

## VII

# LAS MEDIDAS DE FOMENTO DEL EMPLEO DE LOS TRABAJADORES MINUSVÁLIDOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Roberto FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

Universidad de León

---

### SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
  - II. FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA.
    - 1. Concepto de minusválido y beneficiarios.
    - 2. Requisitos necesarios para acceder a las ayudas.
    - 3. Límites a la contratación.
    - 4. Tramitación y concesión de la subvención.
    - 5. Contenido de las ayudas.
  - III. CONTRATOS FORMATIVOS Y DE INTERINIDAD.
  - IV. UN SUPUESTO RESIDUAL EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL: EL FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN TEMPORAL.
  - V. CONCLUSIONES.
  - VI. BIBLIOGRAFÍA.
- 

### I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio pretende reflexionar sobre las diferentes modalidades contractuales reguladas por el ordenamiento jurídico y los distintos incentivos económicos que acompañan a cada una de ellas, dejando claro desde el principio que se trata de instrumentos normativos específicos para los minusválidos, totalmente autónomos e independientes del resto de beneficios ordenados para el resto de colectivos con dificultades para acceder al mercado laboral.

El núcleo central del trabajo versará en torno al análisis de los requisitos necesarios para acceder a las ayudas y a estudiar si las condiciones exigidas se ajustan o no a las necesidades propias de este colectivo. Asimismo, se intentará determinar el grado de impacto real de las medidas reguladas para conocer si cumplen de manera óptima la finalidad buscada o si resulta menester plantearse la adopción de nuevas propuestas o la adaptación de las disposiciones vigentes, en aras a alcanzar el gran objetivo previsto en la Decisión del Consejo de la Unión Europea de 3 de diciembre de 2001 sobre el Año Europeo de las personas con discapacidad 2003: promocionar un alto nivel de empleo y una mejora en la calidad de vida de estas personas.

El referente básico del que es preciso partir lo constituye, sin lugar a dudas, el artículo 49 de la Carta Magna el cual formula cómo uno de los principios rectores que debe guiar a los poderes públicos en su política social y económica la realización de acciones de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, prestándoles cuanta atención especializada requieran. El desarrollo legislativo de dicho mandato encuentra su cauce en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, destinada a regular toda una serie de derechos y ventajas en favor de los discapacitados.

Uno de los objetivos fundamentales de dicho texto pretende conseguir la integración de estas personas en el sistema ordinario de trabajo <sup>(1)</sup>, utilizando, en la medida de lo posible y razonable, los cauces previstos para cualquier trabajador en general, eso sí estableciendo al efecto cuantas adaptaciones sean necesarias en dicho régimen jurídico; de no dar sus frutos la regulación anterior, la incorporación al sistema productivo se realizará mediante la fórmula especial de trabajo protegido en los Centros Especiales de Empleo (artículo 37.1 de la Ley 13/1982 —en la redacción dada por el artículo 38 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre—).

De esta manera, la finalidad quedará cifrada en «procurar la contratación de los trabajadores minusválidos y la mejora de sus condiciones laborales» <sup>(2)</sup>, permitiéndoles alcanzar, conservar y progresar en el empleo (artículo 7 del Convenio 159 de la OIT), pero haciéndolo prioritariamente en el mercado común de trabajo <sup>(3)</sup>. En

---

(1) El espíritu último de la normativa que se va analizar no se comprendería sin partir de una idea básica «por medio del trabajo se configuran las posibilidades de restablecer la capacidad de ganancia alterada por la minusvalía, de rehabilitarla hasta donde sea posible o de, sin más, integrar al minusválido en la sociedad» [ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. (1987): «La regulación especial del trabajo de los minusválidos (I)», *RL*, T.I, p. 218]; en efecto, «para la integración social de los minusválidos y para evitar que sus limitaciones personales se conviertan en limitaciones sociales y conseguir que la persona con minusvalía pueda hacerse cargo de su propia vida, el principal “trampolín” es el acceso y la permanencia en el empleo» [RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (2000): «Centros especiales de empleo y cuota de reserva para trabajadores con minusvalía», *RL*, núm. 5, p. 1].

(2) STSJ, Cont.-Adm., Baleares 11 de septiembre de 2002 (JUR 2002\263546).

(3) «No hay que olvidar que la teleología de la norma de rango superior, la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, en cuyo desarrollo fue dictado el indicado Real Decreto 1451/1983, marca como finalidad primordial de la política de empleo de tales trabajadores “su integración en el sistema ordinario de trabajo”», STSJ, Cont.-Adm., Cataluña 6 de julio de 2002 (JUR 2002\278677); en el mismo sentido, SSTSJ, Cont.-Adm., País Vasco 3 de noviembre de 1999 (RJCA 1999\4603), Castilla y León/Valladolid 7 de septiembre de 2000 (JUR 2001\4455) y Cataluña 18 de septiembre de 2002 (JUR 2003\104638).

este contexto, tres son las medidas adoptadas al respecto: el empleo selectivo, estableciéndose disposiciones conforme a las cuales aquel trabajador cuya capacidad laboral haya quedado disminuida o haya recuperado la pérdida tendrá preferencia para ser contratado o mantener su vínculo actual; el fomento del empleo, consistente en ayudas para la promoción de la contratación de discapacitados; en fin, el establecimiento en las empresas de una cuota de reserva de puestos de trabajo destinada en exclusiva a este colectivo <sup>(4)</sup>.

Este tratamiento privilegiado de los minusválidos ha sido consagrado tanto por las normas internas —artículos 49 y 9.2 de la CE y 17.3 del ET— como internacionales —sirvan como ejemplos los artículos 4 del Convenio 159 de la OIT y 7.2 de la Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre— y también en la interpretación efectuada por el máximo intérprete de la Carta Magna, avalando cuantas medidas de acción positiva se adopten en aras a facilitar el acceso a un contrato o la permanencia en un puesto de trabajo <sup>(5)</sup>.

Fruto de dicho bagaje, fue la reforma introducida por la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para el año 2004, cuyo artículo 38 procede a modificar el artículo 37 e introduce un nuevo artículo 37 *bis* en la Ley 13/1982. En este sentido, el apartado 2 del artículo 37 define el principio de igualdad como la ausencia de toda discriminación directa e indirecta basada en la discapacidad, delimitando dichos conceptos en el apartado 3. Asimismo, el artículo 37 *bis*.1 permite expresamente el mantenimiento o la adopción de medidas específicas destinadas a prevenir o compensar las desventajas ocasionadas por motivo de discapacidad, considerando su establecimiento como no discriminatorio.

De esta manera, el espíritu que guía dicha interpretación consistente en paliar las condiciones desfavorables de partida de este colectivo va a constituir el hilo conductor del presente estudio, cuyo núcleo central versa en torno a una de las tres medidas anteriormente significadas: el fomento del empleo en sus distintas modalidades contractuales.

## II. FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA

El Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo <sup>(6)</sup>, y la Orden Ministerial de 13 de abril de 1994, son las normas encargadas de desarrollar la Ley 13/1982 en esta materia, estableciendo una serie de subvenciones y bonificaciones destinadas a estimular a los empleadores para que concierten contratos de trabajo con trabajadores minusválidos. La concesión de las ayudas correspondientes está sujeta al cumplimiento de una serie de requisitos, tanto de carácter subjetivo como de naturaleza material, a observar por quienes intervienen en la contratación, cuyo incumplimiento

---

(4) STS, Cont.-Adm., 4 de febrero de 2002 (RJ 2002\10168).

(5) SSTCo 128/1987, de 16 de julio; 19/1989, de 31 de enero y 269/1994, de 3 de octubre.

(6) «El Reglamento de 1983 aparece confirmado como la pieza central cuando se trata del régimen jurídico aplicable a la política de fomento del empleo de los minusválidos», SEMPERE NAVARRRO, A.V. (1999): «El trabajo de los minusválidos tras el Real Decreto 427/1999, de 12 de marzo», *ASo*, tomo V, p. 52.

impediría obtener una resolución favorable por parte del órgano administrativo correspondiente (7).

## 1. CONCEPTO DE MINUSVÁLIDO Y BENEFICIARIOS

En aras a lucrar las ayudas establecidas por la norma, el grado mínimo de minusvalía reconocido al empleado contratado habrá de ser igual o superior al 33%, con una disminución de capacidad de trabajo al menos equivalente, cuando no mayor, a dicho porcentaje (disposición adicional sexta de la Ley 24/2001) (8). En consecuencia, el trabajador ha de tener reconocido cierto grado de minusvalía por parte del órgano administrativo competente —en este caso, el IMSERSO (9) u órgano autonómico competente—, no siendo suficiente con la declaración de incapacidad permanente total o absoluta realizada por el INSS, habida cuenta existen determinados sujetos a los cuales este último órgano ha declarado en situación de invalidez y, sin embargo, no presentan reducciones anatómicas o funcionales suficientes para ser considerados a estos efectos como minusválidos y, al contrario, personas con una discapacidad concedida administrativamente y a los cuales no se les ha reconocido ninguna de las situaciones reguladas en los artículos 136 y siguientes de la LGSS, al ser compatible su discapacidad con la prestación de servicios (10).

Beneficiario de las subvenciones puede serlo cualquier empresa, ya sea física o jurídica, con independencia de su naturaleza pública (11) o privada, incluso se ha reconocido esta posibilidad a los Centros Especiales de Empleo, aun cuando éstos

---

(7) «El principio de confianza legítima, que domina la actividad de la Administración Pública en un Estado de Derecho, en el sentido de implicar deberes de lealtad y buena fe en las relaciones entre ciudadanos y Administración, que emerge como principio institucional del artículo 103 de la Constitución, vinculado al principio de seguridad jurídica que se garantiza en el artículo 9.3 de la Norma Fundamental, obliga a la Administración de Trabajo a no defraudar las expectativas fundadas y legítimas de los empresarios, establecidas en base al Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, de medidas de empleo de trabajadores minusválidos, mediante la interposición de obstáculos enervantes a la perfección de dicho derecho a percibir ayudas del Estado, y, en sentido inverso, a no conceder dichas ayudas públicas fuera del cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma», SSTSJ, Cont.-Adm., Cataluña 21 y 28 de febrero de 2002 (JUR 2002\149209 y JUR 2002\149860) y 8 de enero de 2003 (RJCA 2003\259).

