” o “pobres con trabajo” -ya mencionados en el Consejo Europeo de Niza en el año 2000, que en España superan la media de la Unión Europea; en dicho Consejo se puso de manifiesto que este empleo precario no constituye un medio para garantizar unas condiciones de vida-. También, siguiendo el Plan REINCORPORA-T, los

Tres son las medidas que, en esa dirección, se han dispuesto para la consolidación de las entidades cooperativas y sociedades laborales como instrumentos de desarrollo empresarial y social (art. 82 RD 818/2021).

En primer lugar, se establecen vías para fomentar la integración estable de nuevos socios en dichas entidades. A tal fin apoya el acceso, mediante un vínculo de carácter indefinido, como personas socias trabajadoras, en cooperativas, o socias de trabajo en sociedades laborales en tres supuestos: uno, personas trabajadoras desempleadas; dos, personas trabajadoras con contrato de trabajo de carácter temporal o indefinido, que prestando servicios en la entidad no hayan adquirido la condición de socios trabajadores; y, tres, personas vinculadas con contratos societarios de duración determinada¹⁵ en la misma cooperativa o sociedad laboral en la que pretendan integrarse como socios.

La cuantía de referencia de las subvenciones previstas para hacer frente a los costes de la inserción indefinida de socios trabajadores o socios de trabajo es de 7.000 euros -cantidad que se amplía en 500 euros más, si es una mujer la que se une en la entidad-. Dicha cuantía puede ser graduada en función de las dificultades que para el acceso al empleo presente la persona que se incorpora como socia trabajadora o socia de trabajo a una cooperativa o sociedad laboral. El reconocimiento de esas dificultades de acceso se encuentra condicionado a la inclusión de los aspirantes en los colectivos que determinen los servicios públicos de empleo, que integrarían, entre otros a personas con discapacidad, personas en desempleo de larga duración, personas desempleadas mayores de 45 años, las personas jóvenes desempleadas menores de 30 años, las personas receptoras del ingreso mínimo vital o renta mínima de inserción -o figura análoga regulada por las comunidades autónomas- y las personas en situación o riesgo de exclusión social no previstas anteriormente.

El Servicio Público de Empleo competente puede también contemplar en sus normas o en las correspondientes bases reguladoras una subvención, en favor de las sociedades de la economía social, dirigida a facilitar la incorporación, con carácter indefinido, como socio trabajador o socio de trabajo de una persona trabajadora con

trabajadores agrarios y los trabajadores domésticos; en atención a dicho Plan, asimismo los cuidadores no profesionales, y personas en procesos de regulación de empleo. AGUILAR GONZÁLEZ, M.C.: “Desempleo de larga duración, colectivos vulnerables y la reformulación de las políticas activas de empleo”, *Lan Harremanak*, nº 46, 2021, p. 122

15. Artículo 13.6 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, “*si lo prevén los Estatutos y se acuerda en el momento de la admisión, podrán establecerse vínculos sociales de duración determinada, siempre que el conjunto de estos socios no sea superior a la quinta parte de los socios de carácter indefinido de la clase de que se trate*”. Sorprende la referencia en el artículo 82 a) del RD 818/2021 a las sociedades laborales puesto que estas solo pueden tener socios trabajadores por tiempo indefinido.

contrato temporal o indefinido en la misma cooperativa o sociedad laboral en la que se incorpore como socia, con una cuantía de referencia de 5.500 euros.

Como segunda medida de apoyo se promueve el desarrollo de proyectos de creación de cooperativas y sociedades laborales, pero también de modernización de su estructura a través de una mejora de la competitividad de cara a su futura consolidación. Este mecanismo de promoción incluye *“la constitución y desarrollo de entidades que tengan su origen en un proyecto empresarial previo que sea objeto de transformación, relevo o sucesión por parte de las personas ocupadas o personas desempleadas, de forma asociada”*.

Entre los incentivos destinados a subvencionar la puesta en marcha de los proyectos que contribuyan al propósito descrito, se han establecido ciertos soportes económicos dirigidos a afrontar las inversiones. Por una parte, la ayuda financiera sobre préstamo destinado a financiar dichas inversiones -equivalente a una reducción de hasta 4 puntos del interés fijado por la entidad de crédito que conceda el préstamo, con una cuantía máxima de referencia de 18.000 euros- y, por otra parte, una ayuda directa dirigida a inversiones para la creación y puesta en marcha de la cooperativa o sociedad laboral -con un límite del 50% del coste de adquisición y hasta una cuantía de referencia de 18.000 euros-.

Junto a las que se acaban de mencionar, el programa prevé la concesión de otras subvenciones vinculadas a las iniciativas de creación y consolidación de cooperativas y sociedades laborales, que compensen la prestación de asistencia técnica, destinada a la financiación parcial de la contratación de los servicios externos necesarios para la mejora del desarrollo de la actividad empresarial, así como para la realización de estudios de viabilidad, organización, comercialización, diagnóstico... La cuantía de referencia de esta ayuda puede llegar al 75% del coste de los servicios prestados, con un máximo de 18.000 euros.

Una tercera medida de refuerzo, que va más allá de las acciones impulsoras de la creación y consolidación de cooperativas y sociedades laborales, proporciona subvenciones a aquellas entidades y a otras que carezcan de ánimo de lucro la realización de actividades de formación, difusión y fomento de la economía social ligadas directamente al fomento del empleo. El importe de estas ayudas alcanza hasta el 100% del coste de la actividad con una cuantía máxima de referencia por actividad de 90.000 euros.

Las actividades de formación que pueden recibir apoyo económico pueden estar destinadas a iniciar, perfeccionar y cualificar en el conocimiento del cooperativismo y de la economía social a personas socias o trabajadoras de dichas entidades, así como a personas que puedan estar interesadas en la creación o funcionamiento de las empresas de economía social.

Entre las actividades de difusión que merecen promoción se encuentran aquellas que tienen por objeto dar a conocer, a la población en general o a colectivos específicos, la organización y funcionamiento de las cooperativas y sociedades laborales y otras formas de la economía social, mediante campañas de divulgación en medios de comunicación social, edición de publicaciones u cualquier otra actividad que contribuya a esta finalidad.

Como actividades de fomento de la economía social incentivadas se señala la realización de congresos, simposios, jornadas, seminarios y otras actividades cuyo objeto sea el estudio de aspectos relacionados con la economía social que tengan incidencia en su capacidad de generación de empleo.

Entre los beneficiarios de los incentivos previstos para estas acciones se encuentran las entidades asociativas de cooperativas, de sociedades laborales, otros entes representativos de la economía social que integren a dichas entidades, las asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro, las universidades y, en el caso de las actividades formativas, las entidades de formación inscritas en el Registro de Entidades de Formación habilitado por la Administración Pública competente.

Al margen de los anteriores refuerzos, dirigidos específicamente a las cooperativas y sociedades laborales, a ellas se refiere también de forma incidental alguno de los programas comunes que integran el catálogo: el programa de proyectos integrales de empleo, el programa de inserción de personas con discapacidad en el mercado ordinario, el programa de inclusión laboral de personas en riesgo o situación de exclusión social y el programa de apoyo a la movilidad geográfica. La medida que utilizan todos ellos a tal efecto es el incremento de la subvención prevista por contratación indefinida cuando la misma se realice por una cooperativa o sociedad laboral –también por persona autónoma– que contrate a su primer empleado o empleada (art. 27.3, 48.1 b), 64 b) y 67.1 del RD 818/2021). Por su parte, el programa de inserción de personas con discapacidad en el mercado ordinario dispone otra consideración en relación con las cooperativas y las sociedades laborales. La incorporación de personas con discapacidad como socios y socias, generan para las cooperativas (de trabajo asociado) y las sociedades laborales los mismos beneficios dispuestos para las contrataciones indefinidas en empresas del mercado ordinario (art. 47.3 RD 818/2021).

IV. El apoyo a los centros especiales de empleo como vía de integración de personas con discapacidad

Dos programas emplazados en el tercer eje, de oportunidades de empleo, están destinados a personas con discapacidad, como grupo con graves problemas de in-

tegración laboral. Uno se dirige a la incorporación de este colectivo en el mercado ordinario y, el otro, en el mercado protegido. Este último constituye el escenario en el que intervienen los centros especiales de empleo. Interesa aquí descubrir el papel se ha asignado a esos centros en dicho programa de inserción laboral.

