

**EL PROGRAMA DE FOMENTO DEL EMPLEO PARA EL 2000 Y
EL ESTÍMULO A LA CONTRATACIÓN DE DESEMPLEADOS
EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL**

**(Reflexiones e interrogantes en torno a una fórmula
con demasiados cabos sueltos)**

**Carmen Estévez González
M^a Carmen Grau Pineda**

*Profesoras de D^o del Trabajo y de la Seguridad Social
Facultad de Ciencias Jurídicas. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.*

SUMARIO:

- I. INTRODUCCIÓN
- II. SOBRE EL PROGRAMA DE FOMENTO DEL EMPLEO PARA EL 2000 Y LAS POLÍTICAS DE INSERCIÓN LABORAL DE LOS COLECTIVOS EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL.
- III. LA CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES DESEMPLEADOS EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL Y SU INCENTIVACIÓN MEDIANTE BONIFICACIONES
 - 3.1. Delimitación de los potenciales beneficiarios.
 - 3.2. Los sujetos cuya contratación se incentiva
 - 3.2.a). Sujetos relacionados con las rentas mínimas.
 - 3.2.b). Sujetos ajenos a las rentas mínimas.
 - 3.2.c). La acreditación de la situación de exclusión social por parte de los Servicios Sociales.
 - 3.3. La contratación bonificada.

I. INTRODUCCIÓN:

El presente trabajo, partiendo de lo contenido en el Programa de Fomento del Empleo¹ que la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social diseña para el año 2.000 y de las diversas contrataciones incentivadas² en su virtud, pretende afrontar el análisis de las referidas a un determinado colectivo, el de los trabajadores desempleados en situación de exclusión social. Se trata, sin duda, de una medida novedosa en la política estatal de fomento del empleo que, hasta ahora, no había articulado actuaciones específicas para incentivar, por una u otra vía, la contratación del colectivo apuntado. Sin embargo, con ser plausible que se preste atención a los desempleados en situación de exclusión social, considerados por primera vez en un instrumento jurídico de las características del que nos ocupa, se trata de una experiencia a remolque de la desarrollada por algunas Comunidades Autónomas³ cuyos programas de fomento del empleo los están contemplando desde hace años⁴. Desde esta perspectiva, el estímulo a dichas contrataciones, bonificando la cuota empresarial a la Seguridad Social, en los términos que se comentarán posteriormente, es una iniciativa

Nota: El programa de fomento del empleo que sirve de base al presente estudio (concluido en agosto de 2000) fue aprobado para su aplicación durante el año 2000; su vigencia, no obstante, ha sido prorrogada por la disposición adicional 31 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (BOE 30.12.2000) hasta mayo de 2001.

1 En el Capítulo III "Fomento del Empleo", artículo 25, apartados uno a nueve del Título II "De lo Social".

2 "(...) Estableciendo una serie de importantes bonificaciones a la contratación (...)", según el tenor literal de la propia Exposición de Motivos de la citada Ley, apartado III, in fine. Sin embargo, se critica desde los sindicatos que "(...) al conjunto de incentivos a la contratación indefinida para el próximo año el Gobierno destinará 285.000 millones de pesetas, frente a los 290.000 millones previstos para 1999, lo que supone una reducción del 1.9% (...)", en Gaceta Sindical, nº 180, noviembre de 1999, pp. 8-9.

3 Obviamente, al no poder establecer bonificaciones a la cuota de la Seguridad Social, por incidir tal fórmula en el régimen económico que, como es sabido, es materia sobre la que el Estado tiene competencia exclusiva, estos programas se articulan sobre la base de subvenciones a la contratación acompañadas de otras medidas de apoyo y seguimiento de los procesos de inserción sociolaboral de los afectados.

4 Entre las Comunidades con más experiencia puede citarse el caso del País Vasco que ya desde 1992 contemplaba ayudas a la contratación de personas extoxicómanas (RD 147/92, de 2 de junio)

que, pese a su novedad, pretende incidir en un fenómeno tan conocido como denunciado: las dificultades de acceso al empleo de las personas en situación de marginación social. Así, lejos de descubrir tal realidad, más bien se deja de ocultarla, poniendo de relieve la compleja problemática del desempleo cuando al drama del paro se une la especial vulnerabilidad de quienes lo padecen a convertirse en víctimas, silenciosas y silenciadas, de la dualización social.

En un momento como el actual, con unas tasas de desempleo que rondan la cifra de 1.600.000 personas⁵, la falta de un trabajo es sufrida con especial gravedad en aquellos segmentos de la población que, permaneciendo fuera de la red social y, por tanto, del mercado de trabajo tienen escasas posibilidades de acceder a éste, requiriendo, en consecuencia, políticas de inserción sociolaboral específicas. Se trata de personas calificadas como “socialmente discapacitadas” cuya situación se deriva y explica por la pertenencia, entre otros, a alguno de los siguientes colectivos: minorías étnicas, parados de larga duración, inmigrantes, extranjeros solicitantes de refugio o asilo, minusválidos físicos y psíquicos, personas procedentes de instituciones tutelares, centros penitenciarios, residencias psiquiátricas o de desintoxicación, etc.

Aunque el cúmulo de carencias presentes y los numerosos obstáculos a superar exigen la puesta en marcha de políticas globales, la importancia que, en buena parte de los casos, tienen las medidas de orden laboral como coadyuvantes en los procesos de inserción social es incuestionable y ha sido destacada en distintos foros. De ahí la trascendencia de fórmulas como la que ahora se analiza, a propósito del nuevo Programa de Fomento del Empleo para personas en situación de exclusión social (así considerado por el propio legislador en su Exposición de Motivos, apartado III in fine) y sobre cuya oportunidad, adecuación y virtualidad se pretende reflexionar.

II. SOBRE EL PROGRAMA DE FOMENTO DEL EMPLEO PARA EL 2000 Y LAS POLÍTICAS DE INSERCIÓN LABORAL DE LOS COLECTIVOS EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL:

Sobre tales objetivos y, más ampliamente, sobre los propósitos perseguidos con el Programa de Fomento del Empleo para el 2000 nada dice el legislador que se limita a presentarlo, escuetamente, como una regulación de bonificaciones a la contratación. Este modo de operar, lejos de ser motivo de censura, es consecuente con el nuevo tratamiento de la política de empleo y la obligatoria existencia del correspondiente Plan de Acción para el Empleo del Reino de España del que aquél es parcial concreción.