(8) STSJ Madrid 26 de junio de 2002 (AS 2002\2523).

(9) STSJ, Cont.-Adm., Galicia 8 de mayo de 1998 (RJCA 1998\1922) y Castilla y León/Valladolid 31 de marzo de 2000 (JUR 2000\189848).

(10) STSJ Madrid 5 de febrero de 2002 (AS 2002\1425). «En consecuencia queda confirmado que el concepto de inválido o incapaz utilizado por las normas de Seguridad Social no puede equipararse al de minusválido y que ésta es una cualidad que sólo debiera predicarse de quienes previamente hayan obtenido una expresa declaración en tal sentido (...); eso significa que el perceptor de pensión de incapacidad de Seguridad Social contributiva no es necesariamente minusválido y viceversa, aunque en algunas cuestiones resultará posible la equiparación o el tratamiento conjunto», SEMPERE NAVARRO, A.V. (1998): «El trabajo de los minusválidos: Problemas de su regulación», *TSo*, núm. 91, p. 60.

(11) Entre muchos ejemplos, consultar las SSTSJ, Cont.-Adm., Comunidad Valenciana 2 de octubre de 2000 (JUR 2001\86368) y Cataluña 13 de julio de 2001 (JUR 2001\321590).

constituyan una de las medidas para el fomento del empleo de los minusválidos establecidos por la norma y puedan recibir ayudas de otra índole por ostentar semejante cualidad <sup>(12)</sup>.

## 2. REQUISITOS NECESARIOS PARA ACCEDER A LAS AYUDAS

Las ayudas concedidas por la Administración «se articulan en auxilios directos o indirectos, valorados económicamente, que aquélla otorga a organismos o particulares que realicen o pretendan realizar actividad cuya promoción se pretenda» <sup>(13)</sup>, configurándose como «una donación modal *ad causam futurum* por la cual un ente público asume la carga financiera de otro inferior, o de un particular, con una finalidad de interés general, pero específica y determinada, donación modal que aunque no identificada con la condición, supedita la efectividad de la subvención al cumplimiento por el subvencionado de los fines por los cuales justificó su petición» <sup>(14)</sup>.

Por tal razón, la normativa establece una serie de exigencias que han de concurrir en todo caso de querer acceder al auxilio, condicionantes calificados por los Tribunales como «parte sustantiva del derecho solicitado, y no mera cuestión formal» <sup>(15)</sup>, realizando en numerosas ocasiones una interpretación estricta de los requisitos legales previstos, olvidando la finalidad para la cual nacieron: garantizar la igualdad de oportunidades de los minusválidos en el acceso y mantenimiento de un puesto de trabajo, eliminando cuantos obstáculos encuentren para acceder al mercado ordinario de trabajo.

De esta manera, la normativa actualmente en vigor exige el cumplimiento cumulativo de los siguientes requisitos a fin de obtener una respuesta positiva por parte del órgano encargado de reconocer las ayudas:

---

(12) STSJ, Cont.-Adm., Aragón 4 de abril de 1998 (RJCA 1998\3413).

(13) STSJ, Cont.-Adm., Castilla y León/Burgos 17 de enero de 2000 (JUR 2000\25938). En otras palabras, «se configura tradicionalmente la subvención como una de las medidas que utiliza la Administración Pública, para fomentar la actividad de los particulares hacia fines considerados de interés general, comprendiendo el concepto, toda clase de favorecimiento mediante la concesión de estímulos económicos, ya signifiquen éstos una pérdida de ingresos para la Administración a través de las exenciones y desgravaciones fiscales, ya un desembolso inmediato de dinero público destinado a dicha función de fomento o promoción», STS, Cont.-Adm., 17 de octubre de 1997 (RJ 1997\7053).

(14) STSJ, Cont.-Adm., Castilla y León/Burgos 6 de mayo de 2000 (JUR 2000\144483). En términos similares, SSTSJ, Cont.-Adm., Aragón 14 y 28 de febrero de 2001 (JUR 2001\283974 y JUR 2001\284058) y 5 de abril de 2001 (JUR 2001\283389) o Asturias 4 de diciembre de 2002 (JUR 2003\64273).

(15) «Los claros incumplimientos de las condiciones impuestas para poder acceder a la subvención, que la parte apelante admite, no pueden ser justificados con una mera calificación de formalismos, pues no hay que olvidar que, como pone de manifiesto el representante de la Administración, nos hallamos ante la figura de donaciones modales de derecho público que son financiadas con fondos públicos; de modo que las comprobaciones de requisitos exigidos para acceder a unos fondos públicos son cuestiones relevantes que rebasan el concepto de formalismo intrascendente», SAN, Cont.-Adm., 17 de julio de 2002 (JUR 2003\58940).

1.º La contratación ha de celebrarse por tiempo indefinido —conforme se verá, las subvenciones a los vínculos de duración determinada siguen un cauce diferente—, decayendo la necesidad de pactarse a jornada completa, habida cuenta, y en la línea legislativa general tendente a conciliar la vida familiar y laboral y mejorar las condiciones de trabajo de quien tiene reducida su jornada de trabajo, desde el año 1999 —Real Decreto 4/1999, de 8 de enero— también se fomenta la prestación de servicios a tiempo parcial <sup>(16)</sup>, si bien minorando proporcionalmente la cuantía del auxilio. Semejante previsión lleva a colegir que la utilización de esta modalidad contractual haga presumir su concertación por tiempo indefinido <sup>(17)</sup>.

La preocupación por mantener la estabilidad en el empleo y permitir una adaptación adecuada al mundo laboral lleva al legislador —artículo 10 del Real Decreto 1451/1983— a sancionar a las empresas que, antes de cumplirse tres años desde su concertación <sup>(18)</sup>, extingan el contrato de trabajo de un minusválido acogido a estas medidas; es más, no pueden despedirles sin causa justificada <sup>(19)</sup> y, en caso de despido procedente, habrán de sustituirles por otros trabajadores discapacitados, beneficiándose en tal circunstancia únicamente de la bonificación por cuotas a la Seguridad Social respecto a los sustitutos, pero no de una nueva subvención económica. El incumplimiento de estos quehaceres fuerza a reintegrar al Tesoro las canti-

---

(16) «Tal adaptación resulta de un valor indudable atendiendo a la ocasionalmente necesaria obligación de recurrir a la jornada reducida ante las dificultades de la persona con discapacidad», ESTEBAN LEGARRETA, R. (2001): «La reforma de la regulación del empleo de las personas con discapacidad (1997-2000)», *RL*, tomo I, p. 219.

(17) STSJ Murcia de 9 de octubre de 1996 (AS 1996\4596).

(18) Algún autor extiende las consecuencias del incumplimiento del artículo a un plazo temporal más amplio al entender cómo «la letra y el espíritu del artículo 7 DFEM y de la Orden de 13 de abril de 1994, exigen en todo caso una contratación indefinida. Si bien es cierto que la fijeza mínima son tres años (artículo 10), tampoco sería correcta una extinción contractual arbitraria con posterioridad a los tres años; por ejemplo mediante un despido improcedente o no causal, que pondría de manifiesto la voluntad defraudatoria del empleador interesado únicamente en recibir la subvención. Por ello, considero que el artículo 10.2 DFEM permite las extinciones posteriores a los tres años siempre que se trate de un despido disciplinario o bien por causas objetivas justificadas. Antes al contrario, toda extinción posterior a los tres años que muestre que la intención del empresario es únicamente obtener una subvención, debiera comportar la obligación de retornar las bonificaciones y la subvención, en aplicación del artículo 6.4 CC», ESTEBAN LEGARRETA, R. (1999): *Contrato de trabajo y discapacidad*, Ibídem-MTAS, Madrid, p. 186.

(19) En caso de que el despido sea declarado improcedente, «ya no es permisible la sustitución como aquí ha hecho el recurrente para seguir beneficiándose de la subvención y de las bonificaciones inicialmente concedidas, por cuanto el proceder correcto sería, como se señala en el acta, devolver aquellos beneficios económicos que se habían recibido por la primera contratación del trabajador minusválido (...), e iniciar una nueva tramitación para conseguir aquellos beneficios respecto del segundo contrato pactado», STSJ, Cont.-Adm., Comunidad Valenciana 8 de octubre de 2002 (JUR 2002\39161).

dades percibidas con los intereses correspondientes, con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria (artículo 5 de la Orden 13 de abril de 1994) <sup>(20)</sup>.

Con todo, la aplicación práctica de este mandato no ha sido pacífica, debiendo ser interpretado en numerosas ocasiones por los Tribunales, pues lo sucinto del artículo referenciado, que únicamente ofrece soluciones en los supuestos de despido, dista mucho de aportar la tan deseada seguridad jurídica.

Numerosos son los casos en los cuales la finalización de la prestación de servicios no tiene lugar mediante sanción disciplinaria, sino que acaece por distinta causa, como puede ser, por ejemplo, la voluntad del trabajador/discapacitado o su fallecimiento. A pesar del vacío legal, la doctrina jurisprudencial mayoritaria <sup>(21)</sup> extiende la obligación de sustituir al trabajador en dichos supuestos, pues de no quedar cubierta la vacante cabe advertir dos situaciones perjudiciales: de un lado, se vería vulnerado el espíritu de la norma al regular la subvención, consistente en favorecer la incorporación de los minusválidos, tanto originarios como sobrevenidos, a puestos de trabajo en las empresas ordinarias; de otro, podrían quedar amparadas hipotéticas situaciones de fraude, en las cuales en el momento de celebrar el contrato la intención del empleador y, en los supuestos de connivencia, del empleado únicamente sería percibir las ayudas, pero no proporcionar un empleo de larga duración a una persona discapacitada. De esta manera, y salvo el caso de despido calificado como improcedente, en los supuestos de extinción del contrato antes de cumplirse el período mínimo de tres años, el empleador viene obligado a sustituir al discapacitado por otro que cumpla las mismas características <sup>(22)</sup>.