Cabe recordar que los centros especiales de empleo¹⁶ son empresas de economía social (art. 5 de la Ley 5/2011) que compatibilizan la viabilidad económica y su participación en el mercado con su compromiso social con las personas que sufren discapacidad, que tienen por ello menores oportunidades de acceso al mercado de trabajo¹⁷. Actualmente se presentan, en nuestro país, como el principal generador de puestos de trabajo para personas con discapacidad al proporcionarles oportunidades de acceso a un gran número de empleos directos y facilitarles el tránsito hacia el empleo ordinario.

Las personas con discapacidad son, como indica el artículo 2.d) de la Ley de Empleo, uno de los colectivos con mayores dificultades de inserción laboral. Para atender sus especiales necesidades en el acceso al mundo profesional se han diseñado actuaciones específicas de integración en las que se refuerzan las acciones de orientación, se han dispuesto medidas de fomento del empleo indefinido, se han mantenido las ayudas para la adaptación de puestos de trabajo y se ha establecido una relación de colaboración y complementariedad con los centros especiales de empleo –en la misma línea que la prevista para las cooperativas de trabajo asociado y las sociedades laborales–.

Las medidas contenidas en este programa referido a las personas con discapacidad en el mercado de trabajo protegido consisten básicamente en la concesión de subvenciones públicas dirigidas a fomentar la creación y mantenimiento de puestos de trabajo en los centros especiales de empleo que hubieran sido calificados como tal en los términos legalmente establecidos¹⁸ (arts. 51 a 57 del RD 818/2021).

16. El RD Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inserción social, establece en su artículo 43.2 que la plantilla de estos centros especiales de empleo ha de estar constituida por el mayor número de personas con discapacidad que permita la naturaleza del proceso productivo y, en todo caso, por el setenta por ciento de la plantilla.

17. Según el artículo 5 b) del RD 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo, “*atendiendo a la aplicación de los posibles beneficios, los Centros podrán carecer o no de ánimo de lucro, según que aquellos repercutan en su totalidad en la propia institución o se aproveche parte de ellos en otra finalidad distinta que haya de cubrir la Entidad titular del mismo*”.

18. Según lo dispuesto en el artículo 7 del RD 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo.

El programa mantiene un diseño casi idéntico al que, hasta el momento de la adopción del RD 818/2021, se ocupaba de impulsar el empleo de personas con discapacidad en el entorno protegido¹⁹. No obstante, algún ajuste se ha considerado conveniente incorporar, como la limitación de su regulación a los aspectos esenciales o la actualización de las cuantías de referencia de las subvenciones -mejorándolas con carácter general-, así como la reformulación de los porcentajes mínimos de financiación del coste salarial en los centros especiales de empleo para favorecer la contratación de personas con discapacidad, especialmente de aquellas con mayores dificultades de inserción laboral²⁰.

Los centros especiales de empleo pueden beneficiarse de las ayudas económicas de referencia cuando tengan personalidad jurídica propia y se encuentren inscritos en el correspondiente Registro. Pueden también obtener subvenciones las entidades titulares de dichos centros especiales de empleo, cuando el número de personas trabajadoras con discapacidad en el centro sea igual o superior al 70 por ciento del total de la plantilla, conforme a lo dispuesto por el artículo 43.2 del RDL 1/2013, de 29 de noviembre, de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Las subvenciones contempladas en el programa se conceden para cubrir varias partidas. Primero, la inversión fija generadora de empleo indefinido en los centros especiales de empleo bien por las nuevas contrataciones indefinidas, bien por la transformación de contratos de duración determinada en indefinidos. El importe de la ayuda puede ser graduado por los servicios públicos de empleo en función de varios parámetros; como, por ejemplo, la ratio de trabajadores con discapacidad en el centro especial de empleo solicitante con respecto al total de su plantilla, los grados o tipos de discapacidad o su pertenencia a determinados colectivos (mujeres, mayores de 45 años o cualquier otro que se determine por el servicio de empleo). En caso de que las contrataciones indefinidas se realicen a tiempo parcial, las cuantías se reducirán proporcionalmente a la correspondiente jornada.

Entre las novedades que se introducen para la percepción de estas ayudas destacan las siguientes. De una parte, cada contratación indefinida incentivada debe suponer un incremento neto de la plantilla fija de las personas trabajadoras con discapacidad de la entidad beneficiaria en los términos establecidos en las normas o bases regula-

19. Regulados, fundamentalmente, en la Orden de 16 de octubre de 1998, por la que se establecían las bases reguladoras para la concesión de ayudas y subvenciones destinadas al fomento de la integración laboral de las personas con discapacidad en centros especiales de empleo y trabajo autónomo -que es derogada expresamente por el RD 818/2021-.

20. En el diseño del programa han dejado de contemplarse otras ayudas existentes con anterioridad como las subvenciones para la asistencia técnica o las destinadas a equilibrar y sanear financieramente a los centros especiales de empleo.

doras de la subvención. De otra parte, las normas o bases reguladoras de las subvenciones deben fijar los términos en los que las contrataciones indefinidas incentivadas han de suponer un incremento neto de la plantilla fija de las personas trabajadoras con discapacidad, así como contemplar la obligación de mantenimiento del empleo estable alcanzado -sin que la duración de dicha obligación pueda ser inferior a 12 meses- y la posibilidad de sustitución por otra persona con discapacidad mediante la realización de un contrato de idénticas características.

Segundo, son también subvencionables los costes salariales de las personas con discapacidad que presten servicios en los centros especiales de empleo -al margen de las bonificaciones a la aportación empresarial a la Seguridad Social a las que se tenga derecho-. A diferencia de la regulación anterior -en la que se marcaba un importe fijo- se establecen distintas cuantías mínimas de ayudas sobre porcentajes del salario mínimo interprofesional en función de la modalidad y grado de discapacidad reconocido (condiciones que repercuten en las dificultades de acceso al mercado de trabajo) y de si el contrato que se suscribe es temporal o indefinido -y, en este último caso, los porcentajes se amplían por la contratación de mujeres o mayores de 45 años-.

Tercero, está prevista la concesión de subvenciones que permitan hacer frente a los gastos ocasionados como consecuencia de la adaptación de puestos de trabajo, entre las que se incluyen, de un lado, las medidas de accesibilidad universal física, sensorial, cognitiva y de comunicación y aquellas otras medidas que se consideren adecuadas en función de las necesidades de cada situación concreta -con la salvedad de que las mismas supongan una carga excesiva para la entidad-; de otro lado, la dotación de equipos de protección personal para evitar riesgos laborales a las personas trabajadoras con discapacidad contratadas; y, por último, la eliminación de barreras u obstáculos que impidan o dificulten su trabajo. Se establece un límite máximo a percibir por persona que en ningún caso puede rebasar el coste real que se justifique por la correspondiente adaptación, dotación o eliminación.

Cuarto, junto a las anteriores se ofrecen también unas ayudas -que ya venían aplicándose- por la prestación, mediante unidades de apoyo a la actividad profesional²¹, de servicios de ajuste personal y social que son requeridos por las personas con discapacidad con parálisis cerebral, con enfermedad mental o discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido del 33 por ciento o superior, o personas

21. Las unidades de apoyo a la actividad profesional son los equipos multiprofesionales que ayudan a superar las barreras, obstáculos o dificultades que tienen los trabajadores con discapacidad en los centros especiales en el proceso de incorporación a un puesto de trabajo, así como la permanencia y progresión en el mismo, tal y como dispone el artículo 1.2 del RD 469/2006, de 21 de abril, que regula las unidades de apoyo de la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social en los centros especiales de empleo.

con discapacidad física o sensorial con un grado de minusvalía del 65 por ciento o superior²².

La subvención, en estos casos, está destinada a financiar los costes laborales y de Seguridad Social que se derivan de la contratación indefinida o temporal de las personas trabajadoras en estas unidades de apoyo. La cuantía de la subvención para hacer frente a los mencionados servicios varía en función de la duración de los contratos, como señala el artículo 4.2 del Real Decreto 469/2006, de 21 de abril, por el que se regulan las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los centros especiales de empleo.

V. La promoción de las empresas de inserción y de otras entidades que desarrollan itinerarios de inserción

El tercer eje, de oportunidades de empleo, se traduce en otro de los programas del RD 818/2021, dedicado a la intervención de las empresas de inserción. Se trata de una iniciativa, de nueva configuración, referida a la inclusión laboral de personas en riesgo o situación de exclusión social, que contempla la realización de itinerarios personalizados en colaboración, entre otras, con empresas de inserción o sus entidades promotoras.