La instrumentación por parte de España de su Política de Empleo a través de Planes y Programas deriva de la tendencia europea marcada tras el Tratado de Amsterdam⁶, y perpetuada por los subsiguientes Consejos Europeos, destacando por su especial incidencia respecto del problema del desempleo en Europa, los Consejos Europeos de Luxemburgo, Cardiff, Colonia y Helsinki (noviembre de 1997, junio de 1998, junio y

⁵ Según datos oficiales del MTAS referidos a febrero de 2000 (fuente :<http://www.mtas.es>).

⁶ Con ello no quiere significarse que con anterioridad a tal fecha no existiesen previsiones de tal tipo en nuestro ordenamiento sino que dichas previsiones se manifestaban de forma dispersa, no apareciendo planes y programas propia y específicamente destinados a tal fin hasta la aprobación del Programa de Fomento del Empleo para el año 1999 y 2000, previstas en las leyes de acompañamiento de los PGE para tales años.

diciembre de 1999, respectivamente). En todos ellos se propone una estrategia común contra el desempleo que resalta la efectividad tanto de la instrumentación de los Planes de Acción nacionales para el empleo (PNA), elaborados por los Estados miembros con un carácter plurianual, como en su necesaria coordinación a escala comunitaria, inspirándose directamente en la experiencia adquirida en el control multilateral de las políticas económicas⁷ y respetando así el principio de subsidiariedad en materia de empleo.

Ya en territorio español, el Plan Nacional de Acción para el Empleo 1.999 (en adelante, PNAE/99)⁸, configura la estrategia de la política económica del Gobierno español a medio plazo, marcada por cuatro pilares fundamentales⁹: 1. Mejorar la capacidad de inserción profesional; 2. Desarrollar el espíritu de empresa; 3. Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores a las empresas; y, 4. Reforzar la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. El PNA/99 declara que su “finalidad primordial (...) es contribuir a la creación de más empleo y de mayor calidad (...)” y para ello, procede a fijar los siguientes objetivos generales: a) consolidar la estrategia de actuación basada en el desarrollo de políticas activas de empleo, b) apoyar la estabilidad en el empleo, c) impulsar la actividad de pequeñas y medianas empresas (PYMES), y d) conciliar la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras.

En lo concerniente al fomento de la contratación de desempleados en situación de exclusión social, las bonificaciones que al respecto contempla la Ley 55/99 son parcialmente tributarias de las previsiones del propio PNA/99. Y es que, en cumplimiento de la directriz 9, rubricada “promover un mercado de trabajo abierto a todos”, se contienen en él una serie de actuaciones referidas a la consecución del objetivo, ahora sí declarado expresamente, de insertar laboralmente a los trabajadores discapacitados y minorías étnicas mediante acciones preventivas que faciliten su integración en el mercado de trabajo. Frente a las actuaciones desarrolladas al amparo de dicha Directriz en el PNA/98, centradas en el colectivo de discapacitados y su incorporación al mercado de trabajo, en el PNA/99 se amplía el ámbito subjetivo destinatario de las medidas de inserción, incorporando a otros colectivos con especiales dificultades para acceder a un empleo en el mercado de trabajo ordinario, “(...) sea por pertenecer a minorías étnicas, o por formar parte de capas sociales determinadas¹⁰”.

7 El Tratado de Amsterdam (2/10/97) optó por trasladar el *modus operandi* seguido para la convergencia económica hacia la materia social -y es que, mientras que para lo económico se optó por un método tendente a una convergencia progresiva, respetando las competencias nacionales pero coordinadas en el plano comunitario, en lo social se eligió el método armonizador (uniformización) con muchos más problemas prácticos dadas las reticencias de los Estados miembros a ceder parcelas de su soberanía-, pretendiendo con ello, alcanzar el grado de satisfacción conseguido en los aspectos económicos.

8 Plan que se presenta como “adaptación a las modificaciones de las directrices para el empleo [y que supone] un paso más en este proceso de convergencia y de desarrollo de un nuevo modelo del crecimiento económico”, según el tenor literal de propio texto, Plan Nacional de Acción para el Empleo 1999, ejemplar multicopiado facilitado por el MTAS.

9 Coincidentes con las Directrices comunitarias para el empleo para el año 1999, cuyo texto puede encontrarse en la Comunicación de la Comisión Europea: “Propuesta de Directrices para las Políticas de Empleo de los Estados miembros en 1999”, COM (1998) 574 final, Bruselas a 14 de octubre de 1998, o en “El empleo en Europa 1998. Empleo para todos-todos por el empleo: Transformar las Directrices en acción”, Informe de la Comisión de 20 de noviembre de 1998 contenido en COM (1998) 666 final, y también en DL, nº 58, 1999, pp. 95 ss.

10 Morón Prieto, R.: “Conclusiones sobre empleo de la Presidencia del Consejo Europeo de Viena y directrices para el empleo 1999. La consolidación del proceso de Luxemburgo”, RMTyAS, nº 17, 1999, p. 320.

A tales efectos y para conseguir el objetivo de “insertar laboralmente a los trabajadores discapacitados y minorías étnicas¹¹ mediante actuaciones preventivas que faciliten su integración en el mercado de trabajo”, se prevé la articulación de medidas como la de impulsar la Ley de Inserción Sociolaboral, con la que “se establecerá el marco adecuado que propicie y fomente la inserción laboral de las personas en situación o grave riesgo de exclusión social”. Entre los elementos esenciales que conforman dicho marco, el PNA/99 incluye, de un lado, las denominadas empresas de inserción¹² y, de otro, el contrato de trabajo para la inserción sociolaboral, figuras que son ya una realidad jurídica en otros países¹³ y cuya contemplación normativa en el nuestro se viene reclamando desde hace años¹⁴.

Sin embargo, a pocos meses de cumplirse un año desde la aprobación del PNA/99, ni la referida Ley ha visto la luz, ni es probable que la vea a lo largo del presente año como tampoco cabe esperar que lo hagan figuras como las anunciadas empresas de inserción o el contrato para la inserción sociolaboral. El nivel de cumplimiento de la Directriz 9 del PNA/99 es, en consecuencia, bastante reducido. Así lo confirman los datos proporcionados al respecto por la Secretaría General de Empleo, que, en un documento titulado “Observatorio para el seguimiento del Plan de Acción para el Empleo 1999”, se limita a ofrecer el número de contrataciones y la tipología de contratos celebrados con los colectivos de discapacitados y desfavorecidos, sin diferenciarlos y sin reparar en las muchas otras actuaciones que debieran haberse acometido. En su lugar y como sucedáneo de dichas medidas, el legislador parece conformarse con incentivar la contratación de individuos difícilmente empleables por la vía siempre fácil de abaratar el coste de dichas contrataciones, en vez de por la siempre complicada pero con seguridad más efectiva de articular políticas activas de empleo. La tendencia a la improvisación, destacada como nota caracterizadora de la acción pública de fomento del empleo en nuestro país¹⁵, encuentra así un nuevo ejemplo en lo referente a la lucha contra el desempleo de los colectivos en situación de exclusión social, tradicionalmente olvidados y eternos ausentes en los grandes planes y programas estatales de apoyo y promoción del empleo.

