

## **JORNADAS REGIONALES.**

### **LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN EN LA ECONOMÍA SOCIAL.**

**BURGOS, 14 Y 15 DE OCTUBRE DE 2004.**

### **PONENCIA: POLÍTICAS DE EMPLEO Y EMPRESAS DE INSERCIÓN. MARCO NORMATIVO Y SOCIAL.**

Eduardo Rojo Torrecilla<sup>1</sup>.

#### **I. INTRODUCCIÓN.**

1. El objeto de esta ponencia es exponer las líneas más relevantes del marco normativo y social en el que se encuentran en la actualidad las empresas de inserción (EI) que facilitan la incorporación al trabajo de colectivos especialmente desfavorecidos. Un marco normativo que existe de forma muy incompleta en el ámbito estatal a partir de la aprobación de la disposición adicional novena de la Ley 12/2001 de 9 de julio (BOE, 10) de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, y que se encuentra mucho más desarrollado en varias Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Cataluña, Canarias, Islas Baleares, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja) que ya han legislado sobre esta materia, produciéndose a mi parecer un fenómeno semejante al que se dio con ocasión del debate sobre la regulación de la renta mínima de inserción y la intervención autonómica ante el silencio del legislador estatal.

El estudio de las EI debe ir previamente acompañado de un análisis detallado de las políticas de empleo comunitarias y su relación con las políticas de inclusión social en

---

<sup>1</sup> Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Girona. Fecha de cierre del trabajo: 13 de octubre de 2004.

este ámbito geográfico, pues no puede ni debe olvidarse que buena parte de las medidas de apoyo a las EI, no sólo en España sino también en otros países europeos, guardan estrecha relación con la situación del mercado de trabajo y la concreción de cuáles son los colectivos que deben merecer especial protección, colectivos que pueden variar en razón de las circunstancias sociales y económicas de cada país y en diferentes momentos históricos. De ahí que la primera parte de la ponencia analice con rigurosidad el marco actual de la política comunitaria de empleo, ejemplificada en la Estrategia Europea para el Empleo (EEE) y en las Directrices para el Empleo.

Mi intervención desarrollará, ampliará y profundizará en ideas y tesis ya expresadas en ocasiones anteriores en otros foros en los que he intervenido y debatido sobre la regulación de las EI y el interés de éstas para posibilitar la inserción en el mercado laboral de colectivos desfavorecidos, así como también en publicaciones en las que he abordado el estudio de las EI. Me permito remitir a los lectores interesados en esta cuestión a los siguientes trabajos: “Políticas de empleo e inserción por lo económico. La regulación jurídica de las empresas de inserción” (1996); “Apuntes sobre el marco normativo de las empresas de inserción” (Documentación Social, 1999-2000); “La regulación jurídica de las empresas de inserción” (Varios autores. Aspectos jurídicos y económicos de las empresas de economía social, 2002).

Mi trabajo sólo aborda algunas parcelas de la regulación de las EI, en especial aquellas que guardan relación con las políticas de empleo y de protección social. Sería pretencioso y muy aventurado por mi parte pretender efectuar un análisis exhaustivo de todas las cuestiones de importancia que afectan a las EI, mucho más cuando en los últimos años se han publicado diversas monografías sobre las EI que abordan de forma muy amplia prácticamente todas las cuestiones que les afectan, y cuando son cada vez más numerosos los artículos públicos en las revistas impresas y en las publicaciones electrónicas sobre esta modalidad empresarial (en especial la revista Redsi). Sin vocación de exhaustividad, y con obligada petición de disculpa a los no citados, creo que puedo mencionar por su interés los siguientes estudios y trabajos: FEDEI, “Identificación y diagnóstico integral de las empresas de inserción en España” (2003); L. M<sup>a</sup> López-Aranguren, “Las empresas de inserción en España. Un marco de aprendizaje para la inserción laboral” (2002); Fundación Lesmes, “Orientaciones

prácticas para profesionales de proyectos y empresas de inserción” (2000); C.S. de CC OO, “Estudio sobre la evolución de las actividades y sistemas de organización de las empresas de inserción laboral” (2001).

2. La inserción por lo económico prioriza un tipo de empresa intensiva en mano de obra, si bien se da prioridad a los puestos de trabajo a los que pueden acceder personas que poseen un bajo nivel de cualificación profesional, ofreciendo de forma conjunta un servicio de formación e inserción para el que se requiere de una financiación pública que compense el bajo nivel de productividad de los trabajadores insertables y el esfuerzo de disponer de personal de apoyo que se exige a las EI. Dicho con los términos utilizados por la Ley francesa de orientación de lucha contra las exclusiones, de 29 de julio de 1998, "la inserción por la actividad económica tiene por objeto permitir a personas sin empleo, que padecen dificultades sociales y profesionales particulares, beneficiarse de contratos de trabajo con el objetivo de facilitar su inserción social y profesional, mediante modalidades específicas de acogida y de acompañamiento". Las EI, tal como se pone de manifiesto en el estudio antes citado de la C S de CC OO, son un cauce de adaptación a una situación de trabajo normalizado, y tienen por finalidad “favorecer la inserción sociolaboral de personas excluidas socialmente a través de un proyecto empresarial, mediante una relación asalariada y en el marco de un proceso de inserción sociolaboral que les permita adquirir los hábitos laborales y las competencias profesionales para incorporarse al mundo laboral”, poniéndose de manifiesto que la finalidad de las EI es integrar a las personas excluidas “no sólo como trabajadores y trabajadoras, sino también respecto a otras dimensiones que le acompañan, como son su condición de seres humanos y de ciudadanos y ciudadanas”.

Conviene recordar que buena parte de los problemas y peculiaridades de los colectivos en riesgo de exclusión social no son de carácter estrictamente laboral sino también de índole social; piénsese en la problemática de la deficiente escolarización, malas condiciones sanitarias o hábitats degradados por poner sólo algunos ejemplos significativos, y que ha llevado a las instancias comunitarias a utilizar la expresión "marginación social" (= exclusión social) con preferencia a la de "pobreza", por considerar que la misma es más dinámica y pone de manifiesto que el problema no es sólo la insuficiencia de ingresos derivada de la no participación en la vida laboral

productiva, sino que también se manifiesta en los ámbitos de la vivienda, la sanidad, la educación o la vida social. La Resolución del Consejo de 6 de febrero de 2003, sobre la inclusión social mediante el diálogo y la cooperación social, se manifiesta en los mismos términos, al argumentar que la inclusión social va mucho más allá de los enfoques tradicionales del mercado de trabajo, “al abarcar cuestiones como la salud, la educación, la vivienda y los servicios sociales”, por lo que es del todo punto necesario “implicar a una serie de actores diferentes, haciendo del diálogo y la cooperación un medio importante para contribuir a formular, aplicar y asumir conjuntamente la responsabilidad de las actuaciones”. Así parece entenderlo también claramente la ley francesa, al indicar en su art. 1º que la lucha contra las exclusiones "es un imperativo nacional y una prioridad del conjunto de las políticas públicas de la nación", y que la norma tiene por objetivo "favorecer el acceso de todos a los derechos individuales y colectivos fundamentales en los ámbitos del empleo, alojamiento, protección de la salud y de la educación, la formación, la cultura y la vida familiar".

3. Las demandas de una regulación jurídica de las EI se remontan a mediados de los años 80, cuando aparecen las primeras iniciativas empresariales que se autodenominan con esa terminología, y al observar como las mismas iniciativas tienen un reconocimiento legal en los países europeos con una situación social, laboral y de exclusión parecida a la española.

Cuando los promotores piden una regulación jurídica de las empresas de inserción están solicitando una regulación jurídica que responda a sus necesidades específicas, que, tal como quedó patente en el Seminario organizado por el CISC el día 29 de mayo de 2001 con motivo de la preparación del Libro Blanco de la Economía Social en Cataluña, son las siguientes:

A) Una identificación o reconocimiento jurídico de su existencia, para diferenciarse de las empresas lucrativas y de otras iniciativas empresariales sociales que no tienen fines de inserción. La justificación para solicitar esta regulación está en todos los beneficios económicos y sociales que redundan en la sociedad por el hecho de que las personas en situación de exclusión estén trabajando en lugar de estar, en el mejor de los casos, en programas dependiendo de los servicios sociales.

B) Poder realizar, a los trabajadores en inserción, unos contratos de trabajo específicos que permitan recoger sus necesidades laborales pero también sus necesidades de formación o de adaptación social y laboral; ello supone unos contratos de trabajo de duración determinada y con previsiones específicas en materia de formación y adaptación.

C) Poder disfrutar de una normativa de Seguridad Social más beneficiosa, con bonificaciones en las cuotas empresariales, y de medidas de políticas activas de empleo dedicadas específicamente a las personas contratadas, como serían por ejemplo el abono de una subvención por cada puesto de trabajo creado y tomando como punto de referencia un determinado porcentaje del salario percibido por el trabajador.

D) El sector considera que las Administraciones Públicas son su mercado natural por lo que esperan que se generalice la utilización de cláusulas sociales en los pliegos de condiciones de los concursos públicos. Conviene aquí recordar que el Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas regula ya en su disposición adicional octava la contratación de éstas con las empresas que tengan minusválidos en su plantilla y con las entidades sin ánimo de lucro.

## **II. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL ÁMBITO COMUNITARIO Y SU IMPACTO SOBRE EL EMPLEO Y LA INSERCIÓN EN ESPAÑA.**

### **1. La relación de la Estrategia Europea para el Empleo y las Directrices para el Empleo con las políticas de inclusión social.**

A) En la introducción de una reciente e importante Comunicación de la Comisión Europea, presentada el 12 de agosto de 2004 y que lleva por título “Partenariado para el cambio en una Europa ampliada. Reforzar la contribución del diálogo social europeo”, hay dos ideas relevantes que conviene subrayar de entrada: de una parte, que el modelo social europeo concede un papel destacado al diálogo social y que está ampliamente asumido que la prosperidad económica de un país en el siglo XXI radica en gran medida

en que tenga un sistema moderno de relaciones de trabajo y estrategias eficaces para anticiparse a los cambios que puedan producirse; de otra, la importancia de una estrecha implicación de todos los agentes afectados, tal como ha pedido el Consejo, para poner en práctica la estrategia aprobada en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno en Lisboa en marzo del 2000, o lo que es lo mismo, y como reza el título de la Comunicación, se trata de “elaborar partenariados por el cambio que asocien a los agentes sociales, la sociedad civil y las autoridades públicas, en el respeto de las tradiciones nacionales”, constatándose además la importancia que dichos partenariados tendrán para gestionar el impacto de los cambios económicos y sociales, y las consiguientes reestructuraciones, en los Estados que se han incorporado a la Unión Europea a partir de la ampliación.

B) Hemos de partir del Programa de Acción Social de la Comisión 1998-2000 recogido en la Comunicación de 29 de abril de 1998, texto en el que se fijaron las grandes líneas maestras a desarrollar por la Comisión, tanto en su ámbito competencial como en el de las relaciones con los Estados miembros y con las organizaciones sociales, y que perseguía la concreción y desarrollo de los pilares sobre los que se asienta la EEE y que son básicamente tres: creación de empleo y prevención del desempleo; adaptación del mundo empresarial y laboral a un entorno productivo cambiante; fijación de reglas que permitan considerar la sociedad europea como no excluyente para colectivos necesitados de protección.

En el primer pilar, la Comisión se marcó el objetivo de asegurar la puesta en práctica de la EEE aprobada en Luxemburgo en 1997, fomentar el intercambio de las prácticas de los Estados y apoyar el desarrollo de una base de datos comparable en todos los Estados para facilitar el seguimiento de la puesta en práctica de las Directrices anuales para el empleo. Entre las medidas más concretas, y algunas de ellas han ido poniéndose en práctica de forma gradual y paulatina en los años posteriores, se propuso el desarrollo de formas innovadoras de creación de empleo por medio de medidas de desarrollo local, incluidos los Pactos Territoriales para el Empleo, en el marco de los Fondos Estructurales; también se apostó por mejorar la libre circulación de trabajadores con el desarrollo y fortalecimiento de la red EURES de servicios europeos de empleo.