El empleo es, como se sabe, una de las mejores herramientas para luchar contra la exclusión social de los colectivos más vulnerables, puesto que les proporciona autonomía, independencia, integración y relaciones sociales. Por ese motivo, las empresas de inserción²³, como entidades de la economía social que promueven la integración de las personas en situación de exclusión social, han demostrado ser instrumentos valiosos con los que convenía contar en la elaboración del nuevo diseño de las políticas de empleo. El objetivo de este tipo de empresas, de cara a la atención de esas personas que por su situación personal, social o familiar tienen dificultades para conseguir o conservar un empleo, es facilitar puestos de trabajo que les proporcionen unos hábi-

22. Las unidades de apoyo pueden también prestar servicios al resto de los trabajadores con discapacidad del centro especial de empleo cuando la dedicación a estos no menoscabe la atención de aquellos que justifican la constitución de la unidad.

23. Sobre empresas de inserción, *vid.*, AGUILERA IZQUIERDO, R.: *El régimen jurídico de las empresas de inserción*, Thomson Reuters-Civitas, Pamplona, 2009; CÁMARA BOTÍA, A.: "Las empresas de inserción: aspectos laborales", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 135, 2007, pp. 603 a 622.

tos laborales, sociales y personales que les permitan, a largo plazo, incorporarse con normalidad en el mercado de trabajo²⁴.

Entre el colectivo de personas en riesgo o situación de exclusión social se encuentran algunas de las señaladas “en el artículo 2.1 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, los señalados en el artículo 59 y cualquier otro colectivo que, por sus características y situación socio económica, sean considerados por la administración pública competente “en situación de riesgo o exclusión social” (art. 5 d) RD 818/2021); entre otras, las personas que pertenecen a colectivos como los perceptores de rentas mínimas, jóvenes procedentes de instituciones de protección de menores, personas con problemas de drogodependencia en rehabilitación o internos de centros penitenciarios. Se extiende la posibilidad de beneficiarse del programa a otros colectivos con dificultades de acceso al mercado de trabajo como personas con discapacidad, víctimas de violencia de género y de trata de seres humanos y personas transexuales que lo acrediten convenientemente.

Del programa mencionado pueden beneficiarse tanto quienes se encuentren en situación de desempleo como aquellas personas ocupadas en empresas de inserción, siempre que acrediten especiales dificultades para su inclusión en el mercado de trabajo ordinario aunque perciban alguna clase de renta (como el ingreso mínimo vital o las rentas mínimas de similar naturaleza).

El desarrollo del programa de inserción de personas en situación o riesgo de exclusión social puede adoptar distintas modalidades (arts. 58 a 64 RD 818/2021). La primera consiste en el estímulo a la elaboración por parte de entidades promotoras de empresas de inserción²⁵ -u otras sin ánimo de lucro con experiencia en programas de integración laboral- de un itinerario personalizado que ha de aportar al destinatario orientación, prospección y formación. La subvención que corresponde a esta actuación se establece por cuantía fija por participante en el itinerario y con una duración “tipo” de seis meses -una mayor o menor duración modularía la cuantía de la subvención-.

24. MONTIEL VARGAS, A.: “Las empresas de inserción. Un análisis de su régimen legal y del sector en la era postcovid”, *Nuevas dinámicas mundiales en la era post-Covid; desafíos para la economía pública, social y cooperativa*, 33º Congreso Internacional del CIRIEC, Generalidad Valenciana, 2022, pp. 4 y 19.

25. Tienen la consideración de entidades promotoras las entidades sin ánimo de lucro, incluidas las de derecho público, las asociaciones sin fines lucrativos y las fundaciones, que tienen por objeto social la inserción social de personas especialmente desfavorecidas, que promuevan la constitución de empresas de inserción, en las que participarán con al menos un 51 por ciento del capital social para las sociedades mercantiles; o, en el caso de sociedades cooperativas y sociedades laborales, dicha participación debe situarse en los límites máximos recogidos en las diferentes legislaciones que les sea de aplicación a los socios colaboradores o asociados, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 44/2007, de Empresas de Inserción.

La segunda modalidad a través de la que se desarrolla este programa es la de fomento de la creación o mantenimiento de puestos de trabajo en empresas de inserción. La subvención se concede por puesto de inserción creado o mantenido para un período de doce meses y está destinada a sufragar parte del salario de la persona trabajadora y la cuota empresarial a la Seguridad Social por todos los conceptos. Se fija, en estos casos, una cantidad de referencia que puede incrementarse proporcionalmente para períodos superiores a doce meses, o disminuir si el período subvencionable fuera inferior, dentro del rango temporal que determine cada Servicio Público de Empleo.

Es posible compatibilizar esta subvención con la ayuda a la inversión fija vinculada a la creación de nuevos puestos de trabajo en empresas de inserción, prevista para financiar -parcialmente, con un máximo del 90 por ciento- inversiones en activo fijo que conlleven la creación o ampliación de puestos de trabajo de inserción de personas en situación o riesgo de exclusión social.

Como tercera modalidad de inserción de personas en situación de exclusión social, se contempla un conjunto de ayudas por asistencia técnica a empresas de inserción por la contratación o mantenimiento de personal directivo y técnico. Por un lado, un incentivo por la contratación, a jornada completa y durante un período subvencionable de doce meses (que puede ampliarse o reducirse en función de la duración de la contratación), de la persona que ostente la gerencia de empresas de inserción que cuenten con cinco o más puestos de trabajo de personas en proceso de inserción. Si la contratación se realizara a tiempo parcial, la cuantía del incentivo se reduciría proporcionalmente.

Por otro lado, con objeto de financiar los costes salariales y la cuota empresarial a la Seguridad Social del personal técnico, contratado o mantenido por empresas de inserción se concede una ayuda por contrato y año (que también puede ampliarse o reducirse según su duración). La misión que se asigna a este personal es, por una parte, la de tutelar la actividad productiva y proporcionar el adiestramiento laboral en la ocupación en la que desempeñan su actividad las personas en proceso de inserción, y por otra, elaborar y desarrollar itinerarios que incluyan la prestación de servicios de orientación y preparación para la inserción laboral en el mercado ordinario de trabajo de las personas en proceso de inserción. El límite máximo de personas en procesos de inserción a atender por cada técnico o técnica se fija en doce -salvo que el servicio de empleo determine un número mayor-.

La cuarta modalidad consiste en el otorgamiento de un incentivo a las empresas de inserción²⁶ por la contratación de participantes en itinerarios de inserción en el

26. Pueden, también, beneficiarse de este incentivo, las entidades promotoras de empresas de inserción y las asociaciones y entidades sin ánimo de lucro que lleven a cabo programas de integración laboral de colectivos vulnerables.

mercado ordinario de trabajo o por su incorporación como persona socia trabajadora en una cooperativa de trabajo asociado. Están previstas algunas modulaciones en la cuantía del incentivo a percibir en estos supuestos, como su incremento cuando la persona contratada sea mujer o su reducción proporcional cuando el contrato sea inferior a doce meses o a tiempo parcial.

VI. El papel de entidades sin ánimo de lucro en la gestión de los programas de activación para el empleo

En su condición de integrantes de la economía social (art. 5 de la Ley 5/2011), se entiende por entidades sin ánimo de lucro²⁷ aquellas que, en virtud de sus reglas constitutivas, no distribuyen sus beneficios a las personas que las controlan, sino que los destinan bien a la realización de sus objetivos (o a la reinversión), bien a la ayuda a personas que no ejerzan ningún control sobre la organización. Así, no excluyen la obtención de ganancias o ventajas patrimoniales pero estas, si las hay, no deben repartirse entre los socios o miembros sino que se han de destinarse a un fin común, social, de suerte que los beneficios derivados de la actividad económica se reinviertan para la consecución del propio objeto social -que puede ser, por ejemplo, la creación de oportunidades de empleo de algún colectivo vulnerable-.

Un simple vistazo a la ordenación de los programas comunes de activación para el empleo permite apreciar el gran protagonismo que se ha atribuido a las entidades que dejan el ánimo de lucro en un segundo plano. Dicha atribución puede reconocerse en una doble manifestación: de un lado, asumen un papel preponderante como entidades promotoras de las acciones de activación para el empleo; y, de otro lado, se identifican como receptoras de apoyos particulares, más intensos que los recibidos por empresas ordinarias, en los casos de integración de empleados -generalmente en las primeras contrataciones-.