11 Los colectivos cuya integración laboral pretende facilitarse no son objeto de una unívoca consideración en el texto del PNA/99 que, en unos apartados alude a “trabajadores discapacitados y minorías étnicas” y, en otros, se refiere a “personas en situación o grave riesgo de exclusión social”, “personas con discapacidad”, “inmigrantes con riesgos de exclusión y refugiados”, “minorías étnicas”, en función de la medida concreta que se esté desarrollando.

12 En el PNA/98 se contemplaba, en la Directriz 10ª sobre la “Creación de puestos de trabajo a nivel local. Desarrollo de la Economía Social” y en el marco del Pilar II “Fomentar el espíritu de empresa”, la regulación de las Empresas de Inserción Social para facilitar la integración sociolaboral de grupos afectados por la exclusión social, entre otras medidas.

13 La experiencia francesa sobre las empresas de inserción es, sin duda, una de las más conocidas. En el país galo, esta realidad se instrumenta como mecanismo de incitación al empleo, de manera que el Estado concede ayudas al empresario que opta por esta fórmula de inserción social, posibilitando el ejercicio de una actividad profesional a personas en dificultad (art. L 322-4-16 de la Ley nº 91-1 de 3 de enero de 1991). Se las contempla como entidades económicamente viables, si bien pueden ser beneficiarias, en el marco de un convenio con el Estado, de una ayuda financiera destinada a compensar el handicap de la menor productividad de los asalariados contratados.

14 Véase Rojo Torrecilla, E.: “Las políticas de empleo. Especial atención a las políticas de inserción para los colectivos más desfavorecidos”, RL, nº 8, 1998.

15 Véase Morón Prieto, R.: “Las modificaciones en el régimen jurídico de fomento del empleo: entre la adaptación y la improvisación”, RL, nº 21, 1999.

Y es que, las políticas de formación y empleo para estos colectivos, han estado, hasta ahora, encauzadas básicamente a través de los diversos programas de integración sociolaboral que, con mayor o menor fortuna, han ido poniendo en práctica las Comunidades Autónomas¹⁶ (en adelante, CCAA) en muchos casos de la mano de los coloquialmente conocidos como “salarios sociales”.

Finalizado ya el proceso de instauración y establecimiento de las referidas prestaciones autonómicas, el balance ciertamente desigual de las distintas experiencias, no ha impedido al Gobierno estatal servirse de ellas y recurrir, como se verá, al entramado “logístico” que ha permitido su puesta en marcha en cada Comunidad Autónoma, lo que no deja de resultar paradójico si se recuerda la polémica suscitada a raíz de las primeras iniciativas.

Es más, la Administración Central no sólo va a aprovechar la andadura de las CCAA en lo que hace a ciertos programas de fomento del empleo de colectivos en situación de exclusión social o a los planes de inserción sociolaboral diseñados al amparo de las rentas mínimas autonómicas, sino que, además, reside sobre los Servicios Sociales autonómicos importantes funciones en cuanto a la aplicación, dinámica y seguimiento de los correspondientes incentivos a la contratación. Sin perjuicio de lo que posteriormente se dirá, se requiere a los Servicios Sociales, por ejemplo, para que acrediten la situación de exclusión social de los desempleados cuya contratación se bonifica lo que es tanto como decir que la intervención de los mismos es imprescindible “ab initio”, dependiendo de ellos la viabilidad del referido subprograma.

Con las miras puestas en éste, se analiza pues el contenido del Programa de Fomento del Empleo Estable para el año 2.000 que, en la modalidad ahora considerada, es algo más que una mera contratación incentivada. De hecho, ésta se asocia a un programa de inserción sociolaboral de más hondo calado previsto por el legislador, articulando al efecto una serie de actuaciones complementarias y trámites procedimentales que implican, como se señaló, a los Servicios Sociales autonómicos. Es precisamente este carácter híbrido de la medida adoptada, a medio camino entre el fomento del empleo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social, lo que propicia las disfuncionalidades que presenta el programa, de un lado, por la falta de correspondencia entre los instrumentos utilizados y los fines que se persiguen y, de otro, por la equívoca determinación del colectivo destinatario de las medidas y la existencia de programas autonómicos que inciden en la misma problemática. Al estudio de todo ello se dedica el siguiente apartado.

16 Con todos los problemas que sobre la delimitación competencial entre Estado y CCAA existen al respecto. Véase, Esteban Legarreta, R.: “Comunidades Autónomas y fomento del empleo de los perceptores de renta mínima de inserción”, RL, nº 18, 1997 y Rojo Torrecilla, E.: “Las políticas de empleo y de inserción de colectivos desfavorecidos”, *op. cit.*

III. LA CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES DESEMPLEADOS EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL Y SU INCENTIVACIÓN MEDIANTE BONIFICACIONES:

La regulación de los estímulos a la contratación de tales colectivos se localiza en el apartado 1.3 del art. 28 de la tantas veces citada ley 55/99. Aunque, como se ha apuntado, no es ésta la única novedad incorporada al Programa de Fomento del Empleo del presente año¹⁷, sí es la que en principio podría suscitar más interrogantes y dudas, no sólo desde el punto de vista teórico, por la parquedad de su tratamiento normativo sino, también, desde la perspectiva de su proyección y efectividad prácticas, como instrumento de fomento del empleo.

Lo único que resulta meridianamente claro respecto de las contrataciones ahora consideradas es el tipo de bonificación, el 65% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes, que resulta de aplicación, siendo la más alta de las bonificaciones previstas en el Programa de Fomento del Empleo para el año 2000. Y tampoco en la regulación de este aspecto, como en general ocurre con las restantes previsiones, la norma es lo suficientemente transparente y precisa. Todo el precepto, o, al menos, buena parte de los términos en los que deberán efectuarse tales contrataciones para que resulten aplicables los beneficios establecidos en el apartado tres.3, es cuestionable, relativo o de extrema vaguedad.

