TRABAJO FINAL DE GRADO (ESADE)

Curso 2023/2024

Programa: Doble Grado en Derecho y Administración y Dirección de Empresas (GBD)

LA INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MATERIA LABORAL Y DE EMPLEO

Del Estatuto de los Trabajadores y la Ley Básica de Empleo de 1980 hasta la Ley de Empleo de 2023

Alumna: Eva Barbancho López

Tutor: Pere Lluís Carrera Bonadona

Coordinadora: Rebeca Carpi Martín

RESUMEN

Este trabajo de fin de carrera analiza la evolución de las políticas de inclusión laboral para personas en riesgo de exclusión social en España, desde el Estatuto de los Trabajadores y la Ley Básica de Empleo de 1980 hasta la Ley de Empleo de 2023. A través de un enfoque histórico y jurídico, se identifican cuatro etapas clave en el desarrollo de estas políticas.

- Primera etapa (1978-1999): Falta de políticas específicas para la inclusión laboral de personas en riesgo de exclusión.
- Segunda etapa (2000-2007): Inicio de políticas específicas influenciadas por la Estrategia de Lisboa y la Unión Europea.
- Tercera etapa (2008-2015): Consolidación de políticas integradas y coordinadas de inclusión laboral.
- Cuarta etapa (2015-2023): Reafirmación de medidas de inclusión laboral con la nueva Ley de Empleo de 2023.

La Ley de Empleo de 2023 establece conceptos claros y objetivos específicos para mejorar la empleabilidad de las personas en situación de vulnerabilidad. El trabajo concluye que, aunque se han logrado avances significativos, aún existen desafíos que requieren una coordinación continua entre diversos niveles de gobierno y organizaciones para alcanzar una verdadera inclusión laboral. Este análisis resalta la importancia de las políticas públicas y la influencia de la legislación europea en la promoción de una sociedad más inclusiva y equitativa.

1. INTRODUCCIÓN

2. ANTECEDENTES DE LA INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MATERIA LABORAL Y DE EMPLEO

2.1. Primera etapa (1978-1999): "ausencia" de las personas en riesgo o situación de exclusión social en la política laboral y de empleo.

2.2. Segunda etapa (2000-2007): "incorporación" de las personas en riesgo o situación de exclusión social en la política laboral y de empleo.

a) Primer periodo (años 2000 a 2005)

b) Segundo periodo (años 2006 y 2007)

2.3. Tercera etapa (2008-2015): consolidación de las personas en riesgo o situación de exclusión social en la política laboral y de empleo.

a) Primer periodo (años 2008-2010)

b) Segundo periodo (años 2010-2015)

2.4. Cuarta etapa (2015-2023): reafirmación de la inclusión de las personas en riesgo o situación de exclusión social en la política laboral y de empleo.

3. LA NUEVA LEY DE EMPLEO DE 2023 Y LA INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL

3.1. Concepto de personas en riesgo o situación de exclusión social en la LE/2023

3.2. Concepto, objetivos y principios rectores de la política de empleo

3.3. Concepto, objetivos y principios rectores de las políticas activas de empleo

3.4. Las medidas de política activa de empleo dirigidas a las personas en situación de exclusión social en la LE/2023

4. CONCLUSIONES

5. BIBLIOGRAFÍA

6. CASO MARÍA GARCÍA

1. INTRODUCCIÓN

La inclusión laboral de personas en riesgo o situación de exclusión social es un tema de actualidad que está a la orden del día. Después de finalizar mis estudios de derecho y haber cursado la asignatura de laboral, puedo afirmar que mi convicción de que una sociedad justa y equitativa se construye a partir de la igualdad de oportunidades para todos sus miembros. Desde una perspectiva personal, mi motivación por abordar esta problemática surge de mi interacción con diversas realidades sociales y mi compromiso con la mejora de la calidad de vida de las personas más vulnerables.

Durante el transcurso de mis estudios y experiencias laborales, así como los distintos voluntariados que he realizado a lo largo de mi vida, entre ellos el proyecto SUD, he podido observar de primera mano las barreras que enfrentan aquellos que, por diversas razones, se encuentran en los márgenes de la sociedad. Estas barreras no solo limitan su acceso al empleo, sino que también perpetúan un ciclo de pobreza y exclusión que afecta a múltiples generaciones. Así lo hemos podido corroborar en las ocasiones que hemos podido atender a estas personas en las oficinas de Càritas junto a Maria y Sonia. La falta de acceso a un empleo digno no solo priva a estas personas de una fuente de ingresos, sino que también les niega la posibilidad de desarrollarse plenamente como individuos y de contribuir de manera significativa a la sociedad.

La inclusión social es un desafío para toda la sociedad, ya que evitar o reducir el riesgo o situación de exclusión social de un porcentaje –por desgracia- cada vez mayor de la población en las sociedades avanzadas es una obligación moral que incumbe a todos los ciudadanos, pero principalmente constituye un deber jurídico-social de los poderes públicos para que el derecho básico de la dignidad de las personas en un Estado Social sea efectivo y real, y que las personas especialmente vulnerables tengan las mismas oportunidades que el resto de ciudadanos[1].

La exclusión social afecta a diversos ámbitos, como la pobreza económica, directamente vinculada a la dificultad de integración laboral, dificultades de acceso -o carencia- a la educación-formación, asistencia sanitaria, vivienda, servicios sociales, etc., lo que comporta la marginación social de las personas. Por eso, aunque todos los ciudadanos, organizaciones (p. ej. sindicatos, asociaciones empresariales) e iniciativas sociales (entidades del tercer sector) están -o deben estar- implicados en la inclusión social[2], la

[1] Sobre la inclusión social y la política de empleo, v. San Martín Mazzucconi, Carolina (coord.) (2010). La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico, Dykinson, Madrid.

[2] Sobre la participación de la sociedad civil en la inclusión social, v. Crisanto Castañeda, Ana Cecilia (2010). "La participación de la sociedad civil (II): la responsabilidad social de las empresas. Política de empleo para la inclusión social en las empresas", en La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico, San Martín Mazzucconi, Carolina (coord.), 2010, Dykinson, pp. 215-247; y Caro Blanco, Fernanda (2017). Vulnerabilidad y empleo. Discursos y estrategias de los agentes de inserción laboral con colectivos vulnerables en un contexto de crisis. Fundación FOESSA, Colección de Estudios, nº 40, Cáritas Española Editores, Madrid.

actuación contra la exclusión social debe estar liderada por las políticas públicas, esto es, por los poderes públicos[3].

En este sentido, cabe señalar que la Constitución Española de 1978 (CE) establece en su Título preliminar que «*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*.» (art. 1.1) y que «*Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*» (art. 9.2).

A su vez, la CE, por una parte, reconoce el derecho al trabajo –y el deber de trabajar- entre los derechos de los ciudadanos (art. 35.1)[4], que, tal y como establece su artículo 53.1, vinculan a todos los poderes públicos y cuyo ejercicio debe regularse sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial; y, por otra parte, establece el mandato a los poderes públicos para que promuevan «*las condiciones favorables para el progreso social y económico*» y «*De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo*» (art. 40.1)[5], que, tal y como establece su artículo 53.3, «*El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.*».

En la medida que el título de este trabajo final de grado es "LA INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MATERIA LABORAL Y DE EMPLEO. Del Estatuto de los Trabajadores y la Ley Básica de Empleo de 1980 hasta la Ley de Empleo de 2023", su objeto se centra en analizar las acciones y medidas que se han venido utilizando desde las primeras normas laborales y de empleo hasta la actualidad para facilitar y fomentar la inclusión laboral de las personas en riesgo o

---

[3] Sobre la responsabilidad de los poderes públicos, v. Cavas Martínez, Faustino (2016). "Política de empleo como responsabilidad de los poderes públicos: el objetivo del pleno empleo", en Monereo Pérez, José Luis (dir.) y Márquez Prieto, Antonio (dir.) (2016). La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo. *Liber amicorum* en honor de la profesora Rosa Quesada Segura, Junta de Andalucía, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Monografías de Temas Laborales, nº 56, Sevilla, pp. 46-54.

[4] El art. 35 se incluye en la Sección 2ª («De los derechos y deberes de los ciudadanos») del Capítulo Segundo («Derechos y libertades») del Título I («De los derechos y deberes fundamentales»).

[5] El art. 40 se incluye en el Capítulo Tercero («De los principios rectores de la política social y económica») del Título I («De los derechos y deberes fundamentales»).
Sobre la política de empleo, v. Cavas Martínez, Faustino (2016). "Política de empleo como responsabilidad de los poderes públicos: el objetivo del pleno empleo", en Monereo Pérez, José Luis (dir.) y Márquez Prieto, Antonio (dir.) (2016). La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo. *Liber amicorum* en honor de la profesora Rosa Quesada Segura, Junta de Andalucía, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Monografías de Temas Laborales, nº 56, Sevilla, pp. 46-54.; y Lopera Castillejo, María José (2016). "Diversos tipos de políticas de empleo", en Monereo Pérez, José Luis (dir.) y Márquez Prieto, Antonio (dir.) (2016). La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo. *Liber amicorum* en honor de la profesora Rosa Quesada Segura, Junta de Andalucía, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Monografías de Temas Laborales, nº 56, Sevilla, pp. 54-63.

situación de exclusión social con carácter general para toda España[6], teniendo en cuenta el contexto de la Unión Europea (UE) que ha venido marcando el paso de las actuaciones en el ámbito estatal, pero que dada la extensión máxima de este trabajo solo se va a hacer una referencia genérica a esas actuaciones y medidas europeas.

Con ello se quiere responder a la pregunta siguiente: ¿Se puede valorar positivamente o negativamente el conjunto de medidas de política activa de empleo a efectos de la inclusión laboral de las personas en riesgo o en situación de exclusión social que se han venido adoptando en España?

Para realizar este trabajo final de grado se han utilizado principalmente fuentes normativas y documentales españolas –también en relación con la UE, y en menor medida, fuentes bibliográficas (dada la extensión, se ha optado por no incorporar estadísticas).

[6] Sobre las personas en riesgo o situación de exclusión social en relación con la política de empleo, v. Pérez Campos, Ana Isabel (2010). "Personas en riesgo de exclusión social: identificación del colectivo a efectos de la política de empleo. Factores relacionados con el empleo que inciden en la situación de exclusión social", en La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico, San Martín Mazzucconi, Carolina (coord.) Dykinson, pp. 19-49.

2. ANTECEDENTES DE LA INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MATERIA LABORAL Y DE EMPLEO

A efectos de abordar los antecedentes normativos que han venido adoptando acciones y medidas para facilitar la inclusión laboral de las personas en riesgo o situación de exclusión social a nivel estatal, se procede a analizar la evolución del periodo que va desde la CE (1978) hasta el 2023, año en que se ha aprobado la nueva –y última- ley de empleo, dividiéndolo en etapas determinadas por la existencia y magnitud de acciones y medidas de fomento de la inclusión laboral de las personas en riesgo o situación de exclusión social.

2.1. Primera etapa (1978-1999): "ausencia" de las personas en riesgo o situación de exclusión social en la política laboral y de empleo.

Con carácter general, se puede afirmar que, desde la CE, la actuación de las instituciones públicas en materia de integración social se caracterizó, por una parte, por la atomización, derivada de la intervención de todas las Administraciones públicas (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales), en virtud del reparto de competencias y la gestión de las medidas y servicios, que daba lugar a la intervención de múltiples y diversos organismos administrativos, con los consiguientes problemas de coordinación; y, por otra parte, por la desarticulación, ya que buena parte de las acciones se incluían en los Planes de Empleo de política laboral y de empleo competencia del Estado (art. 149.1.7ª CE), al margen del resto de acciones propias de la asistencia social (política social, competencia de las Comunidades Autónomas –art. 148.1.20ª CE-) y la competencia de gestión de las Corporaciones Locales, lo que conllevaba no tener una visión global y actuación coordinada para hacer frente a todos los ámbitos de la exclusión social.

En el ámbito concreto de la normativa laboral y de empleo, la necesaria adaptación al nuevo marco constitucional de las relaciones laborales y de empleo se produjo en el año 1980, con la aprobación de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores (LET) y la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo (LBE).

Pero tanto la LET como la LBE no mencionaban, en ningún momento, a las personas en riesgo o situación de exclusión social, aunque la LET preveía la posibilidad de establecer legalmente medidas de reserva o preferencia en el empleo a efectos de facilitar la contratación de determinados colectivos (art. 17.2 y 3) y la LBE también preveía que el Gobierno adoptase medidas de fomento de empleo para los colectivos con dificultades de colocación [arts. 2.a)5.3, 10.1].

Se debe tener en cuenta que, entre la LET y la LBE, España ratificó la Carta Social Europea que reconocía, entre otros derechos, el derecho al trabajo (art. 1), a la orientación profesional (art. 9), a la formación profesional (art. 10), a la asistencia social (art. 13) y a los beneficios de los servicios sociales (art. 14), y obligaba a los Estados -como objetivo de su política- establecer las condiciones -por todos los medios adecuados, tanto de carácter nacional como internacional- para que los derechos pudieran hacerse efectivos,

y aunque no se mencionaba a las personas en situación de exclusión social, sí que hacía referencia a las situaciones de necesidad de las personas.

Pues bien, las sucesivas modificaciones y normas de desarrollo de la LET y de la LBE, incluso en la redacción original del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores de 1995 (aprobado por el Real Decreto Legislativo, 1/1995, de 24 de marzo –TRLET/1995-; art. 17.2 y 3) tampoco hicieron referencia a las personas en riesgo o situación de exclusión social, aunque se adoptaron programas y medidas de fomento de empleo[7] y de inserción profesional destinadas a determinados colectivos con especiales dificultades de colocación[8], incluso con la modificación del TRLET/1995 en el año 1997 y la introducción del nuevo contrato para el fomento de la contratación indefinida.

Ahora bien, esta situación cambia a partir del año 2000 por el impulso de la Unión Europea (UE). Se debe recordar que España se integró en la Comunidad Económica Europea (CEE) el 1 de enero de 1986, pero las políticas sociales, de empleo y de lucha contra la pobreza y la exclusión social comunitarias[9] inicialmente no abordaron la lucha contra la exclusión social en materia de empleo, aunque empezó a cambiar a partir de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores -Carta Social- de diciembre de 1989 y el Tratado de la Unión Europea –TUE- (Tratado de Maastrich de 7 de febrero de 1992), y especialmente con el «*Libro Blanco sobre Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*» de 1993, el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, que sentó las bases para el establecimiento de una «estrategia coordinada» (la Estrategia Europea de Empleo -EEE-) y que se puso en marcha con la Cumbre extraordinaria de Luxemburgo sobre el empleo (20 y 21 de noviembre de 1997).

[7] Sobre el fomento del empleo v. De la Villa Gil, Luis Enrique (2016). "El fomento del empleo como objetivo del ordenamiento jurídico", en Monereo Pérez, José Luis (dir.) y Márquez Prieto, Antonio (dir.) (2016). La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo. *Liber amicorum* en honor de la profesora Rosa Quesada Segura, Junta de Andalucía, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Monografías de Temas Laborales, nº 56, Sevilla, pp. 240-255.

[8] Sobre el fomento del empleo como medida para la integración laboral de colectivos con especiales dificultades, v. García Ninet, José Ignacio y Barceló Fernández, Jesús (2016). "Fomento del empleo de mayores, parados de larga duración y en situación de exclusión social", en Monereo Pérez, José Luis (dir.) y Márquez Prieto, Antonio (dir.) (2016). La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo. *Liber amicorum* en honor de la profesora Rosa Quesada Segura, Junta de Andalucía, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Monografías de Temas Laborales, nº 56, Sevilla, pp. 889-907.

[9] Sobre estas políticas de la UE, v. con carácter general: De Pablos, Juan Carlos; Martínez, A. (2008). "La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación", Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 77, pp. 105-133 [consultado en Vlex: https://vlex.es/vid/estrategia-empleo-oacute-claves-57383488]; Moreno Vida, María Nieves (2024). "Las políticas europeas de protección e integración social: la estrategia de inclusión activa", Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social, nº 158, 2024, págs. 115-144. A estos efectos, también se utiliza la ficha temática sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, concretamente sobre Economía: Las políticas sociales y de empleo (https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/52/las-politicas-sociales-y-de-empleo-principios-generales).

2.2. Segunda etapa (2000-2007): "incorporación" de las personas en riesgo o situación de exclusión social en la política laboral y de empleo.

Esta etapa viene marcada por el cambio de modelo de política social de la UE en el año 2000, que se produjo a partir de la «Estrategia de Lisboa» (Consejo Europeo reunido en las ciudades portuguesas de Lisboa y Feira en el año 2000)[10], a la que siguió el Consejo Europeo de Niza (de diciembre de 2000)[11] que dio un nuevo impulso a las cuestiones sociales al aprobar la Agenda Social Europea (Agenda de Política Social 2000-2005)[12] que estableció que la lucha contra cualquier forma de exclusión y de discriminación era una de las orientaciones estratégicas de la política social de la UE para favorecer la integración social y adoptar otras medidas para potenciar y definir la Estrategia Europea de lucha contra la exclusión. Fruto del Consejo Europeo de Niza, se adoptó, por una parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE)[13], que señaló como objetivo combatir la exclusión social (art. 34.3 –«Seguridad social y ayuda social» del capítulo IV, «Solidaridad»-); y, por otra parte, el Tratado de Niza (de 26 de febrero de 2001)[14], que incluyó la lucha contra la exclusión social, además de la integración de las personas excluidas del mercado laboral, entre los ámbitos en los que la UE apoyaría y complementaría la acción de los Estados en materia de Política Social (art. 137 TCE modificado). Con la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa en 2005 (Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa)[15], las orientaciones para las políticas de empleo adoptadas en el marco de la Estrategia Europea de Empleo se incorporaron a las directrices integradas para el crecimiento y el empleo, y se propuso un nuevo proceso de coordinación simplificado, acompañado de una concentración de esfuerzos en los Planes Nacionales de Empleo y de los Planes de Acción para luchar contra la pobreza y la exclusión social[16]. A la que siguieron la aprobación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea[17] (que recogió la exclusión social en el mismo sentido que la CDFUE -art. 34.3-) y el Tratado de Lisboa (2007)[18] (que permitió seguir progresando en la consolidación de la dimensión social de la integración europea y

---

[10] V. las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa: https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm .

[11] V. las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza: https://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_es.htm .

[12] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Agenda de política social [COM (2000) 379 final: https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/agenda-for-social-policy-2000-2005.html.

[13] 2000/C 364.

[14] 2001/C 80/01.

[15] Comunicación al Consejo Europeo de primavera de 2 de febrero de 2005 «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Comunicación del Presidente Barroso de común acuerdo con el Vicepresidente Verheugen» [COM(2005) 24 final: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ministerio/directorio/cama/0904712280077c26_tcm30-86008.pdf .

[16] V. Morgado Panadero, Purificación (2010). "La tutela pública de la exclusión social: directrices europeas y planes nacionales para la inclusión", Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 87, 2010 (Ejemplar dedicado a: Derecho Social Internacional y Comunitario), págs. 73-90.

[17] 2007/C 303/01.

[18] 2007/C 306/01.

recogió la lucha contra la exclusión social en el mismo sentido que la Agenda Social Europea -arts. 2.3 y 5 bis-).

Pues bien, teniendo en cuenta este marco europeo y la adopción por España de los correspondientes Planes Nacionales de Empleo (PNE)[19], Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAin)[20] y Programas Nacional de Reformas (PNR)[21], esta etapa se puede dividir en dos periodos: el primero, años 2000 a 2005, que se caracterizó por la inclusión de las personas en riesgo o situación de exclusión social en las medidas de las políticas activas de empleo -fomento del empleo- y en algunas modalidades de contratos de trabajo; y el segundo, años 2006 y 2007, que se caracterizó por el mantenimiento de las personas en riesgo o situación de exclusión social en el nuevo modelo de fomento del empleo y por la ausencia de toda referencia en el Estatuto de los Trabajadores.

a) Primer periodo (años 2000 a 2005)

Se inicia con la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social (Ley de Acompañamiento a la Ley de Presupuestos Generales del Estado –LPGE- para el año 2000, Ley 55/1999), que entró en vigor el 1 de enero de 2000, y es de especial importancia en la medida que fue la primera norma que introdujo en el Programa de fomento del empleo -para el año 2000- «*un programa nuevo para personas en situación de exclusión social*»[22].

El Programa de fomento del empleo para el año 2000, además de recoger las medidas que venían adoptándose en los últimos años (incentivos -bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes- a la contratación indefinida de los colectivos –hasta entonces- habituales[23], la primera contratación indefinida por trabajadores autónomos de esos colectivos y la transformación de contratos temporales en indefinidos)[24], incorporó por primera vez que las empresas y las entidades sin ánimo de lucro que contratasen, indefinida o temporalmente, a tiempo completo o parcial, trabajadores desempleados en situación de exclusión social también podían beneficiarse de una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social

[19] V. los Planes anuales de política de empleo en: https://sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/politicas-de-empleo-normativa/politicas-activas-empleo.html .

[20] V. los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en: https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/inclusion-social-espana.htm .

[21] V. los Programas Nacionales de Reforma en: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstrategiaPoliticaFiscal/ProgramaNacionalReformas.aspx .