La empresa, por tanto, deberá solicitar al servicio público de empleo un nuevo trabajador que permita reemplazar al cesado; sin embargo, el alcance de esta obligación tampoco es pacífica entre los Tribunales, los pronunciamientos mayoritarios exigen un *plus* a mayores no bastando con efectuar la petición indicada sino proceder a la sustitución, y si la Oficina de Empleo no lo envía o no contesta, tal circuns-

---

(20) «Las subvenciones, con los beneficios varios y variados que reconocen, no se otorgan de manera pura, sino condicional y condicionada en forma de carga modal futura, a que se acrediten los requisitos previos a la concesión, demandando, además, y, para su definitiva consolidación que aquéllos perduren durante el tiempo fijado en la norma reguladora de la subvención (...) Es obvio que de no cumplir ese requisito temporal se omite uno de los presupuestos que debían de producir la perfección de la contratación para hacerse merecedora de la consolidación de la subvención», STSJ, Cont.-Adm., Andalucía/Granada 28 de mayo de 2001 (JUR 2001\226571).

(21) STS, Cont.-Adm., 14 de febrero de 1997 (RJ 1997\1094); SSTSJ, Cont.-Adm., Baleares 8 de noviembre de 1996 (RJCA 1996\1921), La Rioja 10 de febrero de 1997 (RJCA 1997\349), Murcia 25 de mayo de 1998 (JUR 1998\99507), Castilla y León/Valladolid 31 de julio de 2000 (JUR 2000\288844), Andalucía/Granada 28 de mayo de 2001 (JUR 2001\226571), Cataluña 28 de febrero de 2002 (JUR 2002\149860) o Comunidad Valenciana 27 de abril de 2002 (JUR 2002\269048) y SAN, Cont.-Adm., 21 de mayo de 2002 (JUR 2003\58627). Defendiendo la postura contraria, señalando la imposibilidad de realizar «una interpretación extensiva», STSJ, Cont.-Adm., Cataluña 17 de enero de 2001 (JUR 2001\145217).

(22) STSJ, Cont.-Adm., Andalucía/Granada 18 de febrero de 2002 (JUR 2002\115761).

tancia no exime a la unidad productiva de cubrir el puesto vacante <sup>(23)</sup>; en cambio, algún otro, ciertamente minoritario, viene interpretando que la falta de respuesta por parte del órgano administrativo «significaba que no existían trabajadores minusválidos de las características requeridas, de modo que la empresa no podía cubrir la vacante producida por el cese del trabajador primeramente contratado, con lo que la sustitución (...) devino de imposible cumplimiento, de manera que, conforme a lo establecido en el artículo 1116 del Código Civil, la condición debía entenderse como no puesta y, por tanto, la obligación de reintegrar» <sup>(24)</sup>.

La mejor solución parece aquélla conforme a la cual el empleador únicamente no debería reintegrar las ayudas en los supuestos en los cuales no hubiera podido realizar la sustitución por causa de fuerza mayor, pues nunca cabrá exigirle una diligencia suma; eso sí nunca podrá ampararse en el actuar poco eficaz de la Administración para desatender obligaciones impuestas en la norma, debiendo utilizar cuantos cauces estén a su alcance para cumplir su cometido.

Sea como fuere, cuando la sustitución no tiene lugar, los Tribunales aplican la regla de equidad a fin de paliar los efectos del incumplimiento <sup>(25)</sup>, obligando al empresario a restituir en lugar de toda la ayuda recibida, una cuantía en proporción al tiempo inobservado de mantenimiento del puesto de trabajo, habida cuenta estando en presencia de «un cumplimiento parcial de la obligación en Derecho de contratar a un trabajador minusválido durante un período determinado, ha de entenderse correlativamente que la Administración tiene en contrapartida la obligación de cumplir también parcialmente el compromiso que le impone el Real Decreto en los casos de contratación de trabajadores minusválidos... [y], si bien, conforme a la justicia material, la empresa no debe recibir la totalidad de los importes correspondientes, también es cierto que si los devuelve en su integridad se produce en definitiva un enriquecimiento injusto de la Administración» <sup>(26)</sup>.

2.º La contratación debe realizarse por cuenta ajena <sup>(27)</sup>, es decir, prestación de servicios voluntaria dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona a cambio de una retribución (artículo 1.1 del ET), sin extenderse las ayudas a cuantos supuestos no presenten las notas reseñadas. Se configura así como una relación ordinaria o común, quedando sujeta a las prescripciones generales en todos aquellos aspectos donde no exista ordenación específica.

---

(23) STSJ, Cont.-Adm., Castilla-La Mancha 31 de julio de 1998 (RJCA 1998\2959) y SAN, Cont.-Adm., 21 de mayo de 2002 (JUR 2003\58627).

(24) STSJ, Cont.-Adm., Baleares 8 de noviembre de 1996 (RJCA 1996\1921).

(25) Entre muchas, SSTSJ, Cont.-Adm., Castilla y León/Burgos 10 de mayo de 1999 (RJCA 1999\2118) y 10 de noviembre de 2000 (JUR 2000\313101), Galicia 30 de marzo de 2001 (JUR 2001\179492) y Andalucía/Granada 28 de mayo de 2001 (JUR 2001\226571).

(26) STS, Cont.-Adm., 14 de febrero de 1997 (RJ 1997\1094).

(27) STS, Cont.-Adm., 4 de abril de 1997 (RJ 1997\2677).

En este sentido, cabe plantear si podrían beneficiarse de las subvenciones determinados colectivos como los empleados por la unidad productiva pero no mediante un contrato ordinario sino a través de una relación laboral especial o quienes aparezcan ligados por vínculos de parentesco con el empresario.

La respuesta a tal interrogante quedó clara en la disposición adicional quinta de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, que consideraba inaplicables las ayudas analizadas a aquellos trabajadores minusválidos vinculados por una relación de carácter especial o cuantas contrataciones afectaran al cónyuge, ascendientes, descendientes y demás parientes, por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive, del empresario o de quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de las empresas que pretendieran solicitar los auxilios.

Sin embargo, la disposición adicional quinta, apartado 4 de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, al dar nueva redacción a la previsión *supra* reseñada no hace mención alguna a los supuestos descritos. En consecuencia, y a pesar de algún pronunciamiento en sentido contrario <sup>(28)</sup>, cabe entender, en aplicación del brocardo latino *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, que semejantes límites han sido derogados <sup>(29)</sup>, y acreditada la existencia de relación laboral procederá a conceder los beneficios <sup>(30)</sup>.

3.º Según el artículo 8 del Real Decreto 1451/1983 —modificado en alguna de sus previsiones por el artículo único.dos del Real Decreto 170/2004, de 30 de enero— los trabajadores discapacitados a contratar deberán ser solicitados a la correspondiente oficina de empleo <sup>(31)</sup>, justificándose la medida en «el control por parte de aquel organismo de la selección de los trabajadores cuya contratación

---

(28) «En materia de subvenciones la interpretación ha de ser siempre restrictiva, por tratarse de privilegios y no de derechos en sentido estricto, y no cabe incluir entre los beneficiados por la norma que pretende paliar el grave problema del desempleo que afecta todavía a numerosas personas, máxime a minusválidos, a quienes, por ostentar cargos de alta dirección, se insertan en una relación laboral de carácter especial, que se rige por normas extrañas al Estatuto de los Trabajadores», STSJ, Cont.-Adm., Baleares 24 de julio de 2002 (JUR 2002\248636).

(29) Con la nueva regulación, «se ha producido una suavización en relación con este colectivo de las limitaciones genéricas para acceder a los beneficios de fomento del empleo», BARRIOS BAUDOR, G.L. y SÁNCHEZ TRIGUEROS, C. (2003b): «Notas sobre el fomento estatal del empleo en 2003», *ASo*, núm. 5, p. 103. De la misma opinión, GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, J.I. y MERCADER UGUINA, J.R. (2003): «Las reformas en materia laboral de la Ley 45/2002», en AA.VV. (García-Perrote Escartín, J.I., coord.): *La Ley 45/2002 de reforma de la protección por desempleo (La «reforma» de la reforma del despido, de los salarios de tramitación y del desempleo)*, Lex Nova, Valladolid, p. 138.

(30) STSJ, Cont.-Adm., Murcia 17 de enero de 1997 (RJCA 1997\272).

(31) Según los Tribunales el precepto no sería de aplicación a las Administraciones Públicas en tanto los requisitos impuestos tienen como propósito «garantizar la objetividad en la contratación, finalidad que en el acceso a la Administración por sus propias normas (vinculantes para ella) queda debidamente garantizada», STSJ, Cont.-Adm., Comunidad Valenciana 2 de octubre de 2000 (JUR 2001\86368).

genera la subvención correspondiente»<sup>(32)</sup>. Sin embargo, la vigencia actual de esta disposición ha provocado una enorme litigiosidad, existiendo al respecto dos líneas jurisprudenciales divergentes que en nada favorecen la tan deseable seguridad jurídica en cualquier ordenamiento.

Una primera considera que la falta de solicitud al servicio público de empleo no debe entenderse determinante para denegar la subvención y, aplicando la normativa laboral genérica, consideran la obligación de acudir a las oficinas de empleo para seleccionar trabajadores derogada por la Ley 10/1994 y el ET, no existiendo razón específica capaz de justificar el requisito de la oferta previa al no concurrir especialidad alguna para este tipo de contrato<sup>(33)</sup>. Así, se presenta en la actualidad como «desmentido y estéril (...) el mantenimiento [de las ayudas] de su dependencia absoluta del cumplimiento ineludible de un mero trámite formal que respecto de las contrataciones de trabajo en general se ha hecho desaparecer normativamente con posterioridad»<sup>(34)</sup>, siendo suficiente con que la empresa comunique su elección al órgano administrativo correspondiente «a fin de que éste tenga constancia oficial y pueda valorar la concurrencia de los demás presupuestos exigidos, sin que la simultaneidad entre la comunicación a la oficina de empleo y la fecha del contrato, alteren en nada las exigencias de la norma, ni los derechos o potestades de los afectados y de la Administración, ni menos cuando en supuestos similares al de autos, esta Sala (...) ha mantenido el criterio de favorecer la contratación, siempre que se cumplan los requisitos o presupuestos exigidos para obtener la subvención»<sup>(35)</sup>.