27. *Vid.*, CHAVES ÁVILA, R. & MONZÓN CAMPOS, J.L.: “Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas”, *CIRIEC-Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 37, 2001, pp. 7 a 33; LUCAS DURÁN, M.: “Las entidades sin ánimo de lucro en los principales ordenamientos de la Unión Europea”, *Fiscalidad de las entidades de economía social: cooperativas, mutuas, sociedades laborales, fundaciones, asociaciones de utilidad pública, centros especiales de empleo, empresas de inserción social* (Dir. CALVO ORTEGA, R.), Civitas, 2005, pp. 475 a 504. Acerca del ánimo de lucro en las cooperativas, *vid.*, AGUILAR RUBIO, M. & VARGAS VASSEROT, C.: “Las cooperativas sin ánimo de lucro en la prestación de servicios públicos. Análisis de su fiscalidad”, *Sociedad y Utopía: Revista de Ciencias Sociales*, nº 40, 2012, pp. 404 a 435; RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, A.: “Algunas consideraciones sobre el ánimo de lucro en las cooperativas de iniciativa social”, *CIRIEC-Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 26, 2015, pp. 1 a 46.

Al margen de los apoyos específicos que se han expuesto hasta el momento, otros programas de activación para el empleo cuentan con la posibilidad de que las entidades que no persiguen fines lucrativos participen en su desenvolvimiento. En adelante, se apuntan las acciones que, en el marco de cada uno de los programas, pueden desarrollar dichos entes con el fin de impulsar el empleo y que se encuentran respaldadas por soportes económicos en forma de subvenciones.

1º. El programa de orientación para el empleo y asistencia para el autoempleo (arts. 17 a 20 RD 818/2021) se encuentra en el primer eje, el de orientación. Su ejecución se desarrolla mediante la elaboración de itinerarios de inserción ocupacional personalizados (acciones, individuales o colectivas, de información, orientación, acompañamiento, tutorización...) y están dirigidos a mejorar las posibilidades de ocupación de los demandantes de empleo y servicios²⁸ inscritos en los servicios públicos de empleo. Su objeto es proporcionar a los y las demandantes de empleo una mejor posición para encontrar un trabajo, para impulsar nuevos proyectos productivos o activar iniciativas empresariales o de autoempleo. Las ayudas que se han previsto para la puesta en marcha del programa son subvenciones para financiar los costes salariales y de Seguridad Social derivados de la contratación de personal y para la ejecución de las acciones necesarias para su desarrollo.

Junto a las entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro pueden beneficiarse de las subvenciones las entidades locales.

2º. En el mismo eje de orientación, el segundo programa contemplado es el de prospección empresarial e intermediación laboral (arts. 21a 23 RD 818/2021). Va más allá de la mera orientación puesto que alcanza actividades de mejora y potenciación de los procesos de búsqueda e identificación de las necesidades del tejido empresarial, asesoramiento sobre contratos y medidas de apoyo a la inserción en empresas captación de ofertas e intermediación laboral en el conjunto del Sistema Nacional de Empleo.

28. *“Demandantes de empleo: Son las personas que solicitan un trabajo a través del SPE, y suponen el 99 % de las personas que se registran en los SPE. Ser demandante de empleo conlleva también ser demandante de servicios. Demandantes de servicios previos al empleo: Son personas que antes de entrar en el mercado laboral precisan recibir uno o más servicios que les permitan adquirir habilidades o conocimientos de los que carecen”*, Anexo V.1 de la Resolución de 26 de abril de 2022, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de abril de 2022, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2022, según lo establecido en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre.

La gestión de este tipo de programa puede hacerse de forma directa, por los servicios públicos de empleo competentes, o bien de forma indirecta, con la colaboración de agencias de colocación²⁹, que bien pueden ser entidades no lucrativas reconocidas como entidades de colocación por los Servicios Públicos de Empleo³⁰, o también con entidades colaboradoras especializadas en caso de programas dirigidos a colectivos con especiales dificultades de inserción laboral. Las acciones que se subvencionan son la colocación de los demandantes de empleo y servicios y, en su caso, las formativas.

3º. El tercer programa en el marco de la orientación laboral, el de proyectos integrales de empleo, excede, como el anterior, del propio objetivo enunciado en el eje –la orientación– (arts. 24 a 28 RD 818/2021). En él, las entidades sin ánimo de lucro pueden asumir el desarrollo de diversas acciones de inserción laboral (a través del diseño de itinerarios personalizados) como la orientación, pero también la formación profesional, la asistencia y el asesoramiento, la prospección y la intermediación, la práctica laboral, la movilidad geográfica para la búsqueda de empleo... Dichas acciones están dirigidas preferentemente a personas desempleadas perceptoras de prestaciones, en especial a aquellas que pertenecen a los colectivos considerados prioritarios.

Las ayudas previstas en estos proyectos consisten, fundamentalmente, en la concesión de incentivos por programa de inserción puesto en marcha, en subvenciones para la cobertura de los costes salariales del personal necesario para la ejecución de las acciones y de otros gastos derivados del desarrollo de las correspondientes acciones, en el abono cuantías por inserción laboral -duración de los contratos igual o superior a seis meses- y, en especial, de cantidades a tanto alzado por cada contratación indefinida³¹ de perceptores de prestaciones de desempleo u otras rentas de inserción -que se incrementan si la persona contratada pertenece a un colectivo declarado como vulnerable por el Servicio Público de Empleo-.

29. El programa de prospección e intermediación no menciona entre sus receptores de forma específica a las entidades sin ánimo de lucro sin embargo estas pueden constituirse como agencias de colocación, en virtud de lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley de Empleo (entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que realicen actividades de intermediación laboral y hayan presentado la correspondiente declaración responsable ante el Servicio Público de Empleo).

30. Por cumplir los requisitos establecidos en el RD 1796/2010, de 20 de diciembre, por el que se regulan las Agencias de Colocación.

31. En virtud de lo dispuesto en el artículo 11.2 del RD 818/2021, cada contratación indefinida incentivada (al igual que en otros programas como los de inserción de personas con discapacidad en el mercado ordinario o inclusión de personas en riesgo de exclusión social) deberá suponer un incremento neto de la plantilla fija de la entidad beneficiaria.

A las ayudas de este programa pueden acogerse no solo las entidades sin ánimo de lucro sino también las empresas, los trabajadores autónomos o las entidades locales, aunque también las “entidades especializadas” del sector³². Si las entidades privadas sin ánimo de lucro quieren financiar con fondos propios proyectos integrales de empleo deben solicitar la aprobación del proyecto al Servicio Público de Empleo competente (disp. adic. 13ª RDR 818/2021).

4º. En el marco del segundo eje de formación, los programas experienciales de empleo-formación se definen como proyectos temporales dirigidos a mejorar las posibilidades de inserción de las personas desempleadas a través de la cualificación en alternancia con la práctica profesional (arts. 30 a 35 RD 818/2021). La promoción de estos programas ha de correr a cargo de entidades públicas -incluidas las entidades y corporaciones locales-, o entidades privadas sin ánimo de lucro; los requisitos técnicos y administrativos de los interesados en promover un proyecto experiencial o una Unidad de Promoción y Desarrollo corresponde al Servicio Público de Empleo competente. Con dichas entidades promotoras pueden cooperar entidades privadas patrocinadoras que faciliten el desarrollo de proyectos en actividades con posibilidades de inserción laboral.

Los proyectos experienciales han de tener, con carácter general, una duración superior a 6 meses e inferior a 12 meses³³ pero pueden existir proyectos específicos -se entiende, al estar incluida esta indicación en un artículo titulado “duración”, que la especificidad está referida al tiempo en el que pueden extenderse los programas (aunque nada concreta al respecto)- para personas emprendedoras cuyo objetivo sea el desarrollo de un plan empresarial, con la finalidad de favorecer la constitución de una cooperativa, sociedad laboral, sociedad agraria de transformación o empresa de inserción (también de autoempleo individual)³⁴. Con esta imprecisa previsión se adivina una medida que ofrece flexibilidad en la configuración temporal de los proyectos que se desarrollen en el marco de las sociedades o empresas mencionadas.

32. Se menciona en el artículo 28 b) del RD 818/2021 a las entidades especializadas a las que hace referencia el artículo 34.2, segundo párrafo, de la Ley de Empleo; según dispone este último precepto, en el supuesto de colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, los servicios públicos de empleo podrán contar con “entidades colaboradoras especializadas” para realizar el proceso de selección y casación entre oferta de trabajo y demanda de empleo.

33. En el caso de que la resolución inicial estuviera prevista para un periodo inferior a un año, es posible prorrogar el proyecto, hasta agotar esa duración máxima de un año, mediante nuevas resoluciones.

34. Una duración máxima superior -hasta 24 meses- podrán tener otros proyectos específicos para personas desempleadas mayores de 30 años (art. 31 RD 818/2021).