[22] Así se manifestaba en el último párrafo del apartado III de su Exposición de Motivos, dedicado al Título II de la Ley 55/1999, que tenía por objeto el establecimiento de medidas relacionadas con el orden social.

[23] Esos colectivos eran: jóvenes menores de 30 años; desempleados mayores de 45 años; desempleados inscritos ininterrumpidamente en la oficina de empleo durante 12 o más meses; mujeres desempleadas, cuando se contraten para prestar servicios en profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino; y desempleados perceptores del subsidio por desempleo en favor de los trabajadores incluidos en el Régimen especial Agrario de la Seguridad Social que, a su vez, estén incluidos en alguno de los colectivos anteriores (art. 28 Uno, apartado 1.1 Ley 55/1999.

[24] Art. 28 Uno, apartados 1.1, 1.2 y 2 Ley 55/1999, respectivamente.

por contingencias comunes[25].

Pero lo más importante es que la Ley 55/1999 estableció, en su artículo 28 Uno, apartado 1.3, los colectivos que se incluían en la consideración de «*trabajadores desempleados en situación de exclusión social*»:

> La situación de exclusión social se acreditará por los correspondientes Servicios Sociales y queda determinada por la pertenencia a alguno de los siguientes colectivos:
> a) Perceptores de rentas mínimas de inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada Comunidad Autónoma.
> b) Personas que no puedan acceder a las prestaciones a las que se hace referencia en el párrafo anterior, por alguna de las siguientes causas:
> Falta de período exigido de residencia o empadronamiento, o para la constitución de la unidad perceptora.
> Haber agotado el período máximo de percepción legalmente establecido.
> c) Jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta, procedentes de instituciones de protección de menores.
> d) Personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en procesos de rehabilitación o reinserción social.
> e) Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo, así como liberados condicionales y ex reclusos.

Además, este artículo de la Ley 55/1999 concluía diciendo que: «*Los Servicios Sociales que acrediten la situación de exclusión social, establecerán un itinerario de inserción sociolaboral aceptado por la persona en situación de grave riesgo o de exclusión, que fijará el conjunto de acciones más convenientes para conseguir su integración laboral y social, con la definición de las medidas de intervención y acompañamiento que sean necesarias.*».

Así, la Ley 55/1999 estableció una definición o concepto de personas en situación de exclusión social a efectos del Programa de fomento del empleo con carácter general para toda España.

Esta previsión de la Ley 55/1999 se mantuvo en la Ley de Acompañamiento a la LPGE para el año 2001 (Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social –Ley 14/2000-), ya que prorrogó el Programa de fomento del empleo del año 2000 para el año 2001 pero hasta el 17 de mayo del 2001 (Disp. Adic. 31ª Ley 14/2000), si bien introdujo una novedad: la exclusión de las relaciones laborales de carácter especial previstas en el art. 2 TRLET/1995 de las ayudas previstas en el Programa de fomento de empleo no se aplicaría a la relación laboral especial de los

[25] La bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes era del 65%, durante el resto del contrato, con un máximo de 24 meses. Y en el caso que un mismo trabajador celebrase distintos contratos de trabajo, ya sea con una misma entidad, o con otra distinta, con o sin solución de continuidad, se aplicaba, igualmente, el máximo de 24 meses desde la fecha inicial del primer contrato (art. 28 Tres, apartado 4 Ley 55/1999).

penados en instituciones penitenciarias.

Pero antes de esa fecha (17 de mayo de 2001) se aprobó el Real Decreto-ley 5/2001, de 2 marzo, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad (RD-ley 5/2001), que entró en vigor el 4 de marzo de 2001 y que sustituyó el Programa de fomento del empleo del año 2000 prorrogado[26] por el Programa de fomento de empleo para el año 2001 establecido en sus artículos 4 a 12. Ahora bien, mantuvo de forma –casi- idéntica la previsión el Programa de fomento del empleo del año 2000 –adoptado por la Ley 55/1999 y modificado por la Ley 14/2000- en lo que afectaba a las personas en situación de exclusión social, con una única novedad: estableció que la situación de exclusión social se acreditaba por los «correspondientes servicios sociales municipales» en lugar de los «correspondientes Servicios Sociales» en general.

Este Programa de fomento de empleo para el año 2001 se reprodujo en los artículos 4 a 11 de la posterior Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad (Ley 12/2001), que entró en vigor el 11 de julio de 2001 y derogó el RD-ley 5/2001[27], aunque introdujo tres novedades: incluyó la contratación de trabajadores fijos-discontinuos[28]; sustituyó la referencia a los «servicios sociales municipales» para volver a dejar de forma genérica «servicios sociales competentes» a efectos de acreditar la situación de exclusión social[29]; y, lo más relevante e importante, permitió la posibilidad que la contratación de las personas en riesgo de exclusión social se realizase por *empresas de inserción*, esto es, las empresas específicamente dedicadas a la promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social[30].

Pero el RD-ley 5/2001 también incidió en las personas en situación de exclusión social al modificar el TRLET/1995 -cuya redacción original no recogía ninguna mención a este colectivo-, ya que excepcionó el límite máximo de edad –entonces, de veintiún años- en el –entonces- contrato para la formación previsto en el artículo 11.2 TRLET/1995 cuando se concertase con «d*esempleados en situación de exclusión social*», entre otros

[26] La Disp. Derogatoria única.d) del RD-ley 5/2001 derogó la Disp. Adic. 31ª de la Ley 14/2000.
[27] La Disp. Derogatoria única.d) Ley 12/2001 también derogó la Disp. Adic. 31ª de la Ley 14/2000, aunque ya había sido derogada por el RD-ley 5/2001.
[28] Art. 4.1.1.3 Ley 12/2001.
[29] Art. 6.4 Ley 12/2001.
[30] Por empresas específicamente dedicadas a la promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social se consideraba las que -cualquiera que fuese su forma jurídica y actividad económica- dedicaran habitualmente no menos del 30% de sus puestos de trabajo al empleo de personas que estuvieran en alguno de los supuestos que consideraba la propia Ley 12/2001 como personas en situación de exclusión social (art. 4.1.1.3) para formarlas y adiestrarlas en el ejercicio normalizado de una actividad laboral y que tuvieran como fin primordial de su objeto social la plena integración laboral y el acceso al empleo ordinario de esas personas en situación de exclusión social –y estas empresas podían inscribirse voluntariamente en el registro público que a tal efecto se determinase reglamentariamente-, pudiendo dichas empresas desarrollar programas en colaboración con las Administraciones y entidades públicas con competencias en la inserción laboral de las personas en situación de exclusión social –pudiendo establecer los servicios públicos de empleo convenios con esas empresas der inserción-, siendo compatibles con las bonificaciones establecidas en el programa de fomento del empleo (Disp. Adic. 9ª).

colectivos [art.11.2.a)], eso sí, sin definir o decir a qué personas incluía[31]. No obstante, la posterior modificación introducida por la Ley 12/2001 mantuvo casi la misma redacción del artículo 11.2.a) TRLET/1995, aunque con la expresión «*Quienes se encuentren en situación de exclusión social*»[32], pero incorporó una nueva Disposición Adicional Decimoquinta en el TRLET/1995 para añadir qué colectivos se incluían en «*Quienes se encuentren en situación de exclusión social*» a efectos de la inaplicación del límite de edad del contrato para la formación, utilizando para ello la misma redacción que recogía la propia Ley 12/2001 en relación con el Programa de fomento de empleo para 2001 para las personas en situación de exclusión social, eso sí, añadiendo que el Gobierno podía modificar la consideración de la situación de exclusión social que habilitaba para la concertación del contrato de formación sin límite máximo de edad.

Pero volviendo a la inclusión de las personas en riesgo o situación de exclusión social en los Programas de fomento del empleo anuales, para el año 2002 se prorrogó el Programa de fomento del empleo de 2001[33]. En cambio, para el año 2003 se volvió a establecer un Programa de fomento del empleo, recogido en el artículo 47 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (Ley de Acompañamiento a la LPGE para el año 2003 –Ley 53/2002-); eso sí, en términos casi idénticos a la Ley 12/2001, ya que la única novedad que incorporó fue añadir a los «*menores internos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2002, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, cuya situación les permita acceder a un empleo, así como los que se encuentran en situación de libertad vigilada y los ex-internos*», como un colectivo más a efectos de la consideración de desempleados en situación de exclusión social [art. 47 Uno.1.1.3.f)][34], manteniendo los mismos incentivos (art. 47 Tres.5).

Ahora bien, al margen del Programa de fomento del empleo, en el año 2003 se adoptaron dos normas que incidieron en la integración laboral de las personas en riesgo o situación de exclusión social: la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (LO 5/2002) y la nueva ley de empleo, la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (LE/2003).

La LO 5/2002 renovó el marco normativo de la formación profesional para tratar de garantizar la correspondencia entre las cualificaciones profesionales y las necesidades

[31] Esta modificación del art. 11.2 TRLET/1995 introducida por el RD-ley 5/2001 no comportó la correspondiente adaptación de la norma reglamentaria reguladora de los contratos formativos, ya que el Real Decreto 488/1998, de 27 de marzo, por el que se desarrollaba el art. 11 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos formativos (RD 488/1998), no se modificó, por lo que no hacía referencia alguna a las "personas en situación de exclusión social".

[32] Tampoco la modificación del art. 11.2 TRLET/1995 realizada por la Ley 12/2001 comportó la adaptación del RD 488/1998.

[33] Disp. Adic. 4ª de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (Ley de Acompañamiento a la LPGE para el año 2002 -Ley 24/2001-).

[34] Como consecuencia de esta incorporación, la Ley 53/2002 también añadió la relación laboral especial de los menores en centros de internamiento, junto con la relación laboral especial de los penados en instituciones penitenciarias, como excepción a la exclusión de las relaciones laborales especiales previstas en el art. 2 TRLET/1995 a efectos de la aplicación del régimen de bonificaciones establecidas para los trabajadores desempleados en situación de exclusión social [art. 47 Cinco.1.a)]

del mercado de trabajo, fomentando la formación a lo largo de la vida ya que se consideraba que el aprendizaje permanente era –y es- un elemento esencial en la sociedad del conocimiento, por lo que estableció que «*las Administraciones públicas adaptarán las ofertas de formación, especialmente las dirigidas a grupos con dificultades de inserción laboral, de forma que se prevenga la exclusión social y que sean motivadores de futuros aprendizajes mediante el reconocimiento de las competencias obtenidas a través de estas ofertas específicas.*»[35]. En este sentido, su artículo 12 -dedicado a la «Oferta formativa a grupos con especiales dificultades de integración laboral»- mencionaba a las personas con riesgo de exclusión social -eso sí, sin decir quiénes eran esas personas- entre los individuos o grupos desfavorecidos para los que se debían adaptar las ofertas formativas en atención de las necesidades específicas a efectos de facilitar la integración social y la inclusión de los individuos o grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo que mencionaba.

Y en cuanto a la LE/2003, que sustituyó a la LBE de 1980, mencionaba a las personas en riesgo o situación de exclusión social entre los objetivos de las políticas activas de empleo [art. 25.1.h)] –a diferencia de la LBE-, aunque –curiosamente- no las recogía entre los colectivos prioritarios que debían ser objeto de programas (estatales y autonómicos) específicos de fomento del empleo y del diseño de itinerarios de inserción (art. 26).

Tras la entrada en vigor de la LE/2003, que fue el 1 de enero de 2004, de los dos últimos años del primer periodo de esta etapa (2004 y 2005) cabe destacar, por una parte, que el Programa de fomento del empleo del año 2003 se mantuvo en los mismos términos para las personas en riesgo o situación de exclusión social, durante los años 2004[36], 2005[37] e, incluso inicialmente, para 2006[38].

Y, por otra parte, se incluyó a las personas desempleadas en situación de exclusión social entre los colectivos más desfavorecidos dentro del ámbito laboral a efectos de la puesta en práctica de determinadas actuaciones subvencionables en las cooperativas y sociedades laborales, mediante la Orden TAS/216/2004, de 20 de enero[39]que se derogó por la Orden TAS/3501/2005, de 7 de noviembre[40].

b) Segundo periodo (años 2006 y 2007)

---

[35] Así se recogía en el antepenúltimo párrafo de su Exposición de Motivos.

[36] Art. 44 Uno.1.1.3, Tres.5 y Cinco.1.a) de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (última Ley de Acompañamiento a la LPGE –que lo fue para la del año 2004-).

[37] Disp. Adic. 47ª Uno.1.1.3, Tres.5 y Cinco.1.a) de la LPGE para el año 2005 (Ley 2/2004, de 27 de diciembre).

[38] Disp. Adic. 50ª Uno.1.1.3, Tres.5 y Cinco.1.a) de la LPGE para el año 2006 (Ley 30/2005, de 29 de diciembre).

[39] Orden TAS/216/2004, de 20 de enero, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales.

[40] Orden TAS/3501/2005, de 7 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales.

El segundo periodo, y final, de esta etapa vino marcado por el cambio de modelo del Programa de fomento del empleo y la incorporación de las "empresas de inserción" entre las preferencias en la adjudicación de los contratos del sector público.

El cambio de modelo del Programa de fomento del empleo que se produjo con el Real Decreto-ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo (RD-ley 5/2006)[41] y, posterior, Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo (Ley 43/2006), que lo sustituyó.

Ahora bien, por lo que hace referencia a las personas en riesgo o situación de exclusión social, las medidas del nuevo Programa de fomento del empleo no supusieron realmente un cambio respecto de los Programas de años anteriores, ya que al margen de que se modificaron las bonificaciones -tanto de la contratación indefinida como de la contratación temporal de esas personas-[42], la situación de exclusión social se acreditaba por los servicios sociales u órganos competentes por la pertenencia a algunos de los colectivos que se recogieron en la Disposición Adicional 2ª del propio RD-ley 5/2006 (y en la Disp. Adic. 2ª Ley 43/2006), que eran los mismos que los que se establecieron en el Programa de fomento del empleo para el año 2003 por el artículo 47 de la Ley 53/2002, y que se mantuvieron en los siguientes programas.

No obstante, la gran novedad fue que la Ley 43/2006 incorporó la Disposición Final Quinta –que no la tenía el RD-ley 5/2006- que, con la rúbrica «Contratación de trabajadores en situación de exclusión social», estableció que «*Con el fin de facilitar el empleo de los trabajadores en situación de exclusión social a los que se refiere la disposición adicional segunda, el Gobierno, en el plazo de seis meses desde la aprobación de esta Ley, y previa consulta con las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, incluidas las del sector afectado, aprobará una norma con rango de ley para regular el régimen de las empresas de inserción.*», plazo que –como se verá- no se cumplió.

Pero, a su vez, tanto el RD-ley 5/2006 como la Ley 43/2006 también incidieron en las personas en riesgo o situación de exclusión social en relación a la previsión que contenía el artículo 11.2.a) y la Disposición Adicional Decimoquinta del TRLET/1995 -tras su modificación por el RD-ley 5/2001 y la posterior Ley 12/2001- sobre la excepción al límite de edad del –entonces- contrato para la formación. Pues bien, ambas normas (RD-ley 5/2006 y Ley 43/2006) suprimieron las modificaciones que introdujeron en su momento el RD-ley 5/2001 y la Ley 12/2001, por lo que desapareció la posibilidad de contratar mediante el contrato para la formación a personas en situación de exclusión social que

[41] El Real Decreto-ley 5/2006 derogó el Programa de fomento del empleo para el año 2006 establecido en la Disp. Adic. 50ª de la Ley 30/2005.

[42] La contratación indefinida de personas en situación de exclusión social daba lugar a las bonificaciones mensuales de la cuota empresarial a la Seguridad Social o, en su caso, por su equivalente diario, por trabajador contratado, de 50 euros/mes -600 euros/año- durante 4 años; y de forma excepcional, también se bonificaba la contratación temporal de personas en situación de exclusión social que estuvieran desempleadas e inscritas en la oficina de empleo, en cuyo caso la bonificación era de 41,67 euros/mes -500 euros/año-, durante toda la vigencia del contrato (arts. 1.1, 1.2 y 2.4 RD-ley 5/2006; arts. 1.1, 1.2 y 2.5 Ley 43/2006).

superasen el límite de edad establecido en el art. 11.2.a) TRLET/1995.

Al margen del RD-ley 5/2006 y la Ley 43/2006, pero en relación con medidas de fomento del empleo de las personas en riesgo o situación de exclusión social, se debe destacar una novedad muy relevante que introdujo la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007). Concretamente, en relación con la preferencia en la adjudicación de los contratos, añadió a la previsión anterior sobre la preferencia de las empresas que tuvieran en su plantilla personas con discapacidad y de las entidades sin ánimo de lucro (que se había recogido en la Disp. Adic. 8ª Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas), a las "empresas de inserción" previstas en la Disposición Adicional Novena de la Ley 12/2001, esto es, las empresas dedicadas específicamente a la promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social, valorándose el compromiso formal de esas "empresas de inserción" licitadoras de contratar no menos del 30% de sus puestos de trabajo con personas pertenecientes a los mismos colectivos que preveía –curiosamente- la Ley 12/2001 (art. 4.1.1.3) y no a los previstos en el último programa de fomento del empleo que afectaba a las personas en situación de exclusión social establecido por la Ley 43/2006 (Disp. Adic. 2ª), ya que no incluyó a los menores internos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2002, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores y, en cambio, añadió a las personas con discapacidad (Disp. Adic. 6ª Ley 30/2007).

Por último, y en relación con la formación profesional para el empleo, cabe destacar que el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regulaba el subsistema de formación profesional para el empleo, incluyó a las personas con riesgo de exclusión social entre los colectivos de desempleados con mayor dificultad de inserción o de mantenimiento en el mercado de trabajo a efectos de que tuvieran prioridad para participar en las acciones formativas [art. 5.3.a)][43].

2.3. Tercera etapa (2008-2015): consolidación de las personas en riesgo o situación de exclusión social en la política laboral y de empleo.

En esta etapa se pueden apreciar dos periodos: el primero (2008-2010), vino marcado por la entrada en vigor de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción (LEI), que fue el 13 de enero de 2008; y el segundo (2010-2015), que vino marcado por la Estrategia de la UE para el crecimiento y la ocupación y, especialmente, por la crisis económica.

a) Primer periodo (años 2008-2010)

Como se ha señalado, la Disposición Final Quinta de la Ley 43/2006 estableció que en el

[43] Sobre la formación profesional y la mejora de la empleabilidad de las personas en riesgo o situación de exclusión social, v. Quintanilla Navarro, Raquel Yolanda (2010). "El enfoque preventivo de la lucha contra la exclusión social (I): el fomento de la empleabilidad de las personas en riesgo de exclusión social a través de la formación profesional", en La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico, San Martín Mazzucconi, Carolina (coord.), 2010, Dykinson, pp. 51-81.

plazo de seis meses desde su aprobación (que fue el 29 de diciembre de 2006) se debía aprobar una ley que regulase las empresas de inserción para facilitar el empleo de los trabajadores en situación de exclusión social. Este plazo no se cumplió, y se tardó prácticamente un año, ya que en diciembre de 2007 se aprobó la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción (LEI), que entró en vigor el 13 de enero de 2008.

La LEI tiene como objetivo establecer un marco que promueva la inserción laboral de personas en situación de exclusión social a través de las empresas de inserción[44], fijando una regulación propia para las empresas de inserción -que posibilite su desarrollo y consolidación- y un conjunto de medidas para la promoción de la inserción sociolaboral a través de las empresas de inserción -delimitando las situaciones que, en su caso, puedan determinar la adopción de tales medidas-, con la finalidad de que el trabajo de las personas en situación de exclusión social en las empresas de inserción facilite su integración en el mercado de trabajo ordinario (art. 1).

A estos efectos, según el artículo 2 LEI, se consideran personas en situación de exclusión social, que deben estar desempleadas e inscritas en los servicios públicos de empleo, a las personas incluidas en alguno de los siguientes colectivos:

> a) Perceptores de Rentas Mínimas de Inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada Comunidad Autónoma, así como los miembros de la unidad de convivencia beneficiarios de ellas.
> b) Personas que no puedan acceder a las prestaciones a las que se hace referencia en el párrafo anterior, por alguna de las siguientes causas:
> 1.º Falta del período exigido de residencia o empadronamiento, o para la constitución de la Unidad Perceptora.
> 2.º Haber agotado el período máximo de percepción legalmente establecido.
> c) Jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta, procedentes de Instituciones de Protección de Menores.
> d) Personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social.
> e) Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo y cuya relación laboral no esté incluida en el

[44] Sobre las empresas de inserción, v. Aguilera Izquierdo, Raquel (2010). "La participación de la sociedad civil (I): régimen jurídico de las empresas de inserción", en La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico, San Martín Mazzucconi, Carolina (coord.), 2010, Dykinson, pp. 161-214; Alegre Nueno, Manuel (2021). "Contribución de las empresas de economía social a la creación de empleo y medidas para su promoción", Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social, nº 150, 2021, págs. 129-143; Cuenca Ruiz, María José; Guzmán, Carmen; Santos, Francisco J. (2023). "La empresa de inserción como empresa social: características y retos fundamentales en España", Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social, nº 157, 2023, págs. 57-78; y Salinas Tomás, Manuel Francisco (2023). "El modelo de acompañamiento en las empresas de inserción y su incidencia en la empleabilidad de personas en situación y/o riesgo de exclusión social. REVESCO: revista de estudios cooperativos, nº. 143, 2023, págs. 71-80 [consultado en Dialnet: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8921848.pdf].