Por razones de orden o sistemática, el análisis al que se procede va a efectuarse en atención a los problemas suscitados respecto de los potenciales contratantes, los sujetos cuya contratación se incentiva y, finalmente, las modalidades contractuales bonificadas. La imposibilidad de profundizar ahora sobre otras cuestiones mayoritariamente de orden práctico, como el seguimiento de la efectividad de los procesos de inserción laboral, la dinámica de las relaciones así nacidas, sus eventuales solapamientos respecto a los programas de inserción social en que estén implicados los trabajadores o la fiscalización de las ayudas, no impide, sin embargo, su consideración y comentario al hilo de la exposición que se sigue a continuación.

3.1. Delimitación de los potenciales beneficiarios

Por lo que hace a la primera de las cuestiones apuntadas, el Programa declara como sujetos contratantes que podrán acogerse a los incentivos previstos a tal fin a las “empresas y entidades sin ánimo de lucro que contraten indefinida o temporalmente a trabajadores desempleados en situación de exclusión social”.

17 Para más detalle sobre los demás aspectos novedosos introducidos por la citada Ley 55/1999, véase, el contenido del artículo 28 de la misma y, entre otros, el comentario de Morón Prieto, R.: “Fomento del Empleo: novedades para el año 2000”, en social, Mes a Mes, nº 50, Ediciones F. Lefebvre.

Respecto de las primeras surge, de inmediato, la eterna y nunca resuelta duda acerca de la interpretación amplia o estricta que debe hacerse de la expresión y, en consecuencia, la eventual exclusión de las Administraciones Públicas del ámbito subjetivo de aplicación de las ayudas¹⁸. Al respecto debe señalarse que, si bien en algunos programas autonómicos de fomento del empleo de perceptores de rentas mínimas o, en general, de colectivos en situación de exclusión social, se estipulan condiciones diferentes según el carácter público o privado de los sujetos intervinientes, es práctica habitual, y en este marco no deja de ser lógica, que las Administraciones Públicas -principalmente Corporaciones Locales- accedan igualmente a las subvenciones a la contratación previstas¹⁹.

Mayores problemas plantea el segundo de los potenciales contratantes antes aludidos, las entidades sin ánimo de lucro²⁰, realidad en cierto modo difusa y evanescente, cuando no desconocida o excluida a propósito por el ordenamiento laboral. Éste sigue dándoles la espalda y continúa sin dotar de carta de naturaleza a los servicios prestados en el denominado “tercer sector²¹”, a diferencia de lo que ocurre en otras ramas del ordenamiento jurídico -Derecho Administrativo²² y Derecho Fiscal y Tributario²³ - que han reparado en su existencia y las contemplan en diferentes instrumentos normativos a los que necesariamente habrá que acudir de la mano de las figuras civiles de referencia²⁴: asociación, fundación y corporación.

18 Sobre el tema y pronunciándose en contra de la posibilidad de que las Administraciones Públicas accedan a los incentivos, véase, Escudero Rodríguez, R.: “Los estímulos a la contratación laboral: una apuesta, no del todo uniforme, a favor del empleo estable”, ejemplar multicopiado, p. 39.

19 Es más, en algún caso, fuera de las entidades sin ánimo de lucro, las únicas empresas que tienen cabida en los programas y que, en consecuencia, pueden beneficiarse de las correspondientes subvenciones son, precisamente, las Corporaciones Locales (así, sucesivos Planes Generales de Inserción del Principado de Asturias, ligados a la aplicación de la Ley 6/91, de 5 de abril, del Ingreso Mínimo de Inserción).

20 La diversidad terminológica es nota característica de la multiforme realidad que éstas suponen, hablándose por ello de “la constelación de las entidades no lucrativas, en *VVAA: El sector no lucrativo en España*, Escuela Libre, 1993.

21 Gil-Robles y Gil-Delgado, A. prologando la obra colectiva *Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario*, La Ley, 1991, se refiere al “tercer sector” como a una de las múltiples denominaciones “(...) todas ellas para designar a una realidad que, fundamentada en el perenne valor de la solidaridad, emerge con pujanza tras la zozobra que en el campo social produjera la repercusión de la crisis petrolera de los años 1970-1980 (...) desde este punto de vista, las iniciativas que integran el llamado “tercer sector” significan una profundización de la democracia y de la participación, constituyendo por ello una pieza inestimable en una sociedad democrática avanzada (...)”.

22 Así, la disposición adicional octava de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre que modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, sobre la que se volverá en texto principal.

23 El Título II de la Ley 30/1994, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General (coloquialmente conocida como la “ley del mecenazgo”), contiene dos capítulos que regulan, respectivamente, el régimen tributario de las entidades sin finalidad lucrativa y el régimen tributario de las aportaciones efectuadas a estas entidades. Para más detalle, véase Arias Velasco, J.: *La Fiscalidad de las Entidades sin Ánimo de Lucro*, Marcial Pons, 1995.

24 El art. 35 CC se refiere a ellas al establecer una primera clasificación de las personas jurídicas diferenciando entre las corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público y las asociaciones de interés particular.

En principio, con la expresión “entidad sin ánimo de lucro” puede pensarse que se alude a todos aquellos institutos que no incluyendo entre sus propósitos la obtención de ganancias, son reconducibles a figuras tales como organizaciones no gubernamentales, asociaciones culturales, deportivas, profesionales, vecinales, de padres de alumnos, colectivos con motivaciones religiosas, benéficas, sociales, asistenciales, etc., e, incluso, las cooperativas conocidas como de iniciativa social²⁵.

Sin embargo, las palabras del legislador no pueden ser entendidas, ni de manera tan amplia como para dar cabida en ellas a todas y cada una de las figuras apuntadas, ni de forma tan taxativa y restrictiva que la carencia de ánimo de lucro impida a las referidas entidades el ejercicio de una actividad que, sin llegar a ser mercantil, suponga explotación económica²⁶. Es más lógico concluir que el legislador está pensando en un tipo peculiar de entidades sin ánimo de lucro cualificadas por razón de su finalidad y actividad ligadas, de algún modo, a la integración sociolaboral, lo cual reduce considerablemente el listado anterior.

Para confirmar este sesgo que se predica de las entidades sin ánimo de lucro contempladas por el legislador basta con reparar en el perfil de las entidades a las que se suelen referir los programas o planes de fomento del empleo de colectivos en situación de exclusión social, sean o no perceptores de rentas mínimas, articulados por las CCAA (la Ley catalana 10/97, de Renta Mínima de Inserción, por ejemplo, alude de manera expresa a las entidades de inserción). Es más, la propia exigencia de un itinerario de inserción, establecido por los Servicios Sociales y aceptado por el sujeto contratado, da cuenta del carácter instrumental de la contratación y del propósito último pretendido con ella, aspectos ambos que sin duda modalizan el perfil de la entidad interviniente.