La cumbre extraordinaria del Luxemburgo sobre el empleo, celebrada los días 20 y 21 de noviembre, marcó a mi parecer, un renacimiento de lo social y un cuestionamiento de la primacía de lo económico en el ámbito comunitario; probablemente, el riesgo de fractura social que implica dar prioridad absoluta a las cuestiones económicas y monetarias en perjuicio de las cuestiones sociales llevó a los gobiernos progresistas a poner el acento nuevamente en las cuestiones que interesaban, y creo que siguen interesando, mayoritariamente a la ciudadanía, entre ellas las del empleo y la mejora de la calidad de vida. Esta realidad se produjo no sólo en Europa sino también en otros ámbitos geográficos, al hilo de las convulsiones económicas ocurridas en el período inmediatamente anterior (en especial en el sureste asiático) y debido al incremento de las desigualdades sociales, paradójicamente acompañadas de un destacado crecimiento económico. En aquel momento se constataba que la creación de empleo debía convertirse en la cuestión prioritaria en las políticas de la UE, porque el crecimiento económico no servía, no ya para reducir el desempleo, sino fundamentalmente para posibilitar la incorporación al mundo laboral de la “reserva potencial de empleo” que se cifraba en 1997 en algo más de 20 millones de personas.

C) Todas las Directrices aprobadas por el Consejo en el período 1998-2002 se basan en cuatro acciones prioritarias, los llamados cuatro pilares del empleo en sede comunitaria y que son los siguientes:

a) Mejora de la capacidad de inserción profesional, con medidas concretas de acceso al empleo o de formación para los desempleados de larga duración y los jóvenes que se encuentren en paro desde hace seis meses.

b) Desarrollo del espíritu de empresa, es decir el fomento de una nueva cultura empresarial y con especial atención a medidas de apoyo para las pequeñas y medianas empresas.

c) Fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas ante un cambio tecnológico cada vez más importante y significativo.

d) Refuerzo de las política tendentes a garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en la línea de avanzar hacia un nuevo modelo de reparto de las responsabilidades laborales y familiares que, al tiempo que incrementa la tasa de empleo, ha de servir para generar empleos y ocupaciones en ámbitos anteriormente vinculados al denominado “trabajo familiar”.

Es importante destacar aquí que el documento sobre el diálogo social, al que me he referido al inicio de este apartado, recuerda sobre qué principios debe basarse la política de empleo si tiene, como ha de tener a mi parecer, como punto de referencia el logro de los objetivos marcados en Lisboa. De tal forma, y en una línea obviamente semejante a la de documentos anteriores de la Comisión sobre las políticas de empleo en relación con la EEE, hace especial hincapié en los siguientes:

- La importancia de disponer de unos recursos humanos de calidad, que se configuran como un factor esencial de la competitividad a escala internacional en un mundo cada vez más cambiante y en donde la movilidad de capitales y tecnologías es cada vez más rápida.

- La mejora de la calidad en el trabajo se configura como un desafío prioritario a escala europea y en todos los Estados miembros para gestionar de forma positiva los cambios económicos, sociales y medioambientales que se produzcan, así como para contribuir al desarrollo sostenible y a la cohesión social. Dicha mejora implica la movilización y el desarrollo del potencial de la mano de obra, tanto la presente como la futura, reforzando tanto su capacidad de adaptación a los cambios como la de las empresas y sectores afectados por los mismos.

- La necesidad de encontrar el justo equilibrio, tal como se viene demandando reiteradamente desde las instancias internacionales y muy en especial por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre la flexibilidad y la seguridad en el trabajo, facilitando tanto la competitividad de las empresas como la existencia de condiciones de trabajo y salariales adecuadas para los trabajadores. Dicho equilibrio implica una participación activa de los agentes sociales en las negociaciones sobre las políticas laborales, las de formación durante toda la vida, la adecuación de los tiempos

de trabajo y la organización de los mercados de trabajo de transición ante importantes cambios económicos y productivos.

Se trata, por consiguiente, de llevar a cabo una gestión eficaz y eficiente de tales cambios, que implicará políticas que inviertan en la mejora de la calidad en el empleo, que ofrezcan posibilidades reales de acceso a la formación y al desarrollo de las calificaciones de los trabajadores de todas las edades, con la puesta en marcha de políticas de envejecimiento activo que desincentiven las jubilaciones anticipadas y que inciten a permanecer más tiempo en la vida activa laboral, y buenas condiciones de trabajo que permitan mantener al personal. Para todo ello, la Comisión subraya la importancia que asume el diálogo social en el seno de las empresas.

D) He de referirme a continuación, al impacto e influencia de la EEE sobre las nuevas Directrices de empleo aprobadas a partir de 2003, y lo haré a partir del estudio de los documentos comunitarios más relevantes sobre la EEE.

Hay dos documentos comunitarios de suma importancia y que se refieren directamente a la EEE; el primero, la Comunicación de la Comisión de 17 de julio de 2002 en la que se pasa balance de cinco años de su aplicación, y el segundo una nueva Comunicación de 14 de enero de 2003 sobre el futuro de la EEE con el sugerente título de “Una estrategia para el empleo y mejores puestos de trabajo para todos”. Examinémoslos con el detalle que se merecen.

La primera Comunicación encuentra su origen en el acuerdo, recogido en la Agenda Social Europea aprobada en diciembre de 2000, de realizar una revisión de la EEE transcurrido cinco años desde su aplicación, y se divide en dos grandes bloques: en el primero se evalúan los resultados de su aplicación en el período citado y cual ha sido su incidencia en los mercados europeos de trabajo, mientras que en el segundo se manifiestan qué cuestiones deberían abordarse en el futuro inmediato.

En la Comunicación se destacan los avances logrados desde 1997, con la creación de más de diez millones de empleos desde entonces en la UE, la reducción del desempleo en cuatro millones y el incremento de la población activa en cinco; la puesta en marcha

de enfoques activos y preventivos en las políticas de empleo; la modernización de la organización del trabajo con una mayor flexibilidad en la organización de los tiempos de trabajo y en las modalidades contractuales, con una tesis muy polémica a mi parecer y que debería ser objeto de un examen muy detallado, cual es la de que las disposiciones relativas al tiempo de trabajo “cada vez se consideran menos un medio de redistribuir el trabajo y de aumentar el número de puestos disponibles, y más como una oportunidad para aumentar la adaptabilidad económica y en consecuencia la sostenibilidad del empleo a largo plazo”; la integración de la dimensión de género en las políticas de empleo, y una atención especial al ámbito educativo-formativo, con acento preferente en las políticas de aprendizaje permanente y de calidad de empleo.

Todo ello, utilizando el nuevo marco jurídico del método abierto de coordinación, ha posibilitado a juicio de la Comisión que las políticas estatales de empleo hayan cambiado de orientación, “pasando de la gestión del desempleo a la gestión del crecimiento del empleo”, de tal forma que se han producido mejoras estructurales y se ha avanzado de forma significativa en la convergencia de las políticas nacionales de empleo hacia los objetivos y las directrices de la EEE, prestándose una mayor atención a la dimensión territorial (regional y local) de las políticas de empleo.

Pero la Comunicación no olvida ni deja de lado las cuestiones pendientes y las dificultades aún existentes, derivadas en gran medida de las nuevas realidades económicas y sociales producto de los fenómenos de globalización económica y social y de la ampliación de la UE. En efecto, no olvida que el desempleo aún afecta (los datos son de 2002 pero no difieren de los existentes en la actualidad) a cerca de trece millones de personas y un 40 % de ellas serían desempleadas de larga duración; que aún queda un largo trecho por recorrer para alcanzar los objetivos previstos para el años 2010, es decir la tasa del 70 % de empleo para el conjunto de la población y del 50 % para los trabajadores de mayor edad (a partir de 55 años); o que sigue habiendo importantes divergencias regionales; o, en fin, que las diferencias de productividad por trabajador entre la UE y EE UU se han incrementado desde el 17'3 % en 1996 al 19'5 % en 2001; sin olvidar la importancia cada vez mayor que debe concederse al fenómeno migratorio. Si actualizamos estos datos con los proporcionados para el año 2003 por la Encuesta Europea sobre las fuerzas del trabajo, hechos públicos por Eurostat el 9 de septiembre

de este año, veremos que sigue quedando mucho trabajo por hacer, ya que la tasa de empleo general se sitúa en el 63 %, la de las mujeres en el 55'1 % y la de las personas de 55 a 64 años en el 40'2 %.

A tal efecto, la Comunicación propone cuatro grandes ámbitos de actuación en donde se deberá incidir para reformar la EEE:

El establecimiento de objetivos claros frente a los nuevos desafíos políticos, tales como la mundialización, las transformaciones tecnológicas y la evolución hacia la sociedad del conocimiento y la información, que implican un cambio de alcance en la vida laboral de una persona con una mayor flexibilidad en sus diferentes fases. La UE debe apostar por incrementar las tasas de empleo pero poniendo también el acento en mejorar su calidad, luchar de forma clara contra el trabajo no declarado y apostar por lograr que las empresas sean socialmente responsables tanto frente a sus propios trabajadores y accionistas como frente al conjunto de la sociedad.

La simplificación de las orientaciones estratégicas sin comprometer su eficacia, y conseguir que los programas puestos en marcha alcancen sus objetivos, debiendo destacarse a mi parecer la tesis comunitaria de que la experiencia demuestra que los efectos de los programas no personalizados a gran escala (como los destinados a jóvenes) “son menos convincentes y reflejan el hecho de que los programas generales pueden carecer de unos objetivos adecuados”. El documento asumía que las directrices anuales se habían ido volviendo cada vez más complejas y que se había perdido claridad por lo que respecta a la jerarquía de las medidas a adoptar, y de ahí que propugnara básicamente atribuir mayor importancia a los resultados finales y a la aplicación de las directrices que a su elaboración anual, y que propusiera una mayor estabilidad de las mismas, de forma que, respetando el lógico margen de maniobra que debe tener la Comisión ante los cambios en el mundo laboral, se evitara la introducción de modificaciones antes de 2006, “fecha en la que se llevará a cabo una evaluación, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona”.

La mejora de la gobernanza, con una mayor colaboración con las organizaciones sociales, en los diferentes ámbitos territoriales y entre los diferentes departamentos

ministeriales implicados en cada Estado. Es importante destacar el énfasis del documento en el importante papel que desempeñan los niveles locales y regionales en ámbitos como la formación, los servicios de empleo o las medidas propicias para un mercado de trabajo integrador, y en la importancia de seguir fomentando las iniciativas que se basan en el potencial local de creación de empleo

Garantizar una mayor coherencia y complementariedad con otros procesos comunitarios, como por ejemplo las orientaciones generales de política económica, es decir reforzar la relación entre todos los procesos, a fin de sincronizar y reforzar el proceso general de aplicación de las prioridades acordadas en Lisboa en marzo de 2000.

En definitiva, el objetivo de la Comunicación era que el resultado del debate que abría se plasmara en propuestas concretas en las directrices para el empleo de los próximos años, como así ha ocurrido.

E) Las líneas centrales de la revisión de cara al inmediato futuro de la EEE se recogen en la Comunicación de 14 de enero de 2003, uno de los documentos comunitarios sobre el empleo más relevante de los elaborados en los últimos años. El eje central de la Comunicación es la presentación de un nuevo esbozo de la EEE revisada, y a tal efecto se presentan ejemplos de los fines, consideraciones y objetivos concretos existentes, así como también propuestas de posibles nuevos objetivos, complementando la comunicación anterior. El texto es un documento de debate que se presentó, junto con otros documentos, al Consejo Europeo del 21 de marzo, para que posteriormente la Comisión, a partir de las conclusiones de dicho Consejo, presentara el mes de abril la propuesta de Directrices para el empleo y que serían aprobadas en el Consejo del mes de junio, de acuerdo con el nuevo procedimiento racionalizado de toma de acuerdos en las instancias comunitarias.