Para una segunda, en cambio, la normativa general referenciada no ha afectado al mandato previsto en el Real Decreto 1451/1983<sup>(36)</sup>, siendo imprescindible la intervención del servicio público de empleo, organismo que «debe conocer, previa a la contratación, la naturaleza y características del contrato así como la función concreta que va a desempeñar la persona discapacitada en la empresa a subvencio-

---

(32) SSTSJ, Cont.-Adm., Aragón 14 y 28 de febrero de 2001 (JUR 2001\283974 y JUR 2001\284058), 13 de marzo de 2001 (JUR 2001\284167) y 5 de abril (dos) de 2001 (JUR 2001\283389 y JUR 2001\284376) o Asturias 4 de diciembre de 2002 (JUR 2003\64273).

(33) STSJ, Cont.-Adm., Baleares 23 de febrero de 2001 (JUR 2001\126743).

(34) SSTSJ, Cont.-Adm., Madrid 12 y 18 de enero de 2001 (JUR 2001\219216 y JUR 2001\219328) y 19 de septiembre de 2001 (JUR 2002\30189). Del mismo parecer, SSTSJ, Cont.-Adm., Madrid 17 de enero de 2001 (JUR 2001\219311), Cataluña 22 de enero de 2001 (JUR 2001\145537), Galicia 30 de marzo de 2001 (JUR 2001\243471) o Cataluña 14 de mayo de 1999 (RJCA 1999\3353) y 21 de febrero de 2002 (JUR 2002\149209).

(35) STS, Cont.-Adm., 3 de marzo de 1998 (RJ 1998\2308), con cita de las SSTS, Cont.-Adm., 28 de enero de 1988 (RJ 1988\372), 18 de octubre de 1989 (RJ 1989\6873), 21 de mayo, 19 de junio y 29 de noviembre de 1990 (RJ 1990\3757, RJ 1990\4679 y RJ 1990\8500) y 1 de diciembre de 1993 (RJ 1993\9520).

(36) SSTSJ, Cont.-Adm., Aragón 13 de marzo de 2001 (JUR 2001\284167), Aragón 5 de abril de 2001 (JUR 2001\284376) y Aragón 27 de mayo de 2002 (JUR 2002\208829).

nar»<sup>(37)</sup>, pues al tratarse de una ayuda «destinada a fomentar una actividad de utilidad pública o interés social»<sup>(38)</sup>, los discapacitados deben demandarse de la oficina de empleo correspondiente, pues «de lo contrario carecería de sentido la expresión “solicitar” que aparece en el citado texto legal y hubiera bastado utilizar la expresión de “comunicar” u otra similar que no indicara intervención activa alguna de la Administración»<sup>(39)</sup> y quedaría frustrado el propósito legislativo de que «sea el [servicio público de empleo] quien controle y supervise la contratación de las personas inscritas en el registro de minusválidos demandantes de empleo»<sup>(40)</sup>.

La primera de las interpretaciones parece la más ajustada a la finalidad buscada por la norma, nacida en el contexto de fomentar el empleo y facilitar el acceso al mercado ordinario de trabajo de aquellas personas que, por presentar discapacidades físicas o psíquicas, encuentran serias dificultades para poder desempeñar una profesión. No cabe, por tanto, utilizar un criterio hermenéutico restrictivo, en tanto la función fiscalizadora de la Administración queda plenamente satisfecha con la comunicación de la contratación, pudiendo ésta comprobar durante el plazo de un mes la concurrencia de los requisitos necesarios para otorgar la subvención, sin necesidad de intervenir necesariamente con carácter previo a la contratación.

De acudir a los servicios ofrecidos por la Administración, nada dice la norma sobre la modalidad a utilizar, únicamente establece su contenido mínimo, a saber: descripción detallada de los puestos a cubrir, sus características técnicas y capacidad del trabajador para desempeñar la vacante. Así, el empleador tiene a su alcance una doble posibilidad<sup>(41)</sup>: de un lado, solicitar el trabajador mediante una oferta genérica, sin designación expresa de persona, interviniendo de forma activa la oficina de empleo al tener que elegir los empleados solicitados y remitirlos a la unidad productiva para su selección; de otro, demandar la contratación de forma nominativa, expresando el nombre del discapacitado a quien se quiere contratar, limitándose el papel del órgano administrativo a supervisar el cumplimiento de los requisitos necesarios para conceder las ayudas y registrar el contrato.

4.º Claramente vinculado con el requisito anterior, es delimitar si el trabajador debe tener la condición legal de desempleado, es decir, ha de estar inscrito forzosa-mente como demandante de empleo y en el registro sobre minusválidos existentes en

---

(37) SSTSJ, Cont.-Adm., Aragón 14 y 28 de febrero o 5 de abril de 2001 (JUR 2001\283974, JUR 2001\284058 y 2001\283389).

(38) STSJ, Cont.-Adm., Madrid 5 de abril de 2001 (JUR 2001\222599).

(39) SSTSJ, Cont.-Adm., Aragón 14 y 28 de febrero de 2001 (JUR 2001\283974 y JUR 2001\284058), 13 de marzo de 2001 (JUR 2001\284167) y 5 de abril (dos) de 2001 (JUR 2001\283389 y JUR 2001\284376) o Asturias 4 de diciembre de 2002 (JUR 2003\64273).

(40) STSJ, Cont.-Adm., Andalucía/Granada 14 de noviembre de 1994 (RJCA 1994\544).

(41) Siguiendo en la exposición lo señalado en numerosos pronunciamientos judiciales, entre muchos, STS, Cont.-Adm., 3 de marzo de 1998 (RJ 1998\2308) y SSTSJ, Cont.-Adm., Madrid 17 de enero de 2001 (JUR 2001\219311), Aragón 14 y 28 de febrero 2001 (JUR 2001\283974 y JUR 2001\284058), 13 de marzo de 2001 (JUR 2001\284167) y 5 de abril (dos) de 2001 (JUR 2001\283389 y JUR 2001\284376) o Asturias 4 de diciembre de 2002 (JUR 2003\64273).

la correspondiente oficina para poder ser contratado y acceder a los beneficios establecidos por el ordenamiento (artículo 39 de la Ley 13/1982). De nuevo, dos son las posiciones jurisprudenciales al respecto: para una primera, siguiendo la línea conforme a la cual defienden la necesidad de acudir siempre a la oficina de empleo para seleccionar al discapacitado, será necesario estar inscrito como tal en los servicios competentes, impidiendo la contratación directa <sup>(42)</sup>; para otra, en cambio y a la que el presente trabajo se adhiere, bastará con que el discapacitado se encuentre parado y acredite su voluntad de buscar trabajo, sin necesidad de estar necesariamente inscrito en el servicio público de empleo <sup>(43)</sup>, habida cuenta dicho organismo puede controlar el resto de requisitos *a posteriori* y, además, existen ciertos límites, conforme se verá, destinados específicamente a luchar contra el fraude de ley, e impedir la existencia de una extinción contractual previa con la única finalidad de alcanzar las ayudas previstas en la norma.

5.º El trabajador ha de estar en posesión del correspondiente certificado de minusvalía en el momento de la presentación de la solicitud (artículo 8 del Real Decreto 1451/1983) <sup>(44)</sup>, sin que la realidad de los hechos sirva como justificación de

---

(42) SSTSJ, Cont.-Adm., Andalucía/Granada 14 de noviembre de 1994 (RJCA 1994\544), Asturias 10 de enero de 1998 (RJCA 1998\171) o Cataluña 13 de julio de 2001 (JUR 2001\321590).

(43) «Si bien es cierto que (...) la trabajadora (...) no figura inscrita en dicha oficina como desempleada, ello no puede por sí sólo excluir de los beneficios previstos en el Real Decreto 1451/1983 a la empresa que la contrató por tiempo indefinido y a jornada completa. Entender lo contrario (...) equivaldría a olvidar lo que constituye la teleología de la norma de rango superior, la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, que marca como finalidad primordial de la política de empleo de tales trabajadores “su integración en el sistema ordinario de trabajo” (artículo 37 de la Ley). Sin que, de otra parte, el citado Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, que, en desarrollo de la ley, regula el empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo de trabajadores minusválidos, dictado en desarrollo de aquella Ley, si bien exige la condición de desempleado del trabajador contratado a su amparo, no fija ni articula que el mismo haya de permanecer un período de tiempo en tal situación, ni menos aún viene a exigir su inscripción en las oficinas del INEM», STSJ, Cont.-Adm., Cataluña 18 de mayo de 2002 (JUR 2002\250690). Realizando también una interpretación flexible del requisito, STSJ, Cont.-Adm., Cataluña 17 de enero de 2001 (JUR 2001\145217) y País Vasco 7 de mayo de 2001 (JUR 2001\302384).

En otras palabras, «la exigencia de la inscripción puede vincularse a la propia condición de desempleo del trabajador, ya que normalmente en el ordenamiento social no es desempleado cualquier persona inactiva, sino sólo aquel inactivo que tiene voluntad de trabajo o busca empleo, lo que se acredita formalmente con la inscripción como demandante de empleo en la oficina correspondiente. De esta forma, al establecer que el trabajador contratado debe estar inscrito en la oficina de empleo, la norma está exigiendo que se acredite su condición de desempleado, es decir, se trata de un requisito adicional de control y no de un requisito autónomo (...) Por ello, el criterio material debe prevalecer sobre el formal, porque con independencia de los efectos de la exigencia de inscripción pueda tener en otros supuestos, ésta no debe aplicarse con rigor formalista en casos (...), en los que no es cuestionable la persistencia de la voluntad de trabajo», STS 1 de febrero de 1996 (RJ 1996\836).