Todo ello induce a pensar que, en contra de lo que parece ser la opinión mayoritaria, las potenciales beneficiarias de los incentivos a la contratación que se analizan no son asociaciones benéficas sin más o meras ONG's sino, precisamente, entidades sin ánimo de lucro que estén ya implicadas o pretendan llevar a cabo proyectos de integración sociolaboral a partir de los cuales se crean empresas que “de facto” operan como empresas de inserción aunque se utilice

25 Siguiendo nuevamente los pasos de algunos legisladores autonómicos que ya habían avanzado la figura, la nueva Ley de Cooperativas (Ley 27/1999, de 16 de julio) repara en ellas, regulándolas en el art. 106 según el cual serán calificadas como de iniciativa social aquellas cooperativas que, sin ánimo de lucro y con independencia de su clase, tienen por objeto social, bien la prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, culturales u otras de naturaleza social, o bien el desarrollo de cualquier actividad económica que tenga por finalidad la integración laboral de personas que sufran cualquier clase de exclusión social y, en general, la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado.

26 En este sentido se pronuncia Arias Velasco, J.: *La Fiscalidad...*, op. cit., p. 18, al comentar la Ley 30/94 antes aludida, para quien “(...) a menos que el concepto de actividad mercantil se pueda distinguir del de explotación económica, este requisito (la inexistencia de finalidad lucrativa) es contradictorio con el artículo 48.2, según el cual las entidades que realicen explotaciones económicas no sólo pueden disfrutar de los beneficios fiscales sino que la exención se puede extender a los rendimientos de la explotación económica (...)”. En parecidos términos, admitiendo para las fundaciones la obtención de rendimientos económicos al ser éste “(...) uno de los parámetros de desarrollo futuro de estas instituciones que podrán así llevar a cabo mejor sus cometidos y retroalimentarse de cara a su supervivencia, evitándose así descapitalizaciones sin remedio (...)”, Cabra de Luna, M.A.: “Las fundaciones en España: situación actual y perspectivas de futuro desde una óptica social”, en V.V.A.A.: *Las Entidades no lucrativas de carácter social y humanitario*, op. cit., p. 123.

otra terminología o se recurra a otras fórmulas. De esta manera, más que fomentar el empleo del colectivo afectado, el legislador parece promocionar la actividad de este tipo de entidades y, sin comprometerse ni hacer un reconocimiento explícito de su existencia, apoya la labor que en este campo están desarrollando éstas con su propio soporte organizativo y tutelar respecto de iniciativas que propician el difícil acceso al mercado de trabajo de desempleados en situación de exclusión social.

En esta línea pretende avanzar, sin duda, la Disposición Adicional de la Ley 53/99, citada anteriormente, al posibilitar que se establezca la “preferencia en la adjudicación de los contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial para las proposiciones presentadas por las entidades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, siempre que su finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del contrato”. Además de este requisito, para cuya concurrencia habrá que estar a lo previsto en sus reglas fundacionales o estatutos, será necesario que las referidas entidades sin ánimo de lucro figuren inscritas en el correspondiente registro oficial. De esta manera, al permitir que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se señale la preferencia de tales entidades, el legislador extiende a éstas el mismo trato de favor que, en el apartado anterior, otorga a las empresas con un determinado volumen de trabajadores minusválidos. La razón obvia que justifica la medida en este caso, fomentar el empleo de dicho colectivo, no está siguiera implícitamente perfilada en el supuesto de las entidades sin ánimo de lucro cuya actividad social o asistencial, pese a ser apoyada ampliamente, puede moverse en el terreno de la integración sociolaboral.

De lo anterior, y aventurando una visión prospectiva, podría deducirse, de un lado, que tales entidades no acudirán, salvo en contadas excepciones y para atender necesidades muy específicas, a las ayudas previstas en los otros subprogramas aunque, obviamente, en la medida en que actúen como empleadoras²⁷ nada impide que accedan a ellas. De otro lado, resulta igualmente poco probable que las empresas privadas se beneficien, masivamente o en un porcentaje significativo, de las bonificaciones previstas para la contratación de desempleados en situación de exclusión social ya que el perfil específico de éstos -en muchos casos con serias dificultades para trabajar en equipo, de manera continuada o para someterse a ritmos, jornadas y horarios excesivamente rígidos- hace poco atractiva su incorporación a las empresas.

No se olvide que la difícil empleabilidad de este colectivo se justifica no en razones de edad, sexo o cualificación profesional, sino justamente en su situación de marginación social. Las circunstancias que explican la llegada a ésta y, por tanto, el apartamiento del mercado de trabajo determinan que, además de sus limitaciones para acceder a él, existan numerosos obstáculos para su normal desenvolvimiento y permanencia en el mismo.

²⁷ Entendiendo por subprogramas cada uno de los bloques o apartados (párrafos 1.1.1, 1.1.2 y 1.1.3 del apartado Uno del artículo 28) en los que se articula el Programa de Fomento del Empleo para el año 2000 y que conectan con la combinación de diversas variables (empresarios contratantes, sujetos contratables y modalidades contractuales a aplicar).

3.2. Los sujetos cuya contratación se incentiva

Cuáles son estas circunstancias y, en consecuencia, qué individuos, por ser miembros de un colectivo especialmente desfavorecido, son destinatarios de la medida de acción positiva consistente en bonificar su contratación, son aspectos cruciales para el subprograma (art. 28.Uno.1.). Quizás sería más correcto señalar que, siendo éste el propósito perseguido por la norma, lo que se deriva de ella es una mera amalgama de situaciones, perfiles y condicionantes que, a juicio del legislador, son determinantes para la consideración de excluido social que se exige al sujeto cuya contratación se incentiva.

Y es que, en el empeño, nada fácil, de identificar a los “trabajadores desempleados en situación de exclusión social” el legislador recurre a un circunloquio para, finalmente, confiar a los Servicios Sociales la labor de acreditar tal situación. Este modo de operar es, además de confuso y problemático, particularmente significativo y revelador de la inexperiencia del legislador en este campo y de la inadecuación del instrumento utilizado para intervenir en él. Pero destaca, sobre todo, la corresponsabilidad que se impone a los propios Servicios Sociales autonómicos en el desarrollo mismo del subprograma y en el éxito o fracaso de la experiencia diseñada, promovida y dirigida a nivel estatal.

