

## FORMAS JURÍDICAS DE ECONOMÍA SOCIAL EN EL NUEVO URBANISMO

### JURIDICAL FORMS OF SOCIAL ECONOMY IN NEW URBANISM

---

Henar Álvarez Cuesta

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León

*«No nos preguntéis qué podemos hacer por vosotros.  
Pregúntemonos qué podemos hacer juntos.»*

*National Academy of Public Administration (EE.UU.)*

#### **RESUMEN**

*El nuevo urbanismo trata de responder a las necesidades de sostenibilidad y cohesión social construyendo un nuevo tipo de ciudad, apostando no por la construcción extendida y exponencial, sino por procesos de reconstrucción y rehabilitación urbanas. Para apostar por otro urbanismo más integrador, participativo y sostenible, el medio idóneo, la vía jurídica más adecuada, reviste la forma de entidad de economía social. En este sentido, el estudio analiza el régimen jurídico de las empresas de inserción, cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales y participadas; así como las medidas de apoyo puestas en marcha por el legislador estatal y autonómico.*

**Palabras clave:** *Nuevo urbanismo, cohesión social, economía social, exclusión, renovación urbana.*

#### **ABSTRACT**

*The new urbanism tries to answer the needs of sustainability and social cohesion for a new kind of city, choosing not widespread and exponential construction, but by processes of urban reconstruction and rehabilitation. To*

Henar Álvarez Cuesta

*achieve participatory and sustainable urban planning, the most appropriate legal status takes the form of social economy entity. In this sense, the study analyzes the outlines of integration enterprises, cooperatives and labor companies; and support measures implemented by the national and regional legislator.*

**Keywords:** *New Urbanism, Social Cohesion, Social Economy, Social Exclusion, Urban Renovation.*

## SUMARIO

---

1. NUEVO URBANISMO, SOSTENIBILIDAD Y COHESIÓN SOCIAL.
2. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL COMO NEXO ENTRE EL NUEVO URBANISMO Y LA ECONOMÍA SOCIAL.
3. INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA SOCIAL.
4. TIPOS DE EMPRESAS DE ECONOMÍA SOCIAL Y SU CONEXIÓN CON EL NUEVO URBANISMO.
  - 4.1. Empresas de inserción.
  - 4.2. Cooperativas, en particular de trabajo asociado.
  - 4.3. Sociedades laborales.
  - 4.4. Sociedades participadas.
5. MEDIDAS DE IMPULSO A LAS EMPRESAS DE ECONOMÍA SOCIAL.
  - 5.1. Medidas laborales de apoyo a la creación y mantenimiento de las empresas de economía social.
  - 5.2. Ayudas en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.
  - 5.3. Medidas vinculadas a la contratación pública.

## 1. NUEVO URBANISMO, SOSTENIBILIDAD Y COHESIÓN SOCIAL

Cuando el Premio Turner 2015 lo gana un colectivo denominado Assemble que ha regenerado un barrio degradado de Liverpool con la colaboración de los propios vecinos y una compañía de inversión social, es preciso afirmar que las férrreas fronteras entre distintas disciplinas se están desvaneciendo. El denominado nuevo urbanismo (la intervención artística premiada no cabe duda que se encuadra en él) es poliédrico; no acepta una definición unívoca proporcionada solo por la arquitectura, el arte o el derecho urbanístico, sino que es preciso abordarlo con una visión transversal, en la que resulta imprescindible acudir también al Derecho Social.

La iniciativa inglesa no es un oasis en medio del desierto. Desde España han nacido también propuestas parecidas, como las llevadas a cabo por Re-Gen en Huesca para recuperar solares vacíos con la participación e impulso de vecinos, comerciantes y Administración Local, o por cooperativas de arquitectos cuyas propuestas pasan por transformar la ciudad mediante la participación activa de la gente que la habita y de la acción propositiva, como Lacol.

Todas ellas parten de un concepto común, el antes mencionado «nuevo urbanismo» (*New Urbanism*), surgido en Estados Unidos en 1979 de la mano del promotor inmobiliario Robert S. Davis. Desde 1998, el Congress for the New Urbanism (CNU), una organización norteamericana de carácter internacional encargada del estudio y la promoción de ciudades más sostenibles, más eficientes en el ahorro de energía y con una mayor calidad de vida, cuyas líneas maestras son las siguientes: paseabilidad (*walkability*); conectividad (*connectivity*); zonificaciones diversificadas (*mixed use and diversity*); mezcla de viviendas (*mixed housing*); arquitectura y diseño urbano de calidad (*quality architecture and urban design*); vecindario tradicional (*traditional neighbourhood structure*); sostenibilidad (*sustainability*); y calidad de vida (*quality of life*)<sup>1</sup>. En el centro del nuevo urbanismo, las ciudades constituyen centros de crecimiento económico, nudos para el transporte de personas, mercancías y capitales y polos de innovación tecnológica y cultural.

---

<sup>1</sup> Seguridad y Medio Ambiente, 2011, en [http://www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/seguridad/nEspecial2011/cap6\\_1\\_1.html](http://www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/seguridad/nEspecial2011/cap6_1_1.html).

Pero, frente a dicho desiderátum, la situación actual es bien distinta. Las ciudades sufren de una alarmante esquizofrenia, persistiendo en ellas barrios desfavorecidos, dentro de un ciclo de deterioro físico y social que acaba por convertirlos en lugares de segregación espacial, inseguridad y exclusión (Exposición de Motivos de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo). Se crean así configuraciones socio-espaciales específicas, tanto «hiperguetos» contemporáneos como nuevas áreas residenciales restringidas que emergen en las grandes ciudades y privatizan el espacio público. Esta segregación espacial (las personas se ven empujadas a vivir en aquellos espacios físicos donde la vivienda es más asequible pero también está peor dotada; en barrios desfavorecidos con una calidad ambiental deficiente que en algunos casos están más distanciados del trabajo, de los equipamientos y de los servicios y que presentan problemas de aislamiento físico y de accesibilidad) genera una segregación social<sup>2</sup>.

El problema latente, por tanto, no puede abordarse solo desde el urbanismo, la arquitectura, la geografía o la ecología. La sostenibilidad urbana anhelada aparece indisolublemente unida a la igualdad social. Por ello, para avanzar hacia ciudades más sostenibles socialmente hay que intervenir en los procesos de exclusión social y promover políticas integrales e intervenciones urbanas que posibiliten mantener la lógica de la redistribución de recursos y de equidad, evitando procesos de segregación social e incorporando mejoras en la calidad de vida de todas las personas; es decir, construir espacios y servicios públicos que incorporen en sus diseños la mixticidad social, la mezcla de usos y la responsabilidad de cada uno en la sostenibilidad de todo ello<sup>3</sup>.

Esta unión ha sido abordada desde diversos instrumentos y declaraciones desde la Carta de Aalborg de 1994 (Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad). Es más, el Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible se asienta sobre los siguientes pilares: económico, social, medioambiental y de gobernanza; la Declaración Europea sobre el Derecho a la Ciudad aborda aspiraciones e intereses de la comunidad en relación con el hábitat urbano, como tomar parte en el desarrollo económico y alcanzar así una autonomía económica personal<sup>4</sup>; y de acuerdo con la Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles, «*todas las dimensiones del desarrollo sostenibles han de*

---

<sup>2</sup> SUBIRATS, Joan; QUINTANA, Imma; VIDAL, Mercedes, y RUEDA, Salvador, «El libro verde de la sostenibilidad urbana y local en el ámbito de la sostenibilidad social: hábitat urbano e inclusión social», en AA.VV., *Libro Verde de sostenibilidad urbana y local en la era de la información*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2012, pp. 455, 468 y 480.

<sup>3</sup> SUBIRATS, Joan; QUINTANA, Imma; VIDAL, Mercedes, y RUEDA, Salvador, «El libro verde de la sostenibilidad urbana y local en el ámbito de la sostenibilidad social: hábitat urbano e inclusión social», cit., p. 468.

<sup>4</sup> Desarrollado en CERVERA PASCUAL, Guillem, *La renovación urbana y su régimen jurídico*, Reus, Madrid, 2013, p. 144 y ss.

*tomarse en consideración simultáneamente y con el mismo peso. Estas son la prosperidad económica, el equilibrio social y un medioambiente saludable».* Prosigue afirmando cómo esta interacción entre la arquitectura y la planificación urbana y de infraestructuras debe intensificarse para poder así crear espacios públicos atractivos y humanos, y lograr altos estándares en relación al medioambiente de vida, una *Baukultur*, entendida en el sentido más amplio de la palabra, como la suma de todos los aspectos culturales, económicos, tecnológicos, sociales y ecológicos que influyen en la calidad y en el proceso de planificación y construcción.

Con el paso de los años se ha profundizado en dicha idea. La Declaración de Marsella de 2008 apuesta por políticas de inclusión social que traten de forma simultánea las cuestiones de desarrollo económico, el acceso al empleo, a la educación y a la formación, así como a una vivienda decente y asequible y a un transporte de alta calidad. La Declaración de Toledo de 2010 aborda la ciudad como construcción social, en la cual *«integrado” también se refiere a “integrador”: esto es, trabajar la articulación del “cuerpo social” de la ciudad en un proyecto ciudadano inclusivo, de coexistencia y convivencia, luchando contra la exclusión social y la segregación espacial».* En fin, el Dictamen del Comité de las Regiones sobre el papel de la regeneración urbana en el futuro del desarrollo urbano en Europa de 2010 basa la ciudad sostenible en un enfoque integrado e innovador de la revitalización urbana que, en consonancia con la Carta de Leipzig, tenga en cuenta los aspectos medioambientales, económicos y sociales. *«Así, se conformaría un modelo integrado de regeneración urbana, configurable como articulación espacial del nuevo pacto ecológico en el que el sistema holístico de las intervenciones relativas a los recursos humanos, naturales y físicos debería tener como referencia importante una nueva definición de la riqueza, basada no solo en la acumulación, sino sobre todo en el ahorro de recursos y en el aumento del nivel de bienestar de los ciudadanos»* (Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La necesidad de aplicar un planteamiento integrado a la rehabilitación urbana», 2011).

A estas necesidades trata de responder el nuevo urbanismo, apostando no por la construcción extendida y exponencial<sup>5</sup>, sino por procesos de reconstrucción y rehabilitación<sup>6</sup> urbanas, opción asumida por el legislador estatal en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y por el autonómico en la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre

---

<sup>5</sup> Sobre la evolución de la construcción, por todos, QUINTANA LÓPEZ, Tomás, «De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución», *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 24, 2011, p. 41.

<sup>6</sup> GONZÁLEZ BARRIO, Beatriz; CASARES MARCOS, Ana Belén, y QUINTANA LÓPEZ, Tomás, «Conservación, ruina y fuera de ordenación. Rehabilitación, regeneración y renovación», en *Derecho urbanístico: guía teórico-práctica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 579 y ss.

Henar Álvarez Cuesta

Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo. Lo expresa, además, en su Exposición de Motivos: *«esta actividad, globalmente entendida, no sólo es susceptible de atender los objetivos de eficiencia energética y de recuperación económica ya expresados, sino también de contribuir activamente a la sostenibilidad ambiental, a la cohesión social y a la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, tanto en las viviendas y en los edificios, como en los espacios urbanos. No en vano, muchas de las más importantes operaciones de regeneración y renovación urbanas tienen, además, un carácter integrado, es decir, articulan medidas sociales, ambientales y económicas, que se suman a las estrictamente físicas para lograr, mediante una estrategia unitaria, la consecución de aquellos objetivos... La actividad de rehabilitación en su conjunto debe buscar áreas que permitan aplicar políticas integrales que contemplen intervenciones no solo en el ámbito físico-espacial, sino también en los ámbitos social, económico, ambiental y de integración de la ciudad»*.

También el legislador autonómico ha avanzado en este diseño con la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo: *«para ser sostenible, la ciudad requiere cohesión social e integración entre sus partes; la mejora de la calidad de vida y la protección del medio ambiente»* (Exposición de Motivos).

Es más, Castilla y León asume como objetivo la rehabilitación de las ciudades de forma especial en los espacios urbanos vulnerables, *«donde concurren procesos de abandono, obsolescencia o degradación del patrimonio edificado y del tejido urbano, o con amplios sectores de la población en riesgo de exclusión por razón de desempleo, insuficiencia de ingresos, edad, discapacidad u otros factores de vulnerabilidad social. Este planteamiento va más allá de los aspectos estrictamente físicos, identificables con la rehabilitación edificatoria en cuanto arquitectura, adquiriendo una dimensión plural que persigue la cohesión social, la sostenibilidad y la participación ciudadana en un medio urbano ordenado»* (Exposición de Motivos Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo).

La renovación urbana se identifica con operaciones de remodelación que se ejecutan en ámbitos de mayor vulnerabilidad social y urbanística<sup>7</sup>. Tiene además un carácter transversal en tanto incrementa la coherencia, la cohesión y la adecuación en el trabajo gratificante de hacer ciudad. Busca hacer de la ciudad un lugar más vertebrado, más cohesionado, más equilibrado, que sirva de base

---

<sup>7</sup> AMEZCUA ORMEÑO, Emilio, «La renovación urbana como manifestación del paradigma del urbanismo sostenible», *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, núm. 285, 2013, p. 101.

y sustrato al desarrollo holístico de las personas en relación con aspectos individuales o colectivos<sup>8</sup>.