El documento pasa revista en primer lugar a la importancia que asume la EEE en el marco de la estrategia aprobada en el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000, con los objetivos marcados del crecimiento económico a largo plazo, el pleno empleo, la cohesión económica y social y el desarrollo sostenible en una sociedad basada en el conocimiento. Constata la importancia de hacer frente a los retos a medio y largo plazo

en materia de empleo, ya que sigue habiendo importantes carencias estructurales en el ámbito comunitario como son las bajas tasas de empleo y de población activa de la UE, el elevado desempleo entre jóvenes, mujeres y colectivos desfavorecidos, los desajustes sectoriales y regionales en el mercado de trabajo, las diferentes condiciones laborales entre hombres y mujeres, las importantes diferencias regionales y el lento crecimiento de la productividad laboral.

En segundo término, se plantea que la EEE revisada debe reflejar los llamados “nuevos desafíos” que surgirán en materia de empleo. De tal forma, se constata que las tendencias demográficas muestran el envejecimiento de la población activa y la reducción de la población en edad de trabajar, circunstancias que llevan a considerar como prioritario el aumento de la tasa de población activa y a valorar el papel que puede jugar en la consecución de ese objetivo el personal proveniente de terceros países. También se constata la importancia de invertir en el capital humano y en instrumentos de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, tanto para incrementar la productividad y la calidad del empleo como para poner en marcha una “gestión positiva” de los cambios económicos y sociales. Igualmente, se pone de manifiesto que los nuevos horarios, pautas y condiciones de vida y de trabajo implican que la vida laboral se está haciendo cada vez más compleja y que las transiciones entre vida personal y vida laboral son también cada vez más variadas y diversas, poniéndose sobre el tapete la cuestión crucial de la distribución equitativa del trabajo remunerado y no remunerado entre las mujeres y los hombres.

La Comunicación aborda a continuación cómo mejorar los instrumentos previstos en el Tratado de la Comunidad Europea (TCE) en materia de empleo y mejorar su eficacia, a partir del balance y análisis de lo hecho en los cinco años anteriores. Respecto a la Directrices anuales para el empleo se constata la necesidad de su simplificación, de lograr una mayor estabilidad de sus contenidos, con una propuesta ya concreta de evitar los cambios hasta la revisión intermedia de la Agenda de Lisboa en el año 2006, y de orientarse más a los resultados y si es posible con objetivos cuantitativos adecuados. Las políticas de empleo deberán además estar estrechamente articuladas con otras políticas comunitarias, tanto la política económica como las más recientes en el ámbito de la educación y formación, el espíritu de empresa, la inclusión social, las pensiones y

la inmigración. Igualmente, se destaca la importancia, en el marco del proceso abierto para lograr una mejor gobernanza en el ámbito comunitario, de un mejor desarrollo de la dimensión territorial de la EEE, tanto en el ámbito regional como en el local, “a través de la combinación estratégica de políticas basadas en la colaboración, la activación de las organizaciones de la sociedad civil para enriquecer el desarrollo de las políticas y una mayor implicación de los órganos parlamentarios en el proceso”.

La llamada “nueva generación” de Directrices de Empleo deberán apartarse, según la propuesta comunitaria, de los objetivos horizontales y directrices específicas anteriores agrupada en cuatro pilares, y deben recoger los siguientes elementos: tres objetivos globales que reflejen los logros de la Agenda de Lisboa; una mayor insistencia en la aplicación y la gobernanza de la EEE; la determinación de una serie limitada de prioridades; mensajes específicos dirigidos a los interlocutores sociales; la definición de objetivos adecuados.

Los tres objetivos globales propuestos son los siguientes: la consecución del pleno empleo mediante el incremento de las tasas de empleo y de la población activa, tanto para el crecimiento económico de la UE como para lograr la sostenibilidad de los sistemas de protección social; la mejora de la calidad y la productividad en el trabajo, con inversiones continuadas en capital humano, tecnología y organización del trabajo; el logro de la cohesión social y de un mercado de trabajo inclusivo, ya que la reducción del desempleo y de las restantes disparidades en el acceso al mercado de trabajo, tanto en términos socioeconómicos como regionales, y aquí el documento enfatiza que en muchos casos existe una importante dimensión regional o local de la exclusión del mercado de trabajo, “es una cuestión que afecta a la equidad y la eficacia de la EEE”.

Tras el balance de los cinco años de EEE y de los debates efectuados en los últimos meses sobre su futuro, la Comisión propuso una serie de prioridades para las futuras directrices, tendentes a garantizar el logro de los objetivos que acabamos de explicar, prioridades que han sido incorporadas en las Directrices de 2003 y que tienen vocación de continuidad hasta el año 2006. En efecto, tal como ha subrayado la propia Comisión en su Comunicación de 7 de abril de 2004 sobre el reforzamiento de la EEE, debe continuarse en el proceso de reforma emprendido por los Estados miembros antes que

modificar las Directrices, de tal forma que se garantice la estabilidad de las mismas; los Estados miembros, tanto los antiguos como los que se han incorporado a partir del 1 de mayo, “deben proseguir su política de empleo en este mismo cuadro de estabilidad”. El Consejo de Ministros comunitario de empleo y asuntos sociales adoptó la Decisión, el pasado 4 de octubre, de prorrogar la vigencia de las Directrices de 2003.

De las diez directrices específicas recogidas en la Decisión del Consejo de 22 de julio de 2003 y que han incorporado las prioridades defendidas por la Comisión, cabe destacar al objeto específico de mi estudio sobre la inclusión social las siguientes:

a) Promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación de que son objeto. Se trata de mejorar la empleabilidad de los colectivos desfavorecidos, entre los que se cita expresamente a los inmigrantes, con la fijación del objetivo general de lograr una “reducción significativa” en tasas de desempleo de estos colectivos con respecto a la media general de la población laboral y más en concreto del desempleo de los ciudadanos no comunitarios con respecto a los comunitarios. Como medida concreta se plantea que la tasa media de abandono escolar prematuro en la Unión Europea no debe ser superior al 10 % en el año 2010.

b) Hacer que trabajar sea rentable por medio de incentivos que hagan atractivo el empleo. Para conseguir incentivar la participación en el mercado laboral de colectivos desfavorecidos se plantea, entre otras medidas, la concesión de prestaciones vinculadas al desempeño de un empleo, medida ya existente en la normativa española. De forma concreta, y siempre con el mítico año 2010 como punto de referencia, los Estados deberán adoptar las políticas adecuadas tendentes a reducir de forma significativa “los elevados tipos marginales efectivos de imposición, y en su caso, de la presión fiscal que pesa sobre los trabajadores, con salarios más bajos en función de las circunstancias nacionales”.

c) Regularizar el trabajo no declarado. Se propone la combinación de medidas de afloramiento flexible de la economía irregular junto con la adopción de sanciones adecuadas cuando sea necesario.

F) El Informe conjunto sobre el empleo 2003-2004 pasa revista a los tres objetivos globales y a las diez directrices específicas sobre empleo, Por lo que respecta a las medidas de prevención y activación, se expone que “los Estados miembros están comprometidos con la modernización de los servicios públicos de empleo y algunos están optando por la cooperación con el sector privado. Sólo una minoría de los Estados miembros ofrece datos sobre la eficacia de las medidas de activación, y se requiere un mayor esfuerzo para presentar indicadores comparables de activación y prevención para hacer posible la activación de los progresos”. De otra parte, conviene destacar que el documento comunitario constata que no se está prestando atención suficiente en el ámbito comunitario a la gestión de la reestructuración en los diferentes sectores productivos.

G) Todo el estudio sobre la EEE quedaría incompleto si no nos refiriéramos al importante Informe sobre el empleo elaborado por una Comisión específica (Task- force pour l’emploi) presidida por el que fuera primer ministro de los Países Bajos, Wim Kok, y que lleva el expresivo título de “El empleo, el empleo, el empleo. Crear más empleos en Europa”, hecho público en diciembre de 2003, y en el que se enfatiza que Europa debe cumplir cuatro condiciones para dinamizar su empleo y su productividad: “aumentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas; atraer más personas al mercado de trabajo; invertir más y más eficazmente en el capital humano; asegurar una buena puesta en práctica de las reformas por medio de una mejor gobernanza”. De especial interés para mi estudio es la referencia a la conveniencia de incrementar la eficacia de los servicios de empleo, “poniendo más el acento sobre la gestión por objetivos, la definición de los criterios de referencia en materia de calidad, la coordinación entre los Ministerios y los servicios, y los instrumentos de gestión y evaluación”.

En el ámbito territorial, el documento, con buen criterio a nuestro parecer, apuesta por la puesta en marcha de un método abierto de coordinación entre los niveles nacionales y regionales de las autoridades públicas cuando estas tengan atribuidas competencias en materia de empleo. En referencia a España, el documento insiste en la mejora de las medidas activas y preventivas sobre el mercado de trabajo, y también que debe

proseguirse “la modernización de los servicios públicos de empleo y mejorar la coordinación entre los servicios públicos de empleo locales y regionales”.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) valoró positivamente la propuesta del grupo de trabajo, en su Dictamen de 26 de febrero de 2004, de aumentar la flexibilidad, para trabajadores y empresarios, “sin perder de vista el necesario equilibrio entre flexibilidad y seguridad en el mercado de trabajo, para lo cual también es necesario vincular nuevas formas de flexibilidad en el mercado de trabajo con nuevas formas de seguridad”.

Entre las causas de la situación actual del mercado de trabajo, el CESE apunta algunas significativas: la velocidad de las transformaciones tecnológicas, “que hacen necesaria una adaptación permanente a nuevos requisitos”; reacción insuficiente de los Estados a la globalización, y esta “obliga a las empresas a adaptar sus estructuras cada vez con mayor rapidez y frecuencia para poder seguir siendo competitivas”; la previsión no siempre adecuadas de las necesidades de futuro en materia de cualificación “y la correspondiente orientación de los ciudadanos en materia de formación”.

El CESE valora positivamente la EEE, ya que “contribuye a proporcionar un marco útil y un impulso importante para resolver los desafíos nacionales y locales señalando problemas en los mercados de trabajo de la UE y coordinando a escala europea las medidas relativas al mercado de trabajo”. Además, enfatiza que los objetivos económicos, de empleo y social formulados en la cumbre de Lisboa “forman un conjunto y no pueden considerarse de manera aislada”.

Es muy importante a mi parecer el hecho de que el CESE considera prioritaria la evaluación de las políticas de empleo, y que subraye que las oficinas de empleo deben convertirse en servicios a medida para facilitar la reincorporación de los desempleados al mercado de trabajo, afirmando que “debe buscarse una estrecha colaboración entre las agencias de colocación y las empresas, para facilitar así una adaptación flexible a las necesidades cambiantes del mercado de trabajo”.

De la importancia de este Informe da cuenta el hecho de que el Informe comunitario conjunto sobre el empleo 2003-2004 haya incorporado plenamente a sus planteamientos las propuestas del grupo de trabajo.

## **2. La política comunitaria sobre la inclusión social.**

Es objeto de análisis y estudio en este apartado un importante documento comunitario, en concreto la Comunicación de la Comisión de 12 de diciembre de 2003 que lleva por título “Informe conjunto sobre la inclusión social”. Dicho texto encuentra su origen en la decisión adoptada en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Lisboa, en marzo de 2000, de instar a las instancias comunitarias y a los Estados a que, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptaran las medidas oportunas tendentes a la erradicación de la pobreza antes del año 2010, al tiempo que acordaron el establecimiento del método abierto de coordinación para trabajar a fin de lograr la inclusión social de las personas desfavorecidas. El texto ahora objeto de comentario “identifica las tendencias y desafíos más importantes existentes en la Unión y las buenas prácticas y enfoques innovadores de interés común”, y enfatiza la importancia de tomar en consideración la incorporación de diez nuevos Estados a la UE a partir del 1 de mayo de 2004.