(44) «Conforme exigen tales normas la calificación de minusvalía del trabajador ha de ser coetánea al otorgamiento del contrato de trabajo (...) efectivamente en el momento de la contratación es en el que debe concurrir la condición de minusválido y, además, aquél en el que se puede demandar la subvención», STSJ, Cont.-Adm., Madrid 23 de octubre de 2001 (JUR 2002\92440). En el mismo sentido, SSTSJ, Cont.-Adm., Castilla y León/Valladolid 6 de octubre de 2000 (JUR 2001\8320) y Madrid 26 de junio de 2002 (AS 2002\2523).

dicha condición. Ahora bien, los Tribunales realizan una interpretación flexible del requisito estudiado, concediendo el derecho en aquellos supuestos en los cuales el trabajador tenía pedido formalmente el reconocimiento de su cualidad de discapacitado con anterioridad a la contratación, aun cuando la certificación fuera expedida con posterioridad, en tanto la falta de presentación del documento probatorio no deriva de un quehacer negligente del empleado, sino de la falta de resolución por parte de la Administración, evitando así que recaigan sobre el administrado las consecuencias de la inactividad de aquélla <sup>(45)</sup>.

Conforme consta, es el IMSERSO —o el órgano regional equivalente en aquellas Comunidades Autónomas con las competencias transferidas al respecto— el organismo encargado de expedir la oportuna certificación, sin que surta ningún efecto acreditativo aportar la declaración de incapacidad remitida por el INSS <sup>(46)</sup>.

6.º El interesado en obtener los beneficios recogidos en la norma debe probar, con anterioridad a su cobro, estar al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social <sup>(47)</sup>, además las empresas han de estar dadas de alta en el Impuesto de Actividades Económicas y tener asignado un Código Cuenta Cotización (artículo 2 de la Orden de 13 de abril de 1994). La no presentación *ab origine* de los documentos oportunos implicará la denegación de la petición <sup>(48)</sup>; en cambio, la falta de ingreso de las obligaciones tributarias y cuotas sociales devengadas con posterioridad al acceso a las ayudas «dará lugar únicamente a su pérdida automática respecto de las cuotas correspondientes a períodos no ingresados en dicho plazo», pero nunca a la devolución íntegra de lo ya disfrutado <sup>(49)</sup>.

### 3. LÍMITES A LA CONTRATACIÓN

La disposición adicional quinta, apartado 4 de la Ley 45/2002 establece tres supuestos de contrataciones en los cuales, aun cuando se cumplan todos los requisitos, no son de aplicación las bonificaciones y subvenciones reguladas en el Real Decreto 1451/1983:

- 1.º Cuando los trabajadores hubieran estado vinculados a la empresa o grupo de empresas mediante un contrato por tiempo indefinido en los veinticuatro meses anteriores a la fecha de la contratación.

(45) SSTSJ, Cont.-Adm., Madrid 26 de enero de 2000 (RJCA 2000\1264), 21 de octubre de 2000 (JUR 2001\159746) y 5 de septiembre de 2001 (JUR 2002\30063), Cataluña 4 de febrero de 2000 (JUR 2000\159995) o Comunidad Valenciana 16 de diciembre de 2000 (JUR 2001\159995).

(46) SSTSJ, Cont.-Adm., Asturias 10 de enero de 1998 (RJCA 1998\171), Galicia 8 de mayo de 1998 (RJCA 1998\1922) o Castilla y León/Valladolid 31 de marzo de 2000 (JUR 2000\189848).

(47) «La dicción hallarse al corriente frente a la Seguridad Social (...) se refiere a los importes de cotización en los diversos regímenes del sistema y no a las sanciones laborales», STSJ, Cont.-Adm., Cataluña 29 de octubre de 2001 (JUR 2002\52108).

(48) SSTSJ, Cont.-Adm., Comunidad Valenciana 14 de diciembre de 2000 (JUR 2001\159978), Asturias 17 de diciembre de 2001 (JUR 2002\46065) y Murcia 5 de julio de 2002 (JUR 2002\227245).

(49) STSJ, Cont.-Adm., Murcia 1 de diciembre de 2000 (JUR 2001\64094).

- 2.º En caso de haber tenido lugar una sucesión de empresas en virtud de lo establecido en el artículo 44 del ET y el trabajador por el cual se solicitan las ayudas haya estado prestando servicios durante los veinticuatro meses anteriores en la empresa cedente, la cesionaria tampoco tendrá derecho a acceder a los beneficios.
- 3.º Aquellos supuestos en los cuales los empleados hayan finalizado una relación laboral de naturaleza indefinida en el plazo de los tres meses previos a la formalización del contrato.

La finalidad de las anteriores previsiones radica, sin duda, en luchar contra posibles situaciones simuladas, al amparo de las cuales se extinga un contrato indefinido y, acto seguido y sin solución de continuidad, se concierte otro de la misma naturaleza con la clara finalidad de acceder a las ayudas arbitradas por el empleo de minusválidos; una situación como la descrita constituiría un claro fraude de ley «por tratarse de ejercitar acciones al amparo de una norma legal para obtener de mala fe los resultados previstos en la norma»<sup>(50)</sup>.

En consecuencia, habrán de ser reputadas como ilícitas aquellas situaciones en las cuales el trabajador ya se encontraba integrado en el sistema ordinario de trabajo por mantener un vínculo previo de carácter indefinido con la empresa que pretende obtener las ayudas públicas y se produce un cese voluntario en la prestación de servicios<sup>(51)</sup>. En cambio, estarán perfectamente acomodadas a la norma, no siendo posible, por tanto, denegar las ayudas, aquellas situaciones en las cuales una vez expirado un contrato de duración determinada, la empresa procede a contratar al trabajador por tiempo indefinido<sup>(52)</sup>, en tanto ya no puede hablarse en puridad que el

---

(50) STSJ, Cont.-Adm., País Vasco 6 de julio de 2000 (JUR 2001\38635).

(51) «La contratación celebrada entre empresa y trabajador, acogándose al Real Decreto 1451/1983, no cumplía con la finalidad legalmente establecida de integrar al trabajador minusválido en el sistema ordinario de trabajo, dado que ha de concluirse que dicho trabajador ya se encontraba integrado en el sistema ordinario de trabajo, era trabajador con contrato indefinido con carácter previo a suscribirse el contrato especial, teniendo que concluirse que el cese voluntario y baja, seguido de la inmediata contratación indefinida al amparo del Real Decreto 1451/1983, lo fue con la única finalidad de que la contratación generara a favor de la empresa la subvención (...) y la cotización bonificada (...) Por todo ello, ha de considerarse que la resolución recurrida acertó en cuanto hizo aplicación del artículo 6.4 CC [considerando la conducta como] fraude de ley», STSJ, Cont.-Adm., País Vasco 3 de noviembre de 1999 (RJCA 1999\4603).

(52) «El Real Decreto 1451/1983 subvenciona contrataciones de minusválidos de carácter indefinido, no exigiendo específicamente el requisito del carácter novedoso de la contratación, y en ese sentido nada impide que el trabajador estuviere ya ligado a la empresa por un contrato anterior de carácter temporal», STSJ, Cont.-Adm., Galicia 20 de septiembre de 1996 (RJCA 1996\2232); en términos similares, STSJ, Cont.-Adm., Cataluña 7 de marzo de 2000 (JUR 2000\197894).

«No debe olvidarse que esta modalidad contractual responde a la política de fomento del empleo entre grupos específicos de trabajadores que, como el de los minusválidos, padecen las graves consecuencias de su dificultad en el acceso al mercado laboral, por lo que flaco servicio se les daría incurriendo en un rigor formalista que abortara la voluntad del empresario de transformar el contrato inicialmente temporal en otro indefinido, contribuyendo así a la estabilidad en el empleo», TUSET DEL PINO, P. (2000): *La contratación de trabajadores minusválidos*, Aranzadi, Pamplona p. 131.

empleado «estuviera integrado en la empresa, sino que estuvo integrado, que es distinto»<sup>(53)</sup>; tampoco merecerán reproche alguno los supuestos en los cuales los padecimientos del trabajador provocan su cese en la unidad productiva extinguiéndose el contrato por causa legalmente prevista como consecuencia de una situación de incapacidad permanente total y, al albur de esas disfunciones físicas o psíquicas, se luca el derecho a una contratación privilegiada como la analizada, habida cuenta se trataría de un nuevo vínculo laboral<sup>(54)</sup>.

#### 4. TRAMITACIÓN Y CONCESIÓN DE LA SUBVENCIÓN

El cumplimiento de los requisitos anteriormente descritos no significa el derecho automático a obtener las ayudas previstas, en tanto éstas no son de libre disposición, sino que deben presentarse en el tiempo y la forma legalmente establecidas. De esta manera, el interesado habrá de presentar en la oficina de empleo —pudiendo hacerlo coetáneamente con la oferta de colocación<sup>(55)</sup>— el contrato en modelo oficial y por cuadruplicado, acompañando la solicitud de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social y el ya analizado certificado de minusvalía (artículo 8 del Real Decreto 1451/1983).

El artículo único.dos del Real Decreto 170/2004, de 30 de enero, establece una nueva redacción del artículo 8 del Real Decreto 1451/1983, eliminando cualquier referencia a las empresas consideradas como de nueva creación<sup>(56)</sup>, debiendo considerar que ha sido derogada la necesidad exigida anteriormente de presentar un proyecto y memoria de la empresa a fundar.

De no ser aportado alguno de los documentos anteriores, el servicio público de empleo habrá de requerir al solicitante su presentación en el plazo de diez días, advirtiéndole cómo la falta de subsanación de la omisión cometida conllevará el cierre del expediente y se le dará por desistido en su petición (artículo 71 de la Ley 30/1992).

Recibida la anterior documentación, que hace las veces de solicitud, el servicio público de empleo deberá recabar un informe de los equipos multiprofesionales sobre la adecuación del puesto de trabajo a la minusvalía de los empleados. Tal

---

(53) STSJ, Cont.-Adm., Castilla-La Mancha 13 de abril de 1998 (RJCA 1998\1459).

(54) STS, Cont.-Adm., 25 de abril de 1989 (RJ 1989\2884) y STSJ, Cont.-Adm., País Vasco 3 de noviembre de 1999 (RJCA 1999\4603).