En conclusión, «es necesario actuar de forma global, a través de la integración de las políticas sociales y la participación de la población residente» (Exposición de Motivos de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo), con el fin de buscar alternativas imaginativas que combinen el avance en los valores de la sostenibilidad y la cohesión social de forma innovadora ante la necesidad de reforzar los vínculos entre la cuestión urbana, la cuestión social y la cuestión ecológica. Cada vez es más evidente que para avanzar en la sostenibilidad urbana es necesario hacer frente a los retos de la inclusión y la cohesión social<sup>9</sup>.

## 2. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL COMO NEXO ENTRE EL NUEVO URBANISMO Y LA ECONOMÍA SOCIAL

Si la construcción tradicional sirvió de motor de crecimiento y de empleo en España en los primeros años del siglo XXI, el nuevo urbanismo también está en disposición de volver a impulsar la contratación en este sector, si bien con estándares más estables y con la participación de los ciudadanos. La idea, lejos de resultar una novedad, tiene un origen inmediato en la Agenda 21 Local, la cual desarrolla un Plan Estratégico Municipal basado en la integración, con criterios sostenibles, de las políticas ambientales, económicas y sociales del municipio, y que surge de la participación y toma de decisiones consensuadas entre los representantes políticos, personal técnico municipal, agentes implicados y ciudadanos<sup>10</sup>. También lo reconoce la propia Exposición de Motivos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas: *«la regulación que contiene esta norma se enmarca en un contexto de crisis económica, cuya salida depende en gran medida —dado el peso del sector inmobiliario en dicha crisis—, de la recuperación y reactivación —de cara sobre todo al empleo— del sector de la construcción»*.

Así aparece reflejado en el literal de la ley, habida cuenta que, entre los objetivos contenidos en el art. 1 del RD Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que

<sup>8</sup> AMEZCUA ORMEÑO, Emilio, «La renovación urbana como manifestación del paradigma del urbanismo sostenible», cit., pp. 95 y 102.

<sup>9</sup> SUBIRATS, Joan; QUINTANA, Imma; VIDAL, Mercedes, y RUEDA, Salvador, «El libro verde de la sostenibilidad urbana y local en el ámbito de la sostenibilidad social: hábitat urbano e inclusión social», cit., p. 455.

<sup>10</sup> Este instrumento nace del «Programa Global para el Desarrollo Sostenible en el siglo XXI», dentro de la «Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible», celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992.

Henar Álvarez Cuesta

se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aparece el *«desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada»*.

Apostar por esta concreta meta en este ámbito (políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo) significa *«propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente»* (art. 3 RD Legislativo 7/2015). Al elenco anterior es necesario unir la necesidad (vital) de la participación ciudadana en el diseño de la nueva (reformada) ciudad, sin que pueda limitarse a las consultas o proposiciones respecto al planeamiento y ordenamiento del territorio, sino también a la propia construcción y puesta en práctica de este. En este sentido, el instrumento idóneo a través del cual unir el desarrollo sostenible, la participación ciudadana y el fomento de un empleo estable y de calidad no es otro que las empresas de economía social.

La idea ha sido apuntada por la Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles, la cual propone, como una de las líneas maestras, el fortalecimiento a nivel local de la economía y la política del mercado laboral: *«en este contexto, el mercado laboral y las políticas económicas que se ajusten a las necesidades concretas de cada barrio serán los instrumentos apropiados. El objetivo es crear y asegurar empleo para facilitar la apertura de nuevos negocios, y especialmente, deberán ampliarse las oportunidades de acceso al mercado laboral local mediante una oferta de formación orientada a la demanda»*. Para alcanzar dicha meta, pide a la UE, a los Estados miembros y a las ciudades que creen mejores condiciones e instrumentos para fortalecer las economías locales y, consecuentemente, los mercados laborales de estas, concretamente a través del fomento de la economía social y de la provisión de servicios orientados al ciudadano.

El cambio de paradigma propuesto respecto al urbanismo y el modo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos creando un nuevo diseño de ciudad, partiendo de la actual, no puede realizarse (o, al menos, no alcanzaría el objetivo pretendido) si no se presta la debida atención a la forma jurídica de las empresas que están llevando a cabo dicha transformación, como vectores económicos y también como vías de cohesión social. Por ello, el nuevo urbanismo, si no va más allá y se implica también en las formas jurídicas a través de las cuales se lleva a cabo el nuevo diseño de las ciudades y en las que se incluyen sus propios ciudadanos, no alcanzará el objetivo de la cohesión social que propugna.

La Unión Europea, a través de varios frentes y mecanismos, apoya tanto el nuevo urbanismo y la cohesión social como el desarrollo sostenible. En la Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, que contiene la denominada «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», marca como objetivo la mejora de la competitividad de la UE, manteniendo, a la vez, su modelo de economía social de mercado y mejorando considerablemente el uso efectivo de sus recursos. Precisamente las áreas prioritarias de la Estrategia «Europa 2020» para la próxima década aparecen alineadas con los objetivos del nuevo urbanismo, a saber: crecimiento inteligente, desarrollando una economía basada en el conocimiento y la innovación; crecimiento sostenible, fomentando una economía de bajo nivel de carbono, eficiente en términos de recursos y competitiva; y crecimiento integrador, estimulando una economía con un alto nivel de empleo que fomente la cohesión social y territorial.

En este caso, para alcanzar los fines pretendidos y apostar verdaderamente por otro urbanismo más integrador, participativo y sostenible, como un sector productivo más dentro de la Estrategia 2020, los medios utilizados importan. Y el medio idóneo no es otro que la economía social. Estas entidades, de conformidad con sus principios y fines que las definen, asumen un enfoque colaborativo, el cual conforma «una práctica fundamental de la gestión sostenible, dirigida a permitir la capacidad de elección a todos los interesados»<sup>11</sup>.

### 3. INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA SOCIAL

La conexión entre el nuevo urbanismo y las empresas de economía social como colaboradoras imprescindibles en su consecución deriva de los principios y finalidades de estas. Estas formas de producción surgen como una forma distinta de crear riqueza a partir de una actividad económica que responde a la valoración de las personas por encima del capital. Estas organizaciones no dan la espalda al crecimiento económico ni a la productividad, al contrario, su fuerza de crecimiento asimismo se fundamenta en la energía que tienen los sectores de población que acometen sus propios proyectos empresariales y, como consecuencia, se desarrollan en zonas geográficas donde el inversor tradicional no actúa porque no es rentable, en núcleos de población sin más alternativa que su propio proyecto, o en espacios sociales desatendidos por el sistema económico tradicional, donde la cohesión y la solidaridad juegan un papel clave<sup>12</sup>,

<sup>11</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La necesidad de aplicar un planteamiento integrado a la rehabilitación urbana».

<sup>12</sup> BURGOS ROSADO, Lourdes, «El autoempleo como fórmula de emancipación de los jóvenes. Especial referencia a las empresas de economía social», en *Jóvenes y políticas públicas*, Wolters Kluwer, Madrid, 2007, p. 289.

Henar Álvarez Cuesta

como sucede con tantos espacios urbanos despreciados y olvidados en el momento de la construcción expansiva.

Su capacidad como elemento de lucha contra el desempleo y mejora de la cohesión social es sobradamente reconocida en informes y estudios y es un elemento que frena la deslocalización y, por lo tanto, favorece la estabilidad de las áreas geográficas en las que se ubican las entidades que pertenecen a ella<sup>13</sup>.

El componente medioambiental de estas organizaciones productivas es esencial, están conectadas directamente con los principios que inspiran y los objetivos que persigue la Ley de Economía Sostenible (aprobada por Ley 2/2011, de 4 de marzo), en la medida que la economía social es, en cierto modo, precursora y está comprometida con el modelo económico de desarrollo sostenible, en su triple dimensión económica, social y medioambiental, y es precisamente en ese triple fundamento donde economía social y nuevo urbanismo encuentran su unión indisoluble.

A la hora de abordar el concepto de economía social, la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, la define como el conjunto de las actividades económicas y empresariales que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con ciertos principios, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos (art. 2 Ley 5/2011).

De hecho, al confrontar los principios que rigen su actuación (art. 4) con los explicitados *supra* propios del nuevo urbanismo, resulta sencillo encontrar equivalencias y correspondencias. Las empresas de economía social otorgan primacía a las personas y al fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social que en relación a sus aportaciones al capital social; aplican los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y del servicio o la actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad; tienen independencia respecto a los poderes públicos; y promueven la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad. Destacan, por tanto, entre sus

---

<sup>13</sup> GARCÍA ARÉJULA, Jesús M.ª, «La economía social y su presencia en la contratación pública del Gobierno Vasco», *EKAINA*, junio de 2015, p. 122.

finalidades, el desarrollo local, la cohesión social y la sostenibilidad, imprescindibles para construir un nuevo modelo de ciudad por quienes portan en su ADN idénticos fundamentos.

Muchas de tales entidades no buscan con su actuación la constitución de un sector más de la economía, sino más bien un enfoque distinto y alternativo de la concepción mayoritariamente actual de esta, «*hasta el punto de defender la solidaridad como eje transversal de la misma*»<sup>14</sup>. La «economía solidaria» comporta una visión y una práctica que reivindica la economía como medio —y no como fin— al servicio del desarrollo personal y comunitario, como instrumento que contribuya a la mejora de la calidad de vida de las personas y su entorno social<sup>15</sup>, esto es, «*una práctica fundamentalmente transformadora, dado que choca frontalmente con el modelo convencional de la actividad económica en nuestro mundo, concediendo a las personas, sus necesidades, capacidades y trabajo un valor por encima del capital y de su acumulación, a la vez que reivindica un modelo socioeconómico más redistributivo y equitativo*»<sup>16</sup>, culminando, por cuanto aquí interesa, con un serio compromiso con el entorno «*que se concreta en la participación y en la integración del desarrollo local sostenible y comunitario del territorio en que la entidad desarrolla su actividad*»<sup>17</sup>.

En cuanto a la forma jurídica que ampara la economía social, en una lista abierta, forman parte de ella las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los mismos principios (art. 5).

A nivel regional, la Junta de Castilla y León ha apostado por la promoción y fomento de las entidades de economía social como forma generadora de riqueza y crecimiento, apoyando los inicios de la actividad y la creación de puestos de trabajo, así como la igualdad de los individuos y de los grupos en los que se integran. Como muestra de ello, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece, en su artículo 8.2, que corresponde a los poderes públicos de Castilla y León promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo

<sup>14</sup> Siguiendo a CARRIL VÁZQUEZ, Xosé Manuel, «Las cooperativas del (y en el) mar como entidades de economía social (y solidaria)», *Revista General de Derecho del Trabajo*, núm. 37, 2014, p. 126.

<sup>15</sup> ASKUNZE, C., «Economía social», en *Diccionario de Educación para el Desarrollo*, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional/Nazioarteko Lankidetzeta eta Garapenari Buruzko Ikasketa Institutua, Hegoa, 2007, pp. 107-113.

<sup>16</sup> ASKUNZE, C., «Economía social», cit., pp. 107-113.

<sup>17</sup> «Carta de la Economía Solidaria en el portal de economía solidaria» ([http://www.economiasolidaria.org/files/CARTA\\_ECONOMIA\\_SOLIDARIA\\_REAS.pdf](http://www.economiasolidaria.org/files/CARTA_ECONOMIA_SOLIDARIA_REAS.pdf)).

y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica, cultural y social.

#### 4. TIPOS DE EMPRESAS DE ECONOMÍA SOCIAL Y SU CONEXIÓN CON EL NUEVO URBANISMO

Del elenco anterior, conviene detenerse en cuantas resultan más adecuadas para incorporarse a la construcción de un nuevo modelo de ciudad, en cualquiera de los estadios del ciclo productivo urbanístico, como son las empresas de inserción, las cooperativas, en especial las de trabajo asociado, las sociedades laborales y las recientemente reguladas, participadas.

##### 4.1. EMPRESAS DE INSERCIÓN

Estas empresas luchan contra la exclusión social facilitando la inserción laboral y, como tales, suponen una manifestación de los principios antes apuntados que tienen que regir en una empresa de economía social. Las iniciativas desarrolladas al respecto han sido numerosas en los últimos años, hasta el punto que de constituyen uno de los principales vectores de integración social y una forma de participación en la actividad de la sociedad a través de la creación de empleo para los excluidos. Este tipo particular de organizaciones han supuesto un apoyo continuo a las personas más desfavorecidas que participan en ellas, ligadas al territorio y a las necesidades de trabajo en la zona, buscando espacios en el mundo laboral y creando puestos de trabajo. Es más, de acudir a los datos reales, los sectores de actividad en los que suelen desarrollar su labor están directamente vinculados a la rehabilitación, regeneración o mantenimiento de edificios y espacios<sup>18</sup>.

Su regulación encuentra fundamento en la disposición final quinta de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, la cual incorporó el mandato de aprobar una norma con rango de ley, en el plazo de seis meses desde su aprobación, y previa consulta con las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, incluyendo a las

---

<sup>18</sup> ÁLVAREZ CUESTA, Henar, «Los nuevos yacimientos de empleo y las empresas de economía social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León», en AA.VV., La empleabilidad de los jóvenes en Castilla y León, 2012, <http://www.cescyl.es/pdf/informes/iniciativapropia/IIP3-2012DT.pdf>.

del sector afectado, con el fin de regular el régimen de estas empresas, regulación efectuada por la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción<sup>19</sup>.

Esta norma define como empresa de inserción a aquella sociedad mercantil o sociedad cooperativa legalmente constituida que realice cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario.