Antes de publicarse la Comunicación ya se había pronunciado el Consejo sobre la importancia de poner en marcha medidas de diálogo y cooperación social en el ámbito comunitario y estatal para propiciar la inclusión social. En su Resolución de 6 de febrero de 2003, el Consejo subrayó la necesidad de poner en marcha respuestas políticas fuertes, coordinadas y de múltiples dimensiones para lograr esa inclusión, adoptando medidas preventivas y nuevas políticas y enfoques ante unas cambiantes condiciones políticas y sociales. De ahí que se instara a los Estados miembros a que procuraran “en línea con los objetivos comunes revisados para la lucha contra la pobreza y la exclusión social, y en el contexto de la EEE”, erradicar la pobreza y promover la cohesión social y la mejora del acceso al mercado laboral de hombres y mujeres, “en particular teniendo plenamente en cuenta la positiva contribución del diálogo y la cooperación social a la inclusión social”.

En el Informe se ofrece una definición de qué se entiende, a los efectos del trabajo, por pobreza, exclusión social e inclusión social. Me interesa retener la definición de esta última, a la que se conceptúa como “un proceso que garantiza que las personas en situación de riesgo de pobreza y exclusión social lleguen a tener las oportunidades y recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social y cultural, y se beneficien de un nivel de vida y un bienestar considerados normales en la sociedad en que viven. Esto les asegura una mayor participación en la toma de decisiones que afectan a su vida, así como el acceso a sus derechos fundamentales”.

El dato más relevante, según los redactores del Informe, es la existencia de 55 millones de personas en riesgo de caer en la situación de pobreza en el año 2001, es decir un 15 % del total de su población, si bien las diferencias entre los Estados son muy importantes, como lo demuestra la diferencia entre el 10 % de Suecia y el 21 % de Irlanda; además, dicha problemática se concentra en grupos específicos de población, entre los que se incluyen los desempleados, las familias monoparentales, las personas de edad avanzada que viven solas, las familias numerosas, los jóvenes que no disponen de aquello que el Informe califica de “competencias sólidas suficientes para afianzarse en el mercado de trabajo”, y los niños (con especial atención a la situación de quienes viven en un hogar donde ninguno de los adultos trabaja), sin olvidar que las mujeres son un colectivo que sufre un plus especial de riesgo.

Todos los Estados, desde el año 2001, han elaborado Planes Nacionales para la Inclusión Social – me referiré más adelante a la realidad española --, en los que se refleja el carácter pluridimensional de la pobreza y la exclusión social y la necesidad de incardinar las actuaciones en el ámbito más general de las políticas económicas y sociales, al mismo tiempo que se estimula la participación de todos los agentes implicados en la preparación de dichos Planes. El Informe valora positivamente los esfuerzos realizados hasta ahora, pero pone de manifiesto la necesidad de realizar una adecuada evaluación de las distintas medidas adoptadas para comprobar su grado de eficacia, así como la conveniencia de un esfuerzo mayor para “garantizar las sinergias de las políticas económicas, sociales y de empleo”. Las seis prioridades fundamentales que se marca la Comisión para los años 2004 y 2005 son las siguientes:

A) Promoción de la inversión en medidas activas de mercado de trabajo. Dichas medidas deberán adaptarse adecuadamente para responder a las necesidades de los colectivos desfavorecidos. Piénsese que en todos los Estados hay un amplio abanico de medidas de fomento de empleo dirigidas a estos colectivos, y en España se encuentran en el plan estatal de medidas de fomento de empleo, recogido en la actualidad en la Ley 62/2003 de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE, 31).

B) Garantizar que los sistemas de protección social sean suficientes y accesibles para todos y que proporcionen incentivos de trabajo suficientes para las personas que pueden trabajar. Esta propuesta concuerda con la formulada en las Directrices para el empleo.

C) Posibilitar el ejercicio de los derechos sociales por partes de los colectivos desfavorecidos, entre los que se incluye el acceso a una vivienda adecuada, una salud de calidad y oportunidades de aprendizaje permanente. Sobre este último punto cabe remitirse a los numerosos documentos comunitarios elaborados en los últimos años sobre la importancia de la potenciación de la educación y formación a lo largo de toda la vida.

D) Adopción de medidas que prevengan el abandono escolar prematuro y promover la transición adecuada desde la escuela al mundo laboral. Este es, además, uno de los objetivos prioritarios marcados por las instancias comunitarias desde la reunión de Lisboa.

E) Desarrollar el objetivo de erradicación de la pobreza infantil.

F) Prestar atención especial a la adopción de medidas que contribuyan a la reducción de la pobreza y la exclusión social de los inmigrantes y las minorías étnicas. Cabe recordar aquí que la OIT ha debatido la problemática de la inmigración en su conferencia anual de junio de 2004, y que ha enfatizado la necesidad de adoptar medidas adecuadas tanto en el ámbito del empleo como de la protección social de los inmigrantes.

Tras el informe general la Comunicación pasa revista a la situación de cada Estado miembro. Por lo que respecta a España, de la que se valora el esfuerzo realizado en años anteriores para reducir el desempleo y adoptar medidas apropiadas para luchar contra la exclusión social, el documento sugiere profundizar en el refuerzo de la cooperación entre los distintos niveles administrativos implicados y en una mayor implicación de los agentes sociales. Además, dada la importancia creciente del número de inmigrantes, ya sea en situación regular o irregular, en nuestro Estado, se argumenta, creo que justamente, que dicho aumento “puede producir presiones suplementarias en algunos servicios sociales y regímenes de prestaciones si no se tiene en cuenta al elaborar el presupuesto”.

### **III. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL.**

1. En el plano legislativo, tras múltiples textos más o menos consensuados por el sector, en 1995 se presentó en el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley presentada por el grupo parlamentario de Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya, reguladora de las empresas de economía solidaria y alternativa, que no fue tomada en consideración. También en dicho año el grupo parlamentario socialista presentó una proposición de ley reguladora de las EI que fue tomada en consideración por el Pleno del Congreso el 7 de noviembre, pero decayó en su tramitación por la disolución de las Cortes a finales de dicho año.

El grupo parlamentario catalán (CiU) ha presentado tres proposiciones de ley reguladoras de las EI; la primera, en 1998, que fue tomada en consideración y que disponía que el Gobierno presentaría en un plazo de nueve meses un proyecto normativo, obligación incumplida como es notorio; la segunda, en el año 2000, que fue rechazada por el Pleno del Congreso el 22 de mayo de 2001, con los votos contrarios del grupo popular y los votos favorables de los restantes grupos parlamentarios. Uno de los motivos alegados por la representante del grupo popular, Sra. Reyes Montseny, para rechazar la propuesta fue que “si no hacemos un estudio adecuado no sabemos la incidencia que podría tener el desplazamiento de creación ordinaria de empleo al sector de economía social”. No obstante este rechazo, el Secretario General de Empleo, Juan

Chozas manifestaba en comparecencia parlamentaria el 24 de mayo en la Comisión de Política Social y de Empleo del Congreso de los Diputados que sería conveniente que estas empresas tuvieran una regulación propia a lo largo de la legislatura, y así ocurrió como se explicará a continuación. La tercera y más reciente, ha sido la presentada el 2 de abril de 2004, en la que vuelven a defender los mismos argumentos que con anterioridad para reclamar la regulación estatal de las EI, para posibilitar y consolidar su desarrollo, ya que al parecer de CiU “sus actuaciones necesitan de instrumentos públicos que compensen los mayores costes y dificultades que supone a las empresas emplear personas con evidentes problemas”, y de ahí que se defiende que “un marco laboral propio y un régimen fiscal más favorable constituyen claras necesidades para facilitar sus actuaciones”.

En los textos propuestos y a los que se acaba de hacer mención se identificaban las EI como aquellas empresas, con forma jurídica societaria, que desarrollaran actividad económica lícita de venta de bienes o prestación de servicios y tuvieran un fin social de insertar laboralmente a colectivos excluidos o en situación de exclusión. La calificación de empresas de inserción se efectuaría por la Administración. Así mismo, eran objeto de regulación el registro de empresas de inserción, el contrato de trabajo de inserción y se planteaba que tales empresas tendrían derecho al percibo de bonificaciones en las cuotas empresariales de la Seguridad Social.

2. La reforma de la normativa laboral en el año 2001 ha supuesto también la incorporación al ordenamiento jurídico estatal de una mínima regulación de las EI, o más exactamente, y por utilizar la terminología empleada en las enmiendas presentadas por el grupo parlamentario catalán y el grupo parlamentario popular en el Senado, de las “empresas de promoción e inserción laboral”, regulación que había sido solicitada el Consejo Económico y Social en su Informe sobre “La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan nacional para la inclusión social”, aprobado el 30 de mayo de 2001. En dicho Informe se reiteraban las tesis ya defendidas en el Informe 8/96 sobre la necesidad de regular en el ámbito estatal las EI, regulación que debería comprender, entre otros aspectos, “la definición y los requisitos de la EI, registro y calificación, sujetos de inserción sociolaboral y procesos de acompañamiento, condiciones laborales, mecanismos de apoyo y fomento”.

Los dos grupos parlamentarios citados presentaron dos enmiendas prácticamente idénticas al texto del Proyecto de Ley de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad (núms. 162 y 183). La enmienda del grupo popular fue aceptada por la Ponencia y la Comisión de Política Social y de Empleo, si bien fue finalmente la enmienda presentada por el grupo nacionalista catalán la que fue aceptada en el Pleno del Senado, y se incorporó al texto de la Ley 12/2001 de 9 de julio, una vez aprobada definitivamente por el Congreso el día 27 de junio.

Destaco aquí que en la enmienda del PP sus dos últimas líneas se referían a los convenios de los Servicios Públicos de Empleo con las empresas de inserción “que adopten formulas jurídicas de economía social o de instituciones sin ánimo de lucro”, mientras que la enmienda de CiU no hacía diferencias entre las empresas de inserción por razón de su fórmula jurídica. Como acabo de indicar, mientras que la Ponencia y la Comisión de Política Social y de Empleo hicieron suya la propuesta del grupo popular, en el Pleno de la Cámara Baja se aceptó la enmienda del grupo nacionalista catalán, que es la que finalmente ha visto la luz pública.

En la justificación de ambas enmiendas se hacía expresa mención a que el texto propuesto se ceñía estrictamente al ámbito de la legislación laboral en cuanto que competencia exclusiva del Estado, y que no se abordaban cuestiones competenciales propias de las Comunidades Autónomas, haciendo mención también al carácter abierto de la propuesta, su fuerte carga promocional, y “el impulso que contiene a la optimización de los recursos disponibles, mediante instrumentos de programación y convención de acciones, a cargo de las Administraciones correspondientes”.

Ambas enmiendas implicaron la incorporación de una disposición adicional nueva al texto normativo, ya que no existía en el proyecto remitido por el Congreso ni tampoco en el Real Decreto-Ley 5/2001 del que encuentra su origen. Se conceptúa como empresa de promoción e inserción laboral toda aquella que, con independencia de cuál sea su forma jurídica y su actividad económica, dedique habitualmente no menos del 30 % de sus puestos de trabajo al empleo de personas en situación de exclusión social, con

la finalidad de formarles y adiestrarles en el ejercicio normalizado de una actividad laboral. Dichas empresas, que podrán inscribirse en el Registro Público que se cree al efecto, “tendrán como fin primordial de su objeto social la plena integración laboral y el acceso al empleo ordinario de las indicadas personas”. Tales empresas podrán beneficiarse de las bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social cuando contraten a trabajadores en situación de exclusión social (al igual, por cierto, que las restantes empresas que contraten a una de esas personas), y además podrán formalizar convenios con los servicios públicos de empleo y desarrollar programas, en los términos que reglamentariamente se determinen, “en colaboración con las Administraciones y Entidades Públicas con competencias en la inserción laboral de las personas en situación de exclusión social”.