ámbito de aplicación de la relación laboral especial regulada en el artículo 1 del Real Decreto 782/2001, de 6 de julio, así como liberados condicionales y ex reclusos.
f) Menores internos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, cuya situación les permita acceder a un empleo y cuya relación laboral no esté incluida en el ámbito de aplicación de la relación laboral especial a que se refiere el artículo 53.4 del Reglamento de la citada Ley, aprobado por el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, así como los que se encuentran en situación de libertad vigilada y los ex internos.
g) Personas procedentes de centros de alojamiento alternativo autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.
h) Personas procedentes de servicios de prevención e inserción social autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

Esto es, la LEI considera personas en situación de exclusión social, por una parte, a los mismos colectivos previstos en el último programa de fomento del empleo establecido por la Ley 43/2006 (Disp. Adic. 2ª) y no a los previstos ni en la Ley 12/2001 (art. 4.1.1.3), ni en la Ley 30/2007 (Disp. Adic. 6ª), ya que incluye a los menores internos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2002 y, en cambio, no incorpora a las personas con discapacidad; y, por otra parte, añade dos nuevos colectivos: las personas procedentes de centros de alojamiento alternativo y de servicios de prevención e inserción social autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla[45].

La LEI incorpora toda una serie de medidas de promoción de las empresas de inserción y de fomento del empleo para la contratación de esas personas en situación de exclusión social que se establecen en su artículo 16. Las que hacen referencia a la contratación, son las siguientes: bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social de 70,83 euros/mes (850 euros/año) durante toda la vigencia del contrato, o durante tres años en caso de contratación indefinida; que las empresas de inserción y esas personas en situación de exclusión social puedan celebrar el contrato temporal previsto en la Disposición Adicional Primera de la Ley 43/2006, para las personas con discapacidad, con las peculiaridades que establece el artículo 15 de la LEI, y, además, se les puede aplicar esas bonificaciones; y subvenciones para el mantenimiento de los puestos de trabajo para la inserción sociolaboral, en concepto de compensación económica a los sobrecostes laborales derivados de los procesos de inserción.

Pero además de la LEI[46], en este periodo se adoptaron medidas para impedir o mitigar el riesgo de exclusión social, como el Programa temporal de protección por desempleo e inserción (Real Decreto-ley 10/2009, de 13 de agosto, sustituido por la Ley 14/2009,

[45] La LEI modificó la Disp. Adic. 2ª de la Ley 43/2006 para remitir a la LEI la consideración de personas en situación de exclusión social a efectos del programa de fomento del empleo previsto en la Ley 43/2006.
[46] El Real Decreto 49/2010, de 22 de enero, creó el Registro Administrativo de Empresas de Inserción del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

de 11 de noviembre), dirigido a personas en situación de desempleo que, habiendo agotado la prestación por desempleo contributiva o el subsidio por desempleo, carezcan de rentas y adquieran el compromiso de participar en un itinerario activo de inserción laboral[47].

b) Segundo periodo (años 2010-2015).

La Estrategia de la UE para el crecimiento y la ocupación denominada «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador»[48] estableció cinco objetivos principales, incluido un objetivo social fundamental (la reducción del número de personas en riesgo de pobreza para 2020 en al menos veinte millones) y un compromiso renovado en el ámbito del empleo (una tasa de empleo del 75 % para el grupo de edad entre 20 y 64 años), además de proponer siete iniciativas emblemáticas y una de ellas era la «Plataforma europea contra la pobreza»[49], para garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social pueden vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad, ya que en relación con el crecimiento integrador, postulaba una economía con un alto nivel de empleo que promueva la cohesión económica, social y territorial, por lo que Europa debe luchar contra la pobreza y la exclusión social. Para apoyar la acción comunitaria de lucha contra la exclusión social, se designó el año 2010 como «Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social»[50]. Lógicamente, la Estrategia Europa 2020 conllevó que España adaptase sus Estrategias de Activación para el Empleo (y los PNE, PNAin y PNR)[51].

Por otra parte, la crisis económica en España provocó una sucesión de medidas de reforma del mercado de trabajo que afectaron al TRLET/1995, a la LE/2003 y a la Ley 43/2006 a partir de la aprobación del Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (sustituido por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo). A

---

[47] El Programa establecido en la Ley 14/2009 se prorrogó inicialmente por 6 meses (del 16 de febrero al 15 de agosto de 2010) por el Real Decreto 133/2010, de 12 de febrero, y posteriormente durante 6 meses más (del 16 de agosto de 2010 al 15 de febrero de 2001) por el Real Decreto -ley 12/2010, de 20 de agosto.

[48] Comunicación de la Comisión «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», de 3 de marzo de 2010 [COM(2010) 2020 final.

[49] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial COM (2010) 758 final (16.12.2010).

[50] Decisión 1098/2008/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativo al Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010).
También se puede mencionar el Reglamento (UE) nº 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas (DOUE de 12 de marzo de 2014).

[51] Sobre la Estrategia Europea de empleo 2020, v. Alfonso Mellado, Carlos Luis (2016). "Estrategia europea de empleo", en Monereo Pérez, José Luis (dir.) y Márquez Prieto, Antonio (dir.) (2016). La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo. *Liber amicorum* en honor de la profesora Rosa Quesada Segura, Junta de Andalucía, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Monografías de Temas Laborales, nº 56, Sevilla, pp. 330-340; y Cabeza Pereiro, Jaime y Ballester Pastor, María Amparo (2012). "La Estrategia Europea para el empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español", Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, nº 97, 2012, págs. 388-394.

continuación, se mencionan las modificaciones que afectaron a esas leyes en relación con las personas en situación de exclusión social[52].

Respecto a la LE/2003, el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo (RD-ley 3/2011) la modificó para incluir a las personas en situación de exclusión social entre los colectivos prioritarios que debían ser objeto de programas específicos destinados a fomentar el empleo (nuevo art. 19 octies y nueva redacción del art. 25 de la LE/2003) y se mantuvieron con la modificación del artículo 25.1.f) LE/2003 por el Real Decreto-ley 14/2011, de 16 de septiembre, de medidas complementarias en materia de políticas de empleo y de regulación del régimen de actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (RD-ley 14/2011), al que añadió que «*Respecto a las personas en situación de exclusión social se impulsará su contratación a través de las empresas de inserción.*».

Ahora bien, el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (RD-ley 8/2014) modificó la LE/2003 «*para adaptarla al nuevo modelo de políticas activas de empleo y a la Estrategia Española de Activación para el Empleo*», lo que conllevó que se añadiera un nuevo artículo 4 bis, con la rúbrica «Estrategia Española de Activación para el Empleo», cuyo apartado 4 (dedicado a los «*Ejes de las políticas de activación para el empleo, en los que se integrarán los objetivos en materia de políticas de activación para el empleo y el conjunto de los servicios y programas desarrollados por los Servicios Públicos de Empleo*») dedicó la letra c) al «E*je 3. Oportunidades de empleo*» y que incluía a las personas en situación de exclusión social entre los colectivos que tenían mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo [en el mismo sentido que recogía el anterior art. 25.1.f) -precepto que se modificó para dedicarse al desarrollo de las políticas activas de empleo-][53], por lo que también las mantuvo en el artículo 19 octies de la LE/2003 – dedicado a los colectivos especiales de personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo- que también modificó.

Tras estos cambios –y otros- en la LE/2003 introducidos por el RD-ley 8/2014 -y mantenidos por la posterior Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (Ley 18/2014) que lo sustituyó-, la redacción de la LE/2003 se mantuvo inalterada -aunque se vio afectada

[52] Sobre medidas de fomento del empleo de las personas en situación de exclusión social, v. Cavas Martínez, Faustino (2010). "El enfoque paliativo de la lucha contra la exclusión social: los incentivos a la contratación y al autoempleo de las personas en situación de exclusión social. Las rentas de inserción.", en La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico, San Martín Mazzucconi, Carolina (coord.), 2010, Dykinson, pp. 107-159.

[53] Art. 4 bis.4.c): «*Eje 3. Oportunidades de empleo.*
Incluye las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, especialmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a la situación de las personas con discapacidad, de las personas en situación de exclusión social, de las personas con responsabilidades familiares, de las víctimas del terrorismo y de las mujeres víctimas de violencia de género.».

por otras modificaciones, no incidieron directamente a las referencias a las personas en situación de exclusión social- hasta su derogación por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (TRLE/2015).

En cuanto al TRLET/1995, tras la modificación realizada por la Ley 43/2006, no volvió a tener ninguna referencia a personas o trabajadores en situación de exclusión social hasta la modificación introducida por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral[54], que volvió a incluirlas en la inaplicación del límite de edad previsto para el "nuevo" contrato para la formación y el aprendizaje, pero remitiéndose a la LEI en cuanto a los colectivos que se incluían en situación de exclusión social, y que se mantuvo hasta la derogación del TRLET/1995 por el nuevo texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores de 2015.

Por último, cabe señalar otras medidas que se adoptaron en este periodo y que incidieron en las personas en situación de exclusión social. Así, el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, estableció un programa excepcional de empleo para la transición hacia la contratación estable que permitía beneficiarse de una reducción en las cuotas empresariales a la Seguridad Social si se contrataba a jóvenes (edad igual o inferior a 30 años) desempleados inscritos ininterrumpidamente en la oficina de empleo al menos desde el 1 de enero de 2011, de forma indefinida o temporal, mediante un contrato de trabajo a tiempo parcial, y que preveía un tratamiento específico si esos jóvenes se encontraban en situación de exclusión social.

El Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP/2011), mantuvo la preferencia en la adjudicación de contratos prevista en la Ley 30/2007, pero haciendo referencia a las empresas de inserción (Disp. Adic. 4ª). La modificación introducida por la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, se añadió en la Disposición Adicional Quinta del TRLCSP/2011 que se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a empresas de inserción, a condición de que al menos el 30% de los empleados de esas empresas fuesen trabajadores en riesgo de exclusión social[55].

Y el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, estableció incentivos a la

[54] La Ley 3/2012 vino a sustituir al Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (RD-ley 3/2012), y ambas normas configuraron la llamada Reforma Laboral de 2012.

[55] La Ley 31/2015 modificó el art. 9 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, para incorporar los incentivos –bonificaciones- a la incorporación de trabajadores en situación de exclusión social en entidades de la economía social en el mismo sentido que ya lo había recogido el art. 16 de la LEI.

incorporación de jóvenes a entidades de la economía social (Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven) introdujo bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social aplicables a las empresas de inserción en los supuestos de contratos de trabajo suscritos con personas menores de 30 años en situación de exclusión social incluidas en el artículo 2 LEI, aunque no eran compatibles con las previstas en el artículo 16.3.a) de la LEI (art. 14).

2.4. Cuarta etapa (2015-2023): reafirmación de la inclusión de las personas en riesgo o situación de exclusión social en la política laboral y de empleo.

Esta etapa se inicia con una gran novedad: la aprobación de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social (Ley 43/2015), de ámbito estatal (art. 3).

Como se señala en su Preámbulo, «*El Tercer Sector de Acción Social se corresponde con esa parte de nuestra sociedad que siempre ha estado presente en las acciones que han tratado de hacer frente a las situaciones de desigualdad y de exclusión social.*», por lo que desde su «*posición privilegiada en el conocimiento de los problemas sociales y de los métodos para enfrentarlos, el Tercer Sector de Acción Social desempeña un papel crucial en el diseño y la ejecución de las políticas contra la pobreza y la exclusión social. En el ejercicio de este rol es reconocido el mérito de su capacidad integradora, de su papel activo en la concienciación y cohesión sociales.*».

La Ley 43/2015 define a las entidades del Tercer Sector de Acción Social como «*aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social.*» (art. 2.1), incluyendo en todo caso, a las asociaciones, las fundaciones, así como las federaciones o asociaciones que las integren, siempre que cumplan con lo previsto en la propia Ley 43/2015.

En todo caso, las entidades del Tercer Sector de Acción Social, que deben tener personalidad jurídica propia, ser de naturaleza jurídica privada y no poseer ánimo de lucro y tener carácter altruista, y deben llevar a cabo objetivos y actividades de interés general definidas así en una norma con rango de ley, y en todo caso, las siguientes actividades de interés social: la atención a las personas con necesidades de atención integral socio-sanitaria; la atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral; y el fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia (art. 4). A cambio, la Ley 43/2015 establece en su artículo 6 una serie de medidas de fomento de estas entidades de ámbito estatal, entre las que está: «*Impulsar la utilización de los instrumentos normativos que en cada caso resulten más adecuados, para promover la inclusión social de personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad, personas y grupos en riesgo de exclusión social y de atención a las personas con discapacidad o en situación de dependencia*» [apartado 1.d)]; *garantizar*

la participación del Tercer Sector de Acción Social en las distintas políticas sociales, de empleo, de igualdad y de inclusión, diseñadas en favor de las personas y grupos vulnerables y en riesgo de exclusión social [apartado 1.e)]; *promocionar la formación y readaptación profesional de las personas, que desarrollen su actividad en entidades del Tercer Sector de Acción Social de ámbito estatal* [apartado 1.g)]; y *potenciar y facilitar las iniciativas de cooperación entre empresas y entidades del Tercer Sector de Acción Social* [apartado 1.m)].

Pero en el mismo mes de octubre de 2015, se aprobaron el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores de 2015 (Real Decreto Legislativo, 2/2015, de 23 de octubre –TRLET/2015-) y el nuevo texto refundido de la Ley de Empleo (Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre –TRLE/2015-).

La redacción original del actual TRLET/2015 mantuvo la única referencia a las personas o trabajadores en situación de exclusión social en el artículo 11.2.a) -esto es, en relación con la excepción del límite de edad previsto para el contrato para la formación y el aprendizaje y remitiéndose a la LEI a efectos de la determinación de los colectivos que se incluían- hasta la modificación realizada por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo (RD-ley 32/2021), que introdujo diversos cambios en el TRLET/2015, siendo los más relevantes los que afectaron a las modalidades contractuales.

Concretamente, y por lo que se refiere a los contratos formativos, modificó el artículo 11 TRLET/2015 sustituyendo el contrato de prácticas por el contrato formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios (apartado 3) y el contrato para la formación y el aprendizaje por el contrato de formación en alternancia (apartado 2). Pues bien, entre las normas comunes a ambos contratos formativos (apartado 4) estableció que los límites de edad y la duración máxima de los mismos no serán de aplicación a las personas en situación de exclusión social incluidas entre los colectivos previstos en la Ley de empresas de inserción (Ley 44/2007) -de forma similar a como lo hizo en su momento la Ley 3/2012 solo para el contrato para la formación y el aprendizaje-, remitiéndose al desarrollo reglamentario para adecuar dichos límites a las características de esas personas , cosa que aún no se ha realizado.

Como en las posteriores modificaciones del TRLET/2015 no se ha alterado la previsión estatutaria sobre las personas en situación de exclusión social, el actual y vigente texto del TRLET/2015 mantiene la única referencia a las mismas en materia de contratos formativos tras los cambios introducidos por el RD-ley 32/2021 en el artículo 11 TRLET/2015.

Respecto del TRLE/2015, este mantuvo el mismo contenido respecto de las personas en situación de exclusión social que la última versión de la LE/2003 -aunque se modificó en varias ocasiones-, eso sí, en diferentes preceptos, hasta su derogación por la actual y vigente Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (LE/2023).

Ahora bien, en el año 2017 la Comisión Europea adoptó el Pilar Europeo de Derechos

Sociales[56], que define veinte principios y derechos esenciales para apoyar un proceso renovado de convergencia hacia mejores condiciones de vida y trabajo, que se dividen en tres categorías: igualdad de oportunidades y de acceso al mercado laboral; condiciones de trabajo justa; y protección social e integración social (teniendo en cuenta que el art. 3 del Tratado de la Unión Europea –TUE- y el art. 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea TFUE-, ambos en sus versiones consolidadas[57], establecen la lucha contra la exclusión social como uno de los objetivos de la UE). Y en el año 2021 la Comisión Europea publicó un Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales[58], y entre los objetivos principales que propuso para 2030 estaba reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en al menos 15 millones de personas.

Ese mismo año 2017, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, además de mantener la fijación de porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a empresas de inserción (Disp. Adic. 4ª), introduce las siguientes novedades: la posibilidad de eximir de la obligación del adjudicatario de constituir garantía definitiva en el caso de contratos que tengan por objeto la prestación de servicios sociales o la inclusión social o laboral de personas pertenecientes a colectivos en riesgo de exclusión social (art. 107.1, párrafo segundo); que uno de los criterios de adjudicación sean las características sociales, entre las que figuran el fomento de la integración social de personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social y la subcontratación con empresas de Inserción (art. 145.2.1º, párrafo tercero); que fija criterios sociales a efectos de desempate entre las ofertas, siendo el primero el mayor porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social en la plantilla de cada una de las empresas, primando en caso de igualdad, el mayor número de trabajadores fijos con discapacidad en plantilla, o el mayor número de personas trabajadoras en inclusión en la plantilla [art. 147.2.a)]; y, por último, que entre las condiciones especiales que se pueden establecer en relación con la ejecución del contrato están las de tipo social o relativas al empleo, y dentro de estas se incluye promover el empleo de personas con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral, en particular de las personas en situación o riesgo de exclusión social a través de empresas de inserción (art. 202.2, párrafo tercero).

En el año 2019 (22 de marzo), España aprobó la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, como una de las políticas palanca de la Agenda 2030 fijada por Naciones Unidas en el área de prevención y lucha

[56] Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el pilar europeo de derechos sociales (DOUE de 29 de abril de 2017).
[57] DOUE de 7 de junio de 2016.
[58] V. el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales en: https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/index.html .

contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, en consonancia con la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y con los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que ha dado lugar a la elaboración de los Planes Operativos de Desarrollo de la Estrategia Nacional[59].

En el año 2020 (mayo), esto es, al inicio de la pandemia y del estado de alarma en España, se estableció el ingreso mínimo vital (mediante el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, sustituido por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital), que se configura como una prestación económica de la acción protectora de la Seguridad Social que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas (según lo establecido en el art. 11 Ley 19/2021), con la finalidad de prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad (arts. 1 y 2 Ley 19/2021), y se admite su compatibilidad con los ingresos procedentes de rentas de trabajo o de la actividad económica como autónomo (Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre). Renta mínima que el Consejo de la UE recomienda adoptar, eso sí, salvaguardando los incentivos para la (re)inserción laboral de las personas que pueden trabajar[60].

En el año 2021, por una parte, se determinaron los aspectos esenciales de los programas comunes de activación para el empleo por el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo. Por un lado, se establece que tienen prioridad en los programas en los que se precise la preselección o selección de las personas participantes por los servicios públicos de empleo los colectivos que presente a mayores dificultades de inserción laboral, entre los que están las personas en situación de exclusión social, entendiendo por tales los previstos en el artículo 2.1 de la LEI, así como los previstos en el artículo 59 del propio RD 818/2021 y cualquier otro colectivo que, por sus características y situación socio económica, la administración pública competente considere en situación de riesgo o exclusión social [art. 5.d)]; además, las personas en riesgo o situación de exclusión social se incluyen entre los colectivos especialmente vulnerables, y la acreditación la realizaran los servicios públicos de empleo competentes [art. 5.g)]. Por otro lado, se establece un Programa de inclusión laboral de personas en riesgo o situación de exclusión social (arts. 58 a 64), que tiene por objeto favorecer la inclusión laboral mediante itinerarios personalizados de inserción, en colaboración con empresas de inserción, entidades promotoras de empresas de inserción, asociaciones y entidades sin ánimo de lucro que lleven a cabo programas de integración laboral de colectivos vulnerables y acrediten la experiencia requerida, agencias de colocación

[59] V. la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 y los Planes Operativos de Desarrollo en: https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/inclusion-social-espana.htm .

[60] Recomendación del Consejo de 30 de enero de 2023 sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa (DOUE de 3 de febrero de 2023).

especializadas en la atención de estos colectivos y empresas, autónomos y entidades privadas sin ánimo de lucro que contraten a participantes en itinerarios de inserción desarrollados en el marco de este programa (art. 58), siendo destinatarias las personas recogidas en su artículo 59. Y, por último, se establecen como medidas del programa (art. 60): la elaboración y desarrollo de itinerarios personalizados por entidades promotoras de empresas de inserción o asociaciones y entidades sin ánimo de lucro con experiencia en programas de integración laboral de colectivos vulnerables, a fin de mejorar la empleabilidad de personas en riesgo o situación de exclusión social a través de acciones de orientación, prospección y formación (la subvención se recoge en el art. 61); fomento de la creación o mantenimiento de puestos de trabajo en empresas de inserción que sean ocupados por personas en riesgo o situación de exclusión social, mediante subvenciones por costes salariales y para inversiones (estas se recogen en el art. 62); ayudas de asistencia técnica por la contratación o mantenimiento de personal directivo y técnico en empresas de inserción (las subvenciones se recogen en el art. 63); incentivos por la contratación en el mercado ordinario de trabajo de participantes en itinerarios de inserción (que se recogen en el art. 64); y cualquier otra que adicionen los servicios públicos de empleo en sus respectivos ámbitos de actuación.[61]

Por otra parte, España ratificó la Carta Social Europea (revisada)[62], que reconoce el derecho de toda persona a la protección contra la pobreza y la exclusión social (Parte I.30 y art. 30 Parte II), como ya lo hiciera la Carta Social Europea original.