(55) STSJ, Cont.-Adm., Castilla-La Mancha 25 de octubre de 2001 (JUR 2002\17585).

(56) «Una primera aproximación a la cualidad de “empresa de nueva creación” nos lleva a reconocer este carácter a empresas que empiezan su actividad después de la entrada en vigor del Real Decreto 1451/1983 y por el contrario se excluirían de este grupo a aquellas empresas que venían contratando a minusválidos antes de la vigencia de dicho Real Decreto. En cualquier caso aunque esta interpretación pueda admitir modificaciones flexibles cuando la actividad empresarial haya empezado con trabajadores no minusválidos y después contrate a quienes lo sean (...), no cabe duda que una empresa que pretende iniciar su actividad únicamente con trabajadores minusválidos ha de considerarse de nueva creación a los efectos del artículo 8 del Real Decreto tantas veces citado», STS, Cont.-Adm., 11 de noviembre de 1992 (RJ 1992\9117).

informe gozará de presunción de veracidad, pero ésta presentará naturaleza *iuris tantum*, siendo posible prueba en contrario mediante la cual el interesado aporte otros elementos capaces de desmontar la valoración de las circunstancias fácticas realizada por los órganos administrativos <sup>(57)</sup>.

Una vez completado el expediente, el servicio público de empleo competente resolverá y notificará a la empresa la concesión o no de las ayudas en el plazo de un mes a partir de la fecha en la cual obró en su poder toda la documentación, entendiéndose denegadas aquellas peticiones sobre las cuales no exista resolución expresa (artículo 8 *in fine* del Real Decreto 1451/1983 —en la redacción dada por el artículo único.dos del Real Decreto 170/2004—).

## 5. CONTENIDO DE LAS AYUDAS

Recibido el oportuno *placet* administrativo, la empresa beneficiaria tiene derecho por cada contrato concertado a un doble incentivo: una subvención de 3.907 euros —reduciéndose proporcionalmente dicha cantidad en caso de contratos a tiempo parcial— y aplicar durante todo el tiempo de vigencia del vínculo unas bonificaciones en las cuotas empresariales de la Seguridad Social <sup>(58)</sup>, incluidas las de accidente de trabajo y enfermedad profesional y las de recaudación conjunta, en los siguientes parámetros: del 70% por cada trabajador minusválido contratado menor de cuarenta y cinco años, salvo si se trata de una mujer, en cuyo caso, el porcentaje aumentará hasta el 90%; y del 90% si la edad del discapacitado es mayor, excepto, de nuevo, si es una mujer supuesto en el que la minoración se cifra en el 100% (artículo 7.1 del Real Decreto 1451/1983 —en la redacción dada por el artículo único.uno del Real Decreto 170/2004, de 30 de enero—) <sup>(59)</sup>. En cualquier caso, los beneficios señalados en concurrencia con otras ayudas públicas destinadas a atender

---

(57) Al respecto pueden consultarse los siguientes pronunciamientos: STS, Cont.-Adm., 30 de abril de 1991 (RJ 1991\3361) y SSTSJ, Cont.-Adm., Comunidad Valenciana 21 de enero de 1998 (RJCA 1998\166), Murcia 2 de noviembre de 1998 (RJCA 1998\4090) o Cataluña 8 de enero de 2003 (RJCA 2003\259).

(58) «Se trata, en suma, de bonificaciones de cuotas empresariales y, entre ellas, no puede admitirse que se incluyan cotizaciones de trabajadores al régimen de autónomos puesto que, propiamente, no se trata de cuotas empresariales (...) De esta forma, ha de afirmarse, en definitiva, que las cuotas no son empresariales en este caso y no entran en el ámbito de bonificaciones previsto en el artículo 7 del Real Decreto 1451/1983», STSJ, Cont.-Adm., País Vasco 9 de mayo de 2000 (JUR 2001\35656).

(59) El Real Decreto 170/2004 no viene sino a traducir legislativamente lo pactado en el Acuerdo celebrado el 3 de diciembre de 2002 entre el MTAS y el CERMI sobre medidas para mejorar las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad, en el cual el primero se comprometía a elevar la cuantía de las bonificaciones hasta el 100% para mayores de 45 años y hasta el 90% para menores de esa edad cuando la contratación afectara a mujeres con discapacidad, en tanto «se encuentran afectadas por una discriminación doble en la vida social y en el mercado de trabajo: el hecho de ser mujeres las discrimina con carácter general como a cualquier mujer en relación a los hombres con o sin discapacidad. Pero, al tiempo, el hecho de la discapacidad se suele convertir en un factor negativo desde el punto de vista de la aceptación social, que interpone otra barrera en el acceso al mundo del trabajo», pp. 9 y 10.

idéntica finalidad nunca podrán superar el 60% del coste salarial anual correspondiente a la relación que da derecho a los mismos (artículo 7.3 del Real Decreto 1451/1983).

Las previsiones anteriores rompen con algunas pautas comunes en el fomento del empleo de otros colectivos: de un lado, mantienen la subvención económica cuando la pauta general es su desaparición en las medidas de fomento de empleo de la contratación indefinida; de otro, no limitan la existencia de las bonificaciones a un determinado plazo temporal, sino que la extienden durante toda la vida del vínculo contractual; en fin, lo habitual para los demás grupos desfavorecidos consiste en establecer reducciones para las cotizaciones a las contingencias comunes, en cambio para los minusválidos, las deducciones también afectan a los riesgos profesionales y aportaciones por desempleo, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, siendo mayores los beneficios obtenidos por el empleador.

### III. CONTRATOS FORMATIVOS Y DE INTERINIDAD

El Estatuto de los Trabajadores establece una serie de peculiaridades en la contratación de aquellos trabajadores afectados por una minusvalía igual o superior al 33% (disposición adicional sexta de la Ley 24/2001) en cuanto hace a los contratos formativos y, además, establece ciertas bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social.

Respecto al contrato en prácticas, la única particularidad radica en el aumento de cuatro a seis años del intervalo temporal que puede existir entre la terminación de los correspondientes estudios y la celebración de la relación laboral (artículo 11.1 del ET). Concertado el vínculo a tiempo completo, el empleador tiene derecho a una reducción del 50% de la cuota empresarial correspondiente a las contingencias comunes, aplicable durante toda la duración del contrato (disposición adicional segunda.1 del ET).

En cuanto hace al contrato para la formación, existe alguna especialidad más <sup>(60)</sup>, en tanto no existe límite de edad [artículo 11.2.a) del ET], su duración máxima puede quedar fijada en convenio colectivo sectorial estatal o, en su defecto, de ámbito inferior, en cuatro años —la regla general son dos— tomando en consideración el tipo o grado de minusvalía y las características del proceso formativo a realizar [artículo 11.2.c) del ET], de tratarse de un discapacitado psíquico, la formación teórica puede ser sustituida, total o parcialmente, previo informe de los equipos multiprofesionales de valoración correspondientes, por la realización de procedimientos de rehabilitación o de ajuste personal y social en un centro psicosocial o de rehabilitación sociolaboral [artículo 11.2.e) *in fine* del ET, en la redacción dada por

---

(60) Para algunos autores, dichas peculiaridades no son suficientes y abogan por una mayor adaptación al respecto, estableciendo un régimen jurídico diferenciado al general mediante el desarrollo del contrato especial de formación previsto en el artículo 34 de la Ley 13/1982, GARRIDO PÉREZ, E. (1999): *El trabajo de los minusválidos en centros especiales de empleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 87 o ESTEBAN LEGARRETA, R. (2001): «La reforma de la regulación del empleo de las personas con discapacidad (1997-2000)», cit., pp. 220 y 221.

la disposición adicional décima de la Ley 45/2002] <sup>(61)</sup>, en fin, los trabajadores con este tipo de vínculo no computarán para determinar el número máximo de estos contratos que las empresas pueden realizar en su plantilla (disposición adicional segunda.2 del ET). Concertado el contrato para la formación, el empresario tiene derecho a una disminución del 50% en la cuota empresarial fija mensual prevista para esta modalidad por la Orden de Cotización que cada año desarrolla la Ley de Presupuestos Generales del Estado (disposición adicional segunda.3 del ET, en relación con el artículo 37 de la Orden TAS/368/2004, de 12 de febrero).

Una tercera modalidad contractual en la cual el legislador ha considerado necesario establecer una medida de fomento del empleo es el contrato de interinidad por sustitución durante una situación de incapacidad temporal <sup>(62)</sup>, otorgando el derecho a una bonificación del 100% en las cuotas a pagar por el empleador derivadas del vínculo del sustituto <sup>(63)</sup>, incluidas las de accidente de trabajo y enfermedades profesionales y conceptos de recaudación conjunta, durante el tiempo de prolongación de la baja por enfermedad cuando se cumplan los siguientes requisitos (disposición adicional novena de la Ley 45/2002):

- 1.º El trabajador sustituido ha de ser discapacitado <sup>(64)</sup> y tener suspendido su contrato de trabajo —con independencia de su naturaleza común o especial, indefinida o temporal o a jornada completa o parcial— por incapa-

---

(61) «La formulación del precepto tal como está concebido va a exigir un desarrollo reglamentario mediante la oportuna introducción de elementos que clarifiquen algunas cuestiones y que hagan operativas las finalidades de la norma», BLASCO PELLICER, A. (2003): *La reforma del sistema de protección por desempleo y de los salarios de tramitación*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 94.

(62) «La norma posee una finalidad múltiple, aunque desde todos los puntos de vista engarzada con la contratación laboral de las personas pertenecientes a este colectivo: a) Fomentar la contratación inicial de estas personas, puesto que en caso de IT su baja podrá suplirse en condiciones ventajosas. b) Estimular la contratación, bien temporal, de las personas que sean contratadas para sustituir a quienes tengan su contrato de trabajo suspendido. c) Incentivar a las empresas para que realicen contratos de trabajo con trabajadores minusválidos. d) Aliviar económicamente los costes que la sustitución de empleados minusválidos comporta para las empresas», BARRIOS BAUDOR, G.L. y SÁNCHEZ TRIGUEROS, C. (2003b): «Notas sobre el fomento estatal del empleo en 2003», cit., p. 104.