La primera afirmación destacable en el concepto comentado es la forma jurídica que pueden adoptar: sociedad mercantil o cooperativa. La práctica demuestra su apuesta a favor de la Sociedad Limitada, quizá por las facilidades de creación, gestión y responsabilidad que genera, sin olvidar el acceso a las ayudas específicas otorgadas por las Administraciones. Su presencia en las distintas Comunidades Autónomas es desigual, lo que proporciona un gran espacio para su crecimiento y desarrollo en aquellas, como Castilla y León, cuya aparición es más reciente.

A la nota anterior es preciso sumar las siguientes exigencias (art. 5):

a) Estar promovidas y participadas (al menos en un 51 % del capital social para las sociedades mercantiles) por una o varias entidades promotoras, entendiéndose por tales las entidades sin ánimo de lucro, incluidas las de Derecho Público, las asociaciones sin fines lucrativos y las fundaciones, cuyo objeto social contemple la inserción social de personas especialmente desfavorecidas. La normativa autonómica sobre empresas de inserción establece un porcentaje mínimo variable. Así, Aragón exige el 51 %, 40 % si es sociedad anónima laboral; País Vasco, Baleares y Canarias, 33 %; Castilla y León, más del 50 %; Cataluña y Madrid, 51 %; La Rioja no fija cifras, solo que sea significativa.

b) Estar inscritas en el Registro correspondiente a su forma jurídica, así como en el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma. Castilla y León lo ha creado al efecto a través del Decreto 34/2007, de 12 de abril, por el que se regula el procedimiento de calificación de las Empresas de Inserción y se crea su registro administrativo.

c) Mantener en cómputo anual, desde su calificación, un porcentaje de trabajadores en proceso de inserción, cualquiera que sea la modalidad de contratación, de al menos el 30 % durante los primeros tres años de actividad y de al menos el 50 % del total de la plantilla a partir del cuarto año, no pudiendo ser el número de aquellos inferior a dos. La normativa autonómica hace oscilar ese porcentaje:

---

<sup>19</sup> Un análisis exhaustivo en CÁMARA BOTÍA, Alberto, «Las empresas de inserción: aspectos laborales», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 135, 2007, p. 603 y ss.

Aragón y Madrid coinciden con la regulación estatal pero los trabajadores han de ser, como mínimo, tres; Baleares sube el número a las cuatro personas; Navarra, un mínimo de entre 5 y 20 personas; y País Vasco, un mínimo de 2 personas. En cualquier caso, las empresas de inserción no son microempresas por sus necesidades y finalidad ni grandes organizaciones por idénticos motivos, sino entidades de tamaño medio con una ratio de trabajadores de inserción de 12,5 por empresa<sup>20</sup>; con una media de 21 trabajadores por empresa casi el 60 % de estos son trabajadores de inserción<sup>21</sup>.

d) No realizar actividades económicas distintas a las de su objeto social.

e) Aplicar, al menos, el 80 % de los resultados o excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas y de inserción. Las empresas de inserción, a diferencia de otras organizaciones sin ánimo de lucro —al menos la mayor parte—, tienen el imperativo de ser solventes y económicamente rentables, pero carecen del ánimo de repartir beneficios entre sus socios; en cambio, han de revertirlos en mejorar el cumplimiento de sus objetivos, menos el 20 % restante que sí podría repartirlo o disponer de él.

f) Presentar anualmente un Balance Social de la actividad de la empresa que incluya la memoria económica y social, el grado de inserción en el mercado laboral ordinario y la composición de la plantilla, la información sobre las tareas de inserción realizadas y las previsiones para el próximo ejercicio. El Balance Social es *«la herramienta de gestión empresarial que permite evaluar cuantitativa y cualitativamente el cumplimiento de la responsabilidad social de la empresa en términos de activos y pasivos sociales en sus áreas interna y externa, durante un período determinado y frente a metas de desempeño definidas y aceptadas previamente, con fines de diagnóstico del clima laboral y social, información interna y externa, planeación de su política social y concentración con los diversos sectores con los cuales la empresa se relaciona»*<sup>22</sup>. La ley concede así una oportunidad más para contar y demostrar el valor socioeconómico añadido de estas entidades.

g) Contar con los medios necesarios para cumplir con los compromisos derivados de los itinerarios de inserción sociolaboral. Este requisito ha de concurrir aun cuando solo fueran parcialmente asumidos tales servicios de apoyo o acompañamiento por la empresa de inserción. Sin embargo, el concepto jurídico

<sup>20</sup> Datos proporcionados por la Federación Española de Entidades de Empresas de Inserción.

<sup>21</sup> AA.VV., *Estudio sobre la situación de las empresas de inserción en España*, Colección Herramientas para la Inclusión, vol. 2, Fundación Un Sol Món, Caixa Catalunya Obra Social, 2007.

<sup>22</sup> FERNÁNDEZ VILLA, M.<sup>a</sup> Inmaculada y GALLEGO, Francisco Manuel, *Balance social. Fundamentos e implementación*, UPB, Medellín, 1996, p. 82.

indeterminado «medios necesarios» abre una puerta a la valoración y por ende a la desigualdad entre unos y otros.

Entre todas las condiciones, destacan dos porcentajes; por un lado, la participación mayoritaria de empleados en proceso de inserción, forzando así a estas organizaciones a contratar, de forma cíclica, a nuevos trabajadores en situación de exclusión si, como todo parece indicar, optan por los contratos temporales de fomento de empleo; por otro, el destino obligatorio de sus beneficios a la mejora de la empresa o de la finalidad de esta.

La calificación, en principio provisional, como empresa de inserción corresponderá al órgano administrativo competente de la Comunidad Autónoma en donde se encuentre su centro de trabajo. Una vez la obtengan, podrán incluir en su denominación los términos «empresa de inserción» o su abreviatura «e.i.» (art. 7 Ley 44/2007). Dada la carencia existente con anterioridad a la Ley 44/2007, Castilla y León reguló el procedimiento de calificación de empresas de inserción laboral a los únicos efectos de determinar cuántas de ellas son susceptibles de ser beneficiarias de ayudas o subvenciones para promover la inserción laboral y ha creado el Registro de estas empresas con la finalidad de garantizar su identificación y publicidad a través del mentado Decreto 34/2007, de 12 de abril<sup>23</sup>.

De comparar los requisitos entre la normativa estatal y la autonómica, cabe observar varias coincidencias, pero la Ley 44/2007 establece parámetros más elevados en cuanto al número de empleados en inserción, determina el porcentaje reinvertido en la organización e impone la presentación de un balance social. La disparidad de condiciones trae su origen en la anterior promulgación (ya apuntada) de la autonómica, mas al entrar en vigor la estatal los requisitos en ella contenidos prevalecen. En consecuencia, para la atribución del calificativo «de inserción» la unidad productiva ha de acreditar el cumplimiento de estos y, por supuesto, será considerada como tal e incluida en el Registro por Castilla y

---

<sup>23</sup> «A estos efectos, son empresas de inserción laboral “aquellas que tienen recogido dentro de su objeto social, como fin primordial, la realización de actividades tendentes a conseguir la integración laboral y el acceso al mercado ordinario de trabajo de personas en situación o riesgo de exclusión social”, siempre que reúnan los siguientes requisitos (art. 4 Decreto 34/2007): a) Al menos el 30% de la plantilla de la empresa tiene que estar formada por trabajadores en situación o riesgo de exclusión social. En el caso de empresas con trabajadores con jornada a tiempo parcial, la duración de dicha jornada no podrá ser inferior al 50% de la jornada a tiempo completo prevista en el convenio colectivo de aplicación o, en su defecto, de la jornada máxima legal. b) Ha de adoptar la forma jurídica de sociedad mercantil o cooperativa y estar constituida legalmente e inscrita en el registro correspondiente. c) El proyecto empresarial deberá ser viable desde el punto de vista económico, técnico y financiero, en orden al cumplimiento de sus fines. La referida viabilidad se reflejará en la correspondiente memoria. d) Tienen que estar promovidas y participadas, salvo que adopte la forma de sociedad cooperativa, por una o varias entidades sin ánimo de lucro que, entre sus objetivos, persigan la integración social y laboral de personas en situación o riesgo de exclusión y el conjunto de la participación de las entidades sin ánimo de lucro deberá superar el cincuenta por ciento del capital social total de la empresa».

Henar Álvarez Cuesta

León. El problema nace en el cómputo de contratos en inserción, pues mientras el art. 5 de la Ley 44/2007 guarda silencio y admite cualquier modalidad —con matices—, la norma regional deja fuera a los trabajadores a tiempo parcial con una jornada inferior al 50 % de la legal o convencional pactada. El art. 13 de aquella soluciona la aparente contradicción entre ambas normas y unifica el cómputo al imponer un tope mínimo de la jornada a tiempo parcial coincidente con el autonómico.

La conexión de estas empresas de economía social con el nuevo urbanismo, además de por las razones comunes ya expuestas, deriva de su dedicación real a ese campo de actividad productiva. En este sentido, determinados sectores de actividad han sido considerados tradicionalmente más apropiados para acoger a este tipo de empresas —por ejemplo, la Comisión Europea señala los servicios de la vida diaria (a domicilio, cuidado de menores, ayuda), servicios de mejora de la calidad de vida (reparaciones, seguridad, transporte, revalorización de espacios públicos, servicios de proximidad, *catering*, cuidado de enfermos), servicios culturales y ocio y servicios medioambientales—<sup>24</sup>. En España, destaca como primera actividad la de «*reciclaje, recogida y recuperación*», y la segunda, por cuanto aquí importa, la llevan a cabo en el sector de la «*construcción*», que muchas veces también ha estado vinculado al otorgamiento de concursos públicos. Por último, cabe destacar que un 14,81 % de estas empresas trabajan en el sector de «*jardinería*»; no obstante la enumeración de distintas actividades, la mayoría de las empresas se dedican a varias simultáneamente: para ser más exactos, realizan una media de dos tareas productivas o de servicios<sup>25</sup>. En Castilla y León, el conjunto de estas empresas desarrolla sus actividades en sectores «*no competitivos*» y donde no suele ser necesaria una alta cualificación laboral. Son empresas intensivas en mano de obra y mínima inversión en capital: construcción (pequeñas obras), lavandería, limpieza, *catering*, distribución y venta, buzoneo y jardinería<sup>26</sup>. Precisamente, se insiste, es en esas actividades de construcción donde cabe hallar la convergencia con la necesaria rehabilitación urbana.

La pieza fundamental y verdadero corazón de estas entidades son sus trabajadores «*de inserción*». La Ley 44/2007, a la hora de acotar los sujetos incluidos en las previsiones legales comentadas, impone dos requisitos: que sean personas en situación de exclusión social desempleada y estén inscritas en los servicios públicos de empleo (art. 2).

---

<sup>24</sup> LUJÁN ALCARAZ, José, «Empresas de inserción», *Aranzadi Social*, núm. 20, 2007.

<sup>25</sup> AA.VV., *Estudio sobre la situación de las empresas de inserción en España*, Colección Herramientas para la Inclusión, vol. 2, Fundación Un Sol Món, Caixa Catalunya Obra Social, 2007.

<sup>26</sup> ROJO GIMÉNEZ, Carlos, «Empresas de inserción en Castilla y León», *CIRIEC-ESPAÑA*, núm. 36, 2000, p. 14.

En cuanto hace al primero<sup>27</sup>, se observa con alarma su naturaleza estructural y no caben dudas sobre su carácter multidimensional, la compleja imprecisión de sus límites, la profunda interrelación existente entre los factores que la determinan y el reflejo del proceso de dualización social que representa. La norma estatal enumera a quienes considera en tal situación a través de un sistema de lista en apariencia cerrada<sup>28</sup> (puede ser modificada por el Gobierno según prevé la disposición final segunda), pero *de facto* abierta, merced a su remisión a la normativa autonómica:

1. Perceptores de Rentas Mínimas de Inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza (sea cual sea la denominación utilizada en sede autonómica), así como los miembros de la unidad de convivencia beneficiarios de ellas (en Castilla y León, esta ayuda aparece regulada por el Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero). En este extremo, la norma estatal se abre en gran medida a las determinaciones autonómicas, pues son estas quienes asumen la competencia, pero el problema que acarrea la diversificación es la desigualdad, pues las regulaciones regionales evidencian diferencias sustanciales en la definición de los colectivos beneficiarios<sup>29</sup>.

2. Personas que no puedan acceder a dichas prestaciones por faltarles el período exigido de residencia o empadronamiento; o para la constitución de la unidad perceptora, o que reunieran todas las condiciones pero ya hubieran agotado el período máximo de percepción legalmente establecido. En este punto, amplía y trata de igualar a los ciudadanos de todas las regiones dada la diferencia de tiempo; tal sucede, a modo de mera muestra, en Castilla y León con la condición de residencia y empadronamiento de un año en esta región, con las excepciones que contiene también el propio Derecho Legislativo 1/2014.

La duda se plantea sobre el concepto de «residencia» exigida, si en esta cabe entender comprendido el de «legal». Si la respuesta fuera negativa, supondría abocar al empresario de inserción a una infracción administrativa. No obstante, el art. 14.3 LO 4/2000 declara que «*los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas*». La solución podría venir dada por los «*visados de búsqueda de empleo*» a partir de la aplicación de las competencias concedidas en los nuevos

<sup>27</sup> VALLECILLO GÁMEZ, M.<sup>a</sup> Rosa y MOLINA NAVARRETE, Cristóbal, «Regulación de las empresas de inserción: marco normativo y análisis económico», *Revista de Trabajo y Seguridad Social del Centro de Estudios Financieros*, núm. 298, 2008, p. 135.

<sup>28</sup> VIQUEIRA PÉREZ, Carmen, «Las especialidades de las relaciones de trabajo en inserción», *Revista General de Derecho*, núm. 17, 2008.