Por último, a finales del año 2021 se aprobó la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024[63], que constituye una actuación contemplada en la Reforma 5 «Modernización de políticas activas de empleo», incluida en el Componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo», encuadrado en el área política VIII «Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo» del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En esta Estrategia se señala que entre las medidas a adoptar está el desarrollo de acciones encaminadas a la integración social y laboral de personas en riesgo de exclusión, ya que se entiende que es necesario alentar la conversión y creación de empresas sociales que posibiliten el inicio a aquellas personas que lo necesiten de un itinerario de inserción personalizado a las personas en situación de exclusión social (como las empresas de inserción, que son unos excelentes ejemplos que combinan la lógica y el éxito empresarial con metodologías de inserción laboral basadas en el compromiso y la justicia social, y en la firme voluntad de colocar a las personas en el centro de la actividad).

En el año 2022, la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, prevé que, con la finalidad de cualificación profesional e integración social, pueden efectuarse ofertas específicas de formación dirigidas a entre

[61] Las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la financiación de programas de políticas activas de empleo previstos en el Real Decreto 818/2021 se establecen en la Orden TES/1077/2023, de 28 de septiembre.
[62] Instrumento de Ratificación de la Carta Social Europea (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996 (BOE de 11 de junio de 2021).
[63] Por el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre.

otros colectivos- personas o grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo o en riesgo de exclusión social [art. 71.1.c)]; y, a su vez, que, en materia de orientación profesional, se garantizará una individualización creciente de la orientación, con el fin de ofrecer información, orientación y formación adaptadas a las necesidades de grupos de difícil acceso, como –entre otros colectivos- los jóvenes en riesgo de exclusión social o las personas con dificultades de integración sociolaboral [art. 96.2.c)].

Y antes de que se aprobase la LE/2023, se aprobó el Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, que por lo que aquí interesa regula los incentivos destinados a promover la contratación laboral, así como otros programas o medidas de impulso y mantenimiento del empleo estable y de calidad financiados mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta, o desarrollados mediante otros instrumentos de apoyo al empleo (art. 1). Concretamente, por lo que hace referencia a las personas en riesgo o situación de exclusión social -entendiendo por tales a quienes estén incluidos en los colectivos previstos en el artículo 2.1 de la LEI, así como cualquier otro colectivo que, por sus características y situación socio económica tenga acreditada esta condición por los servicios sociales u órganos competentes [art. 6.d)]- se establece que: a las personas en riesgo o situación de exclusión social que pasen a prestar sus servicios desde empresas de inserción a empresas del mercado ordinario no se les exigirá la inscripción en los servicios públicos de empleo para ser destinatarias de las medidas de fomento de la contratación laboral cuando se financien mediante bonificaciones en la cotización y en los señalados por las administraciones públicas competentes cuando se financien mediante subvenciones públicas [art. 4.1.a), párrafo segundo]; pueden ser beneficiarios de los incentivos previstos los sujetos recogidos en el art. 7.1 y, también, la Administración General del Estado, la Administración de las comunidades autónomas y las entidades que integran la Administración local, así como los organismos públicos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas señaladas (art. 7.2); las bonificaciones por la contratación indefinida de personas en situación de exclusión social, tanto por empresas de inserción (v. también Disp. Adic. 6ª, en relación con el art. 10) como –en un supuesto muy concreto- por empresa que no sea de inserción, se prevén en el artículo 20.

3. LA NUEVA LEY DE EMPLEO DE 2023 Y LA INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL

Tras analizar todas las acciones y medidas de fomento del empleo que afectan a las personas en riesgo o situación de exclusión social desde la LET y la LBE (año 1980) hasta justamente antes de la aprobación de la vigente Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (LE/2023) -que ha derogado el TRLE/2015-, se debe abordar el tratamiento que la LE/2023 realiza en materia de políticas activas de empleo dirigidas a este colectivo. Para ello, lo primero que se debe realizar es plantear si la LE/2023 adopta una definición de personas en riesgo o situación de exclusión social.

No obstante, antes de analizar si la LE/2023 define a las personas en situación de exclusión social, se deben señalar los rasgos generales de la misma. Así, se puede afirmar que La LE/2023 es fruto de los compromisos asumidos por España en el ámbito de la Unión Europea (Estrategia coordinada para el empleo de la UE) y, más concretamente, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (que es el instrumento de ejecución de los recursos financieros del Fondo Europeo de Recuperación, que deriva del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia europeo que, a su vez, en el elemento central del Instrumento Europeo de Recuperación -«Next Generation EU»-), cuyo Componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo» -encuadrado en el área política VIII «Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo»- tiene entre sus objetivos reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas de empleo, dando además, un impulso a las políticas activas de empleo. Para ello, se incluye en este componente la «*Reforma 5 «Modernización de políticas activas de empleo». Una de las actuaciones contempladas para la implementación de esta Reforma es la modificación del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, para potenciar los instrumentos de actuación y de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, centrándose en la revisión de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y sus Ejes y de los Planes Anuales de Política de Empleo; la reforma de las Políticas Activas de Empleo; la revisión de la Gobernanza del Sistema, con el reforzamiento de la dimensión local de la política de empleo; así como la adecuación a los requerimientos de implementación de las distintas actuaciones previstas en el Plan Nacional de Políticas Activas de Empleo. Mediante esta nueva Ley de Empleo se procede a dar cumplimiento a esta, cumpliendo con el hito CID n.º 335 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.*» (así se recoge en el apartado I de su Preámbulo). Y, a su vez, es compromisos asumidos en el ámbito de la Unión Europea

A su vez, que La LE/2023 mantiene el «Eje 3. Oportunidades de empleo» de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo [art. 12.4.c)] -prácticamente igual que el TRLE/2015 y la LE/2003 desde la modificación introducida por el RD-ley 8/2014-, por lo que se siguen incluyendo a las personas «en situación de exclusión social» entre los colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo para los que se deben adoptar actuaciones para incentivar su contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo[64], de ahí que también las mantenga entre los colectivos de atención prioritaria para la política de empleo (art. 50).

Pero además de seguir la misma línea que el TRLE/2015 y la LE/2003 desde su modificación por el RD-ley 8/2014, la LE/2023 incorpora dos "novedades" que afectan a las personas en situación de exclusión social: la primera, que se las incluye en el «Eje 4.

[64] El art. 12.4.c) LE/2023 tiene casi el mismo contenido que los anteriores art. 10.4.c) TRLE/2015 y art. 4 bis.4.c) LE/2003 en la redacción dada por el RD-ley 8/2014, ya que ha introducido dos cambios: por una parte, la rúbrica del recepto de la LE/2023 es «Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo» y no «Estrategia Española de Activación para el Empleo»; y, por otra parte, ha separado del Eje 3. Oportunidades de empleo a las personas con discapacidad para incorporar un nuevo Eje 4. Oportunidades de empleo para personas con discapacidad.

Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo» del Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno [art. 13.3.d)][65]; y la segunda, en relación con la coordinación de la políticas activas de empleo y de protección frente al desempleo y con el objeto de evitar la exclusión social de las personas perceptoras de prestaciones, subsidios u otras rentas orientadas a la protección económica frente a la situación de desempleo o cese de actividad de los autónomos, señala que se deben articular «*programas de fomento del empleo que permitan la compatibilización, al menos parcial, de tales prestaciones con el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia*» (art. 49.1, párrafo primero) y que también se podrán articular «*programas de apoyo activo al empleo, con carácter extraordinario y temporal y financiación, a fin de ofrecer un apoyo económico y promover acciones de mejora de la empleabilidad, en el caso de las personas pertenecientes a los colectivos prioritarios*» (art. 49.1, párrafo segundo).

De todas formas, la propia LE/2023 recuerda que el fomento de empleo de las personas en situación de exclusión social se realiza básicamente mediante las empresas de inserción[66].

3.1. Concepto de personas en riesgo o situación de exclusión social en la LE/2023

La LE/2023 no adopta ninguna definición de personas en riesgo o en situación de exclusión social, como tampoco lo hacían las anteriores leyes de empleo.

En este sentido, en su artículo 3, con la rúbrica «Otros conceptos básicos», no se define personas en riesgo o en situación de exclusión social. Lo más próximo es la definición que recoge ese precepto, en su letra d) respecto de «*Colectivos de atención prioritaria*»: definiéndolos por remisión, ya que entiende que son los «*Colectivos con especiales dificultades para el acceso y mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 50*». Y en este último artículo, el 50, se hace referencia a «*las personas con especiales dificultades para el*

---

[65] El art. 13 LE/2023 establece «El Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno» (que junto con la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo y el Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo constituyen los instrumentos de planificación y coordinación de la política de empleo a partir de la LE/2023 -art. 11.4-), que «*concretará, con carácter anual, las directrices necesarias para alcanzar en el conjunto del Estado y en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, objetivos de la Estrategia, así como los indicadores que se utilizarán para conocer y evaluar anualmente el grado de cumplimiento de los mismos*» (apartado 1, párrafo primero) y se articula en torno a Ejes «*en los que se integrarán los objetivos en materia de políticas activas de empleo y el conjunto de los servicios y programas desarrollados por los servicios públicos de empleo*» (apartado 3).
Concretamente, el art. 13.3.d) establece lo siguiente: «*Eje 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo. Comprende las actuaciones dirigidas a aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a la situación de las personas con discapacidad, de las personas en situación de exclusión social, de las personas con responsabilidades familiares, de las víctimas del terrorismo y de las mujeres víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer. Igualmente incluye la promoción de la igualdad en el acceso al empleo, entre mujeres y hombres en el acceso, permanencia y promoción en el empleo, así como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.*».

[66] En el Preámbulo de la LE/2023 se recoge que «*Se contempla asimismo como colectivo prioritario a las personas en situación de exclusión social, cuyo acceso al empleo se fomenta principalmente a través de las empresas de inserción.*».

acceso y mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad» (apartado 1, párrafo primero), para acto seguido mencionar toda una serie de subcolectivos que se incluyen en la denominación de «*colectivos vulnerables de atención prioritaria*» a efectos de la propia LE/2023, entre los que están las personas en situación de exclusión social, aunque se pueden añadir otros en el marco del Sistema Nacional de Empleo (apartado 1, párrafo segundo),.

Además de esta indeterminación, el apartado 3 del mismo artículo 50 permite a los «*servicios de empleo de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la particular atención que deberán prestar a los colectivos considerados como prioritarios, podrán identificar los suyos propios, con la finalidad de prestarles una atención diferenciada a la vista de las peculiaridades de los distintos territorios,*». Por eso, la previsión de la LE/2023 sobre qué se entiende por colectivos vulnerables de atención prioritaria constituye una "norma de derecho necesario relativo" o norma mínima en relación a los servicios de empleo autonómicos, ya que pueden ampliar el catálogo de colectivos vulnerables de atención prioritaria.

Pero, a su vez, el legislador deslegaliza el concepto de «colectivos vulnerables de atención prioritaria», ya que el apartado 4 del artículo 50 establece que «*Reglamentariamente se podrá adaptar la relación de colectivos vulnerables de atención prioritaria, contenida en el apartado 1, a la realidad socio-laboral de cada territorio y de cada momento y se concretará, cuando sea preciso, la forma de identificar la pertenencia a tales colectivos*».

En definitiva, la LE/2023 no recoge ni establece una definición de personas en riesgo o en situación de exclusión social, por lo que los programas específicos destinados a fomentar el empleo podrán establecer la definición que consideren conveniente.

3.2. Concepto, objetivos y principios rectores de la política de empleo

Para la LE/2023, la política de empleo integra las políticas activas de empleo y las políticas de protección frente al desempleo (art. 2.1), como no podía ser de otra manera. En su artículo 4 establece los objetivos de la política de empleo, de los que se pueden destacar los siguientes: generación de mercados de trabajo inclusivos, para garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso al empleo; impulsar la creación de empleos de calidad y estables; el mantenimiento del empleo y la progresión profesional de las personas ocupadas; la ampliación y mejora de las cualificaciones, competencias, habilidades y empleabilidad de personas desempleadas y ocupadas; la atención especializada de colectivos prioritarios; la adecuación, cuantitativa y cualitativa, de oferta y demanda de empleo, mediante la implementación de servicios de intermediación y colocación eficientes; la promoción de la movilidad funcional y sectorial, y de la movilidad geográfica y libre circulación en el ámbito estatal y del Espacio Económico Europeo; el acompañamiento, personal e individualizado; fomentar iniciativas de emprendimiento y de economía social viables; mantenimiento de un nivel de vida digno durante el proceso de búsqueda de ocupación, a través de un sistema eficaz de protección.

Para alcanzar esos objetivos, la LE/2023 se dota de unos principios como son la igualdad y no discriminación en el acceso y consolidación del empleo y desarrollo profesional; la transparencia en el funcionamiento del mercado de trabajo; la colaboración institucional y coordinación entre la nueva Agencia Española de Empleo, los servicios públicos de empleo autonómicos y las demás Administraciones públicas con competencias en la materia; la adaptación, acompañamiento y activación, a fin de promover una atención personalizada; la eficacia y eficiencia en el diseño y ejecución de las políticas de empleo, así como en la prestación de los servicios de empleo, básicos y complementarios, a los demandantes de empleo y demás usuarios; y la adecuación a las características del territorio -realidad del mercado de trabajo, peculiaridades locales y sectoriales y los actores socioeconómicos- (art. 5).

3.3. Concepto, objetivos y principios rectores de las políticas activas de empleo

La LE/2023 define las políticas activas de empleo en su artículo 2.2 como «*el conjunto de decisiones, medidas, servicios y programas orientados a la contribución a la mejora de la empleabilidad y reducción del desempleo, al pleno desarrollo del derecho al empleo digno, estable y de calidad, a la generación de trabajo decente y a la consecución del objetivo de pleno empleo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35 y 40 de la Constitución y en el marco de la estrategia coordinada para el empleo de la Unión Europea*». Y, a su vez, lo hace en su artículo 31, párrafo primero, según el cual «*Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.*».

Como objetivos de las políticas activas de empleo, la LE/2023 menciona: elevar la empleabilidad de las personas demandantes de los servicios de empleo; reducir las brechas de género; y conseguir el ajuste simultáneo entre oferta y demanda de empleo, a través de una mayor fluidez de la información y de unos servicios de empleo eficaces y eficientes. Pero, además, hace especial mención a que, a las personas pertenecientes a colectivos prioritarios para la política de empleo, se les debe garantizar la prestación de los servicios especializados para facilitar su inserción laboral o, en su caso, el mantenimiento del empleo y la promoción profesional (art. 31, párrafo segundo).

Y en cuanto a los principios rectores de las políticas activas, se pueden mencionar los siguientes: coordinación en el marco de los instrumentos de planificación de la política de empleo, ya que se debe desarrollar en todo el Estado, por lo que los servicios y programas se diseñarán y llevarán a cabo por la Agencia Española de Empleo y los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias; los servicios y programas incluidos en los instrumentos de planificación y coordinación pueden ser gestionados directamente por los servicios públicos de empleo o mediante la colaboración público-privada o colaboración público-pública (art. 32).

3.4. Las medidas de política activa de empleo dirigidas a las personas en situación de exclusión social en la LE/2023

Como en parte ya se ha avanzado, se deben adoptar programas específicos destinados a fomentar el empleo de las personas con especiales dificultades para el acceso y mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad, entre los que se incluyen las personas en situación de exclusión social, con el objeto de promover una atención específica. Además, esos programas específicos y las medidas de acción positiva se deben reforzar en los casos en que se produzcan «situaciones de interseccionalidad» (art. 50.1, párrafo primero).

En la medida que las personas en situación de exclusión social constituyen un colectivo vulnerable de atención prioritaria, el Sistema Nacional de Empleo, en sus distintos niveles territoriales y funcionales y de manera coordinada y articulada, debe garantizar una atención integral y asegurar el diseño de itinerarios individuales y personalizados de empleo que combinen las diferentes medidas y políticas, debidamente ordenadas y ajustadas al perfil profesional de las personas que los integran y a sus necesidades específicas, por lo que se deben fortalecer la coordinación con los servicios sociales. Además, en las políticas activas se deben establecer objetivos cuantitativos y cualitativos, con perspectiva de género, que la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales evaluará periódicamente, a los efectos de proseguir con las mismas acciones, o adaptarlas para una mejor consecución de los objetivos propuestos (art. 50.2).

Por último, señalar que la LE/2023 expresamente no establece medidas concretas de política activa dirigidas a las personas en riesgo o en situación de exclusión social, ya que no es su cometido, en la medida que su función es establecer el marco de la política de empleo en España, de conformidad con los compromisos -Estrategia coordinada para el empleo- de la Unión Europea. Como se ha analizado, actualmente hay medidas vigentes de políticas activas que inciden en las personas en situación de exclusión social establecidas en normas anteriores a la LE/2023 -que no hace falta reiterar-, pero sí que es oportuno señalar que tienen un enfoque más dirigido a la y en función de la entidad que contrata (especialmente, empresas de inserción y entidades del Tercer Sector de Acción Social) que a las propias personas en riesgo o situación de exclusión social, sobre todo, las de fomento del empleo (contratación).

De todas formas, a continuación, se adjuntan unos cuadros con las medidas actualmente existentes de fomento del empleo de personas en situación de exclusión social.

MEDIDAS LABORALES Y DE EMPLEO ACTUALES DIRIGIDAS A PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL

PROGRAMA	ENTIDADES BENEFICADAS	DESTINATARIOS	MEDIDAS	NORMATIVA
DE INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL MEDIANTE ITINERARIOS PERSONALIZADOS DE INSERCIÓN	• Empresas de inserción inscritas en el registro de empresas de inserción. • Entidades promotoras de empresas de inserción. • Asociaciones y entidades sin ánimo de lucro que lleven a cabo programas de integración laboral de colectivos vulnerables. • Agencias de colocación especializadas en la atención de estos colectivos. • Empresas, Autónomos y Entidades privadas sin ánimo de lucro que contraten a participantes en itinerarios de inserción desarrollados en el marco de este programa.	• Desempleados o empleados en empresas de inserción con especiales dificultades para su inclusión en el mercado de trabajo ordinario y hallarse incluidas en algunos de los siguientes colectivos: a) Personas perceptoras de rentas mínimas de inserción o del ingreso mínimo vital, a excepción de aquellas que simultáneamente estén participando en itinerarios laborales promovidos por las Administraciones u organismos públicos competentes en la concesión de dichas rentas o ingreso. b) Desempleados de muy larga duración. c) Jóvenes que no hayan finalizado el período de escolaridad obligatoria y se encuentren en situación de desempleo. d) Drogodependientes que se encuentren en proceso de rehabilitación y reinserción social. e) Internos de centros penitenciarios y personas ex reclusos en situación de desempleo. f) Minorías étnicas, inmigrantes o personas con responsabilidades familiares no compartidas y en situación o riesgo de exclusión. g) Cualquier otro colectivo que, por sus características y situación socio-económica, la administración pública competente considere en situación de riesgo o exclusión social. • Personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, mujeres víctimas de violencia de género, víctimas de trata de seres humanos y personas trans.	• Elaboración y desarrollo de itinerarios personalizados por Entidades promotoras de empresas de inserción o Asociaciones y entidades sin ánimo de lucro con experiencia en programas de integración laboral de colectivos vulnerables (y Agencias de colocación) a fin de mejorar la empleabilidad de personas en riesgo o situación de exclusión social a través de acciones de orientación, prospección y formación: ➢ **Subvención por participante en itinerario personalizado**: 1.000 € por participante, con una duración de 6 meses y con un número máximo de participantes por itinerario de 15 personas. → La cuantía se reduce o incrementa en proporción si la duración del itinerario es menor o mayor, sin que pueda ser < 3 meses ni > 12 meses.	RD 818/2021, de 28-9, se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo (arts. 58 a 64)