Pese a ser un terreno casi desconocido en el que no se mueve con soltura y tratarse de su “opera prima” en la política de fomento del empleo de excluidos sociales, el legislador es consciente tanto de la heterogeneidad de este colectivo como de la multiplicidad de causas y vías que conducen a la situación de exclusión social. Ello hace prácticamente imposible que se pueda identificar un único perfil de excluido social, o, al menos, en términos tan gráficos y representativos como los utilizados en los otros subprogramas (mujeres, jóvenes, mayores de cuarenta y cinco años, etc.) y explica, sin duda, la solución por la que se opta.

Así, al tiempo que remite a los Servicios Sociales para que acrediten tal situación, elabora una lista²⁸, parece que no meramente ejemplificativa pero sí en términos sumamente amplios, en la que presenta a los potenciales candidatos a la obtención del “carnet de excluidos sociales”. Sin embargo, respecto de tal listado puede predicarse que “ni están todos los que son, ni son todos los que están”. Un examen detenido de los cinco apartados, en realidad cinco colectivos, a los que se reconduce la situación de exclusión social sobre la que se pretende intervenir, pone de manifiesto que existen solapamientos, lagunas, ciertas incoherencias y defectos de técnica o redacción sobre los que conviene reparar.

28 El apartado 1.3 del punto 1 del artículo Uno del 28 del citado Programa prevé que “(...) 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) Los perceptores de rentas mínimas de inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada Comunidad Autónoma.
- b) Las personas que no puedan acceder a las prestaciones a las que hace referencia la letra anterior por causa de faltarle el período exigido de residencia o empadronamiento o para la constitución de la unidad perceptora, o bien por haber agotado el período máximo de percepción legalmente establecido.
- c) Los jóvenes de entre 18 y 30 años que procedan de instituciones de protección de menores.
- d) Las personas que teniendo problemas de drogadicción o alcoholismo se encuentren inmersos en procesos de rehabilitación o reinserción social.
- e) Los internos de centros penitenciarios a los que se permita acceder a un empleo, los liberados condicionales y los ex reclusos”.

3.2.a). Sujetos relacionadas con las rentas mínimas

De entrada, y en lo que hace a los dos primeros colectivos considerados, es obvio que el Programa pasa por alto una característica predicable del conjunto de las rentas mínimas de inserción y sus respectivas regulaciones, es decir, la falta de uniformidad. Este dato no puede aislarse de otro también inherente al carácter autonómico de dichas prestaciones, esto es, el peculiar entramado normativo, administrativo, político e institucional en el que se enmarca, según la Comunidad Autónoma de referencia así como su aplicación en cada una de aquéllas²⁹.

Ambas cuestiones no pueden tacharse de poco relevantes si se constata, por ejemplo, el hecho de que ni todas las rentas mínimas autonómicas (al margen de la denominación adoptada) operan realmente como rentas de inserción ni, por mucho que tengan aquel ámbito territorial y coadyuven en este propósito, cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza puede ser tratada como tal.

El “hecho diferencial” inherente al carácter autonómico de las prestaciones está presente, de manera especial, en dos aspectos de su régimen jurídico contemplados por la norma como causas que, pese a impedir el acceso a las rentas mínimas, no expulsan al sujeto del Programa de Fomento del Empleo comentado: por un lado, la falta del período previo de residencia/empadronamiento o de antigüedad de la unidad perceptora, y, por otro, el agotamiento de la duración máxima prevista (lo que no opera, obviamente y pese a la expresión utilizada, como tal presupuesto de acceso). Siendo plausible que el legislador, consciente del desigual tratamiento del que son objeto en las normativas autonómicas, evite que los sujetos afectados por la concurrencia de tales causas queden al margen del Programa estatal, no puede obviarse que existen otras muchas variables en la regulación y dinámica de las rentas mínimas que pueden propiciar situaciones de cierta discriminación (desde la apreciación y cómputo de los recursos propios hasta el carácter individual o familiar de la prestación, pasando por el dato constatado de que, salvo en familias monoparentales, el titular/beneficiario de la renta mínima suele ser el varón cabeza de familia).

La ilógica del legislador, al diseñar una fórmula de fomento del empleo que parte de la ficción del idéntico perfil de todos los perceptores o destinatarios de las rentas mínimas de inserción autonómicas, puede traducirse en un desigual tratamiento de los sujetos implicados en la contratación según sea la Comunidad Autónoma de referencia, creando distintas oportunidades para beneficiarse de la bonificación y ser contratado en función de la correspondiente normativa.

Pero, sobre todo, y éste es un elemento diferencial que operará por igual para cualquiera de los colectivos relacionados en la lista del apartado Uno.1.3, la nota distintiva la pondrán los propios Servicios Sociales implicados cuyos criterios, reglas de funcionamiento, prioridades, equipamientos e infraestructuras, experiencia, nivel de compromisos, calidad y eficiencia, difieren tanto de unas CCAA a otras.

²⁹ Sobre el tema, véase Estévez González, C.: *Las Rentas Mínimas Autonómicas (estudio de las normativas reguladoras y análisis jurídico de las prestaciones)*, CES, 1998, pp. 59 y ss.

3.2.b). Sujetos ajenos a las rentas mínimas

En el caso de los tres últimos colectivos considerados por el legislador, también deberán pronunciarse los referidos Servicios Sociales³⁰. Como ya se apuntó, son ellos los que tienen la última palabra, debiendo acreditar la situación de exclusión social, ya de los jóvenes procedentes de instituciones de protección de menores, de las personas con problemas de drogadicción o alcoholismo o, finalmente, de los internos de centros penitenciarios, liberados condicionales o ex-reclusos.

Poco más añade el legislador al referirse a estos tres grupos o perfiles de sujetos, identificados, ahora sí, a partir de ciertos condicionantes de carácter personal que, a juicio del legislador, son factores de riesgo de exclusión social. A diferencia de los dos colectivos contemplados en primer lugar por la norma, para cuyo reconocimiento se acude a un dato objetivo fácilmente constatable -la condición de beneficiario, solicitante o antiguo perceptor de una prestación-, en estos tres supuestos la determinación se hace sobre la base de otras tantas causas o problemáticas individuales presumiblemente desencadenantes de situaciones de exclusión social.