<sup>29</sup> Siguiendo en la exposición a ÁLVAREZ CUESTA, Henar, «Lagunas y puentes en la protección de las rentas de inserción autonómicas», en AA.VV., *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado Estado de las Autonomías. XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 841 y ss.

Henar Álvarez Cuesta

Estatutos a las Comunidades Autónomas<sup>30</sup>. Pero, hasta la fecha, en Castilla y León los inmigrantes sin autorización de residencia carecen de tal derecho; es más, se exige, como acaba de ponerse de manifiesto, que todos los componentes de la unidad familiar residan legalmente, y que el beneficiario esté inscrito como demandante de empleo en el Servicio Público competente.

3. Jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta procedentes de Instituciones de Protección de Menores (en este caso, sí está también dirigido a los menores inmigrantes no acompañados y bajo el amparo de las instituciones tutelares de competencia autonómica). Precisamente este colectivo está incluido también como beneficiario de las rentas de inserción, habida cuenta de que en Castilla y León los menores de veinticinco años accederán a dicha prestación si han estado bajo la guarda de la Administración.

4. Personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos en proceso de rehabilitación o reinserción social, sin importar la edad, por tanto también jóvenes aunque no accedan a la renta garantizada.

5. Internos de centros penitenciarios cuya situación les permita acceder a un empleo (excluyendo a los vinculados por la relación especial de penados), así como liberados condicionales y exreclusos a los que quedan equiparados los menores en iguales condiciones<sup>31</sup>.

6. Personas procedentes de centros de alojamiento alternativo o de servicios de prevención e inserción social autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

La segunda exigencia —estar inscrito en los Servicios Públicos de Empleo— impide el acceso a este contrato a los inmigrantes sin la autorización de residencia necesaria —como ya ha sido puesto de relieve—, pese a poder ser calificados como personas en situación de exclusión social<sup>32</sup>.

El elenco de trabajadores de inserción recogido en el Decreto 34/2007 resulta sustancialmente idéntico al estatal, salvo los dos últimos colectivos (víctimas de violencia de género en situación o riesgo de exclusión social, y cualquier persona que, a criterio de los órganos competentes indicados, requiera ser incluido en un proceso de inserción social por el empleo a través de empresas de inserción). Los aquí citados, sobre todo el último, equivalen a un gran cajón de sastre donde cabe cualquier persona a juicio de los servicios sociales; y la referencia

---

<sup>30</sup> VALLECILLO GÁMEZ, M.<sup>a</sup> Rosa y MOLINA NAVARRETE, Cristóbal, *Empresa de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, Comares. Granada, 2008, p. 157.

<sup>31</sup> Calificada esta redacción como más precisa que la contenida en la Ley 43/2006, LUJÁN ALCARAZ, José, «Empresas de inserción», cit.

<sup>32</sup> ÁLVAREZ CUESTA, Henar, «Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre», *Tribuna Social*, núm. 214, 2008, p. 31.

a las víctimas de violencia de género podría haberse omitido, pues solo estarán incluidas si concurre la situación o el riesgo de exclusión social, volviendo de nuevo al inicio del precepto para saber en qué consiste dicha expresión.

Respecto a su actuación, las empresas de inserción funcionan como cualquier otra organización productiva, salvando los requisitos enumerados *supra* y las relaciones laborales que tienen cabida en su seno. La Ley 44/2007 trata de dotar de «empleabilidad» a los trabajadores «en inserción», siempre como pasarela o estadio transitorio hacia el «mercado» ordinario, o bien en la misma empresa de inserción pero con un contrato «normal», y para lograrlo apuesta por configurar una relación laboral común «tamizada».

— La primera diferencia radica en la participación de los servicios sociales y servicios de empleo y en el diseño de los itinerarios laborales para los trabajadores de inserción. Así, los servicios públicos asumen un papel «vital» dentro de un modelo gestor orientado en todo momento a estos, en tanto precisan de su intervención y, a la par, ven reforzado su papel de control del itinerario. Los itinerarios forman parte de las medidas previstas en el art. 3.1 de la Ley 44/2007 «*con el objetivo de promover su integración en el mercado laboral ordinario, definiendo las medidas de intervención y acompañamiento que sean necesarias*». El trabajo se combina con estos procedimientos personalizados que incluyen actividades de información, orientación, formación, seguimiento y evaluación. Sus acciones han de consistir en propiciar la capacitación para el desempeño laboral sin requerir demasiado tiempo de dedicación a la formación en el puesto, de forma tal que «aprendan trabajando» o «trabajen aprendiendo», pero no condenándoles a nichos de empleo poco cualificado y extremadamente prescindible<sup>33</sup>.

— Por supuesto, y en esta prestación, el contrato se materializa siempre por escrito y con copia para la oficina pública de empleo y para los servicios sociales con el fin de realizar el seguimiento del itinerario personalizado. El legislador ha optado por no dar preferencia ni al vínculo definitivo ni al temporal, mas, en la práctica, la duración determinada será la opción habitual. De hecho, los contratos por obra o servicio suponen más del 43 % de los realizados en las empresas de inserción; los eventuales, más del 34 %, siendo residuales por completo los contratos de interinidad, un 0,16 %. En este caso, paradójicamente, la contratación temporal está vinculada a la esperanza del mantenimiento de un empleo «ordinario». En cualquier caso, opten por una modalidad u otra, el itinerario siempre ha de ser finito, aun cuando su duración no constituya causa válida para limitar temporalmente la prestación (art. 12).

<sup>33</sup> ÁLVAREZ CUESTA, Henar, «Los nuevos yacimientos de empleo y las empresas de economía social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León», cit.

Henar Álvarez Cuesta

La Ley 44/2007 admite la contratación a tiempo parcial. Sin embargo, establece un tope mínimo para este último, de tal modo que la jornada diaria o semanal ha de ser en todo caso superior a la mitad de la jornada de trabajo de un trabajador a tiempo completo comparable (que será uno de inserción también), y en el supuesto de modificación de la jornada inicialmente pactada, la empresa de inserción habrá de comunicar —por enésima vez— dicho cambio a los servicios sociales (art. 13.1). Este límite obedece a dos claros objetivos, por un lado, y principalmente, evitar que la escasez de los servicios prestados resulten ineficaces para la inclusión laboral del empleado; a la par, hacer compatible la vida personal y familiar, en numerosas ocasiones muy complicada y fuente de su exclusión; y por otro, frenar el sobredimensionamiento de jornada provocado por unas horas complementarias no siempre bien utilizadas<sup>34</sup>. Además, la fijación de esta frontera concuerda con el sistema de cómputo de contratos del Decreto autonómico, el cual no valora los concertados inferiores a aquel referente.

La Ley 44/2007 diseña una nueva modalidad de contrato de fomento de empleo: el que tenga «*por objeto la prestación voluntaria de servicios retribuidos por cuenta ajena en una empresa de inserción como parte esencial de un itinerario de inserción personalizado*» (art. 15.2). En la práctica, esta será la modalidad contractual más utilizada<sup>35</sup>. Lógicamente, la norma excluye de este vínculo beneficiado a quienes hayan culminado con éxito el proceso de inserción (cuantos, en los dos años inmediatamente anteriores hubieran prestado servicios, en la misma o distinta empresa de inserción —la restricción opera únicamente frente a quien ha tenido un vínculo laboral en una de estas especiales organizaciones productivas—, mediante un contrato de trabajo, incluido el de fomento de empleo); y admite a quienes, pese a haber trabajado durante dicho período, hayan fracasado en el proceso o hayan recaído en situaciones de exclusión, a juicio del servicio social y a la vista de las circunstancias personales del trabajador (art. 15.3). En todo caso, las cifras de recaídas en la exclusión y «recontrataciones» son bajas (apenas un 17 %), al igual que el abandono (2,3 %)<sup>36</sup>.

En fin, la Ley 44/2007 veta la aplicación de los apartados 1, 2, 5 y 6 de la disposición adicional 1.<sup>a</sup> Ley 43/2006. Esta precisión parecería superflua a la vista del contenido de los preceptos excluidos<sup>37</sup> (permiten la contratación temporal de discapacitados o pensionistas en el grado de incapacidad total, absoluta o gran

---

<sup>34</sup> ÁLVAREZ CUESTA, Henar, «Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre», cit., p. 32.

<sup>35</sup> VALLECILLO GÁMEZ, M<sup>a</sup> Rosa y MOLINA NAVARRETE, Cristóbal, «Regulación de las empresas de inserción: marco normativo y análisis económico», cit., p. 159.

<sup>36</sup> AA.VV., *Estudio sobre la situación de las empresas de inserción en España*, Colección Herramientas para la Inclusión, vol. 2, Fundación Un Sol Món, Caixa Catalunya Obra Social, 2007.

<sup>37</sup> LUJÁN ALCARAZ, José, «Empresas de inserción», cit.

invalidez; establece una duración mínima de 12 meses y máxima de 3 años ya examinada; considera de aplicación la subvención prevista en el art. 12 RD 1451/1983; y finalmente, su transformación en indefinidos dará derecho a las subvenciones establecidas en el RD 1451/1983, de 11 de mayo). No obstante, la precisión adquiere mayor relevancia de traer a la luz los apartados que sí ha de cumplir esta relación en virtud del silencio del legislador: las empresas de inserción no podrán contratar temporalmente al amparo de esta modalidad cuando en los doce meses anteriores hayan extinguido contratos indefinidos por despido reconocido o declarado improcedente o por despido colectivo; asimismo, deberán buscar a los trabajadores a través de la oficina de empleo y formalizar sus contratos por escrito en el modelo oficial (disposición adicional 1.4 y 7 de la Ley 43/2006). Este contrato temporal resultaría adecuado de vincularlo a las obras de rehabilitación o reforma urbanística, necesariamente finitas.

— Las peculiaridades de la relación laboral dibujada por la norma específica sirven para adaptar una relación de servicios a las dificultades desencadenadas por las características de los trabajadores en riesgo de exclusión. A la sazón, incorpora un nuevo permiso remunerado para estos trabajadores: previo aviso y justificación, tendrán derecho a ausentarse del trabajo, sin pérdida de salario, para asistir a tratamientos de rehabilitación, participar en sesiones de formación y readaptación profesional o realizar cualquier otra medida de acompañamiento prevista en su itinerario personalizado de inserción con las pautas que en él se establezcan (art. 13.2). La norma no fija máximos, por tanto, y siempre que aparezca especificado en su itinerario, dichas ausencias serán justificadas y retribuidas<sup>38</sup>. Para cuantas no estén incluidas en dicho supuesto, es decir, aquellas motivadas por la situación física o psicológica derivada de la situación de exclusión social del trabajador, pero no contempladas en su itinerario, también encuentran amparo legal y, por ende, justificación —pero, en principio, sin contra-prestación—, cuando los servicios sociales así lo determinen, sin perjuicio de que sean comunicadas por el trabajador a la empresa (según el caso, la información proporcionada podría ser previa a la ausencia o, en la mayor parte de las ocasiones, *a posteriori*). La última palabra la tienen aquellos como vigilantes y garantes de la evolución del proceso de inserción de acuerdo con las pautas del itinerario y no conforme a las expectativas de rentabilidad que, como empresas que compiten, tienen estas organizaciones<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> ÁLVAREZ CUESTA, Henar, «Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre», cit., p. 32.

<sup>39</sup> VALLECILLO GÁMEZ, M.<sup>a</sup> Rosa y MOLINA NAVARRETE, Cristóbal, «Regulación de las empresas de inserción: marco normativo y análisis económico», cit., p. 164.

— Si bien las causas de extinción de este contrato son las mismas (la propia norma se remite al ET), presentan varias diferencias importantes por las razones apuntadas. En primer lugar, los servicios sociales vuelven a tener un papel protagonista en la terminación del vínculo siquiera sea por su obligación de emitir informe con carácter previo no vinculante a la extinción del contrato de trabajo, cualquiera que sea su causa; además, cuando finalice efectivamente la prestación de servicios, el empresario comunicará dicho suceso a los citados servicios y a los públicos de empleo (art. 14.4). Resulta difícil entender el sentido de ese informe «previo»: sobre qué ha de versar el informe, a quién va dirigido y qué finalidad tiene son cuestiones sobre las que no es fácil aventurar una respuesta y sobre las que la norma no ofrece pauta de orientación alguna<sup>40</sup>. Surge también la duda en esta ocasión sobre la obligatoriedad de la solicitud del informe cuando quien extingue el vínculo es el propio trabajador. Aun cuando el tenor literal parece claro, «*cualquiera que sea su causa*», parecería coartar la libertad del empleado en relación al contrato común exigir la extinción por su voluntad<sup>41</sup>.

En segundo término, no será de aplicación a los trabajadores en situación de exclusión social la extinción por causas objetivas debido a faltas de asistencia, aun justificadas pero intermitentes, prevista en el art. 52.d) ET. Asimismo, las faltas de los empleados con este vínculo no se computarán para el cálculo del índice de absentismo del total de la plantilla del centro de trabajo, ni tampoco dichos operarios computarán para el cálculo de la plantilla del centro de trabajo a efectos del citado artículo, con el fin de no perjudicar a los trabajadores «de estructura»<sup>42</sup>. Tampoco será de aplicación, en un primer momento, el despido disciplinario motivado por la embriaguez habitual o toxicomanía cuando repercutan negativamente en el trabajo a los empleados con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social. Sin embargo, «*atendiendo a la idea de que esta obligación de dar cuenta viene referida a los trabajadores en proceso de rehabilitación de problemas adictivos, parece lógico concluir que la empresa ha de comunicar la embriaguez y la toxicomanía del trabajador aun en el caso de que no alcancen ese perfil de habitualidad y repercusión negativa en el trabajo que el ET requiere para constituir la causa del despido*»<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> VIQUEIRA PÉREZ, Carmen, «Las especialidades de las relaciones de trabajo en inserción», cit.