MEDIDAS LABORALES Y DE EMPLEO ACTUALES DIRIGIDAS A PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL

PROGRAMA	ENTIDADES BENEFICADAS	DESTINATARIOS	MEDIDAS	NORMATIVA
DE INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL MEDIANTE ITINERARIOS PERSONALIZADOS DE INSERCIÓN	• Empresas de inserción inscritas en el registro de empresas de inserción. • Entidades promotoras de empresas de inserción. • Asociaciones y entidades sin ánimo de lucro que lleven a cabo programas de integración laboral de colectivos vulnerables. • Agencias de colocación especializadas en la atención de estos colectivos. • Empresas, Autónomos y Entidades privadas sin ánimo de lucro que contraten a participantes en itinerarios de inserción desarrollados en el marco de este programa.	• Desempleados o empleados en empresas de inserción con especiales dificultades para su inclusión en el mercado de trabajo ordinario y hallarse incluidas en algunos de los siguientes colectivos: a) Personas perceptoras de rentas mínimas de inserción o del ingreso mínimo vital, a excepción de aquellas que simultáneamente estén participando en itinerarios laborales promovidos por las Administraciones u organismos públicos competentes en la concesión de dichas rentas o ingreso. b) Desempleados de muy larga duración. c) Jóvenes que no hayan finalizado el período de escolaridad obligatoria y se encuentren en situación de desempleo. d) Drogodependientes que se encuentren en proceso de rehabilitación y reinserción social. e) Internos de centros penitenciarios y personas ex reclusos en situación de desempleo. f) Minorías étnicas, inmigrantes o personas con responsabilidades familiares no compartidas y en situación o riesgo de exclusión. g) Cualquier otro colectivo que, por sus características y situación socio-económica, la administración pública competente considere en situación de riesgo o exclusión social. • Personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, mujeres víctimas de violencia de género, víctimas de trata de seres humanos y personas trans.	• **Incentivos por contratación en el mercado ordinario de trabajo de participantes en itinerarios de inserción:** ➢ <u>Empresas de inserción, Entidades promotoras de empresas de inserción y Asociaciones y entidades sin ánimo de lucro (y Agencias de colocación):</u> → Incentivo de 2.000 € por participante en itinerario (2.500€ si es mujer) cuando consigan que sea contratado en el mercado ordinario de trabajo o se incorpore como persona socia trabajadora de una cooperativa de trabajo asociado. → La cuantía se reduce proporcionalmente si el contrato es < 12 meses o a tiempo parcial, sin que pueda tener una duración < 6 meses y una jornada < 50% de la jornada a tiempo completo de trabajador comparable (los servicios públicos de empleo pueden establecer que la duración mínima de 6 meses se alcance sumando varios contratos sucesivos dentro de un periodo determinado).	RD 818/2021, de 28-9, se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo (arts. 58 a 64)

MEDIDAS LABORALES Y DE EMPLEO ACTUALES DIRIGIDAS A PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL

PROGRAMA	ENTIDADES BENEFICIADAS	DESTINATARIOS	MEDIDAS	NORMATIVA
DE INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL MEDIANTE ITINERARIOS PERSONALIZADOS DE INSERCIÓN	• Empresas de inserción inscritas en el registro de empresas de inserción. • Entidades promotoras de empresas de inserción. • Asociaciones y entidades sin ánimo de lucro que lleven a cabo programas de integración laboral de colectivos vulnerables. • Agencias de colocación especializadas en la atención de estos colectivos. • Empresas, Autónomos y Entidades privadas sin ánimo de lucro que contraten a participantes en itinerarios de inserción desarrollados en el marco de este programa.	• Desempleados o empleados en empresas de inserción con especiales dificultades para su inclusión en el mercado de trabajo ordinario y hallarse incluidas en algunos de los siguientes colectivos: a) Personas perceptoras de rentas mínimas de inserción o del ingreso mínimo vital, a excepción de aquellas que simultáneamente estén participando en itinerarios laborales promovidos por las Administraciones u organismos públicos competentes en la concesión de dichas rentas o ingreso. b) Desempleados de muy larga duración. c) Jóvenes que no hayan finalizado el período de escolaridad obligatoria y se encuentren en situación de desempleo. d) Drogodependientes que se encuentren en proceso de rehabilitación y reinserción social. e) Internos de centros penitenciarios y personas ex reclusos en situación de desempleo. f) Minorías étnicas, inmigrantes o personas con responsabilidades familiares no compartidas y en situación o riesgo de exclusión. g) Cualquier otro colectivo que, por sus características y situación socio-económica, la administración pública competente considere en situación de riesgo o exclusión social. • Personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, mujeres víctimas de violencia de género, víctimas de trata de seres humanos y personas trans.	• **Incentivos por contratación en el mercado ordinario de trabajo de participantes en itinerarios de inserción:** ➢ <u>Empresas, Autónomos y Entidades del mercado ordinario de trabajo:</u> → Subvención de 7.000 € por participante en itinerario que contraten (7.500 € si es mujer o > 45 años en caso de personas con discapacidad o perteneciente a cualquier otro colectivo vulnerable que determine el servicio público de empleo). → La cuantía puede incrementarse hasta en 2.000 € cuando la contratación se realice por Autónomo o por una Cooperativa o Sociedad Laboral que contrate a su primer empleado. → La cuantía se reducirá proporcionalmente si el contrato es < 12 meses o a tiempo parcial, sin que pueda tener una duración < 6 meses y una jornada < 50% de la jornada a tiempo completo de trabajador comparable.	RD 818/2021, de 28-9, se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo (arts. 58 a 64)

MEDIDAS LABORALES Y DE EMPLEO ACTUALES DIRIGIDAS A PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL

PROGRAMA	ENTIDADES BENEFICIADAS	DESTINATARIOS	MEDIDAS	NORMATIVA
DE INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL MEDIANTE ITINERARIOS PERSONALIZADOS DE INSERCIÓN	• Empresas de inserción inscritas en el registro de empresas de inserción. • Entidades promotoras de empresas de inserción. • Asociaciones y entidades sin ánimo de lucro que lleven a cabo programas de integración laboral de colectivos vulnerables. • Agencias de colocación especializadas en la atención de estos colectivos. • Empresas, Autónomos y Entidades privadas sin ánimo de lucro que contraten a participantes en itinerarios de inserción desarrollados en el marco de este programa.	• Desempleados o empleados en empresas de inserción con especiales dificultades para su inclusión en el mercado de trabajo ordinario y hallarse incluidas en algunos de los siguientes colectivos: a) Personas perceptoras de rentas mínimas de inserción o del ingreso mínimo vital, a excepción de aquellas que simultáneamente estén participando en itinerarios laborales promovidos por las Administraciones u organismos públicos competentes en la concesión de dichas rentas o ingreso. b) Desempleados de muy larga duración. c) Jóvenes que no hayan finalizado el período de escolaridad obligatoria y se encuentren en situación de desempleo. d) Drogodependientes que se encuentren en proceso de rehabilitación y reinserción social. e) Internos de centros penitenciarios y personas ex reclusos en situación de desempleo. f) Minorías étnicas, inmigrantes o personas con responsabilidades familiares no compartidas y en situación o riesgo de exclusión. g) Cualquier otro colectivo que, por sus características y situación socio-económica, la administración pública competente considere en situación de riesgo o exclusión social. • Personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, mujeres víctimas de violencia de género, víctimas de trata de seres humanos y personas trans.	• **Subvenciones por creación o mantenimiento de puestos de trabajo en empresas de inserción mediante subvenciones por costes salariales y para inversiones:** ➢ 12.120 € por puesto de inserción creado o mantenido para un período subvencionable de 12 meses, destinada a sufragar parte del salario del trabajador y la cuota empresarial a la Seguridad Social por todos los conceptos. → La cuantía puede incrementarse proporcionalmente para períodos superiores a 12 meses o disminuir si el período subvencionable fuera inferior, dentro del rango temporal que cada Servicio Público de Empleo determine.	RD 818/2021, de 28-9, se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo (arts. 58 a 64)

MEDIDAS LABORALES Y DE EMPLEO ACTUALES DIRIGIDAS A PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL

PROGRAMA	ENTIDADES BENEFICIADAS	DESTINATARIOS	MEDIDAS	NORMATIVA
DE INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL MEDIANTE ITINERARIOS PERSONALIZADOS DE INSERCIÓN	• Empresas de inserción inscritas en el registro de empresas de inserción. • Entidades promotoras de empresas de inserción. • Asociaciones y entidades sin ánimo de lucro que lleven a cabo programas de integración laboral de colectivos vulnerables. • Agencias de colocación especializadas en la atención de estos colectivos. • Empresas, Autónomos y Entidades privadas sin ánimo de lucro que contraten a participantes en itinerarios de inserción desarrollados en el marco de este programa.	• Desempleados o empleados en empresas de inserción con especiales dificultades para su inclusión en el mercado de trabajo ordinario y hallarse incluidas en algunos de los siguientes colectivos: a) Personas perceptoras de rentas mínimas de inserción o del ingreso mínimo vital, a excepción de aquellas que simultáneamente estén participando en itinerarios laborales promovidos por las Administraciones u organismos públicos competentes en la concesión de dichas rentas o ingreso. b) Desempleados de muy larga duración. c) Jóvenes que no hayan finalizado el período de escolaridad obligatoria y se encuentren en situación de desempleo. d) Drogodependientes que se encuentren en proceso de rehabilitación y reinserción social. e) Internos de centros penitenciarios y personas ex reclusos en situación de desempleo. f) Minorías étnicas, inmigrantes o personas con responsabilidades familiares no compartidas y en situación o riesgo de exclusión. g) Cualquier otro colectivo que, por sus características y situación socio-económica, la administración pública competente considere en situación de riesgo o exclusión social. • Personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, mujeres víctimas de violencia de género, víctimas de trata de seres humanos y personas trans.	• **Ayudas de asistencia técnica por la contratación o mantenimiento de personal directivo y técnico en empresas de inserción:** ➢ Incentivo de 10.000 € por la contratación, a jornada completa y durante 12 meses, de la persona que ostente la gerencia de empresas de inserción que cuenten con 5 o más puestos de trabajo de personas en proceso de inserción, con el fin de facilitar su viabilidad técnica, económica o financiera. → La cuantía puede incrementarse proporcionalmente para periodos > 12 meses y reducirse si el periodo es inferior, dentro del rango temporal que cada Servicio Público de Empleo determine. → La cuantía se reducirá proporcionalmente si el contrato es a tiempo parcial, sin que pueda tener una jornada < 50% de la jornada a tiempo completo de trabajador comparable.	RD 818/2021, de 28-9, se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo (arts. 58 a 64)

MEDIDAS LABORALES Y DE EMPLEO ACTUALES DIRIGIDAS A PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL

PROGRAMA	ENTIDADES BENEFICIADAS	DESTINATARIOS	MEDIDAS	NORMATIVA
DE INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL MEDIANTE ITINERARIOS PERSONALIZADOS DE INSERCIÓN	• Empresas de inserción inscritas en el registro de empresas de inserción. • Entidades promotoras de empresas de inserción. • Asociaciones y entidades sin ánimo de lucro que lleven a cabo programas de integración laboral de colectivos vulnerables. • Agencias de colocación especializadas en la atención de estos colectivos. • Empresas, Autónomos y Entidades privadas sin ánimo de lucro que contraten a participantes en itinerarios de inserción desarrollados en el marco de este programa.	• Desempleados o empleados en empresas de inserción con especiales dificultades para su inclusión en el mercado de trabajo ordinario y hallarse incluidas en algunos de los siguientes colectivos: a) Personas perceptoras de rentas mínimas de inserción o del ingreso mínimo vital, a excepción de aquellas que simultáneamente estén participando en itinerarios laborales promovidos por las Administraciones u organismos públicos competentes en la concesión de dichas rentas o ingreso. b) Desempleados de muy larga duración. c) Jóvenes que no hayan finalizado el período de escolaridad obligatoria y se encuentren en situación de desempleo. d) Drogodependientes que se encuentren en proceso de rehabilitación y reinserción social. e) Internos de centros penitenciarios y personas ex reclusos en situación de desempleo. f) Minorías étnicas, inmigrantes o personas con responsabilidades familiares no compartidas y en situación o riesgo de exclusión. g) Cualquier otro colectivo que, por sus características y situación socio-económica, la administración pública competente considere en situación de riesgo o exclusión social. • Personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, mujeres víctimas de violencia de género, víctimas de trata de seres humanos y personas trans.	• **Ayudas de asistencia técnica por la contratación o mantenimiento de personal directivo y técnico en empresas de inserción:** ➢ Ayuda de hasta 33.250 € por contrato y año, destinada a financiar los costes salariales (incluidas las pagas extraordinarias y la cuota empresarial a la Seguridad Social por todos los conceptos), del personal técnico, cualquiera que sea su denominación, contratado o mantenido por empresas de inserción. → La misión del personal técnico será la de tutelar la actividad productiva y proporcionar el adiestramiento laboral en la ocupación u ocupaciones en las que desempeñan su actividad las personas en proceso de inserción. → El personal técnico elaborará y desarrollará 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.	RD 818/2021, de 28-9, se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo (arts. 58 a 64)

MEDIDAS LABORALES Y DE EMPLEO ACTUALES DIRIGIDAS A PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL

PROGRAMA	ENTIDADES BENEFICIADAS	DESTINATARIOS	MEDIDAS	NORMATIVA
PROMOCIÓN DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN	Empresas de inserción, inscritas en el registro de empresas de inserción	• Personas en situación de exclusión social desempleadas e inscritas en los servicios públicos de empleo, con especiales dificultades para su integración en el mercado de trabajo, incluidas en alguno de estos colectivos: a) Perceptores de Rentas Mínimas de Inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada Comunidad Autónoma, así como los miembros de la unidad de convivencia beneficiarios de ellas. b) Personas que no puedan acceder a las prestaciones a las que se hace referencia en el párrafo anterior, por alguna de las siguientes causas: 1.º Falta del período exigido de residencia o empadronamiento, o para la constitución de la Unidad Perceptora. 2.º Haber agotado el período máximo de percepción legalmente establecido. c) Jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta, procedentes de Instituciones de Protección de Menores. d) Personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social. e) Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo y cuya relación laboral no esté incluida en el ámbito de aplicación de la relación laboral especial regulada en el artículo 1 del Real Decreto 782/2001, de 6 de julio, así como liberados condicionales y ex reclusos. f) Menores internos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, cuya situación les permita acceder a un empleo y cuya relación laboral no esté incluida en el ámbito de aplicación de la relación laboral especial a que se refiere el artículo 53.4 del Reglamento de la citada Ley, aprobado por el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, así como los que se encuentran en situación de libertad vigilada y los ex internos. g) Personas procedentes de centros de alojamiento alternativo autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla. h) Personas procedentes de servicios de prevención e inserción social autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.	**Bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social en los supuestos de contratos de trabajo suscritos con personas en situación de exclusión social:** ➢ 70,83 €/mes (850 €/año) durante toda la vigencia del contrato temporal (según las modalidades de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y del contrato temporal de fomento del empleo), o durante 3 años en caso de contratación indefinida.	Ley 44/2007, de 13-12, empresas de inserción [arts. 2 y 16.3.a)]

MEDIDAS LABORALES Y DE EMPLEO ACTUALES DIRIGIDAS A PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL

PROGRAMA	ENTIDADES BENEFICIADAS	DESTINATARIOS	MEDIDAS	NORMATIVA
INCENTIVOS DE APOYO AL EMPLEO: CONTRATACIÓN DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL	Empresas de inserción y empresas de inserción participadas por las administraciones o entidades públicas	Personas en situación de exclusión social desempleadas e inscritas en los servicios públicos de empleo, con especiales dificultades para su integración en el mercado de trabajo, que tengan la consideración de personas en situación de exclusión social según el art. 2.1 Ley 44/2007 (v. cuadro anterior), así como cualquier otro colectivo que, por sus características y situación socio económica tenga acreditada esta condición por los servicios sociales u órganos competentes	**Bonificaciones a las cuotas empresariales a la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes y por contingencias profesionales, así como a la cotización por los conceptos de recaudación conjunta (desempleo, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional) por la contratación indefinida de personas en situación de exclusión social:** ➢ Remisión a la medida del art. 16.3.a) Ley 44/2007: → 70,83 €/mes (850 €/año) durante toda la vigencia del contrato temporal (según las modalidades de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y del contrato temporal de fomento del empleo), o durante 3 años en caso de contratación indefinida. → Pero es de 147 €/mes durante toda la vigencia del contrato, o durante 3 años en el supuesto de contratación indefinida, para el caso de < 30 años, o < 35 años que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%.	Real Decreto-ley 1/2023, de 1-1, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas [art. 10 y Disp. Adic. 6ª]

MEDIDAS LABORALES Y DE EMPLEO ACTUALES DIRIGIDAS A PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL

PROGRAMA	ENTIDADES BENEFICIADAS	DESTINATARIOS	MEDIDAS	NORMATIVA
INCENTIVOS DE APOYO AL EMPLEO: CONTRATACIÓN DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL	Empresas	Personas en situación de exclusión social desempleadas e inscritas en los servicios públicos de empleo, con especiales dificultades para su integración en el mercado de trabajo, que tengan la consideración de personas en situación de exclusión social según el art. 2.1 Ley 44/2007 (v. cuadro anterior), así como cualquier otro colectivo que, por sus características y situación socio económica tenga acreditada esta condición por los servicios sociales u órganos competentes	**Bonificaciones a las cuotas empresariales a la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes y por contingencias profesionales, así como a la cotización por los conceptos de recaudación conjunta (desempleo, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional) por la contratación indefinida de personas en situación de exclusión social:** ➢ 128 €/mes durante 4 años. ➢ 147 €/mes durante un máximo de 12 meses, cuando la persona trabajadora contratada haya finalizado un contrato de trabajo con una empresa de inserción durante los 12 meses anteriores, no haya prestado posteriormente sus servicios por cuenta ajena por un período superior a 30 días para otro empleador con posterioridad al cese en la empresa de inserción y sea contratada con carácter indefinido por un empleador que no tenga la condición de empresa de inserción o centro especial de empleo. → <u>En ambos casos</u>: si se contrata a tiempo parcial, las citadas cuantías se reducirán proporcionalmente en función de la jornada establecida, sin que ésta pueda ser < 50% de la jornada a tiempo completo de una persona trabajadora comparable.	Real Decreto-ley 1/2023, de 1-1, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas [arts. 6.d), 10 y 20]

4. CONCLUSIONES

Tras analizar los antecedentes y la actual LE/2023, en relación con la inclusión laboral de las personas en riesgo o situación de exclusión social en materia laboral y de empleo se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Primera. Valoración general de la evolución de las políticas activas de empleo dirigidas a las personas en riesgo o situación de exclusión social.

La visión general de la evolución de la atención del Sistema Nacional de Empleo de las personas en riesgo o situación de exclusión social en materia de políticas activas de empleo es que empezó siendo inexistente, para posteriormente incorporarlas a los sucesivos programas de fomento del empleo y finalmente otorgarles prioridad y ser objeto de medidas de acción positiva, junto con otros –muchos- colectivos vulnerables de atención prioritaria. Esta evolución ha sido la secuencia lógica en función de la -a su vez- evolución y progreso de la política social, de empleo y de lucha contra la pobreza y la exclusión en el ámbito de la Unión Europea.

Segunda. **Falta de consideración específica de las personas en riesgo o situación de exclusión social en la política laboral y de empleo durante los años 1978-1999.**

El nuevo marco de relaciones laborales y de empleo que empezó en 1980 (ET y LBE) para adecuarse a los valores, derechos, principios y mandatos a los poderes públicos incorporados en la CE no tuvo en cuenta de forma específica al colectivo de personas en riesgo o situación de exclusión social, por lo que la primera etapa de la evolución de las políticas activas de empleo (1978-1999) se caracterizó por la ausencia de un tratamiento específico para este colectivo de personas, a pesar de la ratificación por España de la Carta Social Europea y de la incorporación a la Comunidad Económica Europea, si bien esta empezó a abordar la lucha contra la exclusión social en materia de empleo en 1997 (Libro Blanco sobre Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI, que sentó las bases de la Estrategia –coordinada- Europea de Empleo).

Tercera. Incorporación de las personas en riesgo o situación de exclusión social a efectos de las políticas activas de empleo y laborales para fomentar su inclusión laboral a partir del año 2000.

Con el impulso del cambio de la política social que se produjo en el año 2000 en la Unión Europea (Estrategia de Lisboa, Agenda Social Europea, CDFUE y Tratado de Niza) y el cumplimiento por España de la obligación de adoptar determinados instrumentos de actuación con incidencia- directa e indirecta- en materia de empleo y de inclusión social (PNE y PNAin), las personas en riesgo o situación de exclusión social se incorporaron como colectivos de atención especial. A partir del año 2000 (Ley 55/1999), los programas de fomento del empleo empezaron a incluir a las personas en riesgo o situación de exclusión social –incluso en las entidades de la economía social-, así como también se incorporaron en el contrato de trabajo para la formación (RD-ley 5/2001 que modificó el TRLET/1995) y en el ámbito de la formación profesional (LO 5/2002), para finalmente incorporarse entre los objetivos de las políticas activas de empleo (LE/2003).

Cuarta. Mantenimiento de la atención de las personas en riesgo o situación de exclusión social en las medidas de fomento del empleo, desaparición en el ámbito laboral y aparición en el sector público, durante los años 2006 y 2007.

Aunque en el año 2006 se produjo un cambio de modelo del programa de fomento del empleo (Ley 43/2006), este no afectó a las personas en riesgo o situación de exclusión social, ya que las medidas fueron –más o menos- las mismas que en los años anteriores de la misma década del 2000. Pero sí que se produjeron dos cambios, uno negativo en el ámbito laboral y otro positivo en el sector público, en la medida que si bien se eliminó toda referencia a este colectivo en el TRLET/1995 (contrato de trabajo para la formación), se incluyó a las empresas dedicadas específicamente a la promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social a efectos de la preferencia en la adjudicación de los contratos públicos (Ley 30/2007). A su vez, también se incluyó a estas personas entre los colectivos de desempleados con mayor dificultad de inserción o de mantenimiento en el mercado de trabajo a los efectos de la formación profesional para el empleo (RD 395/2007).

Quinta. Impulso definitivo de la inclusión laboral de las personas en riesgo o situación de exclusión social con la "aparición" de las empresas de inserción en 2008.