Se produciría así un cierto solapamiento que invita a la reflexión ya que las mismas circunstancias consideradas por el legislador al identificar tales colectivos pueden coincidir con las que, previamente, han sido valoradas en el ámbito autonómico durante la tramitación de las rentas de inserción y a los efectos de conceder éstas.

Bien es verdad que la carencia de recursos es un dato unánimemente considerado por todas las normativas autonómicas, y exigido en consecuencia como presupuesto para ser beneficiario de las referidas prestaciones, y que tal situación económica no forma parte de ninguno de los tres últimos perfiles descritos. Pero, también es cierto por lo mismo, que al amparo de aquellos programas de rentas mínimas se atienden necesidades básicas de individuos y grupos familiares cuya situación de exclusión social es, a veces, potencial, indiferente o simplemente relativizada al darse prioridad al objetivo asistencial.

Con ello se quiere poner de manifiesto la profunda aleatoriedad con la que se proyecta la situación de exclusión social, que justifica la medida de fomento del empleo, en el listado de colectivos presentado por el legislador al operar éste con variables o parámetros que no necesariamente se relacionan con aquella problemática. Aunque se diga, no sin razón, que precisamente por ello se recurre a los Servicios Sociales que tendrán que verificar la realidad de tal situación, la intervención de éstos está sujeta a múltiples condicionantes y se hace sobre la base de unos perfiles que, pese a ser teóricos y generales, no dejan de ser discutibles.

Desde esta óptica, no se entiende, por ejemplo, la franja de entre dieciocho y treinta años establecida respecto a los jóvenes procedentes de instituciones de protección de menores y los motivos por los que se acude a este límite de edad. Tampoco se comprende del todo el razonamiento seguido por el legislador al recon-

³⁰ Aunque hasta ahora se haya aludido a los de carácter autonómico no se piensa sólo en ellos, de hecho el legislador no hace distinciones, y nada impide que sean los Servicios Sociales básicos o de carácter local los que intervengan y tengan competencias al respecto. Es más, probablemente sea así y deberán actuar de intermediarios o enlaces en la tramitación de las correspondientes acreditaciones y de manera más directa en lo relativo a los itinerarios de inserción.

ducir a un mismo itinerario de exclusión social tres situaciones tan distintas como la de los penados clasificados en tercer grado que disfruten del régimen abierto o que sean excarcelados para cumplir el resto de la condena en libertad condicional y la de quienes han cumplido en el pasado penas privativas de libertad³¹.

De cualquier manera, da la impresión de que la decisión de bonificar la contratación de estos colectivos responde más a la idea de combatir la marginación social que padecen, potenciando sus capacidades de inserción y favoreciendo su incorporación progresiva al medio social, que a la de facilitar su acceso al mercado de trabajo o promover su efectiva incorporación al mismo, lo que no deja de sorprender en un programa como éste, recordemos, de fomento del empleo.

Lejos de criticar la medida en sí de incentivar la contratación para favorecer los procesos de integración social, lo que sí parece censurable es el instrumento y el modo en el que se articula y sobre el que no parece haberse profundizado demasiado. Máxime cuando, como ya se comentó, podía y debía haberse hecho acudiendo a otras fórmulas que no consistieran, como es el caso, en la escueta, cicatera y simplista medida de abaratar el coste de las contrataciones.

3.2.c). La acreditación de situación de exclusión social por parte de los Servicios Sociales:

Como paliativo a lo expuesto se insta a los Servicios Sociales para que establezcan un itinerario de inserción sociolaboral del que sólo se dice que fijará el conjunto de acciones más convenientes para conseguir su integración laboral y social, con la definición de las medidas de intervención que sean necesarias³². El objetivo pretendido con ellos y el hecho de que tales itinerarios tengan que ser aceptados por la persona en situación de grave riesgo o exclusión social los sitúa a medio camino entre los procesos y actuaciones de los servicios integrados para el empleo (SIPE's³³), y los planes y acuerdos de inserción contemplados en la mayoría de los programas autonómicos de rentas mínimas.

En todos ellos, al tratarse de actuaciones que tienen una cierta continuidad en el tiempo y cuyo desarrollo exige intervenciones, puntuales o no, de los servicios y entidades implicados es fundamental la labor de seguimiento que efectúen éstos. La cuestión, a la que dedican especial atención muchas normas autonómicas y de la que se ocupa también la norma citada, no se aborda con especial detalle en el Programa de Fomento del Empleo para el año 2000, más preocupado por el control y vigilancia de los propios incentivos y de la adecuada aplicación de las bonificaciones previstas.

Antes de analizar la contratación bonificada, puede hacerse un último comentario a propósito del perfil de los colectivos cuya contratación se contempla en el Subprograma y de los objetivos pretendidos por éste.

31 Véase arts. 83 y ss. y 192 y ss. del Reglamento Penitenciario aprobado por RD 190/96, de 3 de febrero, en los que se regula el Régimen Abierto y la Libertad Condicional, respectivamente.

32 Último apartado del art.28.Uno.1.3.

33 Previstos en el RD 735/95, de 5 de mayo.

Abundando en lo ya dicho, si respecto a los dos primeros colectivos la situación de exclusión social es acreditada indirectamente, por los Servicios Sociales competentes, mediante la certificación que emitan de la condición de beneficiario, antiguo perceptor o solicitante de rentas mínimas del sujeto en cuestión, en lo que hace a los otros tres es difícil que los referidos Servicios Sociales puedan pronunciarse sobre tal extremo.

Quizás por ello haya que contar con la necesaria intervención de otras instituciones y centros (penitenciarios, tutelares, de protección o acogida de menores, de desintoxicación, etc.) que podrán verificar, no tanto la situación de exclusión social, como la participación o seguimiento por el individuo en cuestión de algún programa de empleo, formación, rehabilitación, integración sociolaboral, etc.

Ello iría en la línea de la idea expuesta anteriormente sobre el auténtico papel que el Subprograma comentado está llamado a desempeñar, no como promotor de nuevas contrataciones, sino como mero apoyo económico a la labor desarrollada por determinadas entidades, en el campo de la integración sociolaboral, a través de diferentes planes, iniciativas y actuaciones que no surgen "ex novo" con la aprobación de aquél.

El hecho de que muchos de estos programas se hayan puesto en marcha a instancia de las Administraciones Públicas, particularmente de los Servicios Sociales o de Consejerías o Concejalías próximas, o bien bajo su tutela o con su colaboración, facilitará, sin duda alguna, los trámites y la obtención por parte del potencial contratado de la correspondiente y necesaria acreditación de su situación de exclusión social.