<sup>41</sup> ÁLVAREZ CUESTA, Henar, «Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre», cit., p. 33.

<sup>42</sup> VALLECILLO GÁMEZ, M.<sup>a</sup> Rosa y MOLINA NAVARRETE, Cristóbal, «Regulación de las empresas de inserción: marco normativo y análisis económico», cit., p. 165.

<sup>43</sup> VIQUEIRA PÉREZ, Carmen, «Las especialidades de las relaciones de trabajo en inserción», cit.

La respuesta cambia si la situación persistiera y el empleado no iniciara dicho proceso de deshabitación o desintoxicación, o lo abandonara sin causa justificada; entonces sí se considerará un incumplimiento de las obligaciones asumidas en el itinerario de inserción, habilitando al empleador para llevar a cabo su despido disciplinario. A la vista de la intención de la ley, queda la duda sobre el recurso por parte del empresario al despido por transgresión de la buena fe contractual por actuaciones motivadas por el consumo de sustancias adictivas o al despido por causas objetivas (incapacidad sobrevenida). Parece más adecuada la aplicación analógica de las soluciones *supra* apuntadas.

Siguiendo con la inspiración en vínculos formativos, pues no de otro modo puede verse este contrato, si a su término el trabajador continuara en la empresa no podrá concertarse un nuevo período de prueba, y es computado el tiempo de servicios prestados a efectos de antigüedad; tenor idéntico al contenido en el art. 11.1.f) ET.

Sigue sin desarrollarse todavía la disposición adicional 4.<sup>a</sup> de la Ley 44/2007, que encomienda a una futura norma la fase de transición desde la empresa de inserción al mundo laboral «sin red». No obstante, los trabajadores de inserción que presten servicios en el sector de la construcción, específicamente en la rehabilitación, renovación y mantenimiento o en el nuevo diseño de las ciudades, parten desde una posición de ventaja a la hora de su incorporación al mercado de trabajo: han adquirido experiencia en una profesión «cargada de futuro» en un sector en expansión.

## 4.2. COOPERATIVAS, EN PARTICULAR DE TRABAJO ASOCIADO

Las cooperativas son aquellas sociedades constituidas «*por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional*» (art. 1 Ley 27/1999). Este tipo de organizaciones productivas no destruyen empleo, antes al contrario, generan trabajo, y no solo nacen en situaciones de crisis, que también, pero de forma indudable contribuyen a superar el momento económico adverso. En los últimos tiempos han cobrado especial relevancia estas organizaciones para crear ocupación de calidad, que tiene como señas de identidad la estabilidad, constituir un factor de progreso en el ámbito local, conseguir una mejor redistribución de los recursos y prestar con mayor eficacia servicios de naturaleza social. Además, se hallan en una posición de ventaja

Henar Álvarez Cuesta

para adaptarse a los nuevos cambios organizativos, dada su versatilidad<sup>44</sup>. Por ello, el fomento del cooperativismo supone una fórmula que facilita la integración económica y laboral en el mercado y hace perfectamente compatibles los requisitos de rentabilidad y competitividad adaptadas al entorno.

Las cooperativas intervienen en el mercado de trabajo en tres niveles: a) a través del acceso, inserción y cualificación de las personas consideradas «inempleables»; b) mediante la gestión colectiva de la desintegración de los horarios y los espacios laborales, en tanto suponen un elemento recuperador y dinamizador de empleo<sup>45</sup>; c) y, en fin, por la promoción del estatuto de coempresario frente al empresario tradicional<sup>46</sup>. También porque servirán al doble objetivo, en este sector de actividad, de fijar empleo local y ahondar en la sostenibilidad como propósito transversal, no solo ecológica, que también, sino humana.

En este sentido, sus características de funcionamiento dan lugar a niveles superiores de compromiso y solidaridad de los trabajadores, como sucede con todas las de economía social. Esta política de fomento de la pertenencia que desarrollan las cooperativas tiene consecuencias sobre la creatividad empresarial, la innovación por el riesgo, la flexibilidad; factores que afloran más fácilmente en un contexto de confianza y de colaboración motivado por un componente comunitario<sup>47</sup>. Esta loa al cooperativismo como motor de crecimiento económico y generador de empleo de calidad es repetida hasta la saciedad por la Organización Internacional del Trabajo<sup>48</sup>; así, su Recomendación núm. 193 alienta el desarrollo y el fortalecimiento de la identidad de las cooperativas basándose en:

a) Los valores cooperativos de autoayuda, responsabilidad personal, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, y una ética fundada en la honestidad, la transparencia, la responsabilidad social y el interés por los demás, y

<sup>44</sup> CUEVAS GALLEGOS, José, *Las cooperativas de trabajo asociado: otra forma de creación de empleo*, Comares, Granada, 2011, pp. 154 y 241.

<sup>45</sup> BURGOS ROSADO, Lourdes, «El autoempleo como fórmula de emancipación de los jóvenes. Especial referencia a las empresas de economía social», cit., p. 301.

<sup>46</sup> DE NIEVES NIETO, Nuria, *Cooperativas de trabajo asociado: aspectos jurídico-laborales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2005, p. 164.

<sup>47</sup> BURGOS ROSADO, Lourdes, «El autoempleo como fórmula de emancipación de los jóvenes. Especial referencia a las empresas de economía social», cit., p. 302.

<sup>48</sup> Informe V de la OIT: Promoción de las cooperativas de la Oficina Internacional del Trabajo tratado en el quinto punto del orden del día de la 89.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra en junio de 2001, pp. 20, 29, 39, 82, 139..., donde, al igual que en la legislación nacional, se hacen continuas referencias al papel que juegan las cooperativas en el aumento del empleo como oferente de oportunidades de trabajo, facilitando «[un] empleo regular, empleo remunerado...», incitadas «en gran medida por el desempleo, la reestructuración económica...».

b) Los principios cooperativos elaborados por el movimiento cooperativo internacional. Dichos principios son los siguientes: adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática por parte de los socios; participación económica de los socios; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas, e interés por la comunidad.

En cuanto a los diferentes tipos, la Ley 27/1999 las clasifica en su art. 6, destacando, por cuanto aquí interesa, tres de ellas: cooperativas de trabajo asociado; cooperativas de viviendas y cooperativas de iniciativa social.

La primacía de la persona en estas sociedades se refleja en disposiciones específicas relativas a las condiciones de adhesión, renuncia y exclusión de los socios; en la regla una persona, un voto, y en la imposibilidad de que sus integrantes ejerzan un derecho sobre el activo de la sociedad cooperativa. En todo caso, deben estar integradas como regla general por tres socios (art. 8), constituidas mediante escritura pública, e inscritas en el Registro de Sociedades Cooperativas.

Descendiendo al ámbito autonómico, consuetudinariamente Castilla y León ha mantenido estrechos vínculos con esta forma de organización empresarial; actualmente, conforme a la distribución de competencias constitucional, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su art. 70.28, asume la competencia exclusiva en «*cooperativas y entidades asimilables. Fomento del sector de la economía social*». Haciendo uso de ella, y en su desarrollo, dicta la Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León. Esta norma autonómica extiende su ámbito de aplicación «*a todas las sociedades cooperativas que desarrollen con carácter principal su actividad intrasocietaria dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sin perjuicio de que las relaciones con terceros o actividades instrumentales derivadas de la especificidad de su objeto social se realicen fuera de la misma*» y tengan su domicilio social en el territorio de la Comunidad de Castilla y León, dentro del cual deberá estar establecida la dirección administrativa y empresarial de aquella (art. 2).

A lo largo de su articulado, establece el capital social mínimo (2.000 euros), muy poco elevado en comparación con otras autonomías, y el número de socios necesario para su constitución (3 socios que realicen actividad cooperativizada), los órganos de la cooperativa con sus funciones correspondientes, así como las fases y el procedimiento para su constitución. A la vista de los requisitos exigidos por la norma, cabe constatar fácilmente cómo la creación de estas sociedades constituye un camino accesible y sencillo para cuantas personas quieran dedicarse a una actividad productiva y aporten su propio trabajo.

En cuanto hace a las clases de cooperativas, el art. 98 realiza una clasificación parcialmente distinta a la contenida en la norma estatal. De acuerdo con dicho

criterio, y por cuanto aquí interesa, las cooperativas de primer grado se encuadran, de un lado, en las cooperativas de trabajadores, que son aquellas que proporcionan trabajo a sus socios trabajadores a través de la organización en común de la producción de bienes o servicios y comprende las siguientes cooperativas, como las cooperativas de trabajo. De otro, las cooperativas de consumo, aquellas en las que su objeto fundamental es la prestación de un bien o servicio a sus usuarios, como las cooperativas de viviendas. En fin, en Castilla y León merecen el calificativo de iniciativa social cuantas persigan el interés general de la comunidad mediante la promoción y la plena integración social y/o laboral de los ciudadanos a través de la prestación de servicios sociales relacionados con educación, asistencia, trabajo, sanidad, cultura, ocio y tiempo libre, y el desarrollo de distintas actividades económicas, agrícolas, industriales, comerciales o de servicios, dirigidas a la inserción laboral de personas marginadas que sufran cualquier clase de exclusión social o la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado (art. 124 Ley 4/2002).

Entre el elenco contenido en la norma estatal y autonómica, a los efectos de este estudio, conviene parar la atención en las de trabajo asociado, en tanto a la hora de articular iniciativas de desarrollo presentan grandes ventajas: participan de modo directo en la generación de empleo y suponen una forma de organización diferente al resto de empresas, estrechamente relacionada con los objetivos instrumentales de las políticas de desarrollo (cooperación, participación, implicación de la población...), sin perjuicio de que las restantes fórmulas cooperativas también pueden lograr alguno de dichos objetivos, en especial aquellas de cohesión social y desarrollo local y sostenible.

Frente a los nuevos retos globales, que exigen flexibilidad, creatividad, perspectiva mundial pero anclaje local del proyecto, estas formas de organización parten de una posición de primacía, pues contribuyen a la formación y aprendizaje de sus socios. En los últimos años, mientras se destruían debido a la crisis puestos de trabajo en las organizaciones productivas tradicionales, se han creado en las cooperativas de trabajo asociado, manteniéndose dicho potencial a día de hoy<sup>49</sup>. Por ello, parecen una buena opción para encarnar los objetivos del nuevo urbanismo e imbricarlos con los propios.

Estas cooperativas de trabajo asociado, en la denominación estatal, son cuantas «*tienen por objeto proporcionar a sus socios puestos de trabajo, mediante su esfuerzo personal y directo, a tiempo parcial o completo, a través de la organización en común de la producción de bienes o servicios para terceros*» (art. 80 Ley 27/1999). En Castilla y León se reduce la denominación, solo son cooperativas de trabajo, pero la definición coincide (art. 99 Ley 4/2002). Su peculiari-

---

<sup>49</sup> DE NIEVES NIETO, Nuria, *Cooperativas de trabajo asociado: aspectos jurídico-laborales*, cit., p. 165.

dad se halla, por ende, en la armonización e interconexión entre actividad económica y contexto social en la que se incluye para dar respuesta a la necesidad de generar y conservar el empleo, como mínimo, de sus socios.

En cuanto a las relaciones laborales dentro de este tipo de cooperativa, conviven los socios trabajadores con los tradicionales trabajadores por cuenta ajena. La relación que une a los primeros con la cooperativa es un vínculo societario<sup>50</sup> («*relación societaria y autogestionada de acuerdo con las normas estatales y autonómicas reguladoras sobre la materia*»<sup>51</sup>), pero las condiciones de su prestación de servicios se asemejan a las previstas para un empleado por cuenta ajena<sup>52</sup> (puede decirse así que el trabajador de la cooperativa de trabajo asociado tiene «alma» de trabajador autónomo y «cuerpo» de trabajador dependiente<sup>53</sup>), pero pasadas por el tamiz de la cooperativa, en los siguientes aspectos<sup>54</sup>:

— La condición de socio y de trabajador están indisolublemente ligadas: la pérdida de la condición de socio trabajador provocará el cese definitivo de la prestación de trabajo en la cooperativa.

— Serán de aplicación a los centros de trabajo y a los socios trabajadores las normas sobre salud laboral y sobre prevención de riesgos laborales, todas las cuales se aplicarán teniendo en cuenta las especialidades propias de la relación societaria y autogestionada (arts. 80.5 Ley 27/1999 y 100.2 Ley 4/2002), en tanto «*la cooperativa, que tiene una personalidad jurídica propia y netamente diferenciada de la de los socios, es quien ostenta la cualidad de empresario obligado frente a los socios trabajadores al cumplimiento de las correspondientes obligaciones preventivas*»<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> Sobre las zonas grises provocadas, por todos MONEREO PÉREZ, José Luis y TRIGUERO MARTÍNEZ, Luis Ángel, «La configuración técnica de la relación laboral del socio trabajador de cooperativas de trabajo asociado», *Revista General de Derecho del Trabajo*, núm. 37, 2014, p. 14 y ss.

<sup>51</sup> STS de 13 de julio de 2009: «*convirtiendo materialmente al socio en trabajador por cuenta propia, aunque, en menor medida, trabajador autónomo independiente, ya que las exigencias propias de cualquier actividad productiva colectiva y organizada imponen normalmente cierto grado de dependencia o subordinación técnica o profesional en el desempeño de la prestación coordinada de servicios, incluido el sometimiento al régimen disciplinario cooperativo, de carácter societario*»; GONZÁLEZ DEL REY, Ignacio, *El trabajo asociado: cooperativas y otras sociedades de trabajo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

<sup>52</sup> GONZÁLEZ DEL REY, Ignacio, *El trabajo asociado: cooperativas y otras sociedades de trabajo*, cit.