Durante la formación en alternancia con la práctica profesional las y los alumnos deben ser contratados por las entidades promotoras del programa en la modalidad del contrato, dispone el artículo 33.2 del RD 818/2021, “para la formación y el aprendizaje”, que ha sido sustituida por la modalidad de formación en alternancia del contrato formativo por el RDL 32/2021, de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo -que da una nueva redacción al artículo 11 del ET-.

Esa formación en alternancia ha de completarse con acciones de orientación, asesoramiento, información, formación empresarial y asistencia técnica, o bien para la búsqueda de empleo por cuenta ajena o por cuenta propia. Los costes del personal formador, de dirección y de apoyo, los costes de material y el seguro de accidentes de las y los alumnos pueden ser financiados mediante las correspondientes subvenciones, directamente o por el sistema de módulos³⁵.

Está previsto que los programas de escuelas taller y casas de oficios, así como los de talleres de empleo, existentes hasta la aprobación del RD 818/2021 se conviertan en programas experienciales de empleo y formación; pero para que eso ocurra resulta preciso adaptar su marco jurídico al ámbito de los programas cuya subvención se ha de llevar a cabo conforme a la nueva regulación estatal en materia de programas comunes. La disposición final novena de la mencionada norma establece un plazo de dos años³⁶ -a partir de la fecha de entrada en vigor del RD- para que las Administraciones Públicas competentes realicen las adaptaciones que resulten necesarias de cada uno de los programas comunes de activación para el empleo contemplados en el mismo.

5º. La segunda iniciativa en el marco de este eje de formación es la referida a “otros” programas de empleo y formación más específicos dirigidos a mejorar la ocupabilidad de los participantes (arts. 36 a 40 RD 818/2021). Para ello ofrecen la posibilidad de realizar un período de práctica profesional mediante la suscripción de un contrato de trabajo con la entidad beneficiaria del programa -u otras entidades participantes- pero, también, pueden proveer de formación profesional para el empleo en competencias transversales con incidencia en el empleo o de certificados de profesionalidad.

35. MARTÍN VALVERDE, A. & GARCÍA MURCIA, J.: *Derecho del Trabajo*, p. 487.

36. La disposición final tercera del RDL 16/2022, de 6 de septiembre, para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar, modificó la disposición final novena del RD 818/2021 extendiendo de un año a dos el plazo para que las Administraciones Públicas competentes pudieran realizar las adaptaciones necesarias de la normativa de cada uno de los programas comunes de activación para el empleo.

Con relación a la primera de estas opciones, queda abierta la modalidad contractual a utilizar (suprimido, como se sabe, el contrato temporal para obra o servicio, hay que buscar las adecuadas modalidades contractuales para ubicar estos programas) ya que solo se indica en el artículo 37.1.a) que habrá de ser “*la que resulte más acorde con la actividad laboral a realizar y, en su caso, con la finalidad del tipo de programa a ejecutar que establezca la respectiva norma de desarrollo o bases reguladoras del programa, de acuerdo con la normativa laboral vigente*”. En todo caso, deberá estarse a lo que disponga el Gobierno, según indica la disposición final quinta de la Ley Orgánica de ordenación e integración de la Formación Profesional 3/2022, que prevé un dilatado calendario de aplicación, que establecerá la implantación de los programas formativos de las ofertas de formación profesional referidas en el Título II de dicha norma.

Los beneficiarios de las subvenciones contempladas en estos programas pueden ser -siguiendo la remisión que se hace al artículo 20 del RD- entidades locales y entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro; estas pueden recibir financiación para cubrir los gastos de formación y orientación profesional y la empresa contratante puede obtener subvenciones para cubrir los costes salariales y de Seguridad Social de los participantes, en principio hasta un periodo máximo de doce meses, pero con posibilidades de prórroga (dos) de la duración inicial.

6º. Encuadrado en el tercer eje, de oportunidades de empleo, se encuentra el programa de inserción laboral a través de obras o servicios de interés general y social.

Más allá del objetivo de apoyar a un concreto colectivo con dificultades de integración laboral, como ocurre en otros supuestos, hay dentro del eje denominado “oportunidades de empleo”, otro programa que tiende a facilitar la colocación y la adquisición de competencias profesionales mediante la contratación para la realización de obras o servicios de interés general o social (arts. 41 a 46 RD 818/2021).

Puede desarrollarse este programa a partir de la colaboración de los servicios públicos de empleo con entidades públicas territoriales o con entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro. Las obras o servicios objeto del programa pueden ser realizadas directamente por las entidades promotoras o mediante adjudicación a una empresa cuya plantilla de trabajadores esté compuesta por un mínimo del 50 por ciento de desempleados.

El programa prevé la concesión de subvenciones en función de la duración de los contratos de trabajo o mediante la aplicación de módulos mensuales, con la condición de que se garantice por cada contrato subvencionado un importe mensual equivalente al salario mínimo interprofesional³⁷.

37. MARTÍN VALVERDE, A. & GARCÍA MURCIA, J.: *Derecho del Trabajo*, p. 472

Ante la dificultad de determinar qué modalidad contractual correspondería suscribir en el marco de este programa y al objeto de poder proponer una respuesta atinada a esta cuestión se ha optado por dedicar algunas reflexiones sobre este particular en el siguiente epígrafe.

7º. El tercer eje incluye un programa tendente a facilitar la inserción laboral de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo o su incorporación como socios a cooperativas de trabajo asociado o sociedades laborales (arts. 47 a 50 RD 818/2021).

El apoyo se presta mediante la concesión de subvenciones a la contratación directa por tiempo indefinido de demandantes de empleo no ocupados inscritos en el Servicio Público de Empleo por parte de empresas, personas autónomas o entidades sin ánimo de lucro del mercado ordinario, la transformación en indefinido de contratos de duración determinada suscritos con personas con discapacidad, y el tránsito desde los centros especiales de empleo al empleo en empresas del mercado.

Las cooperativas de trabajo asociado y las sociedades laborales que incorporen a trabajadores y trabajadoras con discapacidad como socios y socias, tendrán derecho a los beneficios establecidos en el programa, entendiéndose que las referencias a la contratación indefinida se extienden a la incorporación de personas socias trabajadoras (art. 47.3 RD 818/2021).

Las cuantías de las subvenciones a la contratación indefinida se incrementan cuando la contratación se realice por personas trabajadoras autónomas o por una cooperativa o sociedad laboral que contrate a su primer empleado, o bien cuando las personas trabajadoras con discapacidad procedan (sin solución de continuidad) de un enclave laboral o de centro especial de empleo. A esto se añaden otras ayudas como las destinadas a la adaptación de puestos de trabajo³⁸ y a la realización de acciones de orientación profesional y acompañamiento individualizado³⁹.

8º. Integrado en ese eje tercero se encuentra el programa de apoyo a la movilidad geográfica y al retorno de talento.

En respuesta al objetivo de la política de empleo de asegurar la libre circulación de los trabajadores y facilitar la movilidad geográfica, recogido en el artículo 2 de la Ley de Empleo, se crea este programa, que tiene una doble finalidad. Pretende, por

38. Que financiarían las medidas de accesibilidad universal física, sensorial, cognitiva y de comunicación u otras adecuadas en función de las necesidades de cada situación concreta.

39. Destinadas a hacer frente a los costes salariales y de Seguridad Social derivados de la contratación de personas preparadoras especializadas por las entidades promotoras de empleo con apoyo.

un lado, posibilitar el retorno de talento para que las personas que hubieran obtenido cualquier titulación oficial en España y que se hubieran desplazado a un país extranjero por motivos laborales puedan volver a nuestro país y, por otro lado, favorecer a quienes opten por desplazarse a una zona rural despoblada o en riesgo de despoblación para ocupar un puesto de trabajo de carácter indefinido o iniciar una actividad por cuenta propia (art. 65 a 67 RD 818/2021).

En el primer supuesto de apoyo a la movilidad geográfica vinculada al empleo, la ayuda puede adoptar la modalidad de la subvención de los gastos de desplazamiento de personas que hubieran obtenido cualquier titulación oficial en España y que se hubieran desplazado a un país extranjero por motivos laborales, en el caso de que regresen para ser contratadas con carácter indefinido (subvenciones que pueden incrementarse cuando la contratación se realice por persona trabajadora autónoma, o por una cooperativa o sociedad laboral, que contrate a su primer empleado o empleada⁴⁰) o para el inicio de una actividad emprendedora por cuenta propia. Junto a los gastos de desplazamiento también pueden incentivarse los contratos indefinidos que se realicen en España por empresas, personas trabajadoras autónomas y entidades privadas sin ánimo de lucro -así como incentivarse, por los programas del eje 5 (denominado “emprendimiento”) el inicio de una actividad emprendedora por cuenta propia, incluida la constitución de cooperativas o sociedades laborales-.