3. La nueva regulación de las EI, tras la aceptación de las enmiendas presentadas en la Cámara Baja, supuso afortunadamente un mínimo debate en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados del 27 de junio que aprobó definitivamente el proyecto de ley e incorporó las enmiendas aprobadas en la Cámara Baja; y digo afortunadamente porque hasta ese momento prácticamente no había habido debate al respecto.

Al efecto, hubo tres intervenciones dignas de comentario. En primer lugar, el diputado nacionalista Sr. Campuzano, tras criticar los rechazos anteriores de sus propuestas sobre esta materia, sostuvo que el texto aprobado, “que incorpora por primera vez en la legislación del conjunto del Estado una mención explícita a las empresas de inserción laboral”, no respondía totalmente a las expectativas de su grupo ni al del sector empresarial pero que suponía un primer paso, y dada la redacción de la nueva disposición adicional novena y la falta de concreción, por ejemplo, respecto a la obligatoriedad de creación del registro correspondiente y de la necesaria inscripción en este de las empresas de inserción, manifestó que será necesario un “desarrollo legislativo por los gobiernos autonómicos que así lo deseen”.

El representante del grupo socialista Sr. Jáuregui criticó la forma como se había introducido la nueva regulación por la imposibilidad real de debatir sobre el fondo del asunto en el trámite parlamentario, y también porque la norma deja muchísimas cuestiones sin resolver como por ejemplo los beneficios que puedan tener estas

empresas, además de criticar que el porcentaje mínimo de personas en situación de exclusión fuera del 30 % (defendiendo, o al menos así me lo parece de su intervención, un porcentaje mayor como podría ser el del 40 % que existe en el País Vasco), afirmando en síntesis que “una cuestión tan importante como es regular este tipo de empresas se hace de mala manera, se remite al reglamento y se impide a los grupos parlamentarios participar en esta decisión”.

Finalmente, el representante del grupo popular Sr. Azpiroz justificó el rechazo de su grupo a la proposición que varios meses antes presentó el grupo parlamentario catalán “porque era profundamente reglamentista”, y justificó la nueva regulación porque el marco legal ha de fijar sólo “los principios básicos y fundamentales”, y hay que dejar al desarrollo reglamentario “el desarrollo natural de lo que no corresponde por su naturaleza a la regulación legal”, defendiendo además la conveniencia de una norma como la aprobada que entraría en vigor inmediatamente y que además efectúa “una definición de estas empresas que actuaban alegalmente”. Por último, rechazó las críticas socialistas respecto al bajo porcentaje de personas desfavorecidas que deben formar parte de esas empresas, justificando el porcentaje del 30 % porque “permite equilibrar las posibilidades de competitividad empresarial con el carácter de empresa de inserción social y de atracción de estos marginados a la normalización y a la entrada en el mercado de trabajo”.

4. La normativa estatal sobre fomento de empleo, que encuentra su origen en el punto objeto ahora de estudio en la Ley 12/2001 de 9 de julio, que regulaba en su capítulo II el Programa de fomento de empleo para el año 2001 y que ha ido actualizándose en los sucesivos programas anuales de fomento de empleo incorporados a las denominadas leyes de acompañamiento, identifica a los colectivos en situación de exclusión social, agrupándolos en los siguientes apartados:

A) Personas perceptoras de la renta mínima de inserción, o prestación de igual o similar naturaleza según cada Comunidad Autónoma.

B) Personas que hipotéticamente sería perceptoras de la renta mínima de inserción pero que no la reciben porque les falta algún requisito formal para ello, como que no hayan

cumplido el periodo obligatorio de residencia o empadronamiento, o el de constitución de la unidad perceptora, así como aquellas que hayan agotado el periodo máximo de percepción legalmente establecido y sigan en la misma situación social y laboral que tenían cuando empezaron a percibir la renta.

C) Jóvenes entre 18 y 30 años procedentes de instituciones de protección de menores.

D) Personas drogodependientes (drogadictos y alcohólicos) en proceso de rehabilitación o reinserción social.

E) Personas que están o proceden de instituciones penitenciarias: internos, cuyo régimen penitenciario les permita acceder a un empleo, personas en situación de libertad condicional y exreclusos. Debe mencionarse aquí que el Real Decreto 782/2001 de 6 de julio, “por el que se regula la relación laboral de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de la Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad” (BOE, 7), excluye de su ámbito de aplicación la relación laboral de los internos en régimen abierto, “sometidos a un sistema de contratación ordinaria con empresarios, que se regulará por la legislación laboral común, sin perjuicio de la tutela que en la ejecución de estos contratos pueda realizarse por la autoridad penitenciaria” (art. 1.2). Por otra parte, el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley orgánica 5/2000 de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, en su artículo 53 prevé la realización de actividades laborales por los internos que tendrán por finalidad esencial la inserción laboral y su incorporación al mercado de trabajo, y a tales efectos “la práctica laboral se complementará con cursos de formación ocupacional u otros programas que mejoren su competencia y capacidad laboral y favorezcan su futura inserción laboral”.

Los servicios sociales competentes serán los que acrediten la situación de exclusión social.

Para ayudar a la contratación laboral de las personas en situación de exclusión, se establece en los programas anuales de fomento de empleo una bonificación del 65% en

las cuotas empresariales por contingencias comunes a la Seguridad Social, para empresas y entidades sin ánimo de lucro, que contraten indefinidamente, incluida la contratación de trabajadores fijos discontinuos, o temporalmente, a tiempo completo o parcial, a trabajadores desempleados que estén en situación de exclusión social. La duración máxima es de 24 meses, con independencia de que el trabajador celebre uno o varios contratos con la misma o con distintas empresas.

Con la misma finalidad de incentivar la contratación de las personas en situación de exclusión social, una enmienda introducida en el trámite parlamentario de la Ley 12/2001 modificó el art. 11 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en lo referente al contrato para la formación, permitiendo que este se utilice también, sin límite de edad, cuando se contrate a trabajadores pertenecientes a alguno de los grupos de exclusión antes citados, para adquirir una formación teórica, que debe ocupar el 15% de la jornada, y práctica para un oficio o puesto de trabajo cualificado. La duración mínima debe ser de 6 meses y la máxima de 3 años, y la retribución debe ser la fijada en el convenio colectivo aplicable y en ningún caso inferior al salario mínimo interprofesional.

Dejo aquí planteada la duda de si esta modalidad contractual es la más adecuada para acoger a las personas que se encuentran en situación de difícil acceso al mercado de trabajo, y la de si no sería necesario explorar otras posibilidades existentes en el marco contractual vigente. Desde ámbitos sindicales de CC OO y UGT se defendió hace un cierto tiempo (con ocasión de los debates sobre los primeros borradores de ley de EI en 1998) que sería más adecuada la utilización de la modalidad contractual temporal de fomento de empleo para discapacitados, “ampliándola al colectivo de excluidos sociales y considerando que sólo podrá celebrarse entre trabajadores calificados como excluidos sociales y las empresas calificadas y registradas como empresas de inserción”. Por su parte la Federación Española de Empresas de Inserción (FEDEI) propuso, en el mismo debate, que se utilizara el término contrato para la adaptación sociolaboral y no el de contrato para la inserción sociolaboral, “porque conlleva una connotación mucho más positiva y menos estigmatizante” y argumentaba que no es aplicable en su contenido general el contrato para la formación, “dado que hay que priorizar en estos colectivos la

empleabilidad junto con la adquisición de habilidades laborales, sobre todo teniendo en cuenta que muchos provienen del fracaso en el sistema educativo”.

5. Desde la entrada en vigor de la Ley 12/2001 no ha habido ninguna modificación normativa en el ámbito de la regulación estatal de las EI, con la periódica remisión de los programas estatales anuales de fomento de empleo a los colectivos en riesgo de exclusión social y la subvención de su contratación indefinida o temporal, a tiempo completo o parcial. Como he señalado con anterioridad, el grupo parlamentario catalán ha presentado una proposición de ley, pero no ha habido ninguna propuesta por parte del nuevo gobierno. Sólo encontramos una breve referencia a la reapertura del debate sobre la conveniencia de la legislación estatal con ocasión de la comparecencia de la Secretaria de Estado de servicios sociales, familias y discapacidad, Sra. Amparo Varcarce, en la Comisión de Política Social y de Empleo del Congreso de los Diputados del día 30 de junio. Respondiendo a las preguntas formuladas por el diputado nacionalista Sr. Campuzano, que reiteró la conveniencia de una ley estatal de empresas de inserción, “un marco estatal que favoreciese la actividad de la sociedad civil en la puesta en marcha de programas que facilitasen la incorporación al empleo de personas en situación de exclusión social”, la Sra. Varcarce manifestó que estaban estudiando las reivindicaciones del sector de las empresas de inserción, “que estiman que son necesarios algunos cambios legislativos para operar con mayor claridad, no sólo en el mercado económico sino también en el laboral”, y que el estudio de tales reivindicaciones lo efectuaban con mucho interés “y se incorporarán, no tenga la menor duda, al Plan de Empleo”, algo que a mi parecer no se ha producido en el recientemente aprobado Plan de Empleo 2004. Por otra parte, y en una respuesta parlamentaria del gobierno al citado diputado, de fecha 21 de julio, se manifiesta que “el gobierno se muestra de acuerdo con la propuesta de formular, impulsar y apoyar a las empresas de inserción, ya que se considera que son un valioso instrumento de la lucha contra la exclusión social y pueden jugar un papel decisivo en la integración real de los colectivos desfavorecidos”.

6. En la Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo (LE) (BOE, 17), se encuentran varias referencias que pueden ser de interés para la materia objeto de la ponencia, en

el bien entendido que muchas de las finalidades y objetivos de la norma quedarán en papel mojado si no hay una adecuada regulación normativa posterior.

Entre las razones que justifican la aprobación de este texto, que sustituye a la Ley 51/1980 de 8 de octubre, básica de empleo, se encuentran el incremento de colectivos desfavorecidos en el ámbito laboral, el importante crecimiento cuantitativo de la inmigración, la transferencia de gestión de las políticas activas a las Comunidades Autónomas, y la obligación de adaptarse al nuevo marco comunitario de política de empleo, basado en la EEE y en las Directrices para el Empleo tal como he explicado con anterioridad.

Entre sus objetivos cabe hacer especial mención de la puesta en marcha de programas de atención preventiva y personalizada en los servicios públicos de empleo, así como de especial atención a colectivos desfavorecidos. Precisamente entre los objetivos de la nueva política de empleo se encuentra la puesta en marcha de acciones de formación, mantenimiento y adaptación a las necesidades del mercado de trabajo, así como la adopción de políticas de integración laboral de colectivos desfavorecidos, con expresa mención de “jóvenes, mujeres, discapacitados y desempleados de larga duración mayores de 45 años”, y entre sus fines se encuentra el de fomento del empleo, con especial atención a las personas con mayor dificultad de inserción.

Con referencia expresa a la economía social, la LE subraya la importancia de su fomento, así como también del desarrollo de las pymes y del autoempleo. La LE propugna como uno de los objetivos que deben guiar la actuación de las políticas activas de empleo puestas en marcha por los servicios públicos de empleo el de la promoción de políticas destinadas a la inserción laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social, previendo la posible coordinación de dichos servicios con los Servicios Sociales para “dar una mejor atención a los desempleados con especiales dificultades de integración en el mercado laboral”.

7. Examinó a continuación los diferentes Planes de Empleo y Planes para la Inclusión Social aprobados por los gobiernos del Estado, para comprobar en qué medida se

efectúan referencias a la regulación de las EI, con independencia de que posteriormente fueran acogidas o no, total o parcialmente, por el legislador.