<sup>53</sup> GARCÍA BLASCO, Juan, «La protección social de los trabajadores de cooperativas de trabajo social: entre la crisis económica y las nuevas reglas ¿mayor protección?», *Revista General de Derecho del Trabajo*, núm. 37, 2014, p. 2.

<sup>54</sup> Esta regulación también les será de aplicación a los socios trabajadores de las cooperativas agrarias, de las de enseñanza y sanitarias y a los de aquellas calificadas como de iniciativa social (Ley 27/1999). Al respecto, MONTOYA MELGAR, Alfredo, «Sobre el socio-trabajador de la cooperativa de trabajo asociado», en AA.VV., *Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del Profesor Bayón*, Tecnos. Madrid, 1980, p. 145 y ss.

<sup>55</sup> STSJ del País Vasco de 6 de septiembre de 2005 (AS 2005, 3361).

Henar Álvarez Cuesta

— La retribución que perciben, no considerada salario, procede de las percepciones a cuenta de los excedentes de la cooperativa denominados anticipos societarios, teniendo derecho a ellos según su participación en la actividad cooperativizada y en un período no superior al mes (arts. 80.4 Ley 27/1999 y 100.1 Ley 4/2002). Al especificar «excedentes», la norma deja traslucir que si no hay beneficios no se repartirá partida económica alguna<sup>56</sup>, por tanto no hay cuantía alguna asegurada y, como consecuencia, no pueden, en ningún caso, calificarse como salario estas cantidades<sup>57</sup>, pero tampoco como beneficios en sentido estricto<sup>58</sup>.

— Podría pactarse un período de prueba para los socios, establecido, si tal es la voluntad de las partes, en el art. 81 Ley 27/1999 y en el art. 101 Ley 4/2002, con un límite general máximo de seis meses.

— El régimen disciplinario aparecerá recogido en los Estatutos o en el Reglamento de régimen interno en el caso de las cooperativas estatales, el cual regulará los tipos de faltas que puedan producirse en la prestación de trabajo, las sanciones, los órganos y personas con facultades sancionadoras delegadas (arts. 82 Ley 27/1999 y 102 Ley 4/2002).

— Las medidas tuitivas en materia de jornada semejan a las contempladas en el ET: entre el final de una jornada y el comienzo de la siguiente mediarán como mínimo doce horas; se respetarán, al menos, como fiestas la de la Natividad del Señor, Año Nuevo, 1 de mayo y 12 de octubre —salvo en los supuestos excepcionales en que lo impida la naturaleza de la actividad empresarial que desarrolle la cooperativa—; las vacaciones anuales de los menores de dieciocho años y de los mayores de sesenta años tendrán una duración mínima de un mes, y las fiestas y las vacaciones serán retribuidas (art. 83 Ley 27/1999). La norma autonómica, frente a la libertad proporcionada por la estatal, acota la jornada mínima (que no máxima) realizada por los socios: el número mínimo de socios (3) deberán realizar una prestación de servicios de, al menos, el 50 % de la jornada habitual en el sector de actividad en que esté encuadrada la cooperativa o, en caso de inexistencia de convenio aplicable, se tomará como referencia la jornada máxima prevista en el Estatuto de los Trabajadores (art. 103 Ley 4/2002).

— También los permisos concedidos son semejantes. El socio trabajador, previo aviso y justificación, tendrá derecho a ausentarse del trabajo (art. 83.2):

---

<sup>56</sup> STSJ Cantabria 31 de marzo de 2009 (AS 2009, 1091).

<sup>57</sup> CUEVAS GALLEGOS, José, *Las cooperativas de trabajo asociado: otra forma de creación de empleo*, cit., p. 90.

<sup>58</sup> SSTSJ de Castilla y León/Valladolid de 6 de julio de 1998 (AS 1998, 6192) y de Galicia de 27 de febrero de 2004 (JUR 2004, 118754).

quince días naturales en caso de matrimonio; dos días en los casos de nacimiento de hijo o enfermedad grave o fallecimiento de parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad (cuando, con tal motivo, el socio trabajador necesite hacer un desplazamiento, al efecto, el plazo será de cuatro días); un día por traslado del domicilio habitual; por el tiempo indispensable para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público y personal; en fin, para realizar funciones de representación en el movimiento cooperativo.

— En cuanto a la suspensión de la prestación del socio trabajador, los arts. 84 Ley 27/1999 y 104 Ley 4/2002 contemplan causas extraídas de nuevo del ET: incapacidad temporal del socio trabajador; maternidad o paternidad del socio trabajador y la adopción o acogimiento de menores de cinco años; cumplimiento del servicio militar, obligatorio o voluntario, o servicio social sustitutivo (ya eliminado de la norma autonómica por razones obvias); privación de libertad del socio trabajador, mientras no exista sentencia condenatoria; excedencia forzosa, por designación o elección para un cargo público o en el movimiento cooperativo, que imposibilite la asistencia al trabajo del socio trabajador; causas económicas, técnicas, organizativas, de producción o derivadas de fuerza mayor; y por razones disciplinarias.

— Ambas normas contemplan la baja obligatoria de la condición de socio trabajador debida a causas económicas, técnicas, organizativas o de producción. En ese caso, el socio tendrá derecho a la devolución inmediata de sus aportaciones voluntarias al capital social y a la devolución en el plazo de dos años de sus aportaciones obligatorias periodificadas de forma mensual (arts. 85.2 Ley 27/1999 y 105 Ley 4/2002). Desde luego, también causará baja en caso de fallecimiento o expulsión o por la libre voluntad del socio, solo condicionada a los Estatutos y, en su caso, al pacto de permanencia con la entidad suscrito.

— La competencia para el conocimiento de las cuestiones contenciosas que se susciten entre la cooperativa y sus socios trabajadores, por su condición de tales, la ostenta la jurisdicción social (arts. 87 Ley 27/1999 y 107 Ley 4/2002).

Para este tipo especial de empresas de economía social prestan servicios, además de los socios trabajadores, socios colaboradores y trabajadores por cuenta ajena. Respecto a estos últimos, los legisladores limitan el número de horas trabajadas al año en comparación con los socios trabajadores para no pervertir la finalidad y los principios que rigen esta organización. Por idénticas razones, los empleados de la cooperativa accederán a la condición de socios de acuerdo con el procedimiento contenido en los Estatutos de la sociedad, pero si rebasan el límite de tiempo de trabajo, y cuenta con un vínculo por tiempo indefinido y con más de dos años de antigüedad, deberán ser admitidos como socios trabajadores si lo solicitan en los seis meses siguientes desde que pudieron ejercitar tal derecho, sin necesidad de superar el período de prueba en la cooperativa y siempre y cuando reúnan los demás requisitos estatutarios (art. 100.6 Ley

4/2002). La norma regula estos derechos como posibilidades para el trabajador por cuenta ajena, en tanto es preceptiva la adquisición de participaciones sociales y el empleado puede no estar dispuesto o no ser capaz de efectuar el desembolso requerido. Esta vía para la incorporación como socio se presenta con una gran carga de futuro, pues cuantos se incorporen a este tipo especial de empresas con contrato indefinido saben que tienen oportunidad para llegar a formar parte del entramado societario merced al desarrollo de su trabajo.

El art. 89 de la Ley 27/1999 configura una modalidad propia: las cooperativas de viviendas, las cuales asocian a personas físicas que precisen alojamiento y/o locales para sí y las personas que con ellas convivan, a entes públicos o a las entidades sin ánimo de lucro que precisen alojamiento para aquellas personas que, dependientes de ellos, tengan que residir, por razón de su trabajo o función, en el entorno de una promoción cooperativa, o que precisen locales para desarrollar sus actividades. Asimismo, regula una submodalidad, también de interés en cuanto atañe a la rehabilitación de viviendas, cuando esta tenga por objeto único el procurar edificaciones e instalaciones complementarias para el uso de viviendas y locales de los socios, la conservación y administración de las viviendas y locales, elementos, zonas o edificaciones comunes y la creación y suministros de servicios complementarios, así como la rehabilitación de viviendas, locales y edificaciones e instalaciones complementarias; en parecidos términos aparece recogido para Castilla y León en el art. 117 de la Ley 4/2002. La norma autonómica, para estos casos, exige un mínimo de cinco socios y un capital social mínimo, desembolsado en el momento de la constitución, de 3.000 euros (art. 118 Ley 4/2002). Las actividades que realiza la cooperativa, entre otras, son la adquisición, la parcelación y la urbanización de terrenos y, en general, desarrollar cuantas actividades y trabajos sean necesarios para el cumplimiento de su objeto social.

En todo caso, el legislador, dadas las experiencias negativas en la memoria de todos, articula barreras jurídicas para impedir determinadas actuaciones que redundarían en perjuicio de la cooperativa. Por ejemplo, si la cooperativa de viviendas desarrollase más de una promoción, o una misma promoción lo fuera en varias fases, estará obligada a dotar a cada una de ellas de autonomía de gestión y patrimonial, para lo que deberá llevar una contabilidad independiente con relación a cada una, sin perjuicio de la general de la cooperativa, individualizando todos los justificantes de cobros o pagos que no correspondan a créditos o deudas generales (art. 90 Ley 27/1999, y en similares términos en el art. 119 Ley 4/2002). En la inscripción en el Registro de la Propiedad de los terrenos o solares a nombre de la cooperativa se hará constar la promoción o fase a que están destinados, y si ese destino se acordase con posterioridad a su adquisición se hará constar por nota marginal a solicitud de los representantes legales de la cooperativa. De igual modo, deberán constituirse por cada fase o promo-

ción Juntas especiales de socios, cuya regulación deberán contener los Estatutos, siempre respetando las competencias propias de la Asamblea General sobre las operaciones y compromisos comunes de la cooperativa y sobre lo que afecte a más de un patrimonio separado o a los derechos u obligaciones de los socios no adscritos a la fase o bloque respectivo. Por último, y como cortafuegos, los bienes que integre el patrimonio debidamente contabilizado de una promoción o fase no responderán de las deudas de las restantes.

### 4.3. SOCIEDADES LABORALES

Las sociedades laborales se asemejan a las cooperativas en la participación de los trabajadores en la titularidad de la empresa y su configuración como medio de autoempleo, con frecuencia como respuesta frente a situaciones de crisis en empresas, aunque se diferencian en el elemento personalista y democrático y en las finalidades de ayuda mutua y responsabilidad social propios de aquellas y no, en principio y conceptualmente, de estas<sup>59</sup>.

Aparecen reguladas, con carácter general para toda España, al carecer las Comunidades Autónomas de competencia en la materia, por la Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas. De conformidad con el Dictamen del CES sobre el Anteproyecto de esta Ley, las sociedades laborales registradas en España alcanzaban un total de 10.828 a diciembre de 2014, con un volumen de empleo para esa misma fecha de 63.536 trabajadores. Su evolución en el último período de la crisis muestra, sin embargo, una reducción importante de las sociedades laborales, habiendo descendido hasta casi la mitad tanto en número (en diciembre de 2007 eran 20.150) como en volumen de empleo (que llegaba a alcanzar los 124.784 trabajadores en diciembre de 2007).

Estas organizaciones son sociedades anónimas o de responsabilidad limitada en las que la mayoría del capital social es propiedad de trabajadores con contrato indefinido y que acreditan cumplir los requisitos establecidos en dicha norma reguladora (art. 1.2):

- a) Que al menos la mayoría del capital social sea propiedad de trabajadores que presten en ellas servicios retribuidos de forma personal y directa, en virtud de una relación laboral por tiempo indefinido.
- b) Que ninguno de los socios sea titular de acciones o participaciones sociales que representen más de la tercera parte del capital social, salvo que la sociedad laboral se constituya inicialmente por dos socios trabajadores con contrato por tiempo indefinido, en la que tanto el capital social como los derechos de voto

---

<sup>59</sup> GONZÁLEZ DEL REY RODRÍGUEZ, Ignacio, *El trabajo asociado: cooperativas y otras sociedades de trabajo*, cit., p. 131.

Henar Álvarez Cuesta

estarán distribuidos al 50 %, con la obligación de que en el plazo máximo de 36 meses se ajusten al límite; salvo que se trate de socios que sean entidades públicas, de participación mayoritariamente pública, entidades no lucrativas o de la economía social, en cuyo caso la participación podrá superar dicho límite, sin alcanzar el 50 % del capital social.

c) Que el número de horas-año trabajadas por los trabajadores contratados por tiempo indefinido que no sean socios no sea superior al 49 % del cómputo global de horas-año trabajadas en la sociedad laboral por el conjunto de los socios trabajadores. No computará para el cálculo de este límite el trabajo realizado por los trabajadores con discapacidad de cualquier clase en grado igual o superior al 33 %.

La gran diferencia con las sociedades anónimas y limitadas «ordinarias» radica en la división de las acciones y participaciones en dos clases: las que sean propiedad de los trabajadores cuya relación laboral lo sea por tiempo indefinido —clase laboral— y las restantes —clase general— (art. 5). La adquisición, la transmisión y el cambio de clase están sujetos a la norma específica contenida en la Ley reguladora<sup>60</sup>. En estas sociedades, como en el resto, la participación en la toma de decisiones no es democrática, sino proporcional a la participación en el capital, igual que el reparto de beneficios<sup>61</sup>.