(63) El legislador podría haber sido más valiente y haber avanzado «desde el coste cero hacia el coste promocionado, de manera que se obviara no ya la cotización del sustituto sino también la del sustituido», BARRIOS BAUDOR, G.L. y SÁNCHEZ TRIGUEROS, C. (2003a): «Otras medidas de fomento del empleo», en AA.VV. (Sempere Navarro, A.V., coord.): *Empleo, despido y desempleo tras las reformas de 2002. Análisis de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre*, Aranzadi Thompson, Cizur Menor, p. 341.

(64) Semejante exigencia permite calificar como tímida la previsión, habida cuenta «mucho más favorecedora del acceso al empleo de los minusválidos hubiera sido no limitar el tipo de trabajador sustituido a los minusválidos, de forma que la medida fuera posible para todos los contratos de interinidad que pudieran celebrarse con trabajadores minusválidos para cubrir las suspensiones de contrato derivadas de incapacidad temporal de cualquier trabajador, lo que, sin duda, parece haberse dejado para mejor ocasión», BLASCO PELLICER, A. (2003): *La reforma del sistema de protección por desempleo y de los salarios de tramitación*, cit., pp. 97 y 98.

cidad temporal, es decir, por alguna de las causas enumeradas en el artículo 128 de la LGSS <sup>(65)</sup>.

- 2.º El sustituto ha de tener la condición de desempleado minusválido y celebrar un contrato de interinidad para reemplazar a otro empleado con derecho a reserva de puesto de trabajo, pues la concertación de cualquier otra modalidad contractual no permitiría acceder a estos beneficios.

#### IV. UN SUPUESTO RESIDUAL EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL: EL FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN TEMPORAL

En el momento presente, la contratación temporal únicamente recibe beneficios en forma de fomento del empleo cuando afecta a trabajadores discapacitados; así lo confirma la disposición adicional 4.ª.ª.ª de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, que parece regular la situación de manera definitiva poniendo fin a la práctica de prórroga año a año en esta materia <sup>(66)</sup>, cuando prevé cómo «a partir de 1 de enero de 2002 será de aplicación la disposición adicional sexta de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en relación con el artículo 44 de la Ley 44/1992, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en lo relativo al fomento del empleo temporal de los trabajadores minusválidos».

El régimen jurídico del vínculo celebrado para poder acceder a las bonificaciones es el siguiente:

- 1.º Al igual que en los dos epígrafes precedentes, el grado mínimo de minusvalía reconocido ha de ser igual o superior al 33%, con una disminución de su

(65) «El carácter restringido con que aparece definido el supuesto de hecho de la norma, que sólo será de aplicación cuando se trate de bajas provocadas por incapacidad temporal que puedan afectar a personas pertenecientes a este colectivo, parece responder a una concepción que nos parece criticable por peligrosa, y es el hecho de que puede estar dando por válida la creencia de que una persona por el simple hecho de sufrir algún tipo de discapacidad, puede verse afectada por situaciones de baja temporal con mayor frecuencia que otra que no presente este cuadro, con lo cual, lejos de conseguir aquel fin loable que estamos seguros que se propone el legislador, puede suponer el reconocimiento legal de este tipo de prejuicios que precisamente son los que impiden a este colectivo gozar de mayores oportunidades en el acceso al empleo. Para evitarlo debería a nuestro juicio, haberse formulado la norma con un carácter mucho más general, abriendo la posibilidad de que la baja temporal de cualquier sujeto, discapacitado o no, pudiera dar lugar a contrataciones de interinidad bonificadas a favor de discapacitados», MOLINA NAVARRETE, C.; CUEVAS GALLEGOS, J.; DE LA CASA QUESADA, S. y MOLINA HERMOSILLA, O. (2003): «La “contrarreforma” del sistema de protección por desempleo: continuidades y discontinuidades tras la Ley 45/2002, de 12 de diciembre», *RTSS (CEF)*, núm. 238, p. 113.

(66) El precepto «pone fin a la vigencia anual de dicha habilitación para dotarla de una estabilidad normativa que no va condicionada a la expresa prórroga para cada concreto año. Con todo, la propia seguridad jurídica exige que, alguna vez, se redacte tal regla de un modo mucho más claro y menos elíptico, dado del sorprendente galimatías normativo constituido por el juego cruzado de remisiones», ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. y MORÓN PRIETO, R. (2002): «Bonificaciones sociales y contrato de fomento de la contratación indefinida en el marco de la política de empleo: las reformas de 2001 (Leyes 12 y 24/2001 y RDL 16/2001)», *RL*, núms. 11-12, p. 151.

capacidad de trabajo al menos igual o superior a dicho porcentaje (disposición adicional sexta de la Ley 24/2001), sin necesidad de que el discapacitado haya de ser beneficiario de las prestaciones por desempleo, ni haya de estar inscrito como demandante de ocupación durante un tiempo determinado <sup>(67)</sup>.

2.º La contratación ha de realizarse a través de la oficina de empleo, formalizándose por escrito y en modelo oficial y celebrarse a jornada completa (artículo 44.uno.1 de la Ley 42/1994), mereciendo la calificación de relación laboral común ordinaria y nunca especial <sup>(68)</sup>. La empresa no habrá de acreditar la existencia de una necesidad de empleo coyuntural para celebrar el contrato <sup>(69)</sup>, en tanto la norma no concede mayor importancia a la naturaleza —temporal o indefinida— de la actividad a desempeñar; ahora bien, y a pesar de no estar prohibida explícitamente, cabe entender que en ningún caso aquélla podrá utilizar esta modalidad contractual para cubrir de manera permanente un puesto de trabajo, concatenando contrataciones sucesivas y sin solución de continuidad con el mismo o distintos trabajadores, pues semejante práctica vulneraría el espíritu del ordenamiento <sup>(70)</sup>.

Su duración no puede ser inferior a doce meses ni superior a tres años, si bien de no agotarse el plazo máximo, será posible pactar prórrogas antes de su terminación por periodos no inferiores a doce meses (artículo 44.uno.2 de la Ley 42/1994). Finalizado el contrato, y sus posibles prórrogas, el empleado tendrá derecho a percibir una compensación económica equivalente a doce días de salario por año de servicio (artículo 44.uno.3 de la Ley 42/1994), pero siempre y cuando no consiga un puesto de trabajo estable, en cuyo caso no tendrá derecho a tal prerrogativa, en tanto «el acceso final a un empleo indefinido —laboral o funcional— determina que la indemnización no cubra su finalidad de paliar la pérdida del trabajo o la precariedad del nuevo empleo» <sup>(71)</sup>.

3.º Beneficiario puede serlo cualquier persona física o jurídica, pública o privada <sup>(72)</sup> —con exclusión de los Centros Especiales de Empleo <sup>(73)</sup>—, si bien no podrán acceder a los beneficios, cuantas unidades productivas hayan extinguido

---

(67) TUSET DEL PINO, P. (2000): *La contratación de trabajadores minusválidos*, cit., p. 136.

(68) STSJ Galicia 25 de septiembre de 2002 (JUR 2002\230153).

(69) Semejante previsión aumenta la capacidad de elección empresarial, constituyendo una de las pocas vías vigentes en la actualidad «para contratar temporalmente sin causa, con lo cual, se incentiva y se incentiva la inserción del colectivo», ESTEBAN LEGARRETA, R. (1999): *Contrato de trabajo y discapacidad*, cit., p. 179.

(70) STS 18 de junio de 1998 (RJ 1998\5410).

(71) SSTS 22 de abril y 17 de diciembre de 1997 (RJ 1997\2320 y RJ 1997\9480).

(72) «La normativa que regula, promocionándola, la contratación de trabajadores minusválidos, a los efectos de incentivar su integración laboral, permite la contratación temporal acogida a tales planes de fomento de este tipo de contratación para toda clase de empleadoras, públicas incluidas», STSJ Castilla-La Mancha 23 de octubre de 2002 (AS 2003\1328).

(73) El Real Decreto 1368/1985 «solamente permite la celebración de contratos temporales causales o estructurales, es decir, de obra o servicio determinado, eventuales y de interinidad, que son los únicos regulados en el citado artículo 15 ET. El tenor literal del precepto es claro y no admite

puestos de trabajo por despido declarado improcedente, expedientes de regulación de empleo o amortización de plazas por necesidades objetivas, con posterioridad a 1 de enero de 2002 <sup>(74)</sup> (artículo 44.uno.4 de la Ley 42/1994). Asimismo, de tener lugar alguna de las situaciones anteriores una vez hayan sido reconocidas las bonificaciones, perderá automáticamente el derecho a realizarlas por dichas contrataciones, debiendo ingresar las cuotas empresariales por contingencias comunes a partir del momento en el cual tuvo lugar la amortización (artículo 44.dos.3 de la Ley 42/1994).

Se trata de un requisito calificable como muy riguroso y que obliga a las empresas a tener sumo cuidado en la utilización de las causas de extinción de querer acceder a las ayudas previstas en la norma. Una redacción tan estricta encuentra justificación última en luchar contra el fraude de ley y evitar que un contrato fijo sea sustituido por un empleo temporal bonificado, salvaguardando la estabilidad y prohibiendo el cambio de trabajadores con relación indefinida por otros con vínculos de duración determinada <sup>(75)</sup>.

4.º Las ayudas no son aplicables a las contrataciones realizadas con trabajadores que hayan estado contratados en la misma empresa con posterioridad al 1 de enero de 2002, ni cuantas afecten al cónyuge, ascendientes, descendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive del empresario o de quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de órganos de administración (artículo 44.dos.2 de la Ley 42/1994).

5.º Los beneficios consisten en una reducción del 75% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes para aquellas empresas con cualquier número de trabajadores en su plantilla. La signada disminución se eleva al 100% para el primer discapacitado contratado por una empresa, con independencia de su forma jurídica, sin empleados a su servicio desde el 1 de enero de 2002 [artículo 44.dos.1.a) y c) de la Ley 42/1994].