Se encuentra la primera referencia a la conveniencia de regular por ley la inserción sociolaboral en el Plan de Empleo de 1999. Dicha hipotética ley, que no vería parcialmente la luz pública hasta la aprobación de la Ley 12/2001, tenía por finalidad propiciar y fomentar la inserción laboral de personas en situación o grave riesgo de exclusión social con graves dificultades para poder incorporarse al mercado de trabajo ordinario, con expresa mención de “exreclusos, drogodependientes en rehabilitación, inmigrantes con graves problemas y otros colectivos”.

Un nuevo anticipo de que esa regulación era posible se apuntaba ya en el Plan Nacional de Acción para la inclusión social del Reino de España 2001-2003, aprobado por el Consejo de Ministros el 25 de mayo de 2001, en el que se daba el dato de que el 18'5 % de las personas estaban en España por debajo del 60 % de la media de ingresos por unidad de consumo, frente al 17 % de media europea. Según la información oficial facilitada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el plan, siguiendo la línea comunitaria, tenía cuatro objetivos: fomento del acceso al empleo y los demás recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos (vivienda, salud, educación y servicios sociales); prevención de los riesgos de exclusión; actuación a favor de los más vulnerables; movilización de todos los agentes. Entre las medidas concretas se proponían las siguientes: vincular inclusión social y empleo, de tal forma que “la realidad española y las positivas experiencias de otros países aconsejan el apoyo a las empresas de inserción dentro de las políticas activas de empleo para desfavorecidos; incentivar la contratación de personas en riesgo de exclusión social, “a través de medidas positivas a favor de las empresas contratantes como bonificaciones, líneas de apoyo financiero o en los mecanismos de adjudicación de las contrataciones públicas”; mejorar la calidad de vida de la ciudadanía mediante el desarrollo de los servicios de proximidad en el ámbito de los nuevos yacimientos de empleo, “priorizando la contratación de colectivos desfavorecidos y apoyando la formación de los mismos”. En el Plan también se planteaba la obligatoriedad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo planes semejantes en su ámbito territorial, y para la Federación Española

de Municipios y Provincias la obligatoriedad de llevarlos a cabo en un número significativo de Corporaciones Locales.

Entre los aspectos positivos del Plan 2001-2003 destacaban a mi parecer la delimitación de qué colectivos eran los auténticamente necesitados de especial atención para evitar su exclusión social, y muy especialmente la clara manifestación de la interrelación de las políticas para la inclusión social con las medidas para el empleo previstas en los planes anuales de acción para el empleo. De ahí que era conveniente proponer, en el marco de los debates sobre la elaboración del Plan 2003-2005, que se siguiera luchando por promover la regulación legal de las EI y que se facilitara el acceso al empleo de las personas en situación o riesgo de exclusión. Soy del parecer que cada vez es más necesario proceder a una adecuada articulación de la regulación estatal con las ya existentes en numerosas Comunidades Autónomas, y que hay que implicar al mundo empresarial, con especial atención a las empresas de economía social, en el fomento y adopción de medidas adecuadas para luchar contra la exclusión social y para fomentar la responsabilidad social empresarial.

8. El Plan para la inclusión social 2003-2005 fue aprobado por el Consejo de Ministros el 25 de julio de 2003. A mi parecer, y como reflexión previa al comentario de algunos de sus aspectos más relevantes, el documento en su aplicación práctica debería tomar en consideración algunas cuestiones a las que también se refiere el documento comunitario del Comité de Protección Social sobre “Directrices comunes de los PNA Inclusión para 2003-2005”:

A) La relación de las políticas de inclusión social con las políticas de empleo es cada vez más clara y evidente, habiéndose ya superado la división o separación entre políticas asistenciales o pasivas, tendentes fundamentalmente a proteger económicamente a las personas desfavorecidas, y políticas activas que tienden a potenciar la creación de empleo y la incorporación de las personas al mercado de trabajo. Ahora bien, todavía no se ha procedido a estudiar y examinar con detalle cómo deben articularse los planes nacionales de empleo y los planes nacionales de inclusión social, y este podría ser un ámbito de estudio y de trabajo, articulándose una estrecha relación de los comités responsables de ambos planes, tanto en el ámbito comunitario

como en los ámbitos estatales, para garantizar que ambos se articulan correctamente y ganan en eficacia.

B). Aún cuando se trate de un plan nacional, y por consiguiente competencia de los poderes públicos estatales, la dimensión regional y local de las políticas de inclusión es también cada vez más clara y evidente, dado que el desarrollo legislativo y reglamentario de bastantes propuestas de actuación es competencia, al menos en el Estado español, de las autoridades regionales y locales de acuerdo con la distribución territorial de competencias. Debe haber una participación mucho más directiva e incisiva de dichas Administraciones en el diseño y preparación del plan, en primer término, y tener una actuación destacada en su ejecución en segundo lugar. Tal como se constata en el documento comunitario, los objetivos regionales – a los que añado por mi parte los locales – “pueden ser un complemento útil de los objetivos nacionales y constituir un medio de abordar las importantes variaciones en términos de amplitud e intensidad de la pobreza y la exclusión social y de llamar la atención sobre las regiones con desventajas múltiples”.

C). Una cuestión polémica, y sobre la que no hay ciertamente acuerdo en el terreno del debate intelectual, es la de determinar qué debe entenderse por colectivo desfavorecido y colectivo en riesgo de exclusión social. Los cambios en el mercado de trabajo y en los ámbitos educativos y familiares deben ser estudiados y analizados con detalle para que las medidas de protección que se adopten vayan dirigidos a los colectivos que más necesidad tienen de ella; a título de ejemplo pensemos en la importancia que tiene en la actualidad en todos los Estados Europeos, y España no es una excepción, la adopción de actuaciones y medidas para corregir el drama de la violencia doméstica y para conseguir que los jóvenes afectados por el llamado fracaso escolar no caigan en situaciones de marginación y exclusión social y puedan reincorporarse a los circuitos educativos y laborales. De ahí que coincida con la propuesta del documento comunitario, y creo que es un ámbito especialmente relevante de trabajo para los dos próximos años, cuando expone que “se deben definir y desarrollar respuestas políticas para ayudar a las personas más marginalizadas y excluidas, que se enfrentan a problemas de integración especialmente graves”. También pienso en la importancia que tiene en este ámbito la problemática de la inmigración, en especial la de aquellas personas que se encuentran

en situación irregular en el país de acogida y no pueden acceder al mercado regular de trabajo, con el riesgo evidente de sufrir desprotección social y necesitar de medidas específicas de ayuda por parte de los poderes públicos, principalmente los regionales y locales, sin que por otra parte pueda incluirse, y tampoco creo que se deba hacerlo, a todo el colectivo migrante en la categoría de colectivos especialmente necesitados de protección.

D) Coincido igualmente en la importancia de integrar la dimensión de la igualdad entre mujeres y hombres en cada etapa de los planes, y no sólo obviamente los de inclusión social sino también los de empleo. Es importante recordar aquí la Comunicación de la Comisión de 12 de diciembre de 2002 sobre la integración de la igualdad entre hombres y mujeres en los documentos de programación de los Fondos Estructurales para 2000-2006.

La Comunicación formula unas recomendaciones a modo de acciones inmediatas, sugiere una evaluación intermedia y plantea algunas reflexiones o consideraciones para el futuro. En el terreno de la acción inmediata sugiere incentivar las medidas de apoyo al sexo menos representado y propone dar puntos suplementarios “a los proyectos que en sus criterios de selección contribuyan a la igualdad, es decir a la participación equilibrada entre sexos”, así como invita a los Estados a que señalen tanto la financiación destinada a medidas específicas a favor de la igualdad como los programas y proyectos que contribuyan a dicha igualdad mediante la integración de dicha perspectiva. Igualmente, pide a los Estados que incentiven la creación de comisiones y gestores de estos programas, con medidas y cursos de sensibilización especial destinados a los integrantes de dichas comisiones y gestores, con una propuesta sugerente de nombrar un alto representante en cada Estado para coordinar toda la estrategia de igualdad tanto en su ámbito nacional como en el comunitario. Recomienda disponer de indicadores cuantitativos y cualitativos claros sobre las políticas de igualdad, con estadísticas desglosadas por sexo en todos aquellos ámbitos que sea necesario.

E) Debería hacerse especial hincapié en la potenciación de la economía social como vía adecuada para encarar y dar respuesta a buena parte de los problemas con que se

enfrentan las personas a las que van dirigidas los planes de inclusión social. Piénsese en la relevancia de las empresas que componen este sector para crear empleo y para acoger a personas en situación de riesgo, a la par que potencian un modelo empresarial participativo y solidario. De ahí que sostenga que la economía social debe jugar un papel relevante tanto en el ámbito de los planes de empleo como en los de inclusión social, y de ahí que deban incorporarse propuestas y medidas, tanto de estudio como de actuación práctica, en los futuros Planes, con especial atención a la realización de estudios previos por parte de entidades asociativas solventes para establecer cómo conseguir el mayor grado de eficacia de las medidas que se adopten.

9. El Plan nacional para la inclusión social 2003-2005 es considerado por el gobierno socialista como el marco de lucha contra la exclusión social y en el que se deben encuadrar las medidas de fomento de las empresas de inserción, exponiéndose en la respuesta parlamentaria de 21 de julio de 2004 a una pregunta del diputado Sr. Campuzano, que el Plan “pretende fomentar el establecimiento de programas intermedios que permitan a estas personas (con un alto nivel de desestructuración) integrarse en los proyectos laborales que se constituyan con la finalidad de favorecer su recuperación e inserción social”. De dicho texto cabe destacar las siguientes referencias a la materia objeto de mi estudio:

A) La propuesta de mejora de la coordinación de las políticas de protección social y especialmente de empleo e inserción social, “mediante la cooperación de las Administraciones Públicas”.

B) La promoción de pactos locales y regionales de fomento de empleo para colectivos desfavorecidos, con participación de los distintos agentes y entidades sociales.

C) El establecimiento de incentivos para el empleo de las personas en situación o riesgo de exclusión social, “con el fin de motivar su inserción laboral”. Apoyo a los programas puestos en marcha por las empresas de la economía social.

D) Debe favorecerse la contratación pública de las empresas que ocupen a un número significativo de personas en situación de exclusión social, “dentro del marco legal

vigente”, y promoverse la reserva de suelo industrial en las calificaciones urbanísticas “para la instalación de empresas de inserción o de centros de trabajo con un número significativo de personas en situación o riesgo de exclusión social”.

10. Por último, cabe indicar que en el Plan de Empleo 2004, aprobado por el Consejo de Ministros el 8 de octubre de 2004, entre las medidas a emprender para lograr los objetivos previstos en materia de empleo se plantea el fomento de la creación de empleo en la economía social, poniendo en práctica medidas de apoyo a favor de los colectivos más desfavorecidos en el ámbito laboral, previéndose para el año en curso un número estimado de 9.762 participantes en las acciones, con un gasto previsto de 19,27 millones de euros. Igualmente, se promoverá la mejora de las infraestructuras, conexión y coordinación entre los servicios de empleo y de las políticas activas y pasivas, “de cara a la mejora de la atención personalizada y al incremento de programas y acciones que favorezcan la ocupabilidad”.

#### **IV. REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN.**

Muchas Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias atribuidas por la Constitución (CE) y por sus respectivos Estatutos de Autonomía, han desarrollado las competencias que tienen atribuidas en materia de economía social y empleo, regulando las EI, adoptando medidas de fomento a la contratación laboral de personas en situación de exclusión social, y concediendo subvenciones para la formación de estos colectivos. Repárese que las autonomías no pueden crear una forma jurídica societaria propia de las empresas de inserción, ni tampoco pueden regular nuevas modalidades de contratos de trabajo, por ser ambas materias de competencia legislativa exclusiva del Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149 de la CE. Por la importancia que tiene la materia laboral en este apartado me detengo brevemente en ella.