3.3 La contratación bonificada

Sólo a partir de tal acreditación podrá celebrarse el contrato cuya bonificación se pretende o, en su caso, podrán el empresario o la entidad sin ánimo de lucro acogerse a los beneficios previstos en el Programa de Fomento del Empleo para el año 2000. Eso es, al menos, lo que puede deducirse del contenido de éste ante el silencio normativo y la falta de indicaciones al respecto. Ciertamente, al margen de la actuación inspectora y del importe de la deducción aplicable a la cuota, es bien poco lo que se apunta en cuanto a la bonificación propiamente dicha.

Se señala, no obstante, un plazo de 24 meses³⁴ como período máximo de duración del correspondiente beneficio empresarial lo que está en consonancia con el límite bianual establecido, con carácter general, para todas las bonificaciones previstas en el Programa de Fomento del Empleo para el año 2000, pese a la vigencia anual de éste.

Sin embargo, la aplicación de la bonificación parece operar de modo peculiar en el Subprograma ahora comentado que contemplaría así, no sólo el empleo futuro fomentando nuevas contrataciones sino, también, el empleo ya existente, apoyando las ya efectuadas. Lo anterior, que no hace sino confirmar lo ya dicho a propósito de la justificación, trasfondo y virtualidad del Subprograma, se deduce del apartado Tres.4 del art. 1 que implícitamente alude a contratos ya vigentes cuando apunta la posibilidad de aplicar la bonificación "durante el resto del contrato". Pero es que,

34 Si bien, respecto de este colectivo ha de entenderse que cuando habla del cómputo de los 24 meses "desde la fecha inicial del primer contrato" está pensando en el primer contrato bonificado o en la fecha en que comienza a bonificarse.

además, de los sujetos cuyo empleo se fomenta, la norma se limita a señalar que se trata de “trabajadores desempleados en situación de exclusión social” (art. 28, apartados Uno.1.3 y Tres.4) sin exigir, como sí hace en todos los demás supuestos bonificados (salvo, lógicamente, el de las transformaciones de contratos) su inscripción en la Oficina de Empleo. Puede apuntarse, además y con razón, que quizás el legislador supone cumplido dicho trámite al tratarse de un requisito/obligación que las normas autonómicas suelen contemplar como presupuesto de acceso a las rentas mínimas o como deber impuesto a los perceptores y que, de cualquier manera, la expresión “trabajador desempleado” apunta una situación previa de inactividad.

Sin embargo, no es menos cierto que los beneficiarios de aquellas prestaciones conforman uno sólo de los colectivos cuya contratación se bonifica y que, a diferencia también de lo que ocurre en los otros subprogramas, en ningún caso el legislador alude al período de vigencia del contrato al referirse a la aplicación de las bonificaciones.

Lo que sí es seguro, además del tipo y de la duración de éstas, es que las contrataciones que dan derecho a beneficiarse de las mismas podrán ser, además de a tiempo completo o a tiempo parcial, indefinidas o de carácter temporal. De ahí la advertencia normativa para que, al admitirse distintas contrataciones, que pueden ser simultáneas o sucesivas y éstas con o sin solución de continuidad, por un único o por varios empleadores, opere igualmente el plazo máximo de 24 meses. Nuevamente, el fomento del empleo de colectivos en situación de exclusión social da muestras de su peculiar articulación en el seno del Programa -que, salvando la excepción, sólo bonifica la contratación indefinida- aproximándose en esto a las pautas seguidas para favorecer la integración laboral de desempleados minusválidos³⁵, si bien con fórmulas de contratación temporal distintas.

La discutible admisibilidad del recurso a la contratación temporal como medida de fomento del empleo muestra aquí su lado más controvertido ante la obvia inadecuación de las modalidades contractuales disponibles. Piénsese que, salvo excepciones, la contratación de trabajadores en situación de exclusión social no se produce en condiciones de normalidad en el sentido de que no se está en presencia de actividades y procesos productivos al uso. Esta circunstancia dificulta considerablemente la necesaria concurrencia de causas que justifiquen la utilización de los contratos temporales previstos legalmente, al margen de los contratos formativos cuya regulación impone también límites.

Con ello, lejos de pretender una defensa a ultranza de la contratación indefinida, cuyas disfuncionalidades también resultan manifiestas, se intenta reafirmar la conveniencia de avanzar en lo que, sin duda, constituye la mejor de las opciones, estudiando “la posibilidad de una modalidad contractual temporal dirigida única y exclusivamente a estas personas³⁶”.

35 Se reproduce, en cierto modo, el paralelismo ya establecido en la Directriz 9 del PNA/99 sobre un mercado abierto a todos que contempla la adopción de medidas para los colectivos de minusválidos y excluidos sociales, si bien respecto a los primeros el fomento del empleo sigue descansando sobre la ya conocida figura jurídica del contrato temporal de fomento del empleo, al que se refiere implícitamente el apartado Nueve del Programa del presente año que mantiene las correspondientes previsiones de la Ley 13/96, sobre los incentivos y bonificaciones a la contratación indefinida de desempleados minusválidos regulados en su día por RD 1451/83 (modificado por RD 4/99 y 27/2000) y sobre las bonificaciones previstas en el ET para las modalidades formativas.

36 Rojo Torrecilla, E.: “Las políticas de empleo...”, *op. cit.*, p. 39.

Todo ello permite afirmar la inadecuación de las modalidades contractuales existentes tanto para operar dentro de la legalidad y con ciertas posibilidades de éxito en el panorama de referencia, como para apoyar eficazmente la inserción sociolaboral de un colectivo difícilmente empleable.

Sea a través de la idea de un contrato de retorno al empleo expuesta por el citado autor, de la vía del contrato de inserción prevista en el PNAE/99, o retocando y adecuando la fórmula del contrato de fomento del empleo, lo cierto es que son varias las alternativas con las que podía haberse operado para promocionar el empleo de los individuos en situación de exclusión social. Cualquiera de ellas hubiera sido instrumentalmente más adecuada en el marco de políticas incentivadoras de la contratación y, que duda cabe que su presencia llegará a ser imprescindible para el desarrollo de programas de integración social.

Desgraciadamente, esta opinión no es compartida por el legislador que, aunque ambicioso a la hora de trazar los objetivos, acostumbra a adoptar soluciones improvisadas y parciales con las que, además de eludir compromisos, deja muchos cabos sueltos. De todo ello, las previsiones del vigente Programa de Fomento del Empleo para el año 2000 respecto de colectivos en situación de exclusión social constituyen, sin duda, un buen ejemplo.