Por tanto, los socios con acciones de clase laboral son trabajadores por cuenta ajena a quienes les son de aplicación las normas laborales, dado que mantienen dicha condición pese a formar parte de la sociedad laboral. En términos legales, estos mantienen las dos condiciones, como socios y como empleados por cuenta ajena al amparo de un vínculo indefinido con la sociedad en cuyo capital participan<sup>62</sup>.

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León se ha producido un gran auge de este tipo de sociedades, debido, en gran parte, a los beneficios fiscales y sociales que obtienen. De hecho, la Junta de Castilla y León ha elaborado, con el fin de facilitar la creación de este tipo particular de empresas, una guía orientativa en la que, además de su definición y regulación, proporciona una serie de pautas sencillas para orientar el camino para su implantación<sup>63</sup>. También por

---

<sup>60</sup> Sobre su reforma, LÓPEZ I MORA, Frederic, «Las sociedades laborales a reforma», en AA.VV., *El empresario laboral. Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Camps Ruiz con motivo de su jubilación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 73 y ss.

<sup>61</sup> BURGOS ROSADO, Lourdes, «El autoempleo como fórmula de emancipación de los jóvenes. Especial referencia a las empresas de economía social», cit., p. 303.

<sup>62</sup> Sobre esta dualidad, ESPÍN SÁEZ, Maravillas, «El socio trabajador de sociedad laboral», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 4, 2003.

<sup>63</sup> [http://www.empresas.jcyl.es/web/jcyl/Empresas/es/Plantilla100/1284248600492/\\_/\\_/](http://www.empresas.jcyl.es/web/jcyl/Empresas/es/Plantilla100/1284248600492/_/_/).

parte de sus asociaciones (AEMTA en Castilla y León<sup>64</sup> y CONFESAL a nivel nacional<sup>65</sup>) se ha fomentado su nacimiento y constitución a través del asesoramiento, firma de convenios con instituciones regionales y locales o autorización del procedimiento a seguir.

Falta, no obstante, una apuesta decidida por este tipo de empresa, menos efímera y más vinculada al territorio local en el sector de la construcción, y específicamente en aquel dedicado a la rehabilitación y reordenación urbanas.

#### 4.4. SOCIEDADES PARTICIPADAS

La Ley 44/2015 regula las sociedades participadas por los trabajadores, definiendo por primera vez en España dicho concepto. Considera como tales no solo a las propias sociedades laborales, sino a cualesquiera otras sociedades en las que los socios trabajadores posean capital social y derechos de voto.

Conforme a la definición, las sociedades participadas son sociedades anónimas o de responsabilidad limitada que no cumplen los requisitos para añadir el calificativo de laboral, pero promueven el acceso a la condición de socios de los trabajadores, así como las distintas formas de participación de estos, en particular a través de la representación legal de los trabajadores, y cumplen alguno de los siguientes requisitos (art. 19):

- a) Que cuenten con trabajadores que posean participación en el capital y/o en los resultados de la sociedad.
- b) Que cuenten con trabajadores que posean participación en los derechos de voto y/o en la toma de decisiones de la sociedad.
- c) Que adopten una estrategia que fomente la incorporación de trabajadores a la condición de socios.
- d) Que promuevan los principios recogidos en el artículo anterior.

En todo caso, su actuación deberá ser diligente, leal, responsable y transparente; deberán favorecer la generación de empleo estable y de calidad, la integración como socios de los trabajadores, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la conciliación de la vida personal, familiar y laboral; y adoptarán políticas o estrategias de responsabilidad social, fomentando las prácticas de buen gobierno, el comportamiento ético y la transparencia.

---

<sup>64</sup> <http://www.aemta.es/>.

<sup>65</sup> <http://www.confesal.es/>.

Henar Álvarez Cuesta

Los principios que rigen su actuación son semejantes al resto de entidades de economía social, si bien más diluidos (art. 18.2):

- a) Promoción del acceso de los trabajadores al capital social y/o a los resultados de la empresa.
- b) Fomento de la participación de los trabajadores en la toma de decisiones de la sociedad.
- c) Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad.

El tratamiento dado a estas sociedades participadas ha merecido la calificación de «parca, incompleta e insuficiente»<sup>66</sup>, pues, al cabo, parece limitarse a realizar declaraciones de intenciones («los poderes públicos promoverán la constitución y desarrollo de las sociedades participadas por los trabajadores»; «la participación de los trabajadores en los resultados y en la toma de decisiones de las sociedades contribuye al aumento de la autonomía del trabajador en su lugar de trabajo, y fomenta la colaboración en la estrategia futura de la empresa» —art. 18—).

## 5. MEDIDAS DE IMPULSO A LAS EMPRESAS DE ECONOMÍA SOCIAL

Las empresas de economía social no solo constituyen la mejor opción a la hora de ejecutar el nuevo urbanismo, debido a la coincidencia de objetivos, métodos y fines, esto es, la sinergia que se produce entre ellos; también porque resultan, en la mayor parte de los casos, más eficientes desde el punto de vista de los recursos económicos para su constitución y desarrollo, debido al apoyo proporcionado por las Administraciones Públicas, bien sea a la hora de la adjudicación de contratos públicos, bien a la hora de aplicar bonificaciones y reducciones, o, en fin, removiendo obstáculos para su nacimiento.

Los motivos para dicho apoyo no son otros que el efecto positivo en el empleo y por ende en la economía, a la par que lograr otros objetivos de carácter social. Por ello, la Recomendación núm. 193 de la OIT, ya citada, manda a los Gobiernos, en particular a los poderes públicos regionales y locales, alentar el desa-

---

<sup>66</sup> Dictamen del CES núm. 6/2015.

rollo de las cooperativas como empresas autónomas y autogestionadas, en especial en los ámbitos donde las cooperativas han de desempeñar un papel importante o donde ofrecen servicios que, de otra forma, no existirían, y promocionarlas como uno de los pilares del desarrollo económico y social nacional e internacional. Se parte del reconocimiento de la importancia de las cooperativas para la creación de empleo, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía, y se constata una vez más que la mundialización ha creado presiones, problemas, retos y oportunidades nuevos y diferentes para las cooperativas; aunque se precisan formas más enérgicas de solidaridad humana en el plano nacional e internacional para facilitar una distribución más equitativa de los beneficios de la globalización.

### 5.1. MEDIDAS LABORALES DE APOYO A LA CREACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LAS EMPRESAS DE ECONOMÍA SOCIAL

A nivel estatal, el art. 37.1.c) del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, determina fomentar, dentro de las políticas activas de empleo, el autoempleo y la iniciativa emprendedora, especialmente en el marco de la economía sostenible y de los nuevos yacimientos de empleo, incluyendo la atención y el acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial.

En la línea de fomentar dichas entidades de economía social, varias han sido las vías utilizadas por el legislador para proporcionar el impulso necesario a estas organizaciones. En primer lugar, concede libertad de encuadramiento de los socios de las cooperativas de trabajo asociado en el Régimen de Seguridad Social que estimen adecuado; en segundo término, incentiva la constitución de entidades de economía social mediante la capitalización del desempleo o de la prestación por cese de actividad; en fin, propicia la incorporación de socios trabajadores o de trabajo en las cooperativas y en las sociedades laborales y de empleados por parte de las empresas de inserción.

A. Las cooperativas de trabajo asociado pueden optar, estatutaria y globalmente, por el encuadramiento de sus socios trabajadores como autónomos o como asimilados a trabajadores por cuenta ajena; en este sentido, se prevén bonificaciones tanto en el Régimen General como en el RETA. La flexibilidad concedida permite elegir el régimen más conveniente en cada caso teniendo en cuenta las características de cada uno y las prestaciones que ofrece (elección de bases, compatibilidad, jubilación anticipada...).

B. En un segundo bloque aparecen aquellas vías destinadas a ayudar al nacimiento de estas entidades por parte de antiguos trabajadores por cuenta ajena

Henar Álvarez Cuesta

o propia. De este modo, quienes pretendan constituir o entrar a formar parte como socios trabajadores o de trabajo en cooperativas o sociedades laborales (aunque hayan mantenido un vínculo contractual previo con dichas sociedades, independientemente de su duración o constituir las) pueden capitalizar su prestación por desempleo conforme al art. 10 de la Ley 5/2011, bien de una sola vez por el importe que corresponda a las aportaciones al capital, incluyendo la cuota de ingreso, en el caso de las cooperativas, o al de la adquisición de acciones o participaciones del capital social en una sociedad laboral en lo necesario para acceder a la condición de socio; o bien para destinarla a los gastos de constitución y puesta en funcionamiento de una entidad, así como al pago de las tasas y el precio de servicios específicos de asesoramiento, formación e información relacionados con la actividad a emprender; o, en fin, para subvencionar la cotización del trabajador a la Seguridad Social, en cuyo caso la entidad gestora podrá abonar mensualmente el importe de la prestación por desempleo de nivel contributivo.

También resulta posible capitalizar la prestación por cese de actividad conforme al art. 12 de la Ley 5/2011 para percibir de una sola vez el valor actual del importe de la prestación, cuando acrediten ante el órgano gestor que van a realizar una actividad profesional como socios trabajadores de una cooperativa de trabajo asociado o sociedad que tenga el carácter de laboral. También podrán destinarla a los gastos de constitución y puesta en funcionamiento de una entidad, así como al pago de las tasas y tributos y hasta el 15 % de la cuantía de la prestación capitalizada al pago de servicios específicos de asesoramiento, formación e información relacionados con la actividad a emprender. En fin, también, a solicitud de los beneficiarios de esta medida, se podrá destinar todo o parte del pago único de la prestación por cese de actividad a cubrir los costes de cotización a la Seguridad Social.

La capitalización de la prestación, con sus luces y sus sombras, sigue siendo el instrumento más eficaz y dinámico en el plano de la autofinanciación de este tipo de empleos alternativos y de transición desde el desempleo a la ocupación<sup>67</sup>.

C. Pese a sus numerosos detractores, las bonificaciones y reducciones de cuotas siguen siendo una de las medidas estrella para fomentar el empleo o el autoempleo, y así sucede también en el caso de las entidades de economía social. La Ley 5/2011, modificada por la Ley 31/2015, bonifica las cuotas empresariales de la Seguridad Social durante tres años, en 137,5 euros/mes (1.650 euros/año) durante el primer año, y de 66,67 euros/mes (800 euros/año) durante los dos

---

<sup>67</sup> MOLINA NAVARRETE, Cristóbal, «Las cooperativas como forma alternativa de creación de puestos de trabajo: el empleo cooperativo entre mitos y realidades», *Revista General de Derecho del Trabajo*, núm. 37, 2014, p. 73.

años restantes, aplicable a las cooperativas y sociedades laborales que incorporen trabajadores desempleados como socios trabajadores o de trabajo, y que sean menores de 30 años, o menores de 35 años que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 %; y en 66,67 euros/mes (800 euros/año) durante los tres años en caso de empleo de mayores de 30 años (art. 9).

Para los trabajadores pertenecientes a una empresa de inserción, se bonifica la contratación de personas en riesgo de exclusión social con 70,83 euros/mes (850 euros/año) durante toda la vigencia del contrato temporal, o durante tres años en caso de ser indefinido, o bien con 137,50 euros/mes (1.650 euros/año) durante toda la vigencia del contrato o durante tres años, en caso de contratación indefinida, para el caso de menores de 30 años, o menores de 35 años que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 % (art. 9), si bien estas bonificaciones son incompatibles con las previstas en el art. 16.3.a) de la Ley 44/2007.

De forma paralela, la LETA contempla reducciones y bonificaciones a los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado (cuando hayan optado por un Régimen de Seguridad Social propio de trabajadores por cuenta ajena) y a los socios de las sociedades laborales que estén incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Quienes, en dichas situaciones, causen alta inicial o no hubieran estado en situación de alta en los 5 años inmediatamente anteriores, a contar desde la fecha de efectos del alta en dicho Régimen, su cuota por contingencias comunes, incluida la incapacidad temporal, se reducirá a la cuantía de 50 euros mensuales durante los 6 meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta de optar por la base mínima (o del 80 % en caso de elegir una superior). Con posterioridad a dicho periodo inicial, y con independencia de la base de cotización elegida, los trabajadores por cuenta propia podrán aplicar las siguientes reducciones y bonificaciones sobre la cuota por contingencias comunes, siendo la cuota a reducir el resultado de aplicar a la base mínima de cotización que corresponda el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, incluida la incapacidad temporal, por un período máximo de hasta 12 meses, hasta completar un periodo máximo de 18 meses tras la fecha de efectos del alta, según la siguiente escala:

- a) Una reducción equivalente al 50 % de la cuota durante los 6 meses siguientes al período inicial previsto.
- b) Una reducción equivalente al 30 % de la cuota durante los 3 meses siguientes al período señalado en la letra a).
- c) Una bonificación equivalente al 30 % de la cuota durante los 3 meses siguientes al período señalado en la letra b).

En el supuesto de que los trabajadores por cuenta propia sean menores de 30 años, o menores de 35 años en el caso de mujeres, podrán aplicar, además de las reducciones y bonificaciones especificadas *supra*, una bonificación adicional equivalente al 30 %, sobre la cuota por contingencias comunes, en los 12 meses siguientes a la finalización del periodo de bonificación previsto, siendo la cuota a reducir el resultado de aplicar a la base mínima de cotización que corresponda el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, incluida la incapacidad temporal. En este supuesto la duración máxima de las reducciones y bonificaciones será de 30 meses.