La CE atribuye la competencia exclusiva al Estado en materia de “legislación laboral” pero no en “materia laboral”, algo que tiene una importancia más que relevante como se encargó de manifestar el Tribunal Constitucional (TC) a partir de la sentencia núm. 35/1982 de 14 de mayo. En cuanto a qué deba entenderse por el adjetivo “laboral”,

cuando nos referimos a legislación laboral, este merece una conceptualización concreta y restringida por parte del Alto Tribunal, que lo refiere sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiendo por consiguiente como legislación laboral “aquella que regule directamente la relación entre trabajadores por cuenta ajena”. Más adelante, y me interesa subrayarlo, el TC referirá la calificación de “laboral” al conjunto de institutos jurídicos referentes al trabajo por cuenta ajena, por lo que quedan fuera de este concepto la actividad intervencionista de la Administración, es decir la organización, control y dirección de los servicios, instituciones u organismos creados para un más correcto y ordenado desarrollo de las relaciones laborales.

A partir de estos planteamientos la doctrina laboralista ha defendido, y comparto este planteamiento, que las normas de política social y económica no son Derecho Laboral en sentido estricto pero que sí pueden incluirse dentro de la “materia laboral” y de lo que más genéricamente podría denominarse marco de relaciones laborales de una Comunidad Autónoma. Tesis que entiendo que queda reforzada por la doctrina del Alto Tribunal cuando afirma que se pueden incluir dentro del título competencial del artículo 149.1.7 “las acciones de estímulo a la contratación temporal en sus distintas modalidades, que se insertan sin dificultad en dicho título, el cual ha de tenerse asimismo por prevalente en lo que atañe a los incentivos a la formación profesional ocupacional”.

Desde este planteamiento constitucional que comparto es posible una política de empleo propia de una Comunidad Autónoma, con un amplio margen de competencias para ésta en orden a su articulación territorial con los ámbitos locales a fin de maximizar los resultados positivos; ahora bien, esta posibilidad no obvia, de acuerdo con el marco constitucional al que antes he hecho referencia, a que cualquier instrumento de gestión de política de empleo que se cree en sede autonómica (y por derivación local) deba actuar en estrecha coordinación con el organismo gestor estatal de la política de empleo y con el responsable equivalente en el ámbito comunitario europeo.

Las Comunidades Autónomas pueden actuar en el ámbito que ahora estoy examinando a partir de una interpretación amplia de dos preceptos constitucionales: el artículo 148.1.13, que les permite asumir competencias sobre el fomento del desarrollo

económico, “dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”, y el artículo 149.1.13, que atribuye la competencia exclusiva al Estado sólo “sobre las bases y coordinación de la política de planificación económica”; es decir, tendrían cabida dentro de la interpretación que propugno todas las actuaciones públicas autonómicas dirigidas a generar directa o indirectamente empleo, y obviamente incluyo aquí el que tienda a fomentar la incorporación de colectivos en riesgo de exclusión social al mercado de trabajo. Igualmente, las posibilidades autonómicas de desarrollar y ejecutar planes estatales para la reestructuración de sectores industriales, de conformar un sector público empresarial propio y de adoptar medidas tendentes a optimizar sus recursos económicos, posibilita a mi entender que se puede efectuar una política incisiva en materia económica y social, en estrecha colaboración con las autoridades locales y con las fuerzas sociales presentes en el territorio, y no limitarse a reproducir miméticamente normas estatales de subvenciones a empresas que contraten a trabajadores pertenecientes a los colectivos mas desfavorecidos, o a quienes pretenden incorporarse al proceso productivo.

En suma, las Comunidades Autónomas no intervienen en las relaciones de trabajo por vía de la legislación laboral al ser inaccesible la misma en virtud de lo dispuesto en el texto constitucional. Tal como se reconoce en el Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra la Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo, las competencias de la Generalidad no alcanzan “a la regulación que incida en las relaciones laborales, competencia exclusiva del Estado, ex artículo 149.1.7 CE, o en el régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE)”. En el recurso se hace referencia a diversas sentencias del TC (35/1982 de 14 de junio, 39/1982 de 30 de junio, 360/1993 de 3 de diciembre, 194/1994 de 28 de junio, 95/2002 de 25 de abril, y 190/2002 de 17 de octubre) en la que se afirma que en la expresión *legislación laboral* debe incluirse únicamente la regulación directa de la relación laboral a la que se refiere el Estatuto de los trabajadores, y “esto significa que el concepto *legislación laboral* no incluye, de forma exclusiva, toda la política de empleo”. Ahora bien, a mi parecer, sí puede configurarse un espacio autonómico propio a partir de la utilización de las competencias autonómicas; piénsese ya, en la creación de servicios públicos autonómicos de empleo que tienen por objetivo básico gestionar las políticas activas de empleo, en virtud del traspaso de competencias en esta materia, habiéndose afirmado en

el recurso citado que “las competencias estatales y autonómicas sobre la ocupación son concurrentes y/o compartidas, y se han de articular en función de los principios de coordinación y complementariedad”.

Paso a continuación a la explicación, análisis y comentario de las normas autonómicas reguladoras de las EI y de las medidas de apoyo a las mismas. Dejo fuera de mi trabajo las referencias a normas de otras Comunidades Autónomas que incentivan la contratación de colectivos desfavorecidos pero que no se refieren de forma expresa a las EI, dado que el ingente número de normas en materia de política de empleo dictadas por las Comunidades Autónomas a medida que han ido asumiendo competencias en materia de gestión de las políticas activas de empleo desborda ampliamente las posibilidades de este trabajo y requiere de un estudio monográfico al respecto.

## **1. ANDALUCÍA.**

### **1.1. Decreto 85/2003 de 1 de abril, por el que se establecen los programas para la inserción laboral de la Junta de Andalucía (BOJA, 28).**

La norma, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, tiene por finalidad facilitar la inserción profesional y el acceso al mercado de trabajo de los colectivos que tienen especiales dificultades para acceder al mismo, mediante la elaboración de itinerarios personalizados de inserción adecuados justamente a las necesidades de cada persona. La norma concede especial interés a la promoción de acciones que fomenten la igualdad de oportunidades y también a las que potencien la cultura emprendedora y el autoempleo, y más concretamente se articulan siete programas: de itinerarios de inserción, de orientación profesional, de asesoramiento para el autoempleo, de acompañamiento a la inserción, de experiencias profesionales en el empleo, de inserción a través del empleo, de promoción para mujeres trabajadoras, de acciones experimentales y de estudios y difusión sobre el mercado de trabajo. La Consejería de empleo y desarrollo tecnológico podrá subvencionar, total o parcialmente, los costes derivados del desarrollo de las diferentes acciones previstas en los itinerarios de inserción.

Al igual que ya se ha hecho en otras Comunidades Autónomas, la de Andalucía aprovecha una norma sobre programas de inserción para regular de forma indirecta las empresas de inserción y establecer medidas específicas de fomento de empleo para los colectivos desfavorecidos que presten sus servicios en ellas. De tal forma, serán consideradas como tales las que ocupen a un número no inferior al 30 % de su plantilla que pertenezca a los colectivos en riesgo de exclusión social y que tengan entre sus fines estatutarios el de posibilitar el acceso al mercado laboral ordinario de las personas que ocupe. Las ayudas a la contratación no superarán el 50 % de los costes salariales cuando se trate de un trabajador desfavorecido y del 60 % cuando se trate de un discapacitado.

Es importante señalar que la norma conceptúa como colectivos de especial atención a los jóvenes menores de 30 años, mujeres, desempleados de muy larga duración, mayores de 45 años, discapacitados, pertenecientes a minorías étnicas, inmigrantes con dificultades de acceso al mercado laboral y personas demandantes de empleo en riesgo de exclusión. La norma incluye dentro de este último colectivo a los perceptores del programa de solidaridad, menores de 30 años provenientes de instituciones de protección de menores, mujeres víctimas de violencia doméstica, personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en procesos de rehabilitación o reinserción social, y personas internas en centros penitenciarios cuya situación les permita acceder a un empleo, y también a exreclusos o personas que se encuentren en situación de libertad condicional.

### **1.2. Acuerdo de 11 de noviembre de 2003, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Andaluz para la Inclusión Social (BOJA, 25).**

El Acuerdo, que entró en vigor el día de su publicación, extiende su vigencia hasta el año 2006 y vincula a todas las Administraciones Públicas de Andalucía y a todas las entidades privadas e instituciones que desarrollen actuaciones en materia de inclusión social.

El plan fija doce objetivos generales, destacando, según se afirma en el preámbulo, el de fomentar el acceso al empleo entre las personas en situación o en riesgo de exclusión,

para el que se prevén cinco objetivos específicos: promover la inserción de las personas desempleadas, con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, favoreciendo la igualdad de oportunidades; impulsar la colaboración y coordinación de los distintos agentes, instituciones y/o Administraciones que trabajan por la inserción en Andalucía; fomentar empresas colaboradoras de inserción laboral; proporcionar formación profesional ocupacional a colectivos desfavorecidos; incentivar la economía social; favorecer la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Las medidas de fomento de empleo irán dirigidas a los demandantes de empleo más desfavorecidos, entre los que se incluye a “inmigrantes con dificultades de acceso al mercado de trabajo”, teniendo presente que deberán respetarse las prioridades que puedan establecerse en el marco de la Estrategia Europea para el Empleo.

Con respecto al fomento de las empresas colaboradoras de inserción social el Plan propone como actuaciones específicas el desarrollo reglamentario de un régimen jurídico de fomento y apoyo a las mismas, destinarles un espacio protegido del mercado, subvencionar los puestos de trabajo de las personas insertables para compensar el coste laboral que pueda suponer su contratación, facilitar un marco financiero que permita la concesión de créditos preferentes por parte de las entidades de crédito, reducción de las cargas fiscales, asesoramiento y apoyo técnico, y tareas de seguimiento y evaluación de cada empresa.

En el marco de las actuaciones dedicadas a incentivar la economía social, es importante destacar la reflexión que se efectúa en el texto al afirmarse que los incentivos se darán en el marco de una actividad “que conciba a las cooperativas y sociedades laborales como instrumentos en los que se da más valor a las ideas que a la capacidad económica”.

Los once objetivos generales restantes son los siguientes: garantizar el acceso a todos los recursos sociales; garantizar unos recursos económicos mínimos; acceso a la vivienda para personas en situación o en riesgo de exclusión; mejorar el acceso y desarrollo de la educación entre los grupos más desfavorecidos; potenciar la coordinación entre la Administración de Justicia y las áreas de protección social que prevengan situaciones de indefensión y garantice los procesos de incorporación social

de colectivos desfavorecidos; facilitar el acceso a la salud a las personas con especiales dificultades; intervención en zonas con necesidades de transformación social; desarrollo de políticas de solidaridad familiar; extender la sociedad de la información a colectivos en situación de exclusión, previniendo la incidencia de la fractura digital como desencadenante de exclusión social; apoyar a colectivos específicos especialmente vulnerables; movilización de los agentes sociales y sensibilización en valores.

## **2. ARAGÓN.**

### **2.1. Decreto 33/2002 de 5 de febrero, por el que se regulan las empresas de inserción laboral y se aprueba el programa ARINSER de ayudas económicas para la integración socio-laboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión (BOA, 15).**

La norma, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, procede a una regulación detallada de las empresas de inserción laboral en la Comunidad Autónoma, al tiempo que establece un amplio programa de ayudas económicas, denominado ARINSER (Aragón inserta) para facilitar que los colectivos especialmente desfavorecidos pueden integrarse en el ámbito socio-laboral, mediante la adopción de medidas adecuadas que así lo posibiliten. La norma ahora comentada procede a derogar el capítulo II del Decreto 34/2001 de 13 de febrero, que estaba dedicado a las empresas de inserción laboral, si bien su regulación, tanto en los detalles como en los contenidos, era sensiblemente inferior a la que la ha sustituido, y la nueva regulación asume como eje prioritario que la participación activa de la ciudadanía en la vida laboral y en el sistema productivo es el punto de partida para favorecer la inclusión social y de ahí que propugne medidas para lograrlo vía empresas de inserción laboral y considerándolas como paso intermedio para la integración de los trabajadores contratados en el llamado mercado laboral ordinario. Las EIL, no cabe duda, son empresas que actúan en el mercado ordinario, si bien pretenden conjugar la rentabilidad económica con la social, pues su objetivo primordial es facilitar la integración de los colectivos en riesgo de exclusión, facilitando una formación teórica y práctica adecuada durante el desarrollo de una relación contractual, a la finalización de la cual o incluso con anterioridad deberán poder incorporarse al mercado laboral ordinario.