Con la entrada en vigor –en enero de 2008- de la ley reguladora de las empresas de inserción (Ley 44/2007 –LEI-, que era de diciembre de 2007, pero ya se había anunciado en la Ley 43/2006), se dio el espaldarazo definitivo a la inclusión laboral de las personas en riesgo situación de exclusión social, ya que se estableció un marco que promovía la inserción laboral de personas en situación de exclusión social a través de esas empresas.

Pero la gran novedad no fue la regulación del propio régimen de las empresas de inserción, porque ya venían funcionando con anterioridad y a las cuales se les aplicaron medidas de fomento de empleo de este colectivo (Ley 12/2001, Ley 30/2007-), sino que integraba en una misma norma el régimen jurídico de las mismas junto con un conjunto de acciones y medidas tanto para promocionar las propias empresas de inserción como de política activa de empleo para el fomento del empleo de las personas en situación de exclusión social (itinerarios de inserción sociolaboral, intervención y acompañamiento -orientación, formación-, ayudas a la contratación, modalidad concreta de contrato temporal de fomento del empleo) a efectos de lograr su integración en el mercado de trabajo ordinario, tanto por cuenta ajena como como trabajadores autónomos o en la economía social.

Sexta. Consolidación de la atención de las personas en riesgo o situación de exclusión social en la política de empleo en los años –más duros- de la crisis económica (2010-2015).

En el marco de la crisis económica -que afectó a España a partir del 2010-, la UE aprobó la Estrategia Europa 2020, que incluyó la lucha contra la pobreza y la exclusión social como uno de los objetivos principales para alcanzar en 2020, lo que llevó a España -además de adaptar sus Estrategias de Activación para el Empleo y los PNE, PNAin y PNR- a modificar varias veces la LE/2003 incluyendo a las personas en situación de exclusión

social entre los colectivos prioritarios que -al tener mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo- debían ser objeto de programas específicos destinados a fomentar el empleo entre los colectivos, especialmente mediante su contratación por las empresas de inserción, si bien como se adoptaron un buen número de medidas para reactivar la economía y empleo, en todas ellas se incorporaban a las personas en situación de exclusión social y no solo para su contratación por las empresas de inserción.

Séptima. Refuerzo de la atención de las personas en riesgo o situación de exclusión social en la política de empleo desde el 2015 al 2023.

Desde el año 2015 se refuerza y potencia la inclusión social, laboral y de empleo de las personas en riesgo o situación de exclusión social mediante la adopción de diversas medidas legislativas, de las cuales cabe destacar las siguientes: la Ley del Tercer Sector de Acción Social (Ley 43/2015); la Ley de Contratos del Sector Público de 2017 (Ley 9/2017), ampliando las cláusulas sociales, entre ellas, las que afectan a las personas en riesgo o situación de exclusión social; la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 (22 de marzo de 2019), como una de las políticas palanca de la Agenda 2030 fijada por Naciones Unidas, teniendo en cuenta –a su vez- la adopción en 2017 del Pilar Europeo de Derechos Sociales por la Comisión Europea; la creación del Ingreso Mínimo Vital (RD-ley 20/2020), con la finalidad de prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de determinadas personas cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad; y la ratificación por España –junio 2021- de la Carta Social Europea (revisada).

Pero las medidas más significativas de la reafirmación de la atención de las personas en riesgo o situación de exclusión social en la política de empleo son: el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, que incluye a las personas en riesgo o situación de exclusión social entre los colectivos con mayores dificultades de inserción laboral y, a su vez, especialmente vulnerables y establece un programa específico de inclusión laboral de personas en riesgo o situación de exclusión social; la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, derivada del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que establece que entre la necesaria adopción de acciones dirigidas a la integración social y laboral de personas en riesgo de exclusión social; y el Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, que entre las medidas urgentes en materia de incentivos para promover la contratación laboral y los programas o medidas de impulso y mantenimiento del empleo estable y de calidad, incluye a las personas en riesgo o situación de exclusión social.

Octava. Consolidación de las personas en riesgo o situación de exclusión social como colectivo prioritario de las políticas activas de empleo en la LE/2023.

La actual LE/2023, que es fruto de la Estrategia coordinada para el Empleo de la UE y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, no solo mantiene a las personas en situación de exclusión social entre los colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso

o permanencia en el empleo para los que se deben adoptar actuaciones para incentivar su contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo y entre los colectivos de atención prioritaria para la política de empleo, sino que, por eso, las incluye entre los colectivos a efectos de la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo del Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno, en los programas de fomento del empleo que permitan compatibilizar las prestaciones por desempleo con el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia, en los programas -extraordinarios y temporales- de apoyo activo al empleo y en la promoción de acciones de mejora su empleabilidad.

Novena. Inexistencia de un concepto único de personas en riesgo o situación de exclusión social.

Como la actual LE/2023 no define a las personas en riesgo o situación de exclusión social, de la misma forma que las anteriores leyes de empleo, no ha existido ni existe una única definición, ya que –como se ha podido comprobar- la consideración de personas en riesgo o situación de exclusión social ha ido variando en función del programa y de la norma que adoptaba las medidas de políticas activas que les han afectado. No obstante, se puede afirmar que la tendencia de los últimos años ha sido identificar a las personas en situación de exclusión social con los colectivos previstos en la LEI.

Ahora bien, el hecho de que no exista una definición unitaria no es, a priori, un elemento negativo, ya que el hecho de que haya una cierta –o amplia- flexibilidad permite ir adaptando el ámbito de las personas en situación de exclusión social -y, por tanto, de vulnerabilidad- que deben ser objeto de atención prioritaria en las políticas activas de empleo a cada momento socioeconómico para hacer efectico el derecho al trabajo, a la igualdad de oportunidades y de no discriminación de las personas con especiales dificultades para el acceso y el mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad. ha habido excepciones.

No obstante, puede provocar una desigualdad de trato en la consideración y atención de los colectivos prioritarios, ya que tanto reglamentariamente como por los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas pueden alterar o añadir –respectivamente- colectivos a la lista.

Décima. La política de empleo como principal instrumento para que los poderes públicos promuevan las condiciones para que la igualdad de las personas en riesgo o situación de exclusión social sean reales y efectivas, facilitando su participación en la vida económica y social mediante el empleo.

La política de empleo, que integra las políticas activas de empleo y las políticas de protección frente al desempleo, es el principal instrumento que tienen los poderes públicos para garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso y el mantenimiento del empleo al empleo de las personas en riesgo o situación de exclusión social, ya que deben remover los obstáculos que impidan o dificulten su acceso –y mantenimiento- al mercado de trabajo, que debe ser inclusivo, mediante una atención especializada al tratarse de uno de los colectivos prioritarios, esto es, con especiales dificultades.

Décima primera. Las políticas activas de empleo dirigidas a las personas en riesgo o situación de exclusión social se han centrado en programas y medidas de fomento del empleo, especialmente a través de las empresas de inserción.

Las políticas activas de empleo (conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento que van dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad) tiene entre sus objetivos garantizar la prestación de los servicios especializados para facilitar a las personas pertenecientes a colectivos prioritarios para la política de empleo –como son las personas en riesgo o situación de exclusión social- su inserción laboral y el mantenimiento del empleo.

Las medidas concretas de las políticas activas de empleo que inciden de forma directa en las personas en riesgo o situación de exclusión social han ido dirigidas, principalmente, al fomento del empleo por cuenta ajena y, en menor medida, al empleo en empresas de la economía social, del trabajo autónomo, aunque también han incidido en el sector público, y han afectado a la orientación y formación profesional.

Décima segunda. Las medidas actualmente vigentes de fomento del empleo específicas para las personas en riesgo o situación de exclusión social se centran en las empresas de inserción.

Desde la regulación de las empresas de inserción, el fomento del empleo de las personas en riesgo o situación de exclusión social se ha enfocado básicamente en la contratación por las empresas de inserción, como primer paso a efectos de lograr su integración en el mercado de trabajo ordinario.

Esta orientación se mantiene en las actuales medidas de fomento del empleo de las personas en riesgo o situación de exclusión social, ya que los distintos programas se dirigen a la inclusión laboral en las empresas de inserción, bien directamente bien a través de las entidades promotoras de empresas de inserción, como primer paso para la integración laboral de las personas en riesgo o situación de exclusión social (itinerarios personalizados). Además, las cuantías de las medidas para la propia promoción de las empresas de inserción son sustancialmente elevadas respecto del resto de medidas de incentivos de apoyo al empleo de este colectivo.

En cambio, las medidas para la inclusión laboral de las personas en riesgo o situación de exclusión social dirigidas a las empresas del mercado ordinario de trabajo son, en número, sustancialmente inferiores, si bien las cuantías son similares a las que se aplican a las empresas de inserción para los mismos supuestos.

Décima tercera. Valoración global

La aparición en nuestro ordenamiento jurídico estatal en materia de empleo de la regulación de las empresas de inserción (2007) y, posteriormente, de las entidades del Tercer Sector de Acción Social (2015), ha supuesto un gran avance para la inclusión laboral de las personas en riesgo o situación de exclusión social, a imagen y semejanza

que aconteció con las personas con discapacidad y los centros especiales de empleo.

La regulación de las medidas y programas de fomento o apoyo al empleo de las personas en situación de exclusión social están dispersas en diversas normas, lo que dificulta su conocimiento. Sería necesaria una unificación de todas las medidas y programas de fomento del empleo en una única ley, como en su momento se realizó con la Ley 43/2006, lo que daría mayor seguridad jurídica a todos los operadores que intervienen y están comprometidos con la integración laboral de las personas en riesgo o situación de exclusión social.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente señalado, la valoración de las medidas de política activa de empleo a efectos de la inclusión laboral de las personas en riesgo o en situación de exclusión social en España se debe valorar como positiva, pero faltaría comprobar su eficacia y eficiencia.

5. BIBLIOGRAFIA

Aguilera Izquierdo, Raquel (2010). “La participación de la sociedad civil (I): régimen jurídico de las empresas de inserción”, en La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico, San Martín Mazzucconi, Carolina (coord.), 2010, Dykinson, pp. 161-214.

Alegre Nueno, Manuel (2021). “Contribución de las empresas de economía social a la creación de empleo y medidas para su promoción”, Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social, nº 150, 2021, págs. 129-143.

Alfonso Mellado, Carlos Luis (2016). “Estrategia europea de empleo”, en Monereo Pérez, José Luis (dir.) y Márquez Prieto, Antonio (dir.) (2016). La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo. Liber amicorum en honor de la profesora Rosa Quesada Segura, Junta de Andalucía, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Monografías de Temas Laborales, nº 56, Sevilla, pp. 330-340.

Cabeza Pereiro, Jaime y Ballester Pastor, María Amparo (2012). “La Estrategia Europea para el empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español”, Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, núm. 97, 2012, págs. 388-394.

Caro Blanco, Fernanda (2017). Vulnerabilidad y empleo. Discursos y estrategias de los agentes de inserción laboral con colectivos vulnerables en un contexto de crisis. Fundación FOESSA, Colección de Estudios, nº 40, Cáritas Española Editores, Madrid.

Cavas Martínez, Faustino (2010). “El enfoque paliativo de la lucha contra la exclusión social: los incentivos a la contratación y al autoempleo de las personas en situación de exclusión social. Las rentas de inserción.”, en La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico, San Martín Mazzucconi, Carolina (coord.), 2010, Dykinson, pp. 107-159.

Cavas Martínez, Faustino (2016). “Política de empleo como responsabilidad de los poderes públicos: el objetivo del pleno empleo”, en Monereo Pérez, José Luis (dir.) y Márquez Prieto, Antonio (dir.) (2016). La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo. *Liber amicorum* en honor de la profesora Rosa Quesada Segura, Junta de Andalucía, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Monografías de Temas Laborales, nº 56, Sevilla, pp. 46-54.

Crisanto Castañeda, Ana Cecilia (2010). “La participación de la sociedad civil (II): la responsabilidad social de las empresas. Política de empleo para la inclusión social en las empresas”, en La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico, San Martín Mazzucconi, Carolina (coord.), 2010, Dykinson, pp. 215-247.

Cuenca Ruiz, María José; Guzmán, Carmen; Santos, Francisco J. (2023) “La empresa de inserción como empresa social: características y retos fundamentales en España”, Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social, nº 157, 2023, págs. 57-78.

De la Villa Gil, Luis Enrique (2016). “El fomento del empleo como objetivo del ordenamiento jurídico”, en Monereo Pérez, José Luis (dir.) y Márquez Prieto, Antonio

(dir.) (2016). La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo. *Liber amicorum* en honor de la profesora Rosa Quesada Segura, Junta de Andalucía, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Monografías de Temas Laborales, nº 56, Sevilla, pp. 240-255.

De Pablos, Juan Carlos; Martínez, A. (2008). "La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación", Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 77; pág. 105-133 (consultado en Vlex: https://vlex.es/vid/estrategia-empleo-oacute-claves-57383488).

García Ninet, José Ignacio y Barceló Fernández, Jesús (2016). "Fomento del empleo de mayores, parados de larga duración y en situación de exclusión social", en Monereo Pérez, José Luis (dir.) y Márquez Prieto, Antonio (dir.) (2016). La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo. *Liber amicorum* en honor de la profesora Rosa Quesada Segura, Junta de Andalucía, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Monografías de Temas Laborales, nº 56, Sevilla, pp. 889-907.

Lopera Castillejo, María José (2016). "Diversos tipos de políticas de empleo", en Monereo Pérez, José Luis (dir.) y Márquez Prieto, Antonio (dir.) (2016). La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo. *Liber amicorum* en honor de la profesora Rosa Quesada Segura, Junta de Andalucía, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Monografías de Temas Laborales, nº 56, Sevilla, pp. 54-63.

Moreno Vida, María Nieves (2024). "Las políticas europeas de protección e integración social: la estrategia de inclusión activa", Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social, nº 158, 2024, págs. 115-144.

Morgado Panadero, Purificación (2010). "La tutela pública de la exclusión social: directrices europeas y planes nacionales para la inclusión", Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 87, 2010 (Ejemplar dedicado a: Derecho Social Internacional y Comunitario), págs. 73-90.

Pérez Campos, Ana Isabel (2010). "Personas en riesgo de exclusión social: identificación del colectivo a efectos de la política de empleo. Factores relacionados con el empleo que inciden en la situación de exclusión social", en La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico, San Martín Mazzucconi, Carolina (coord.) Dykinson, pp. 19-49.

Quintanilla Navarro, Raquel Yolanda (2010). "El enfoque preventivo de la lucha contra la exclusión social (I): el fomento de la empleabilidad de las personas en riesgo de exclusión social a través de la formación profesional", en La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico, San Martín Mazzucconi, Carolina (coord.), 2010, Dykinson, pp. 51-81.

Salinas Tomás, Manuel Francisco (2023). "El modelo de acompañamiento en las empresas de inserción y su incidencia en la empleabilidad de personas en situación y/o riesgo de exclusión social". REVESCO: revista de estudios cooperativos, nº. 143, 2023, págs. 71-80 [consultado en Dialnet:

https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8921848.pdf].

San Martín Mazzucconi, Carolina (coord.) (2010). La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico, Dykinson, Madrid.

Normativa (consultada, por orden cronológico)

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado de Roma) de 25 de marzo de 1957:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT

Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978: https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con

Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores:

https://www.boe.es/eli/es/l/1980/03/10/8

Instrumento de Ratificación, de 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea, hecha en Turín de 18 de octubre de 1961:

https://www.boe.es/eli/es/ai/1961/10/18/(1)

Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo

https://www.boe.es/eli/es/l/1980/10/08/51

Real Decreto 1363/1981, de 3 de julio, por el que se autoriza la contratación temporal como medida de fomento del empleo:

https://www.boe.es/eli/es/rd/1981/07/03/1363

Real Decreto 1364/1981, de 3 de julio, por el que se establecen normas de fomento del empleo para determinados grupos de trabajadores desempleados:

https://www.boe.es/eli/es/rd/1981/07/03/1364

Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio, por el que se regulan diversas medidas de fomento del empleo:

https://www.boe.es/eli/es/rd/1982/06/25/1445/con

Real Decreto 3887/1982, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio, que regula diversas medidas de fomento del empleo:

https://www.boe.es/eli/es/rd/1982/12/29/3887

Orden de 9 de mayo de 1983, de desarrollo del Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio, modificado por Real Decreto 3887/1982, de 29 de diciembre, por el que se regulan diversas medidas de fomento del empleo:

https://www.boe.es/eli/es/o/1983/05/09/(1)

Real Decreto 3236/1983, de 21 de diciembre, por el que se prorroga la vigencia de la sección 1.ª del capítulo II del Real Decreto 1445/1982, de 23 de junio, que regula diversas medidas de fomento del empleo:

https://www.boe.es/eli/es/rd/1983/12/21/3236

Real Decreto 1989/1984, de 17 de octubre, por el que se regula la contratación temporal como medida de fomento del empleo:

https://www.boe.es/eli/es/rd/1984/10/17/1989

Orden de 31 de julio de 1985 por la que se desarrolla el Acuerdo del Consejo de Ministros, en el que se aprueban las bases del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional y se regulan los cursos de Formación Profesional Ocupacional a impartir por los centros colaboradores del INEM:

https://www.boe.es/eli/es/o/1985/07/31/(9)

Acta Única Europea, de 17 de febrero de 1986:

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a519205f-924a-4978-96a2-b9af8a598b85.0005.02/DOC_1&format=PDF

Orden de 20 de febrero de 1986 sobre modificación de determinados artículos de la Orden de 31 de julio de 1985, por la que se desarrolla el Acuerdo del Consejo de Ministros, en el que se aprueban las bases del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional y se regulan los cursos de Formación Profesional Ocupacional a impartir por los Centros colaboradores del INEM:

https://www.boe.es/eli/es/o/1986/02/20/(2)

Orden de 9 de febrero de 1987 por la que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional y los Cursos de formación Profesional Ocupacional a impartir por los Centros colaboradores del Instituto Nacional de Empleo:

https://www.boe.es/eli/es/o/1987/02/09/(3)

Orden de 22 de enero de 1988 por la que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional y los cursos de formación profesional ocupacional a impartir por los centros colaboradores del INEM:

https://www.boe.es/eli/es/o/1988/01/22/(1)

Orden de 4 de abril de 1989 por la que se regula el Plan nacional de Formación e Inserción Profesional y los cursos de formación profesional ocupacional a impartir por los Centros colaboradores del INEM:

https://www.boe.es/eli/es/o/1989/04/04/(1)

Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (Carta Social) de 9 de diciembre de 1989:

https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/51be16f6-e91d-439d-b4d9-6be041c28122

Decreto 1618/1990, de 14 de diciembre, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional:

https://www.boe.es/eli/es/rd/1990/12/14/1618

Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastrich) de 7 de febrero de 1992:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL

Real Decreto-ley 1/1992, de 3 de abril, de Medidas Urgentes sobre Fomento del Empleo y Protección por Desempleo:

https://www.boe.es/eli/es/rdl/1992/04/03/1

Ley 22/1992, de 30 de julio, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo:

https://www.boe.es/eli/es/l/1992/07/30/22

Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional:

https://www.boe.es/eli/es/rd/1993/05/03/631

Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo:

https://www.boe.es/eli/es/l/1993/12/29/22/con

Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social:

https://www.boe.es/eli/es/l/1994/12/30/42/con

Real Decreto Legislativo, 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores:

https://www.boe.es/eli/es/rdlg/1995/03/24/1/con

Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social:

https://www.boe.es/eli/es/l/1996/12/30/13/con

Real Decreto-ley 8/1997, de 16 de mayo, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida:

https://www.boe.es/eli/es/rdl/1997/05/16/8

Real Decreto-ley 9/1997, de 16 de mayo, por el que se regulan incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo:

Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:1997:340:TOC

Ley 63/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Mejora del Mercado de Trabajo y el Fomento de la Contratación Indefinida:

https://www.boe.es/eli/es/l/1997/12/26/63/con

Ley 64/1997, de 26 de diciembre, por la que se regulan incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo:

https://www.boe.es/eli/es/l/1997/12/26/64

Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social:

https://www.boe.es/eli/es/l/1997/12/30/66/con

Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social:

https://www.boe.es/eli/es/l/1998/12/30/50/con

Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social

https://www.boe.es/eli/es/l/1999/12/29/55/con

Decisión del Consejo, de 29 de junio de 2000, por la que se crea un Comité de protección social (2000/436/CE), Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) L 172, de 12 de julio de 2000, que se derogó por la 2004/689/: Decisión del Consejo, de 4 de octubre de 2004, por la que se crea un Comité de protección social y se deroga la Decisión 2000/436/CE (2004/689/CE), Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) L 314, de 13 de octubre de 2004:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L:2000:172:TOC

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L:2004:314:TOC

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364), DOCE C 364, de 18 de diciembre de 2000:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:2000:364:TOC

Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social

https://www.boe.es/eli/es/l/2000/12/29/14/con

Tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:2001:080:TOC

Real Decreto-ley 5/2001, de 2 marzo, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad:

https://www.boe.es/eli/es/rdl/2001/03/02/5

Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad:

https://www.boe.es/eli/es/l/2001/07/09/12

Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social:

https://www.boe.es/eli/es/l/2001/12/27/24/con

Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social:

https://www.boe.es/eli/es/l/2002/12/30/53/con

Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional:

https://www.boe.es/eli/es/lo/2002/06/19/5/con

Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo:

https://www.boe.es/eli/es/l/2003/12/16/56/con

Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social:

https://www.boe.es/eli/es/l/2003/12/30/62/con

Orden TAS/216/2004, de 20 de enero, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales:

https://www.boe.es/eli/es/o/2004/01/20/tas216

Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005:

https://www.boe.es/eli/es/l/2004/12/27/2/con

Orden TAS/3501/2005, de 7 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales:

https://www.boe.es/eli/es/o/2005/11/07/tas3501

Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006:

https://www.boe.es/eli/es/l/2005/12/29/30/con

Real Decreto-ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo:

https://www.boe.es/eli/es/rdl/2006/06/09/5

Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo:

https://www.boe.es/eli/es/l/2006/12/29/43/con

Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

https://www.boe.es/eli/es/rd/2007/03/23/395/con

Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público:

https://www.boe.es/eli/es/l/2007/10/30/30/con

Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción:

https://www.boe.es/eli/es/l/2007/12/13/44/con

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2007) 2007/C 303/01, DOUE 14 de diciembre de 2007:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:2007:303:TOC

Tratado de Lisboa (2007) 2007/C 306/01, DOUE C 306, de 17 de diciembre de 2007:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL

Decisión 1098/2008/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativo al Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010):

https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2008-82225

Real Decreto-ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción:

https://www.boe.es/eli/es/rdl/2009/08/13/10/con

Ley 14/2009, de 11 de noviembre, por la que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción:

https://www.boe.es/eli/es/l/2009/11/11/14/con

Real Decreto 49/2010, de 22 de enero, por el que se crea el Registro Administrativo de Empresas de Inserción del Ministerio de Trabajo e Inmigración:

https://www.boe.es/eli/es/rd/2010/01/22/49

Real Decreto 133/2010, de 12 de febrero, por el que se establece la prórroga del programa temporal de protección por desempleo e inserción, regulado por la Ley 14/2009, de 11 de noviembre:

https://www.boe.es/eli/es/rd/2010/02/12/133

Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo:

https://www.boe.es/eli/es/rdl/2010/06/16/10/con

Real Decreto-ley 12/2010, de 20 de agosto, por el que se prorroga el programa temporal de protección por desempleo e inserción, regulado en la Ley 14/2009, de 11 de noviembre:

https://www.boe.es/eli/es/rdl/2010/08/20/12

Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo:

https://www.boe.es/eli/es/l/2010/09/17/35/con

Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas.

https://www.boe.es/eli/es/rdl/2011/02/11/1/con

Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo:

https://www.boe.es/eli/es/rdl/2011/02/18/3/con

Real Decreto-ley 14/2011, de 16 de septiembre, de medidas complementarias en materia de políticas de empleo y de regulación del régimen de actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

https://www.boe.es/eli/es/rdl/2011/09/16/14/con

Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público:

https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2011/11/14/3/con

Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral:

https://www.boe.es/eli/es/rdl/2012/02/10/3/con

Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral:

https://www.boe.es/eli/es/l/2012/07/06/3/con

Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual:

https://www.boe.es/eli/es/rd/2012/11/08/1529

Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo:

https://www.boe.es/eli/es/rdl/2013/02/22/4/con

Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia:

https://www.boe.es/eli/es/rdl/2014/07/04/8/con

Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia:

https://www.boe.es/eli/es/l/2014/10/15/18/con

Reglamento (UE) nº 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas:

https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2014-80453

Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social:

https://www.boe.es/eli/es/l/2015/09/09/31/con

Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social:

https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/09/43/con

Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores:

https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/23/2/con

Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo:

https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/23/3/con

Tratado de la Unión Europea (TUE) y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), versiones consolidadas 2016:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC

Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales (DOUE de 29 de abril de 2017):

https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2017-80817

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014:

https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con

Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital:

https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/05/29/20/con

Instrumento de Ratificación de la Carta Social Europea (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996 (BOE de 11 de junio de 2021):

https://www.boe.es/eli/es/ai/1996/05/03/(2)/con

Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo:

https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/09/28/818/con

Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024:

https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/12/04/1069/con

Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital:

https://www.boe.es/eli/es/l/2021/12/20/19/con

Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo:

https://www.boe.es/eli/es/rdl/2021/12/28/32/con

Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional:

https://www.boe.es/eli/es/lo/2022/03/31/3/con

Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación:

https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/09/27/789/con

Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas:

https://www.boe.es/eli/es/rdl/2023/01/10/1/con

Recomendación del Consejo de 30 de enero de 2023 sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa (DOUE de 3 de febrero de 2023):

https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2023-70008

Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo:

https://www.boe.es/eli/es/l/2023/02/28/3/con

Orden TES/1077/2023, de 28 de septiembre, por la que se establecen, en el ámbito competencial del Servicio Público de Empleo Estatal, las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la financiación de programas de políticas

activas de empleo previstos en el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo:

https://www.boe.es/eli/es/o/2023/09/28/tes1077

Documentos (por orden alfabético)

Comisión Europea (1993). Libro Blanco sobre Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI.

https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/0d563bc1-f17e-48ab-bb2a-9dd9a31d5004

Comisión Europea (2000). Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Agenda de política social [COM (2000) 379 final: https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/agenda-for-social-policy-2000-2005.html.

Comisión Europea (2005). Comunicación al Consejo Europeo de primavera de 2 de febrero de 2005 «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Comunicación del Presidente Barroso de común acuerdo con el Vicepresidente Verheugen» [COM(2005) 24 final: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ministerio/directorio/cama/0904712280077c26_tcm30-86008.pdf .

Comisión Europea (2010). Comunicación de la Comisión «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», de 3 de marzo de 2010 [COM(2010) 2020 final:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020

Comisión Europea (2010). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial COM (2010) 758 final (16.12.2010):

https://www.conselleriadefacenda.gal/documents/10433/33435/IE_7-7_COM_x2010x_758_Final_x16.12.2010x.pdf/46b57914-596f-48de-ac28-e2299775379f .

Comisión Europea (2021). Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales: https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/index.html

Comisión Europea (2021). Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales:

https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/index.html

Consejo Europeo (1997). Extraordinary European Council meeting on employment, Luxembourg, 20 and 21 november 1997. Presidency Conclusions:

https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00300.htm

Consejo Europeo (2000). Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa:

https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm .

Consejo Europeo (2000). Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza: https://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_es.htm .

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Política Exterior: España y la Unión Europea. https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/EspanaUE.aspx

Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social:

https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/inclusion-social-espana.htm

Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 y Planes Operativos de Desarrollo:

https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/inclusion-social-espana.htm

Ministerio de Trabajo y Economía Social. Planes anuales de política de empleo en: https://sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/politicas-de-empleo-normativa/politicas-activas-empleo.html

Parlamento Europeo. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Economía: Las políticas sociales y de empleo.

https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/52/las-politicas-sociales-y-de-empleo-principios-generales

Vicepresidencia primera del Gobierno. Ministerio de Hacienda. Programas Nacionales de Reforma:

https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstrategiaPoliticaFiscal/ProgramaNacionalReformas.aspx

6. CASO MARÍA GARCÍA

CASO 5. MARÍA GARCÍA

María García es una madre soltera de 35 años responsable de la crianza de 5 hijos. Su primogénita, de 10 años, ha crecido sin conocer a su padre, seguida de sus hermanos de 8, 7 y 5 años, y el más pequeño, un adorable bebé de apenas 10 meses. En medio de las alegrías y los desafíos que conlleva la crianza, María se enfrenta sola a las responsabilidades de la maternidad, ya que los respectivos padres de sus hijos nunca han sido parte activa en sus vidas.

Desde enero de 2021, María García ha hecho de un piso en un bloque de Cornellá su hogar, coincidiendo con su empadronamiento en dicha residencia. En medio de su situación de desempleo, María recibe un ingreso mínimo vital de 1400 euros al mes, iniciado el 15 de mayo de 2022. Este respaldo financiero no solo beneficia a María, sino que también abarca a sus cinco hijos menores.

1. **En relación con el ingreso mínimo vital que María recibe para ella y sus cinco hijos menores, ¿existen limitaciones legales en cuanto a su duración? ¿Qué disposiciones legales regulan la continuidad y el mantenimiento de este tipo de prestaciones sociales en casos como el de María?**

El ingreso mínimo vital es una medida de la Seguridad Social que proporciona un nivel básico de ingresos a aquellos en situación de vulnerabilidad económica. Su objetivo es asegurar la inclusión social y laboral de los beneficiarios. Se introdujo en 2020 por un Real Decreto-Ley, en un contexto de exigencia y necesidad a consecuencia de la pandemia. Sin embargo, en diciembre de 2021 se consolidó en la Ley 19/2021 por la que se establece el ingreso mínimo vital.

Según el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, el ingreso mínimo vital es una prestación indefinida, por lo que significa que se seguirá cobrando mientras dure la situación de falta de ingresos, aunque su cuantía se adaptará en el caso de aumento o pérdida de ingresos laborales o de otro tipo con los que el IMV es compatible. Sin embargo, debemos tener en cuenta que la Seguridad Social comprobará de manera regular que efectivamente esa persona o unidad familiar sigue necesitando esta prestación.

Vamos a proceder a calcular el IMV que le correspondería a María y sus hijos (unidad de convivencia). En primer lugar debemos tener en cuenta que la renta garantizada se establece como una cantidad anual dividida en 12 pagas.

Para un beneficiario individual (María), la renta garantizada es de 7.250,52 euros al año, o 604,21 euros al mes. Sin embargo, al tener cinco hijos a su cargo, es decir, en el caso de una unidad de convivencia, la cantidad anterior se incrementa en un 30% por cada miembro adicional, añadiendo 2175,16 euros anuales (181,26 euros mensuales) a la renta garantizada de la unidad. Sin embargo, este incremento tiene un máximo de 5 personas (el beneficiario individual computará para este incremento), por lo que solo abarca a cuatro de los cinco hijos que tiene María. Por lo tanto, para una unidad de 5 miembros o más, la renta garantizada será de 15.951,24 euros anuales, o 1.329,27 euros mensuales.

Por otro lado, debemos tener en cuenta, que en el caso de María estamos ante una unidad de convivencia monoparental, la cual tiene un complemento de 108,16 euros por menor a su cargo.

2. **¿Puede María solicitar alimentos para sus hijos, aunque no lo haya hecho previamente?**

Primero de todo debemos establecer que la norma que tendremos en consideración el régimen de alimentos en este caso es la norma catalana. Al residir en Cornellá, y no haber dicho nada en lo contrario, asumimos que María tiene la vecindad civil catalana. La vecindad civil catalana establece las normas que rigen las relaciones jurídicas de las personas que residen en Cataluña, incluidas aquellas relacionadas con el derecho de alimentos.

El fundamento del derecho de alimentos es la solidaridad familiar (vinculada a la defensa de la vida y desarrollo de la personalidad ex. art. 10 CE), que es subsidiaria de la solidaridad social que se plasma en las ayudas y subsidios públicos. Cuando se cumplen los requisitos y presupuestos del derecho de alimentos, nace la relación jurídica de alimentos, Se trata de una relación jurídica obligatoria entre alimentante y alimentado (de origen legal y contenido patrimonial).

María García, en su calidad de madre y representante legal de sus hijos menores, puede solicitar alimentos para ellos en cualquier momento. El derecho de alimentos en Cataluña, según el Código Civil Catalán (CCCat) Libro II, establece una protección basada en la solidaridad familiar y subsidiaria de la solidaridad social, como se refleja en los artículos 237-1 a 237-14.

El concepto de alimentos de origen familiar se refiere a todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica y educación de los beneficiarios. Según el artículo 237-1 del Código Civil Catalán (CCCat), los alimentos comprenden el sustento, que incluye los alimentos propiamente dichos; el vestido, que se refiere a la ropa y otros elementos necesarios para el día a día; la habitación, que implica la necesidad de un lugar adecuado para vivir; la asistencia médica, que cubre la atención sanitaria necesaria; y la educación, que abarca los gastos educativos, incluyendo tanto la enseñanza como la formación profesional.

El artículo 237-2 del Código Civil Catalán establece varios principios fundamentales respecto al derecho de alimentos. En primer lugar, este derecho es personalísima, es decir, personal y directamente ligado al beneficiario, asegurando que se cubran sus necesidades básicas. En segundo lugar, es intransmisible, lo que significa que no puede ser transferido a otra persona. En tercer lugar, es irrenunciable, garantizando así la protección continua de los menores. Finalmente, es **no compensable**, lo que implica que los alimentos no reclamados en su momento no pueden ser exigidos retroactivamente. Sin embargo, una vez reclamadas, las pensiones de alimentos se convierten en un derecho patrimonial y, por lo tanto, son compensables, renunciables, transigibles y transmisibles.

El artículo 237-2 detalla quiénes están obligados a prestar alimentos, mencionando a los cónyuges, descendientes, ascendientes y hermanos. En el caso de María, son los padres de sus hijos los que tienen esta obligación principal. Los deberes específicos de asistencia entre progenitores e hijos están regulados por disposiciones especiales y, en su defecto, por el capítulo correspondiente a los alimentos entre parientes.

En situaciones donde hay varios obligados a prestar alimentos, como podría ser el caso si más de un padre debe sustentar a varios hijos, el artículo 237-7 establece que la obligación debe repartirse en proporción a los recursos económicos y posibilidades de cada uno. La ley también permite que, dadas ciertas circunstancias, la autoridad judicial puede asignar la totalidad de la prestación a uno de los obligados, quien luego tiene derecho a reclamar a los demás su parte correspondiente.

Dado que María García no ha solicitado previamente alimentos para sus hijos, es importante recalcar que tiene el derecho a hacerlo en cualquier momento. La normativa catalana asegura este derecho basado en la solidaridad familiar, estableciendo una protección integral para los menores. María puede iniciar los trámites legales necesarios para formalizar la solicitud de alimentos ante los órganos judiciales competentes, buscando una resolución favorable que garantice el bienestar de sus hijos.

CONSIDERACIONES ADICIONALES:

Es relevante considerar que, si María hubiera **estado casada o se hubiera divorciado o separado** de alguno de los padres de sus hijos, el régimen de gastos y, por ende, de alimentos, estaría sujeto a otro conjunto de normativas dentro del CCCat, en el caso de que estuviera bajo una relación matrimonial los situaría bajo los artículos 231-5 a 231-8. En esos casos, el concepto de alimentos podría ser más amplio, abarcando potencialmente más elementos más allá de las necesidades básicas y considerando la contribución económica al matrimonio o la relación que se tuvo en su momento. En el régimen de separación de bienes, por ejemplo, cada cónyuge tiene la propiedad, el goce, la administración y la libre disposición de todos sus bienes, tal como se establece en el artículo 232-1 del CCCat. Además, los artículos 231-5 a 231-8 regulan específicamente los gastos familiares, que incluyen los necesarios para el mantenimiento de la familia, los cuales deben ser atendidos por ambos cónyuges en proporción a sus ingresos y recursos económicos. Esto resalta la importancia de considerar el estado civil y la historia de las relaciones familiares al evaluar las obligaciones alimentarias y su aplicación. En situaciones de divorcio o separación, el artículo 233-1 y siguientes del CCCat establece que los cónyuges deben contribuir al sostenimiento de las cargas familiares, y la cuantía de esta contribución se fija en función de las necesidades de los hijos y las posibilidades económicas de los progenitores.

En el caso de que María y el padre de sus hijos hayan sido **pareja de hecho y dicha relación haya cesado,** María podría solicitar una prestación alimenticia para sus hijos. La prestación alimenticia, regulada en el artículo 234-10 del CCCat, se establece en paralelo a la prestación compensatoria del matrimonio, pero con un fundamento diferente. A diferencia de esta última, la prestación alimenticia no se basa en el desequilibrio generado por la ruptura en el nivel de vida durante la convivencia, sino en la necesidad de sustento de los hijos. Esta necesidad puede surgir en dos casos concretos: si la convivencia ha reducido la capacidad de obtener ingresos de la persona que solicita la prestación o si esa persona tiene la guarda de los hijos en circunstancias que disminuyen su capacidad de ingresos.

Es importante destacar que, según el artículo 234-10 del CCCat, si la necesidad tiene otro origen que no sea alguno de los mencionados, no se genera el derecho a la prestación. Esta prestación alimenticia incluye los alimentos correspondientes a manutención, vivienda, vestido y asistencia médica, y se establece en proporción a la necesidad y las posibilidades económicas del progenitor obligado a pagarla, conforme a lo dispuesto en el artículo 237-9 del CCCat. En cuanto a los pactos de renuncia, el artículo 234-10.2 establece que estos serán ineficaces si

comprometen la posibilidad de atender a las necesidades básicas del receptor de la prestación, a menos que se incorporen a un convenio judicial que pase por el filtro judicial.

La temporalidad de esta prestación, según el artículo 234-11.2 del CCCat, puede ser de tres años como máximo o mientras dure la guarda de los hijos. La prestación alimenticia puede ser otorgada en forma de capital o de pensión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 234-11 del CCCat, ya sea por acuerdo de los convivientes o por decisión judicial. El pago también puede ser aplazado o fraccionado hasta tres años, sujeto a la aprobación del juez. Si la prestación se otorga en forma de pensión, puede modificarse a la baja si mejora la situación económica del receptor o empeora la del obligado a pagarla, según lo dispuesto en el artículo 234-11 del CCCat.

Finalmente, en caso de que la modalidad de prestación sea una pensión, la extinción de la misma se regirá por las mismas normas que la extinción de la prestación compensatoria, según lo establecido en el artículo 234-12 del CCCat y las reglas del artículo 233-19 del mismo código. Esta normativa subraya la importancia de considerar la situación económica y las necesidades específicas de los hijos y de la persona que tiene su guarda al evaluar las obligaciones alimentarias y su aplicación en el contexto de una pareja de hecho disuelta.

3. **¿Qué sucede si uno de los padres biológicos está dispuesto a contribuir con alimentos y el otro padre se niega? ¿Estarían los respectivos padres obligados a contribuir con los hijos que no son suyos?**

En primer lugar, según el artículo 237-1 del CCCat, el derecho a alimentos es un derecho que tiene una persona en estado de necesidad a reclamar a determinados parientes que le proporcionen lo necesario para satisfacer sus necesidades vitales. Este derecho se fundamenta en la solidaridad familiar, vinculada a la defensa de la vida y el desarrollo de la personalidad, conforme al artículo 10 de la Constitución Española (CE).

Cuando uno de los padres biológicos está dispuesto a contribuir con alimentos y el otro se niega, la normativa catalana establece que ambos progenitores tienen la obligación de contribuir al sostenimiento de sus hijos en proporción a sus recursos económicos y posibilidades. Esta obligación se detalla en el artículo 237-2 del CCCat, que menciona explícitamente a los progenitores entre las personas obligadas a prestar alimentos. Si uno de los padres incumple esta obligación, el otro puede iniciar acciones legales para reclamar la contribución alimentaria correspondiente, recurriendo a la vía judicial para hacer valer los derechos de los menores.

El artículo 237-7 del CCCat trata la pluralidad de personas obligadas a prestar alimentos. Si las personas obligadas a prestar alimentos son más de una, la obligación debe distribuirse entre ellas en proporción a sus recursos económicos y posibilidades. Sin embargo, excepcionalmente y teniendo en cuenta las circunstancias del caso, la autoridad judicial puede imponer la prestación completa a una persona de las obligadas durante el tiempo que sea preciso. Esta persona puede reclamar a cada una de las demás personas obligadas la parte que les corresponda con los intereses legales. Si la obligación se extingue o la cuantía de la prestación se reduce respecto a una de las personas obligadas, la de las restantes se incrementa en la proporción que resulte de aplicar los criterios establecidos en el apartado 1 del artículo 237-7.

En cuanto a la segunda parte de la pregunta, referente a si los respectivos padres estarían obligados a contribuir con los hijos que no son suyos, el CCCat es claro en que la obligación de prestar alimentos se limita a los parientes en línea recta y colateral hasta el segundo grado, tal como lo establece el artículo 237-1. En consecuencia, los padres biológicos no están obligados a

contribuir con alimentos para los hijos que no sean suyos biológicamente, salvo que exista una relación legalmente reconocida que genere dicha obligación, como podría ser la adopción.

No obstante, en situaciones donde existen familias reconstituidas, es decir, cuando uno de los progenitores se ha casado o convive con otra persona que tiene hijos de una relación anterior, pueden surgir deberes morales y, en algunos casos, legales, de asistencia. Sin embargo, estos no se equiparan automáticamente a las obligaciones legales que tienen los progenitores biológicos. En caso de que el progenitor conviviente desee asumir responsabilidades económicas hacia los hijos de su pareja, esto generalmente se formaliza mediante acuerdos específicos o, en ciertos casos, a través de la adopción, lo cual genera obligaciones legales de manera plena.

Finalmente, es importante tener en cuenta que el incumplimiento de la obligación de prestar alimentos puede ser sancionado legalmente. El artículo 237-9 del CCCat establece que, en situaciones donde hay varios obligados a prestar alimentos, la obligación debe repartirse en proporción a los recursos económicos y posibilidades de cada uno. La ley también permite que, dadas ciertas circunstancias, la autoridad judicial puede asignar la totalidad de la prestación a uno de los obligados, quien luego tiene derecho a reclamar a los demás su parte correspondiente.