En el segundo supuesto se apoya al desplazamiento para la cobertura de un puesto de trabajo con carácter indefinido o para el inicio de una actividad emprendedora por cuenta propia en una zona rural despoblada o en riesgo de despoblación.

9º. La igualdad entre mujeres y hombres en el acceso y mantenimiento del empleo o en las condiciones laborales y en la conciliación y corresponsabilidad en la vida personal, familiar y laboral es el objeto del primer programa de este eje sobre igualdad en el empleo (arts. 68 a 72 RD 818/2021).

Entre las modalidades que pueden adoptar las medidas que tienden a ese fin cabe destacar las subvenciones a empresas, personas trabajadoras autónomas con empleados y entidades privadas sin ánimo de lucro que adopten, en el marco de sus planes de igualdad, medidas de conciliación y corresponsabilidad acordadas con la representación legal de las personas trabajadoras o, de no existir esta, con el personal afectado por las mismas. La ayuda por cada persona trabajadora será proporcional al período de disfrute de la conciliación en caso de que dicho período sea inferior al año. Se en-

40. Razonablemente no está prevista, de forma expresa, la integración de la persona como socia en una cooperativa o sociedad laboral ya constituida, porque dicha incorporación ya queda incentivada en el programa específico de emprendimiento en tales sociedades.

cuentran también subvencionadas las contrataciones destinadas a sustituir a personas trabajadoras que se hayan acogido a una excedencia o reducción de jornada para el cuidado de hijos menores, de hasta 3 años en el primer supuesto y de 12 años en el segundo, o de familiares en situación de dependencia o enfermedad grave.

Puede subvencionarse, durante el período que determine el Servicio Público de Empleo competente, parte de los costes salariales derivados del contrato para la sustitución hasta una cuantía equivalente al salario mínimo interprofesional mensual; si la jornada es a tiempo parcial o los períodos de sustitución son inferiores al mes, la cuantía se reducirá proporcionalmente.

10º. El programa de fomento territorial del empleo agrupa medidas dirigidas a la promoción del empleo a nivel territorial (arts. 85 a 87 RD 818/2021). En el marco de este programa se financian los costes salariales y de Seguridad Social vinculados a la contratación de personal técnico en gestión de desarrollo local para fomentar la inserción laboral de las personas participantes en los servicios y programas de activación para el empleo que se desarrollen en un ámbito territorial concreto; se subvenciona también el coste del funcionamiento de las Unidades de Promoción y Desarrollo que tengan por objeto colaborar en la preparación, acompañamiento y evaluación de los proyectos de activación que se desarrollen en un ámbito territorial concreto; puede asimismo recibir subvenciones la elaboración de planes territoriales de empleo y desarrollo local y estudios territoriales sobre las oportunidades de empleo.

Las propias entidades locales y sus organismos autónomos pueden presentar proyectos para la elaboración de planes territoriales de empleo y desarrollo local; otros organismos y entidades públicas y entes privados sin ánimo de lucro (asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro, cámaras de comercio, universidades públicas y fundaciones públicas) pueden solicitar apoyo para el funcionamiento de Unidades de Promoción y Desarrollo. La financiación de planes de empleo de ámbito territorial está contemplada en la propia Ley de Empleo⁴¹.

11º. Por último, el programa de inserción de personas en riesgo o situación de exclusión social, del que se ha hablado al analizar las atribuciones de las empresas de inserción en el fomento del empleo, cuenta con mecanismos de participación de las entidades no lucrativas, como la dispuesta en los artículos 60 a) y 61 del RD 818/2021 en relación con los itinerarios personalizados por asociaciones y entidades

41. En la disp. adic. 3ª, referida a Canarias y suele fijarse en las sucesivas leyes de PGE (como la Ley 22/2021 de PGE para 2022, que aporta financiación a los planes de empleo de Andalucía, Extremadura y Canarias). MARTÍN VALVERDE, A. & GARCÍA MURCIA, J.: *Derecho del Trabajo*, p. 472.

sin ánimo de lucro con experiencia en programas de integración laboral de colectivos vulnerables –también por entidades promotoras de empresas de inserción–, a fin de mejorar la empleabilidad de personas en riesgo o situación de exclusión social a través de acciones de orientación, prospección y formación, para cuya elaboración y desarrollo quedan dispuestos ciertos incentivos (por participante en itinerario con una duración tipo de seis meses y con un número máximo de participantes por itinerario de 15 personas).

Una segunda modalidad de participación subvencionada prevista para estas asociaciones y entidades sin ánimo de lucro que lleven a cabo programas de integración laboral de colectivos vulnerables y acrediten la experiencia requerida en este tipo de actuaciones por las Administraciones Públicas competentes es aquella referida a la compensación por inserción de los participantes en itinerarios en el mercado ordinario o la integración como socia o socio en cooperativas o sociedades laborales (64 a) RD 818/2021).

VII. Vías singulares de contratación laboral de las personas beneficiarias de los programas de activación para el empleo

Varios programas comunes de activación para el empleo persiguen que las personas demandantes de empleo adquieran capacitación y experiencia profesional para estar en mejores condiciones de empleabilidad de cara a su integración en el mundo del trabajo. Ese propósito trata de conseguirse, entre otras vías, a través de la contratación laboral, que, en algunos casos, se encuentra integrada como medida propia con apoyo económico⁴².

En estos supuestos, no siempre es fácil determinar el tipo de contrato que puede formalizarse; más aún cuando ha desaparecido la modalidad a través de la cual se venía articulando la contratación de personas trabajadoras en los programas de inser-

42. No se puede contar ya con iniciativas existentes hasta la aprobación del RD 818/2021 en materia de contratos vinculados a políticas activas de empleo. La norma reglamentaria ha derogado -en su pretensión por aportar una regulación conjunta frente a la dispersión anterior- normas como el RD 1445/1982, sobre trabajos temporales de colaboración social, o las OOMM de 26 de octubre de 1998 y de 19 de diciembre de 1997, reguladoras de contrataciones temporales subvencionadas para desempleados, en los denominados programas de colaboración del Servicio Público de Empleo con las Corporaciones Locales y con la Administración General del Estado, Organismos Autónomos, Comunidades Autónomas, Universidades e Instituciones sin ánimo de lucro.

ción laboral, que era el contrato por obra o servicio determinado⁴³. Ciertamente, la imposibilidad de celebrar contratos para obra o servicio determinado podría llevar a plantear la utilización, en su caso, del contrato por circunstancias de la producción -para tareas previsibles más que para las imprevisibles-, pero la ocasionalidad requerida, la limitación temporal y la naturaleza de la actividad no parecen encajar bien con la finalidad del RD 818/2021⁴⁴.

Para determinar la modalidad contractual que corresponde celebrar en el marco de los programas de activación para el empleo debe estarse a lo que señala la disposición final segunda del RDL 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, que incorpora, a su vez, una nueva disposición adicional novena a la Ley de Empleo. En el contexto de reducción de modalidades contractuales por tiempo determinado operado por el citado RDL, el legislador ha querido contemplar, en el primer apartado de la mencionada regla, una habilitación para que las Administraciones Públicas⁴⁵, y también “*en su caso*”⁴⁶ las entidades sin ánimo de lucro, puedan celebrar “*contratos para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo, cuya duración no podrá exceder los doce meses*”⁴⁷.

De acuerdo con la letra de esta disposición -muy sucinta, desde luego-, la contratación vinculada a los programas de activación para el empleo va a poder realizarse a través de un contrato de duración determinada de causa específica. Para dar cobertura a las necesidades de inserción laboral, se ha configurado un nuevo modelo que se identifica como contrato de duración determinada para la mejora de la ocupabilidad

43. *Vid.*, sobre la desaparición del contrato obra y servicio determinado *vid.*, CALVO GALLEGOS, F.J.: “La desaparición del contrato de obra o servicio determinado”, *Trabajo, Persona, Derecho y Mercado*, febrero 2022 (versión *on line*); AGUILERA IZQUIERDO, R.: “Contratos de obra o servicio determinado”, *Opiniones sobre la reforma de 2021-2022*, KRK, Oviedo, 2022, p. 217 a 253.

44. MARÍN ALONSO, I.: “La cuadratura del círculo del empleo público en las reformas de 2021: de la reordenación contractual y el establecimiento de límites al abuso en la contratación temporal a la estabilización del personal y el impulso de la negociación colectiva”, *Iuslabor*, nº 2, 2022, p. 121.