6.º La transformación de estos contratos de duración determinada en indefinidos, ya sea antes del vencimiento de su duración inicial, de las prórrogas o incluso a su término <sup>(76)</sup>, permitirá acceder a los beneficios ya analizados regulados en el Real

---

interpretaciones extensivas como la que propone el recurso, al pretender que también quede comprendida la posibilidad de celebrar, dentro de esta relación laboral especial, contratos de fomento de empleo, cuya base legal no es el artículo 15 sino el 17 del Estatuto de los Trabajadores. La opción del legislador, en función de las singulares características de esta relación laboral especial, ha sido la de permitir solamente los tipos de contratos temporales que expresamente menciona, sin que haya ningún motivo que autorice a suponer una omisión legal o permita una interpretación extensiva de la norma», STSJ, Cont.-Adm., Madrid 2 de febrero de 2001 (JUR 2001\134091).

(74) AA.VV. (2003): *Memento Social 2003*, Francis Lefebvre, Madrid, pp. 790 y 791.

(75) SSTSJ Canarias/Las Palmas 30 de octubre de 1998 (AS 1998\6821) y 29 de enero de 1999 (AS 1999\5007), con cita de la STS 25 de mayo de 1996 (RJ 1996\4675).

(76) «Si se extienden los incentivos a la transformación de contratos de duración determinada en contratos indefinidos es que dicha transformación puede producirse, a tal efecto, antes del término de la duración inicial de los contratos de duración determinada o de sus prórrogas, bien que el momento de aquella pueda producirse también a dicho término, tal y como expresamente permite la norma comentada, interpretada de acuerdo con los parámetros establecidos en el artículo 3.1 del Código Civil», SAN, Cont.-Adm., 6 de febrero de 2002 (JUR 2002\144068).

Decreto 1451/1983, siempre y cuando el discapacitado en el momento de la transformación continúe reuniendo los requisitos exigidos a la hora de ser contratado, excepto el relativo a la inscripción como desempleado en la oficina de empleo (artículo 44.tres de la Ley 42/1994).

La medida queda suficientemente justificada en tanto «una política realista de fomento de la contratación indefinida no puede centrarse, única y exclusivamente, en la creación de empleo de carácter neto» (77), su misión consiste también en favorecer la conversión de los vínculos de duración determinada en relaciones estables.

7.º En todos aquellos aspectos carentes de ordenación expresa en la normativa específica, serán de aplicación, siempre y cuando sean compatibles con esta modalidad contractual peculiar, las disposiciones comunes reguladas para los contratos de duración determinada en el artículo 15 del ET y en el Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, en especial en cuanto afecta a la suspensión, extinción y denuncia del contrato, presunciones y notificación a los representantes de los trabajadores.

## V. CONCLUSIONES

Es lugar común en la doctrina aseverar que el empleo juega un papel destacado en la integración social de los minusválidos, en tanto se configura como pieza clave de su independencia, proporcionándoles seguridad y aumentando su autoconfianza en su lucha diaria por hacer frente a cuantas barreras les pone la sociedad y por cambiar la valoración negativa que de ellos tiene la comunidad.

Las medidas que se han estudiado sin lugar a dudas ayudan a conseguir ese objetivo y, por tanto, merecen una calificación positiva, pero sólo de suficiente, habida cuenta aún no se ha alcanzado el grado de desarrollo necesario que permita a los minusválidos acceder en igualdad de oportunidades al mercado de trabajo. Bien es cierto que se han dado los primeros pasos, creciendo la contratación de minusválidos a un ritmo superior al de la creación de empleo de toda la población, pero todavía no se avista el final del túnel, en tanto su integración social no se ha alcanzado plenamente, sino que aún es imprescindible seguir trabajando para eliminar todas aquellas aprensiones que retraen a muchos empleadores en el momento de dar el paso y contratar a trabajadores discapacitados.

Dos son las razones que permiten hablar de un cierto fracaso de los instrumentos regulados en el ordenamiento español sobre fomento del empleo de minusválidos:

En primer lugar, la actual regulación está muy lejos de alcanzar el objetivo previsto en la Ley 13/1982 de ordenar de manera sistemática y coordinada las medidas para la integración social y laboral de los minusválidos, existiendo un número de disposiciones que lejos de ser homogéneas presentan un alto grado de heterogeneidad, debiendo rastrear, conforme consta, numerosas previsiones del ordenamiento para construir el completo régimen jurídico de estas ayudas; dispersión que lejos de disminuir se acrecienta en tanto las normas de acompañamiento a

---

(77) MARTÍNEZ GIRÓN, J. (1998): «Los jóvenes y la nueva política de fomento de su contratación indefinida», *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 4, p. 294.

los presupuestos generales del Estado para cada año suelen modificar algunos de los preceptos relativos a la política promocional del empleo de los minusválidos.

En segundo lugar, las estadísticas demuestran el bajo índice de utilización de estos contratos; por ejemplo, según la encuesta de población activa del segundo trimestre del año 2002 existían 2.400.000 personas discapacitadas en edad de trabajar, de las cuales únicamente 667.000 estaban ocupadas, esto es, un 28% del total. Asimismo, de entre todas las personas activas sólo un 12% (77.500) se beneficiaban de medidas de fomento del empleo.

Las razones para encontrar registros tan bajos son diversas: en unas ocasiones debido al desconocimiento por parte de los empresarios de estas modalidades contractuales; en otras por el grado de dificultad para conocer qué normas se encuentran vigentes en cada momento y cuáles son los requisitos a cumplir consecuencia del desorden normativo señalado; y en la mayoría de los supuestos derivados de los prejuicios existentes en la sociedad que llevan de un lado al empresario a identificar minusvalía con incapacidad para el trabajo, impresión muchas veces acrecentada por la baja cualificación profesional de una parte muy importante de discapacitados, y de otro a los minusválidos a tener un estado de ánimo pesimista aceptando la valoración negativa que de ellos realiza el mundo que les rodea.

En definitiva, el camino a recorrer todavía es muy largo como lo demuestran las bajas tasas de actividad de estos trabajadores. El legislador tiene ante sí un importante reto, en primer lugar clarificando y refundiendo en un solo texto la dispersa regulación actual, aportando seguridad jurídica a una materia que en el momento actual no la tiene; en segundo término acompañando los incentivos económicos con políticas de formación y cualificación de los discapacitados, superando aquel rol que los encasilla como personas no aptas para desempeñar una prestación de servicios óptima; en fin, realizando campañas de sensibilización e información entre los empresarios que les permita conocer las ventajas de contratar a un minusválido, pero sobre todo el importante servicio que prestan a la sociedad integrando en la vida cotidiana a estas personas.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV. (Sempere Navarro, A.V., coord.) (2003): *Empleo, despido y desempleo tras las reformas de 2002. Análisis de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre*, Aranzadi Thompson, Cizur Menor.
- (García-Perrote Escartín, J.I., coord.) (2003): *La Ley 45/2002 de reforma de la protección por desempleo (La «reforma» de la reforma del despido, de los salarios de tramitación y del desempleo)*, Lex Nova, Valladolid.
- (2003): *Memento Social 2003*, Francis Lefebvre, Madrid, pp. 790 y ss.
- ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. (1987): «La regulación especial del trabajo de los minusválidos (I)», *RL*, tomo I, pp. 218 y ss.
- BARRIOS BAUDOR, G.L. y SÁNCHEZ TRIGUEROS, C. (2003a): «Otras medidas de fomento del empleo», en AA. VV. (Sempere Navarro, A.V., coord.): *Empleo, despido y desempleo tras las reformas de 2002. Análisis de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre*, Aranzadi Thompson, Cizur Menor, pp. 293 y ss.
- (2003b): «Notas sobre el fomento estatal del empleo en 2003», *ASo*, núm. 5, pp. 49 y ss.

- BLASCO PELLICER, A. (2003): *La reforma del sistema de protección por desempleo y de los salarios de tramitación*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. y MORÓN PRIETO, R. (2002): «Bonificaciones sociales y contrato de fomento de la contratación indefinida en el marco de la política de empleo: las reformas de 2001 (Leyes 12 y 24/2001 y RDL 16/2001)», *RL*, núms. 11-12, pp. 123 y ss.
- ESTEBAN LEGARRETA, R. (1999): *Contrato de trabajo y discapacidad*, Ibídem-MTAS, Madrid, 1999.
- (2001): «La reforma de la regulación del empleo de las personas con discapacidad (1997-2000)», *RL*, tomo I, pp. 197 y ss.
- GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, J.I. y MERCADER UGUINA, J.R. (2003): «Las reformas en materia laboral de la Ley 45/2002», en AA. VV. (García-Perrote Escartín, J.I., coord.): *La Ley 45/2002 de reforma de la protección por desempleo (La «reforma» de la reforma del despido, de los salarios de tramitación y del desempleo)*, Lex Nova, Valladolid, pp. 95 y ss.
- GARRIDO PÉREZ, E. (1999): *El trabajo de los minusválidos en centros especiales de empleo*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MARTÍNEZ GIRÓN, J. (1998): «Los jóvenes y la nueva política de fomento de su contratación indefinida», *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 4, pp. 294 y ss.
- MOLINA NAVARRETE, C.; CUEVAS GALLEGOS, J.; DE LA CASA QUESADA, S. y MOLINA HERMOSILLA, O. (2003): «La “contrarreforma” del sistema de protección por desempleo: continuidades y discontinuidades tras la Ley 45/2002, de 12 de diciembre», *RTSS (CEF)*, núm. 238, pp. 53 y ss.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (2000): «Centros especiales de empleo y cuota de reserva para trabajadores con minusvalía», *RL*, núm. 5, pp. 1 y ss.
- SEMPERE NAVARRO, A.V. (1998): «El trabajo de los minusválidos: Problemas de su regulación», *TSo*, núm. 91, pp. 56 y ss.
- (1999): «El trabajo de los minusválidos tras el Real Decreto 427/1999, de 12 de marzo», *ASo*, tomo V, pp. 47 y ss.
- TUSET DEL PINO, P. (2000): *La contratación de trabajadores minusválidos*, Aranzadi, Pamplona.