En conclusión, ambos progenitores biológicos están obligados a contribuir al sustento de sus hijos en proporción a sus posibilidades económicas. Si uno de los padres se niega a cumplir con esta obligación, el otro puede recurrir a la justicia para hacer valer los derechos de los menores. Los padres no biológicos, en general, no tienen obligación legal de contribuir con alimentos a menos que existan circunstancias especiales o acuerdos específicos que así lo establezcan.

CONSIDERACIONES ADICIONALES:

En el supuesto de **que existiera una relación matrimonial**, sería pertinente considerar los efectos patrimoniales entre vivos en una relación matrimonial, tal como se establece en los artículos 231-5 a 231-8 del Código Civil Catalán (CCCat).

Los artículos 231-5 a 231-8 del CCCat regulan los gastos familiares necesarios para mantener a la familia. Estos gastos incluyen todo lo indispensable para el mantenimiento, el vestido, la asistencia médica y la educación de los hijos, en un sentido amplio. El artículo 231-5.2 establece que "se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el mantenimiento, la habitación, el vestido y la asistencia médica de la persona alimentada, así como los gastos de formación si esta es menor y para la continuación de la formación una vez alcanzada la mayoría de edad, siempre que no haya terminado antes por una causa no imputable a ella, siempre que mantenga un rendimiento regular. Asimismo, los alimentos incluyen los gastos funerarios, si no están cubiertos de otra manera".

En cuanto a la necesidad de analizar los efectos patrimoniales entre vivos de una relación matrimonial, es importante subrayar que los gastos familiares, según el artículo 231-5.2, deben considerarse en su concepto más amplio. Además, el artículo 237-2 del CCCat especifica que los alimentos estrictos, necesarios para la vida, incluyen también los de los hijos no comunes que convivan con los cónyuges y otros parientes que convivan con ellos, siempre que lo necesiten. Este punto es fundamental para entender la amplitud del concepto de alimentos dentro del derecho de familia en Cataluña.

Es importante destacar que, cuando **se produce un divorcio, nulidad o separación**, el calificativo de familiar cambia, y el régimen de los gastos es otro, que queda fijado en la sentencia judicial correspondiente. En situaciones de crisis matrimonial, el régimen de gastos ya no se basa en la estructura patrimonial previa, sino que se establece conforme a lo que determine la sentencia.

La sentencia judicial preverá los gastos necesarios para el mantenimiento de los hijos y cómo estos se distribuirán entre los progenitores. Normalmente, se establecerá una pensión alimenticia que deberá pagar el progenitor que no tenga la custodia exclusiva. En el caso de custodia compartida, la pensión se pagará al progenitor con menores ingresos. Este ajuste busca asegurar que los derechos y necesidades de los menores sean cubiertos de manera justa y equitativa, adaptándose a las nuevas circunstancias familiares tras la ruptura del vínculo matrimonial.

Durante su estancia en el piso, María ha experimentado un constante desafío debido a las numerosas deficiencias que afectan su calidad de vida y la de sus hijos. La necesidad urgente de reparar el sistema de calefacción y la instalación de ventanas para mitigar el frío y el ruido exterior se ha convertido en una carga emocional y física para María. Estas condiciones deficientes no solo han impactado negativamente su confort diario, sino que también han planteado preocupaciones significativas sobre la seguridad y el bienestar de su familia.

4. **¿Cuál es la responsabilidad del propietario respecto al mantenimiento y conservación de una vivienda ocupada? ¿Qué implicaciones tiene el hecho de que haya 5 menores en dicho piso?**

Considerando que la ocupación de la vivienda no está amparada por un título habilitante como un contrato de arrendamiento, la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) no es aplicable en este caso. Por lo tanto, debemos explorar otras normativas y disposiciones legales para determinar las responsabilidades del propietario.

En el caso de una ocupación sin título habilitante, el propietario no tiene la obligación directa de realizar reparaciones o mantenimiento para los ocupantes ilegales. No obstante, si la integridad estructural del inmueble presenta un riesgo directo para la seguridad o la salud de los ocupantes o terceros, la situación cambia. Según el artículo 33 de la Ley de Vivienda Catalana 18/2007, la administración tiene la facultad de intervenir en viviendas que puedan representar un peligro para la seguridad o salud de las personas, pudiendo declararlas inhabitables y obligar al propietario a realizar las acciones correctivas necesarias.

Aunque el propietario no tenga obligaciones directas de mantenimiento hacia los ocupantes, debe ser consciente de su responsabilidad hacia terceros. Esta responsabilidad se manifiesta, por ejemplo, cuando daños como filtraciones o humedades causadas por una ocupación ilegal afectan a otras propiedades. En tales casos, los tribunales han obligado a veces a los propietarios a indemnizar a los terceros perjudicados, basándose en la obligación general de mantener la propiedad en condiciones que no causen daño a la comunidad.

Como, por ejemplo, en la Sentencia Civil 441/2023 de la Audiencia Provincial Civil de Madrid, Sección 21ª, con número de recurso 160/2022, del 27 de octubre de 2023, aborda un caso de responsabilidad civil extracontractual por daños causados a terceros debido a filtraciones de agua. En este caso, la entidad demandada, Gramina Homes S.L., fue condenada a reparar las

filtraciones de agua provenientes de su propiedad, que habían causado daños en la vivienda de los demandantes situada en el piso inferior.

La sentencia destaca que, aunque la propiedad estaba ocupada ilegalmente, el propietario sigue siendo responsable de los daños causados a terceros. El tribunal basó su decisión en el artículo 1902 del Código Civil, que establece la obligación de resarcir los daños causados por acciones u omisiones. Además, se hace referencia al artículo 9.1 b) de la Ley de Propiedad Horizontal, que obliga a los propietarios a mantener sus propiedades en buen estado para no perjudicar a la comunidad o a otros propietarios.

El artículo 1902 del Código Civil establece que quien por acción u omisión cause daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado. Esto implica que si un propietario no actúa frente a una ocupación y esto resulta en daños, podría ser considerado responsable a menos que demuestre haber actuado con la diligencia debida. El artículo 1909 del mismo código refuerza esta perspectiva, responsabilizando al propietario por daños derivados de la falta de reparaciones necesarias, lo cual puede extenderse a situaciones donde las ocupaciones ilegales deterioran la propiedad y causan daños.

Para eximirse de responsabilidad, el propietario debe demostrar que ha actuado con diligencia para prevenir la ocupación o, una vez ocurrida, para resolver la situación, por ejemplo, mediante intentos de desalojo judicial. Dicha diligencia, debidamente demostrada, es esencial para evitar la responsabilidad bajo los artículos 1902 y 1909 del Código Civil. Al actuar con prontitud y eficacia, adoptando medidas de seguridad preventivas y respondiendo activamente a la ocupación ilegal, el propietario puede argumentar que ha cumplido con su deber de cuidado para prevenir daños o deterioros que podrían derivarse de una ocupación no autorizada.

Por ejemplo, si una vivienda es ocupada ilegalmente y el propietario comunica a las autoridades que la estructura del inmueble representa un riesgo significativo para la salud y la seguridad de los ocupantes, está demostrando diligencia en su intento de resolver la situación. Si, a pesar de esta comunicación, los ocupantes no desalojan el lugar, se puede entender que el propietario ha actuado diligentemente. La intervención de las autoridades para declarar la vivienda inhabitable y la documentación de todos los esfuerzos realizados por el propietario pueden ser elementos cruciales para demostrar que ha cumplido con su deber de cuidado, eximiéndose de responsabilidad por los daños o deterioros que puedan derivarse de la ocupación no autorizada.

Esto incluye mantener la estructura y las instalaciones del inmueble en buen estado, asegurándose de que no representen un riesgo para los ocupantes o vecinos, y gestionar las ocupaciones de manera que no se prolonguen ni causen daños adicionales. Al hacerlo, el propietario se sitúa en una posición legal más fuerte para defenderse contra reclamaciones por daños, evitando así la imputación de responsabilidades por fallos en la conservación o por la falta de medidas adecuadas frente a una ocupación ilegal.

La presencia de cinco menores en la vivienda ocupada puede añadir una capa de complejidad a la situación. Las autoridades pueden estar más inclinadas a intervenir para asegurar que las condiciones de vida sean seguras y adecuadas para los niños, incluso si la ocupación es ilegal. Esta intervención podría aumentar la presión sobre el propietario para que realice las reparaciones necesarias, bajo la supervisión de la administración pública, para garantizar que el inmueble no represente un peligro para la seguridad o la salud de los menores. **No obstante**, es importante señalar que esta es una consideración basada en el régimen general de responsabilidad extracontractual y no está explícitamente recogida en ninguna normativa

específica. Podría suceder que la presencia de menores no tenga ninguna implicación directa en la responsabilidad del propietario.

Si María realiza reformas sin permiso y causa daños estructurales o a terceros, como goteras a vecinos, podría incurrir en responsabilidades adicionales. Tal acción podría ser vista como negligencia o incluso vandalismo, dependiendo de la naturaleza y las consecuencias de las reformas. En este contexto, el propietario tendría un argumento adicional para proceder legalmente contra los ocupantes y buscar soluciones para mitigar cualquier daño causado por las reformas no autorizadas.

En resumen, aunque la Ley de Arrendamientos Urbanos no se aplique en el caso de una ocupación sin título habilitante, el propietario sigue teniendo responsabilidades significativas bajo el régimen general de responsabilidad extracontractual del Código Civil Catalán. Estas responsabilidades incluyen el mantenimiento de la seguridad estructural del inmueble y la prevención de daños a terceros. La presencia de menores en la vivienda puede intensificar la necesidad de intervención y cumplimiento de las normativas de seguridad y salud.

5. **Imagina que en esta situación María tuviera un contrato de arrendamiento en el que no hubiera mención explícita de las obras, ¿cuál sería la responsabilidad del propietario ante estas reformas?**

La Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) es aplicable tanto a los contratos de arrendamiento de vivienda destinada a residencia permanente como a los contratos para uso distinto de vivienda, como segundas residencias, locales, oficinas, entre otros, según establece el artículo 1 de dicha ley.

En el contexto del arrendamiento de vivienda, es crucial diferenciar entre las obligaciones del arrendador y las del arrendatario respecto a las reparaciones y obras necesarias en el inmueble. Si en el contrato de arrendamiento se especificó que la vivienda estaba en condiciones adecuadas al momento de la entrega, María García podría enfrentar limitaciones al reclamar reparaciones que puedan considerarse como resultado del desgaste habitual o deterioro por el uso, como el caso de las ventanas. Esto se debe a que, al aceptar el estado de la vivienda al inicio del arrendamiento, cualquier reclamación posterior sobre elementos aceptados podría ser rechazada bajo el argumento de que el deterioro es consecuencia del uso normal.

De acuerdo con los artículos 19 a 23 de la LAU, el arrendador está obligado a realizar todas las reparaciones necesarias para conservar la vivienda en condiciones de habitabilidad, sin derecho a elevar la renta por ello, salvo en casos donde el deterioro sea imputable al arrendatario. Esta obligación incluye realizar obras de conservación necesarias, excluyendo aquellas imputables al arrendatario o pequeñas reparaciones por desgaste habitual. Cuando la ejecución de una obra de conservación no pueda diferirse hasta la conclusión del arrendamiento, el arrendatario está obligado a soportarla, aunque le sea molesta o se vea privado de parte de la vivienda. Si la obra dura más de veinte días debe disminuirse la renta en proporción a la parte de la vivienda de la que el arrendatario se vea privado.

El arrendatario debe informar al arrendador lo antes posible sobre la necesidad de las reparaciones, permitiendo la verificación del estado de la vivienda. En todo momento, previa comunicación, el arrendatario puede realizar reparaciones urgentes para evitar un daño inminente o una incomodidad grave y exigir el reembolso inmediato de los gastos al arrendador.

La situación es particular para elementos esenciales como el sistema de calefacción. Conforme al artículo 21 de la LAU, el arrendador tiene la obligación de mantener la vivienda en condiciones de habitabilidad, lo que incluye la correcta funcionalidad de instalaciones fundamentales como la calefacción. Esta obligación es independiente de cualquier declaración inicial sobre el estado de la vivienda, ya que implica la necesidad de garantizar las condiciones mínimas de habitabilidad y seguridad. Si las reparaciones no se pueden posponer sin causar inconvenientes significativos o riesgos para los inquilinos, María tiene derecho a que se realicen de manera inmediata.

Las deficiencias en el sistema de calefacción claramente entran dentro de las obras de conservación necesarias. La calefacción es un elemento esencial para asegurar un ambiente habitable, especialmente durante los meses fríos, y su mal funcionamiento puede afectar gravemente la habitabilidad de la vivienda. Por lo tanto, el propietario tiene la obligación de reparar el sistema de calefacción para garantizar que la vivienda cumpla con las condiciones mínimas de habitabilidad.

Además, si la ejecución de dichas obras hace que parte de la vivienda sea inutilizable temporalmente, María podría tener derecho a una reducción proporcional de la renta durante el período de las reparaciones, tal como estipula el artículo 21 de la LAU.

Respecto a las ventanas, la valoración de si las reparaciones son necesarias puede depender de la gravedad del deterioro. Si las ventanas están en tal mal estado que permiten la entrada de frío excesivo o ruido, afectando significativamente la calidad de vida y la seguridad de los ocupantes, estas reparaciones también podrían considerarse como de conservación necesarias. Si el deterioro de las ventanas es más superficial y no afecta gravemente la habitabilidad, podría argumentarse que las reparaciones corresponden al desgaste habitual, en cuyo caso el arrendador no estaría obligado a realizarlas.

En resumen, aunque el contrato de arrendamiento especifique que la vivienda estaba en condiciones adecuadas al inicio, el arrendador sigue siendo responsable de mantener la habitabilidad del inmueble, incluyendo la reparación de elementos esenciales como la calefacción. María tiene el derecho de solicitar estas reparaciones y, si el propietario no actúa adecuadamente, puede tomar medidas para garantizar el bienestar y la seguridad de su familia.

6. **Imagina que ella tiene contratado el servicio de electricidad con Hola Luz, su trabajadora social le ha comentado que puede acceder al bono social eléctrico, ¿cumple con los requisitos?**

El bono social de luz está destinado a aquellas familias con una situación económica complicada. Se trata de un recurso gubernamental que ayuda a los consumidores vulnerables a pagar sus facturas de la luz. La normativa del bono social eléctrico establece una serie de condiciones que deben cumplir todos los usuarios que quieran solicitar esta ayuda:

- La persona solicitante debe ser el titular del contrato de luz.
- Debe tener contratada la tarifa regulada de la luz, también conocida como PVPC.
- Dicha tarifa sólo puede contratarse con las denominadas Comercializadoras de Referencia.
- Contar con una potencia eléctrica contratada igual o inferior a 10 kW.
- El bono social sólo se puede solicitar para la vivienda habitual de la familia, no para segundas residencias.

- Cumplir con los requisitos económicos marcados por el IPREM (actualmente es de 8.106,28 €)

Sin embargo, Holaluz no forma parte de las comercializadoras de referencia porque es una compañía del mercado libre, así que María no cumple con los requisitos para acceder al bono social de luz.

Por otro lado, María se encuentra en una situación donde la búsqueda de soluciones habitacionales se torna cada vez más compleja. Consciente de que no es la única en esta encrucijada, María se relaciona con otras personas que comparten su misma lucha por encontrar una vivienda adecuada. Sin embargo, mientras navega por este desafío, María se ha enterado de la existencia del alquiler social, una alternativa que se presenta como una posible solución para su situación y la de aquellos en circunstancias similares.

7. ¿Podría María acceder a él? ¿Cumple los requisitos para ello?

Debido a su origen, el alquiler social es más barato que los alquileres de viviendas. Su coste va desde los 150 a los 400 euros. Eso sí, nunca debe superar el 30% de los ingresos familiares anuales. Además, el precio de alquiler establecido no dependerá de territorios, es independiente a la zona geográfica que pertenezca. Además, debemos tener en cuenta que el alquiler social cuenta con una duración máxima de 2 años fijada por un contrato de arrendamiento. Este plazo puede aumentarse hasta los 7 años cumpliendo todos los requisitos que el fondo social de vivienda ha establecido. Algunos de estos requisitos son que la condición de la familia no mejore y que la familia siga cumpliendo con los requisitos para solicitar el alquiler social. Esta vivienda social puede convertirse en hogar permanente, pero debe estudiarse caso por caso y ver las posibilidades y la situación de cada familia.

Pueden acceder aquellas personas que hayan perdido su residencia habitual a partir del 31 de diciembre de 2007 y estén en situación de especial vulnerabilidad social. Además, deben encontrarse en alguno de los siguientes escenarios y cumplir los siguientes requisitos:

- Haber perdido la vivienda en favor de una de las entidades de crédito que participan en el alquiler social ya sea por un desalojo por impago, procedimiento de ejecución hipotecaria o dación en pago.

- Los ingresos que se perciban no pueden estar por encima tres veces del IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples). El conjunto de ingresos familiar no puede superarlo
- No tener vivienda en propiedad

Además, debe cumplir alguno de estos supuestos:

- Tener hijos menores de edad
- Si es familia monoparental, tener al menos dos hijos menores
- Que en la unidad familiar haya un miembro con discapacidad de hasta 33%
- Estar en situación de desempleo o haber agotado todas las prestaciones
- Que algún miembro de la unidad familiar haya sufrido violencia de género

- Tener más de 60 años
- Persona que por un aval haya debido de asumir algunas deudas de los hijos o nietos
- Estar en situación vulnerable detectada por los servicios sociales

Así pues, a pesar de que María no tiene vivienda en propiedad y sus ingresos no están tres veces por encima del IPREM, no ha perdido ninguna vivienda por desalojo por impago, procedimiento ejecución hipotecaria o dación en pago, por lo que no podría acceder a ello.

Además, recientemente se ha producido un cambio en la titularidad del inmueble donde María reside. Anteriormente en manos de ANTICIPA, un fondo de inversión respaldado por varios bancos, la propiedad ha sido traspasada a BUCMARC, una entidad sobre la cual existe escasa información acerca de su gestión o política habitacional. Este cambio de propietario, ocurrido el 1 de febrero de 2024, ha generado cierta opacidad sobre las intenciones y acciones que BUCMARC pueda llevar a cabo con respecto a las viviendas bajo su control, lo cual añade una capa adicional de incertidumbre para María y sus hijos en relación con su situación habitacional.

8. **Dado que María está dispuesta a pagar un alquiler de entre 300-400 euros al propietario del piso, ¿qué acciones legales podría tomar para establecer comunicación con el nuevo propietario, BUCMARC, y formalizar un contrato de arrendamiento, considerando el cambio reciente de propietario y la falta de información sobre su gestión?**

La forma correcta de ponerse en contacto con el nuevo propietario es mediante burofax, ya que, según el art.162 LEC, este medio tiene valor probatorio para posibles disputas futuras.

Por otro lado, debemos tener en cuenta que, en caso de que el propietario sea gran tenedor (*Llei 24/2015, d'emergència habitacional i pobresa energètica),* este deberá ofrecer un alquiler social antes de interponer cualquier demanda judicial.

Recientemente, María se encontró envuelta en un proceso legal originado por una denuncia presentada por un vecino, quien alegaba que tanto María como otra vecina que ocupa otro piso en el mismo bloque estaban generando molestias en el entorno residencial. Sin embargo, durante el desarrollo del juicio correspondiente, el propietario del inmueble, BUCMARC, en el que María reside, no compareció. Esta ausencia del propietario ha suscitado en María una preocupación legítima sobre posibles consecuencias futuras.

9. **¿Cuáles son las implicaciones legales del hecho de que el propietario del piso no haya comparecido en el juicio donde un vecino denunció a María por molestias? En particular, ¿podemos entender que la no comparecencia significa que el propietario no se opone a la ocupación o no guarda relación?**

La denuncia presentada por una persona no propietaria del inmueble no implica el inicio de un procedimiento judicial de desahucio por ocupación, ya que este procedimiento solo puede ser iniciado por el propietario mediante una demanda civil de desahucio por precario o una denuncia penal por delito de usurpación. En todo caso, el vecino puede comparecer como testimonio, pero en ningún caso puede iniciar el procedimiento de desahucio. Sin embargo, al

ser afectados por los ruidos, un vecino o la comunidad de vecinos puede presentar también una denuncia como establece la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal.

El Artículo 7 de esta ley regula: "El presidente de la comunidad, a iniciativa propia o de cualquiera de los propietarios u ocupantes, requerirá a quien realice las actividades prohibidas por este apartado la inmediata cesación de estas, bajo apercibimiento de iniciar las acciones judiciales procedentes".

Si el ocupante continúa las actividades molestas, se podrá entablar contra él acción de cesación que se sustanciará a través del juicio ordinario. De este modo y una vez presentada la demanda, que tiene que ir acompañada de las pruebas que certifiquen las prácticas molestas del ocupante, el juez podrá acordar la cesación inmediata de la actividad prohibida o adoptar cuantas medidas cautelares fueran precisas para asegurar la efectividad de la orden de cesación. Si el infractor no fuese el propietario, como es el caso, la sentencia podrá declarar extinguidos definitivamente todos sus derechos relativos a la vivienda o local, así como su inmediato lanzamiento.

Por otro lado, la no comparecencia del propietario no conlleva consecuencias, por lo que, al no presentarse el propietario del piso, María ganó el juicio.