45. Debe tenerse en cuenta que la disposición habla de Administraciones Públicas, y no del conjunto del sector público.

46. Según se disponga en las bases reguladoras, convocatorias o los instrumentos jurídicos correspondientes.

47. Cuando el contrato de trabajo se formalice por una entidad sin ánimo de lucro, antes de solicitar el alta deberá acreditarse ante la Tesorería General de la Seguridad Social dicha condición de entidad sin ánimo de lucro, a través de CASIA mediante un nuevo trámite creado específicamente al efecto denominado “Identificación Entidad sin ánimo de lucro” que se encontrará disponible, a partir de la próxima semana, dentro de la materia “Afiliación, altas y bajas”, categoría “Aportar documentación acreditativa”. *Noticias RED. Remisión Electrónica de Documentos*, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Boletín 3, 2022.

y la inserción laboral; contrato que puede desarrollarse a tiempo completo o a tiempo parcial.

En esta línea, la Nota Conjunta de la Dirección General de Trabajo y el Servicio Público de Empleo Estatal para la aplicación inmediata de la reforma de la contratación laboral del RDL 32/2021 señala que “la contratación de duración determinada vinculada a los programas de activación para el empleo va a poder realizarse en el marco de un contrato de causa específica, diferente a las reguladas en el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores”. De ahí parece derivarse que el régimen jurídico de los contratos temporales estructurales dispuestos en el mencionado artículo no se aplica a estos contratos ligados a los programas de empleo; tal sería el caso, por ejemplo, de las reglas sobre encadenamiento de contratos -en supuestos de reiteración de programas⁴⁸-.

De modo que se estaría ante un contrato diferente de aquellos de duración determinada del artículo 15 del ET⁴⁹ y, desde luego, de los contratos formativos del artículo 11 del ET⁵⁰ -puesto que cuando se ha querido vincular uno de estos contratos formativos a algún programa de activación para el empleo se ha hecho directamente⁵¹-. La finalidad de este singular contrato es la mejora de la empleabilidad, el reciclaje profesional y la adquisición de nuevas competencias y habilidades a personas desempleadas mediante su contratación temporal para la realización de programas de activación para el empleo; o más sencillamente, el empleo de personas desempleadas⁵².

Pese a que poco se indica sobre el régimen jurídico de esta modalidad contractual en la disposición que contempla su celebración, cabe pensar que este contrato para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral tiene una configuración similar a la

48. Del apartado 5 del artículo 15 del ET; lo cual llevaría a plantear su adecuación a la Directiva 1990/70/CE.

49. En contra, se ha pensado que se hace un tratamiento particular “pero sin que, en este caso, suponga la creación de una nueva modalidad”, VIDA FERNÁNDEZ, R.: “La reforma laboral y sus efectos en el empleo público”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, nº 27, 2022, p. 146.

50. Hay quien opina que la modalidad contractual a utilizar para los programas de inserción laboral a través de obras o servicios de interés general o social sería una particular variante de los contratos formativos, aunque, por otro lado, nada impediría que pudieran desarrollarse mediante cualquier contrato temporal conforme a su normativa específica. MARÍN ALONSO, I., “La cuadratura del círculo del empleo público en las reformas de 2021: de la reordenación contractual y el establecimiento de límites al abuso en la contratación temporal a la estabilización del personal y el impulso de la negociación colectiva”, *Iuslabor*, nº 2, 2022, p. 118.

51. Lo ha hecho en el apartado segundo del artículo 33 del RD 818/2021, para los programas experienciales de empleo y formación.

52. Nada impediría, en realidad, que pudiera celebrarse este contrato con personas ocupadas que buscan un mejor empleo (*vid.*, por ejemplo, artículo 25 del RD 818/2021, que habla de personas desempleadas como destinatarias preferentes de programas de empleo).

del antiguo contrato para obra o servicio determinado. Así parece confirmarlo la aludida Nota Conjunta que indica que “en el apartado de duración del contrato deberá reflejarse la del plan o programa de empleo, como si ya se estuviese formalizando en el modelo que le corresponde por su objeto (405, 505), sin que ésta pueda superar los doce meses”.

La fijación del límite máximo de duración de estos contratos hace plantearse las consecuencias que, para las entidades sin ánimo de lucro, puede tener la superación del plazo máximo previsto. Quizá a eso podría responderse en el mismo sentido que contempla la disposición adicional 17.3 del EBEP respecto de la contratación temporal en las Administraciones Públicas. Entre los instrumentos dirigidos al control de la temporalidad en el empleo público, se dice que es nula toda medida que se adopte cuyo contenido suponga el incumplimiento por parte de la Administración de los plazos máximos de permanencia como personal temporal.

Dada la cantidad de programas de activación para el empleo, la genérica referencia que a ellos se hace en la disposición final segunda del RDL 32/2021 exige de una tarea de identificación de los concretos supuestos en los que pueden celebrarse. Entre los numerosos programas contenidos en el RD 818/2021, la expresa mención que el RDL 32/2021 hace a los contratos para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral lleva a reconducir a dicha modalidad aquellos contratos previstos en el programa de inserción laboral a través de obras o servicios de interés general y social⁵³ (art. 41 y sig. RD 818/2021)⁵⁴ -del eje 3 de “oportunidades de empleo”⁵⁵-. Los demás vínculos contractuales mencionados en los programas, referidos al reclutamiento de personal técnico especializado necesario para la ejecución de las correspondientes acciones, se harían mediante la modalidad indefinida -art. 15.1 del ET-⁵⁶ y, de otra

53. También cabe cuando las obras o servicios sean afectados al programa de fomento del empleo agrario (art. 46.4 del RD 818/2021).

54. Este contrato para la realización de obras o servicios de interés general y social proporcionaría, en virtud de lo dispuesto en el artículo 41 del RD 818/2021, colocación y adquisición de competencias profesionales a las personas que determinen los servicios públicos de empleo como destinatarias del mismo, según lo previsto en el artículo 3.1.

55. CALVO GALLEGO, F.J.: “La reforma de la contratación temporal coyuntural en el RDL 32/2021”, *Trabajo, Persona, Derecho y Mercado*, Monográfico, 2022, p. 113.

56. Así, los contratos del personal necesario para la ejecución de las acciones de orientación profesional para el empleo y el autoempleo (y se especifica -al fijar cantidades que se subvencionan- personal coordinador, técnico y de apoyo) de los programas de orientación (art. 17 y sig.), contratos del personal necesario para la ejecución de acciones de los programas integrales de empleo (art. 24 y sig.), contratos de personal formador, de dirección y de apoyo en los programas experienciales de empleo y formación (art. 30 y sig.), contratos de personal que constituya el servicio de orientación, de tutorización -para los contratos en alternancia- o de gestión de proyectos en otros programas de empleo-formación (art. 36 y sig.), contratos por empresas de

parte, el destinado a adquirir la práctica profesional en el marco de los denominados “*otros programas públicos de empleo-formación*” que se ha de formalizar a través de la modalidad contractual que resulte “*más acorde*” con la actividad laboral a realizar y con la finalidad del tipo de programa a ejecutar, que podría concertarse a través del contrato formativo -art. 11.1 del ET-⁵⁷.

Así pues, entendiendo que correspondería celebrar el contrato para la ocupabilidad y la inserción laboral en el ámbito del programa de inserción laboral, procede recordar que se ha establecido una excepción temporal a la regla sobre el plazo máximo de duración del contrato (que, recordemos, es de doce meses). La disposición transitoria segunda del RDL 3/2022⁵⁸, de 1 de marzo, con el fin de dar cobertura a los programas de políticas activas de empleo aprobados antes de la entrada en vigor del RDL 32/2021, permite, exclusivamente durante el año 2022, la celebración de los contratos de duración determinada en todos los programas de políticas activas de empleo, con el plazo previsto en las bases reguladoras, convocatorias o instrumentos jurídicos correspondientes (siempre que estuvieran aprobados antes del 31 de diciembre de 2021). De acuerdo con el criterio de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Economía Social⁵⁹, esta disposición transitoria es aplicable a los contratos que se suscribieron en el marco de cualquier programa de fomento de empleo subsumible en las políticas activas de empleo, tal como se definen en el artículo 36 del texto refundido de la Ley de Empleo, tanto si estaban financiados con los fondos distribuidos según los criterios aprobados por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, como con fondos propios de las Administraciones Públicas.

Esta excepción temporal se extiende también a la contratación del personal necesario para la ejecución de los programas de políticas activas de empleo (ya que se dice “*contratos temporales vinculados a programas de políticas activas de empleo*”), de-

inserción del personal técnico en programas de inclusión laboral de personas en riesgo o situación de exclusión social (art. 63 y sig.).