También prevé reglas más favorables para las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 %, las víctimas de violencia de género y las víctimas del terrorismo en iguales circunstancias, quienes verán reducida la cuantía a 50 euros mensuales durante los 12 meses (y no solo 6) inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta, en el caso de que opten por cotizar por la base mínima que les corresponda. Alternativamente, aquellos trabajadores por cuenta propia que optasen por una base de cotización superior a la mínima que les corresponda podrán aplicarse durante los 12 primeros meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta una reducción sobre la cuota por contingencias comunes, siendo la cuota a reducir el 80 % (y no el 50, como en el caso general) del resultado de aplicar a la base mínima de cotización que corresponda el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, incluida la incapacidad temporal. Con posterioridad al periodo inicial de 12 meses, y con independencia de la base de cotización elegida, podrán aplicar una bonificación sobre la cuota por contingencias comunes, siendo la cuota a bonificar el 50 % del resultado de aplicar a la base mínima de cotización que corresponda el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, incluida la incapacidad temporal, por un periodo máximo de hasta 48 meses, hasta completar un periodo máximo de 5 años desde la fecha de efectos del alta (art. 32).

En fin, se aplica la compatibilización (durante 270 días) de la prestación por desempleo prevista en el art. 33 LETA con el inicio de una actividad para aquellos perceptores de la prestación por desempleo que se incorporen como socios de sociedades laborales de nueva creación o socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado de nueva creación que estén encuadrados en el régimen especial de la Seguridad Social que corresponda por razón de su actividad por cuenta propia.

## 5.2. AYUDAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

A nivel autonómico, las ayudas otorgadas en materia de cooperativismo se basan en incentivos económicos a la concentración y profesionalización, si bien

también se dan otras medidas de apoyo, como otorgar preferencia a las solicitudes de subvención remitidas por las cooperativas o con una mayor intensidad de ayuda.

En Castilla y León, las políticas de promoción del cooperativismo se han basado en la convocatoria de ayudas con la finalidad de paliar uno de los grandes problemas del sector: su elevada atomización. También se han auxiliado directamente actuaciones que modernizasen o profesionalizasen a las empresas cooperativas, además de favorecer la fórmula cooperativa en todas las convocatorias de ayuda u otras medidas disponibles en cada momento. A la sazón, conviene destacar dos, la Orden EMP/1123/2015, de 21 de diciembre, por la que se convocan las subvenciones para el año 2016 para la incorporación de socios trabajadores o de trabajo en Cooperativas y Sociedades Laborales, y la Orden EMP/1122/2015, de 21 de diciembre, por la que se convocan subvenciones consistentes en el pago de cuotas de la Seguridad Social a los trabajadores beneficiarios de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único para el año 2016.

La primera de ellas, cuya cuantía máxima oscila entre los 5.500 y los 10.000 euros, va destinada a quienes se incorporen como socios trabajadores o de trabajo en una cooperativa o sociedad laboral castellano-leonesa entre el 1 de marzo de 2015 y el 29 de febrero de 2016 y estén incluidas en alguno de los colectivos siguientes:

- a) Desempleados menores de 25 años que no hayan tenido antes un primer empleo fijo.
- b) Desempleados mayores de 45 años.
- c) Desempleados de larga duración que hayan estado sin trabajo e inscritos en las oficinas de empleo durante al menos 12 de los anteriores 16 meses o durante 6 meses de los anteriores 8 meses si fueran menores de 25 años.
- d) Desempleados a quienes se haya reconocido el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, para su incorporación como socios a la sociedad cooperativa o sociedad laboral que solicita la subvención, siempre que el período de prestación por desempleo que tenga reconocido no sea inferior a 360 días si tienen 25 años o más, y 180 días si son menores de 25 años.
- e) Mujeres desempleadas que se incorporen como socias trabajadoras o de trabajo en los 24 meses siguientes a la fecha de parto, adopción o acogimiento.
- f) Personas desempleadas con discapacidad, con un grado de minusvalía igual o superior al 33%.

Henar Álvarez Cuesta

g) Desempleados en situación de exclusión social pertenecientes a alguno de los colectivos contemplados en el Programa de Fomento de Empleo vigente en el momento de la incorporación como socio.

h) Trabajadores vinculados a la empresa por contrato de trabajo de carácter temporal no superior a 24 meses, con una vigencia mínima de 6 meses a la fecha de solicitud de subvención.

La segunda subvenciona las cuotas satisfechas por el beneficiario (el 50 % de la cuota al RETA, calculada sobre la base mínima de cotización o de la que corresponda, si es inferior; el 100 % de la aportación del trabajador en las cotizaciones al correspondiente régimen de la Seguridad Social por cuenta ajena), durante el tiempo en que hubiera percibido la prestación por desempleo de no haberse reconocido la prestación en su modalidad de pago único, correspondientes al período comprendido entre el 1 de septiembre de 2015 y 31 de agosto de 2016 y acredite que pretende incorporarse como socio trabajador o de trabajo en una cooperativa de trabajo o sociedad laboral (entre otros colectivos destinatarios de las ayudas).

En Castilla y León se han seguido dos líneas de apoyo paralelas; por un lado, se ha optado por beneficiar la incorporación de socios trabajadores a cooperativas de trabajo asociado o sociedades laborales en función de las características personales del beneficiario (joven, mujer, persona con discapacidad, desempleado de larga duración...). Por otro, la Junta de Castilla y León (junto con los Ayuntamientos y el Ministerio competente) concede subvenciones para la rehabilitación y preservación del patrimonio urbano y financia áreas de rehabilitación integral; tal sucede, por ejemplo, con la Orden FYM/1072/2014, de 11 de diciembre, por la que se convocan subvenciones destinadas a la rehabilitación edificatoria para el año 2014, si bien en ninguna de ellas (salvo error u omisión) están vinculadas las entidades de economía social en su ejecución. Los esfuerzos se duplican y el apoyo a estas entidades, que debería plantearse como un principio transversal, aparece constreñido a una sola parcela de actuación, mientras que el impulso al «nuevo urbanismo» aparece en otra a modo de compartimento estanco. Como conclusión, no parece descabellado apostar por aunar recursos y no romper las conexiones existentes (o que deberían existir) entre unos y otros, con el fin de conseguir una mayor eficacia y eficiencia en el gasto público empleado.

### 5.3. MEDIDAS VINCULADAS A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

El Estado social y democrático de Derecho supone una intervención de los poderes públicos dirigida a ahondar en la justicia social<sup>68</sup>, y una de las vías para llevar a cabo dicha acción (por cuanto aquí importa, el apoyo a las entidades de economía social cuya actividad se desarrolle en el sector de la construcción, específicamente en la rehabilitación y reordenación urbanas) consiste en la posibilidad de introducir cláusulas sociales en las diferentes fases del procedimiento de contratación pública (en la definición del objeto del contrato, de las especificaciones técnicas, de criterios de admisibilidad/selección, de criterios de adjudicación y de condiciones de ejecución)<sup>69</sup>.

Por cláusula social cabe entender toda disposición incluida en un contrato o acuerdo comercial en virtud de la cual la parte prestadora del servicio o ejecutora de la obra asume, como condición de acceso o de ejecución, el compromiso de cumplir con determinados objetivos de política sociolaboral, como son la creación de más y mejor empleo, o la garantía de los derechos laborales<sup>70</sup>.

Los contratos públicos no son, por lo tanto, unos simples contratos más, como tampoco una mera vía de acceso a los recursos que se consideran necesarios para el cumplimiento de los fines encomendados a la Administración Pública. También son una herramienta en manos de los poderes públicos para el desarrollo e impulso de las políticas que la sociedad demanda, y cuyo ejercicio efectivo les es encomendado a dichos poderes mediante los mandatos otorgados por medio de las urnas<sup>71</sup>. Por tanto, la introducción de estas cláusulas en la contratación pública o licitación<sup>72</sup> proporciona «*ventajas a las personas y colectivos desfavorecidos, a las empresas con un marcado carácter social, a la sociedad en su conjunto y a la propia Administración, teniendo en cuenta el ahorro que para ella supone la activación de las políticas activas de empleo y el avance en la disminución de las tasas de precariedad*»<sup>73</sup>. De hecho, el Libro Verde de

<sup>68</sup> QUINTANA LÓPEZ, Tomás, «La actividad administrativa de prestación. El servicio público. La doctrina clásica del servicio público. Evolución de la doctrina. Nacionalización y municipalización de servicios y actividades», en AA.VV., *Derecho Administrativo. Parte especial*, Civitas. Madrid, 1995, p. 114.

<sup>69</sup> LARRAZABAL ASTIGARRAGA, Eider, «Las cláusulas sociales en la contratación pública y la posibilidad de establecer un salario mínimo en la ejecución de los contratos», *Lan Harremanak*, núm. 31, 2014, p. 141.

<sup>70</sup> MOLINA NAVARRETE, Cristóbal, «Relaciones laborales, política de empleo y compra pública socialmente responsable: las cláusulas sociales en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público», *Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF)*, núm. 302, 2008, p. 7.

<sup>71</sup> GARCÍA ARÉJULA, Jesús M.º, «La economía social y su presencia en la contratación pública del Gobierno Vasco», cit., p. 123.

<sup>72</sup> Por todos, RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana, *Cláusulas sociales y licitación pública: análisis jurídico*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2009.

<sup>73</sup> Dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía, 01/2010, de 19 de mayo, y QUINTANA LÓPEZ, Tomás y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana, «La perspectiva social en el marco de la colaboración público-privada. Especial referencia a la contratación del sector público», en *La perspectiva social en el marco*

Henar Álvarez Cuesta

la contratación pública considera uno de los objetivos del mercado interior y, por tanto, de la contratación pública la creación de empleo<sup>74</sup>.

En la misma línea, la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, señala que esta desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, siendo uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos, facilitando la participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública y permitiendo que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes. Según esta Directiva 2014/24/UE, la oferta económicamente más ventajosa se determinará sobre la base del precio o coste, y podrá incluir la mejor relación calidad-precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate (art. 67.2).

*«El procedimiento de contratación pública se compone de diferentes fases: la definición del objeto del contrato, la preparación de los expedientes, los procedimientos y formas de adjudicación, la formalización y adjudicación del contrato y su ejecución. A tenor de la normativa, en todas ellas cabe la posibilidad de introducir criterios sociales, no obstante, algunas de las fases resultan más propicias que otras a tal fin»*<sup>75</sup>. De hecho, la normativa interna de aplicación, el RD Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, recoge a lo largo de su articulado distintas posibilidades en virtud de las cuales las Administraciones Públicas pueden incorporar este tipo de cláusulas y, en el supuesto de estudio, valorar aquellas empresas de economía social del sector de la construcción.

Así sucede con el art. 150 (*«para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la*

---

de la colaboración público-privada. Especial referencia a la contratación del sector público, CESCYL, Valladolid, 2011, p. 344.

<sup>74</sup> QUINTANA LÓPEZ, Tomás y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana, «La perspectiva social en el marco de la colaboración público-privada. Especial referencia a la contratación del sector público», cit., p. 405, y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana, «La vis expansiva de las cláusulas sociales en el sistema de contratación pública: un cauce para el fomento del empleo de los colectivos más desfavorecidos permitido por el Derecho Comunitario», en AA.VV., *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa*, vol. II, XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, MTIn, Madrid, 2010, pp. 749.

<sup>75</sup> LARRAZABAL ASTIGARRAGA, Eider, «Las cláusulas sociales en la contratación pública y la posibilidad de establecer un salario mínimo en la ejecución de los contratos», cit., p. 141.

*prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes»); el art. 118.1 («los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo, u otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo») o la disposición adicional 4.<sup>a</sup>, la cual concede la posibilidad a los órganos de contratación de establecer la preferencia en la adjudicación de contratos, en igualdad de condiciones con las que sean económicamente más ventajosas, para las proposiciones presentadas por las empresas de inserción<sup>76</sup>, aun cuando no reconoce idéntica previsión para el resto de entidades de economía social<sup>77</sup>.*

En todo caso, la incorporación al mercado de trabajo de las capas más débiles es el objetivo prioritario perseguido<sup>78</sup>.

En el Borrador de Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público de 17 de abril de 2015 también se incluyen en los contratos públicos consideraciones de tipo social, medioambiental y de innovación y desarrollo. Así, se impone al órgano de contratación la obligación de introducirlas, pero se le deja en libertad para que pueda decidir si las incluye en cada contrato en concreto como criterio de adjudicación o como condición especial de ejecución. En ambos casos, su introducción debe estar supeditada a que se relacionen con el objeto del contrato a celebrar.

<sup>76</sup> También para adquirir productos procedentes del comercio justo; al respecto, CASARES MARCOS, Ana Belén, «Comercio justo y fomento de la contratación pública Socialmente Responsable» y «Vías instauradas por el legislador español para garantizar la incorporación del comercio justo a los contratos públicos», *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 123 y 124, 2013, P. p. 58 y ss.

<sup>77</sup> Sobre la aplicación de dicha preferencia, por todos, QUINTANA LÓPEZ, Tomás y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana, «La perspectiva social en el marco de la colaboración público-privada. Especial referencia a la contratación del sector público», cit., p. 348 y ss.

<sup>78</sup> QUINTANA LÓPEZ, Tomás y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana, «La perspectiva social en el marco de la colaboración público-privada. Especial referencia a la contratación del sector público», cit., p. 390.

Henar Álvarez Cuesta

En fin, faltan todavía menciones específicas y no vagas referencias a consideraciones de tipo social a todas las entidades de este tipo de economía (no solo a las empresas de inserción o a los centros especiales de empleo) capaces de marcar alguna diferencia a la hora de ser beneficiarios de un contrato público.