57. En dicho programa (arts. 36 y sig.) se establece que a las personas participantes se les ha de ofrecer la realización de un periodo de práctica profesional mediante la suscripción de un contrato de trabajo con la entidad beneficiaria del programa ... “*la modalidad de contrato de trabajo será la que resulte más acorde con la actividad laboral a realizar*”.

58. RDL 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras.

59. Criterio de 28 de marzo de 2022, ref. DGT-SGON-322NRG.

biendo entender incluido el del personal que ejecute funciones de agente de empleo y desarrollo local, de dirección y formación en los centros que se desarrollen programas públicos de empleo-formación, el del personal de orientación y coordinación de proyectos, personal técnico y de soporte en dispositivos de inserción personal de acompañamiento y personal de tutorización en programas de trabajo y formación, y otras figuras asimilables, que estén previstos en las respectivas bases reguladoras, convocatorias o instrumentos jurídicos, aprobadas antes del 31 de diciembre de 2021.

La disposición transitoria citada trata de garantizar la continuidad, el cumplimiento y la íntegra ejecución de los programas de activación para el empleo ya aprobados o en fase de ejecución, dirigidos a la mejora de la empleabilidad, especialmente de colectivos vulnerables, porque de otro modo, estos programas “se verían comprometidos”⁶⁰.

Junto a la implantación del contrato temporal para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral, se establece una segunda singularidad en materia contractual en el entorno de los programas de empleo, en la disposición final segunda, apartado segundo, del RDL 32/2021, relativa en este caso al contrato para la formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena.

Conviene recordar que el artículo 33.2 del RD 818/2021 prevé que, en el marco de los programas experienciales de empleo y formación, las y los alumnos trabajadores han de ser contratados por las entidades promotoras del programa -que pueden ser entidades no lucrativas- en la modalidad del contrato para la formación en alternancia con el trabajo (se menciona en el artículo la modalidad de formación y aprendizaje existente antes de su sustitución por aquel). El ajuste que a la ordenación de dicho contrato incorpora el RDL 32/2022 consiste en una extensión del límite de edad -de treinta años, como señala el artículo 11.2 del ET- que permite su aplicación. De donde se deriva que el contrato para la formación en alternancia puede ser suscrito, en programas de empleo y formación, por personas mayores de treinta años⁶¹.

60. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “La reforma laboral de 2021: un análisis de la norma reformadora”, *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, Monográfico, 2022, p. 58.

61. ROQUETA BUJ, R.: *La reforma de la contratación temporal en las Administraciones Públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022; VIDA FERNÁNDEZ, R.: “La reforma laboral y sus efectos en el empleo público”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, nº 27, junio 2022, p. 146.

Bibliografía

- AGUILAR GONZÁLVEZ, María Cristina: “Desempleo de larga duración, colectivos vulnerables y la reformulación de las políticas activas de empleo”, *Lan Harremanak, Revista de Relaciones Laborales*, nº 46, 2021, pp. 114-143.
DOI: <https://doi.org/10.1387/lan.harremanak.23178>.
- AGUILAR RUBIO, Marina & VARGAS VASSEROT, Carlos: “Las cooperativas sin ánimo de lucro en la prestación de servicios públicos. Análisis de su fiscalidad”, *Sociedad y Utopía: Revista de Ciencias Sociales*, nº 40, 2012, pp. 1-22.
- AGUILERA IZQUIERDO, Raquel: *El régimen jurídico de las empresas de inserción*, Thomson Reuters-Civitas, Pamplona, 2009.
- AGUILERA IZQUIERDO, Raquel: “Contratos de obra o servicio determinado”, *Opiniones sobre la reforma de 2021-2022*, KRK, Oviedo, 2022, pp. 193-205.
- ALTZELAI ULIONDO, Igone: “Otro enfoque para las entidades de la economía social” *CIRIEC-Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 28, 2016, pp. 1-36.
- ARETA MARTÍNEZ, María: “Las políticas activas de empleo dirigidas a colectivos vulnerables: las medidas dirigidas a personas con discapacidad, jóvenes y mujeres”, en VV.AA., *La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico* (Dir. SAN MARTÍN MAZZUCCONI, Carolina), Servicio de Publicaciones Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2010, pp. 249-334.
- BENGOETXEA ALKORTA, Aitor & FAJARDO GARCÍA, Gemma: “La inclusión socio-laboral de los grupos vulnerables. Colectivos y formas de inclusión a través del trabajo”, *CIRIEC-Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 36, 2020, pp. 9-12.
- CALDERÓN, Beatriz & CALDERÓN, María José: “La calidad del empleo de las entidades de la economía social en período de crisis”, *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, nº 79, 2012, pp. 30-56.
- CALVO GALLEGO, Francisco Javier: “La reforma de la contratación temporal coyuntural en el RDL 32/2021”, *Trabajo, Persona, Derecho y Mercado*, Monográfico, 2022, pp. 89-155. DOI: <https://doi.org/10.12795/TPDM.mon.2022.03>.
- CÁMARA BOTÍA, Alberto: “Las empresas de inserción: aspectos laborales”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 135, 2007, pp. 603-622.

- CRUZ VILLALÓN, Jesús: “La centralidad del trabajo digno en un nuevo modelo social”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 7, nº 4, 2019, pp. 234-248.
- CHAVES ÁVILA, Rafael & MONZÓN CAMPOS, José Luis: “Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas”, *CIRIEC-Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 37, 2001, pp. 7-33.
- DOMINGUEZ CABRERA, María del Pino: “Los principios de la economía social en la Ley de sociedades laborales y participadas”, *CIRIEC-Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 29, 2016, pp. 1-20.
- FAJARDO GARCÍA, Gemma: “El fomento de la “economía social” en la legislación española”, *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, nº 107, 2012, pp. 58-97.
DOI: https://doi.org/10.5209/rev_REVE.2012.v107.38747
- GARCÍA QUIÑONES, Juan Carlos: *Políticas activas de empleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.
- LUCAS DURÁN, Manuel: “Las entidades sin ánimo de lucro en los principales ordenamientos de la Unión Europea” en *Fiscalidad de las entidades de economía social: cooperativas, mutuas, sociedades laborales, fundaciones, asociaciones de utilidad pública, centros especiales de empleo, empresas de inserción social* (Dir., CALVO ORTEGA, Rafael), Civitas, Navarra, 2005, pp. 475-504.
- MARÍN ALONSO, Inmaculada: “La cuadratura del círculo del empleo público en las reformas de 2021: de la reordenación contractual y el establecimiento de límites al abuso en la contratación temporal a la estabilización del personal y el impulso de la negociación colectiva”, *Iuslabor*, nº 2, 2022, pp. 106-150.
DOI: 10.31009/IUSLabor.2022.i02.04.
- MARTÍN VALVERDE Antonio & GARCÍA MURCIA, Joaquín: *Manual de Derecho del Trabajo*, 30ª ed., Tecnos, Madrid, 2022.
- MONTIEL VARGAS, Ana: “Las empresas de inserción. Un análisis de su régimen legal y del sector en la era postcovid”, *Nuevas dinámicas mundiales en la era post-Covid; desafíos para la economía pública, social y cooperativa*, 33º Congreso Internacional del CIRIEC, Generalidad Valenciana, 2022, pp. 1-21.
<http://ciriec.es/valencia2022/wp-content/uploads/COMUN-186.pdf>.
- MONTOYA MELGAR, Alfredo: *Derecho del Trabajo*, 43ª ed., Tecnos, Madrid, 2022.
- NIEVES NIETO, Nuria de: “Las relaciones de trabajo en las entidades sin ánimo de lucro (trabajadores asalariados, cooperantes internacionales, socios trabajadores y voluntarios)”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 83, 2009, pp. 373-397.

- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Amalia: “Algunas consideraciones sobre el ánimo de lucro en las cooperativas de iniciativa social”, *CIRIEC-Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 26, 2015, pp. 1-46.
- RODRÍGUEZ PIÑERO ROYO, Miguel: “La reforma laboral de 2021: un análisis de la norma reformadora”, *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, Monográfico, 2022, pp. 25-62. DOI: <https://doi.org/10.12795/TPDM.mon.2022.01>
- ROQUETA BUJ, Remedios: *La reforma de la contratación temporal en las Administraciones Públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.
- SÁNCHEZ PACHÓN, Luis Ángel: “Los centros especiales de empleo: configuración legal e incidencia y valoración de las últimas actuaciones normativas”, *CIRIEC-Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 36, 2020, pp. 55-91. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.36.16989>.
- VIDA FERNÁNDEZ, Raquel: “La reforma laboral y sus efectos en el empleo público”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, nº 27, 2022, pp 131-150.