La norma regula en el capítulo II del Título I las empresas de inserción laboral, calificación a la que podrán acceder las sociedades mercantiles y cooperativas de trabajo asociado de iniciativa social que cumplan los requisitos fijados en el art. 4, en términos semejantes a los de la Ley 12/2001 de 9 de julio, entre los que destacan la promoción y participación mayoritaria por una o varias entidades sin ánimo de lucro (salvo que se trate de cooperativas de trabajo asociado de iniciativa social o de sociedades laborales) y el mantenimiento como mínimo de un 30 % de trabajadores en proceso de inserción respecto al total de la plantilla, definidos de forma exhaustiva en una larguísima lista del art. 5 con referencia a sus estados físicos o psíquicos, su edad, su condición étnica o social, etc, si bien al final de dicho precepto hay una cláusula en blanco que permitirá ampliar la lista de beneficiarios, pues no de otra forma puede entenderse la referencia a “cualquier persona que lo solicite y que a criterio de los servicios sociales de la Administración autónoma o local y del Instituto Aragonés de Empleo, requiera su inclusión en un proceso de inserción a través de una EIL”. La condición de EIL requerirá la calificación previa como tal por el Instituto Aragonés de Empleo.

El capítulo IV regula el proceso de incorporación a una empresa de inserción laboral y el percibo de subvenciones por parte de ésta, subvenciones a la que no tendrá derecho una EIL que contrate a un trabajador desfavorecido que en los tres años anteriores haya completado el proceso máximo de inserción subvencionado (tres años) en esta empresa o en cualquier otra EIL. La contratación laboral, al amparo de cualquiera de las modalidades contractuales vigentes, tendrá una duración de entre uno y tres años, y la actividad que lleve a cabo se integrará dentro de un proceso de inserción personalizado que tiene por objetivo facilitar la adaptación social del trabajador y el tránsito al empleo en empresas ordinarias.

El título II regula el programa ARINSER, al que podrán acogerse las empresas calificadas como EIL, y en el que se establecen cuatro líneas de subvención: por creación de empleo protegido, por inversiones, para asistencia técnica y por la inserción en el mercado de trabajo normalizado.

En el primer supuesto, la subvención podrá alcanzar los 3500 euros anuales durante un máximo de tres años, si bien con carácter excepcional el art. 20.3 posibilita que la subvención se mantenga por tiempo indefinido, siempre que la EIL “acredite suficientemente y de forma fehaciente el grado de dificultad que supone el proceso de tránsito de estos trabajadores al empleo normalizado, si bien a partir del cuarto año la subvención disminuirá hasta el 50 % del SMI.

Respecto a la subvención por inversiones, se prevé una subvención financiera no superior a cuatro puntos del tipo de interés fijado por la entidad de crédito, y con un máximo de 3500 euros, y una subvención para financiar la inversión fija de hasta 6000 euros.

En cuanto a la asistencia técnica, la contratación de directores o gerentes puede subvencionarse por una cuantía no superior a 15.000 euros y que no supere en ningún caso el 80 % de los costes totales salariales y de Seguridad Social; los estudios de viabilidad o mercado se subvencionarán hasta el 50 % de su coste y con un máximo de 6.000 euros; la realización obligatoria de auditorías contable y de gestión lo será con una cuantía máxima de 1250 euros; en fin, la contratación de un técnico experto en acciones de orientación y acompañamiento a la inversión se subvenciona hasta el 75 % de los costes laborales totales salariales y de Seguridad Social, con un máximo de 9.000 euros anuales y pudiendo prorrogarse la subvención hasta un máximo de tres años.

Además, cuando un trabajador que prestaba sus servicios en una EIL sea contratado por una empresa ordinaria o bien se establezca como trabajador autónomo o como socio trabajador de una cooperativa o sociedad laboral, la EIL percibirá hasta 2500 euros, quedando obligada a realizar durante un año el seguimiento del trabajador o trabajadores que han accedido al empleo normalizado.

### **3. CANARIAS.**

#### **3.1. Decreto 32/2003 de 10 de marzo, por el que se regula la inserción sociolaboral en empresas de inserción (BOC, 24).**

La norma, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, se dicta al amparo de las competencias autonómicas en materia de servicios sociales y de empleo, y tiene por finalidad la puesta en marcha de acciones y planes que posibiliten la inserción de las personas en exclusión social, y de ahí que la norma regule conjuntamente las empresas de inserción y su registro público, el procedimiento de acceso de las personas en exclusión social y las subvenciones destinadas a facilitar su inserción sociolaboral. Con esta norma la Comunidad Autónoma Canaria se añade a otras Comunidades Autónomas que ya han regulado sobre estas empresas y que les otorgan un trato preferente para poder integrar a colectivos excluidos y facilitar su incorporación posterior al mercado de trabajo ordinario.

Se conceptúa como EI toda aquella estructura productiva de bienes o servicios que tenga entre sus fines la incorporación al mercado laboral de personas en exclusión social y que desarrolle un proyecto personal de inserción que les permita mejorar sus condiciones de empleabilidad. Deberá adoptar la forma jurídica de sociedad mercantil, sociedad cooperativa o sociedad laboral, y si se trata de Fundaciones y Asociaciones que en el momento de entrada en vigor de la norma llevan a cabo actividades de inserción sociolaboral disponen de un año para solicitar su calificación provisional como EI, y de tres más para conversión a las formas jurídicas antes citadas. Serán consideradas entidades promotoras, sean de carácter público o privado sin ánimo de lucro, las que promuevan la constitución de EI, participen en un 33 % como mínimo de su capital social y “realicen en su totalidad o en parte la prestación de medidas de acompañamiento y apoyo individualizado, bien directamente o bien concertando dicha intervención con las propias EI”. Además, las EI deberán ajustarse al régimen laboral que corresponda atendiendo al tipo de contratación por el que se produce la incorporación de los trabajadores a la misma.

En el capítulo IV se incluye el grueso de medidas dirigidas a facilitar la inserción sociolaboral, conceptuándose en primer lugar qué se entiende por persona en situación de exclusión social y regulándose después el acceso a una EI, debiendo acreditarse la situación de exclusión social por los servicios sociales municipales. La inserción sociolaboral puede formalizarse bien por vía contractual laboral o bien por vía de incorporación como socio a una cooperativa, disponiendo el art. 13.3 que la relación

entre las partes tendrá una duración comprendida entre uno y tres años, pudiendo acordarse un período de prueba según las reglas establecidas en la Ley del Estatuto de los trabajadores. Junto al contrato laboral o vínculo social se acordará un “convenio de inserción”, en el que las partes de la relación establecen las acciones que se llevarán a cabo para conseguir la inserción personal, social y laboral o prevenir el riesgo de exclusión de la persona sujeta a inserción.

El Título II regula las subvenciones para la inserción sociolaboral en cuanto que medidas de políticas activas de empleo hacia colectivos desfavorecidos, estableciéndose las siguientes: para el mantenimiento de las plazas de inserción; para la asistencia técnica a las EI; para la incorporación definitiva del trabajador que ocupe una plaza de inserción al autoempleo o empleo asalariado ordinario. Podrán beneficiarse de estas ayudas las EI en los tres casos, y las empresas que hayan contratado a un trabajador proveniente de una EI en el tercer supuesto. La estrecha interrelación entre política de empleo y política de servicios sociales se constata cuando la solicitud de subvenciones requiere un informe favorable de los servicios sociales municipales respecto al cumplimiento de los objetivos previstos en el plan o convenio de inserción.

**3.2. Resolución de 29 de diciembre de 2003, por la que se convoca concurso para la concesión de subvenciones para la financiación de proyectos de inserción laboral de personas en situación de exclusión social o en riesgo de padecerla e inmigrantes regularizados o en proceso de regularización, mediante la suscripción de convenios de colaboración (Eje 44, Medida 11 del P.O.C. 2000-2006) (BOC, 30).**

El Servicio Canario de Empleo (SCE) subvencionará durante el período 2004-2006 proyectos de inserción laboral para personas en situación de exclusión social o en riesgo de padecerla, e inmigrantes regularizados o en proceso de regularización, mediante la suscripción de convenios de colaboración con las entidades beneficiarias de las subvenciones. Se apuesta, de tal forma, por la fórmula de los convenios de colaboración con carácter plurianual, por considerarse que son un instrumento eficaz para “canalizar de forma integral las acciones necesarias para la integración de estos colectivos en el mercado de trabajo”. A tal efecto, se destinan 2.028.754,00 euros en el año 2004,

2.121.399,00 euros en el año 2005 y 2.224.335,00 euros en el año 2006, cantidades que serán cofinanciadas en un 80 % por el Fondo Social Europeo.

Las beneficiarias de las acciones serán las entidades sin ánimo de lucro que operen en Canarias y estén inscritas en el Registro de empresas colaboradoras en la prestación de Servicios Sociales. Por persona en situación de exclusión social se entenderá toda aquella reconocida como tal en la Ley 12/2001 de 9 de julio (ejemplo: perceptores de rentas mínimas de inserción, personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en fase de rehabilitación o inserción social, etc), y también podrán ser participes de los programas los inmigrantes regularizados que se encuentren en fase de regularización.

Los proyectos subvencionables comprenderán acciones de formación profesional ocupacional, con un mínimo de 1.500 horas a lo largo de los tres años que deberán abarcar como mínimo el 80 % de la duración total del proyecto, debiendo haber un número de plazas de formación entre 8 y 13, siendo muy importante este aspecto porque el importe máximo de la subvención concedida vendrá determinado por el número de plazas y será de 900 euros/plaza/mes; acciones de normalización social y personal; acciones de inserción laboral que pretendan facilitar la incorporación del discapacitado al mundo laboral. Todas las acciones serán simultáneas.

La base decimotercera establece una rigurosa baremación de proyectos, debiendo el proyecto que se presente obtener una puntuación mínima de 65 puntos para poder optar a subvención. La cuantía máxima a percibir será de 421.000 euros anuales y se tendrá acceso a ella una vez que haya suscrito el oportuno convenio de colaboración.

**3.3. Orden de 13 de septiembre de 2004, por la que se desarrolla el Decreto 32/2003, de 10 de marzo, que regula la inserción sociolaboral en empresas de inserción (BOC, 23).**

La norma, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, tiene por finalidad desarrollar algunos aspectos del Decreto 32/2003 de 10 de marzo, en concreto cuál es la documentación necesaria para que una entidad pueda ser calificada de inserción y qué

requisitos formales ha de contener el registro de empresas de inserción. Respecto a este último, el artículo 3, regulador de la organización y procedimiento registral, dispone que dependerá del Servicio Canario de Empleo y que tendrá por objeto “la inscripción de las empresas que hayan obtenido la calificación como empresas de inserción en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como su descalificación”.

#### **4. CATALUÑA.**

##### **4.1. Ley 27/2002 de 20 de diciembre, sobre medidas legislativas para regular las empresas de inserción sociolaboral (DOGC, 3 de enero de 2003).**

La norma entró en vigor a los veinte días de su publicación, si bien la disposición final concedía un plazo de seis meses al Gobierno para dictar el Reglamento de funcionamiento y competencia del registro administrativo de dichas empresas en el ámbito autonómico, registro que tiene básicamente por finalidad la calificación y registro de las EI.

La Comunidad Autónoma de Cataluña se une con esta ley a otras Comunidades que ya han legislado en materia de empresas de inserción en el ámbito de sus competencias, así como también se une a la legislación de ámbito estatal recogida en la disposición adicional novena de la Ley 12/2001 de 9 de julio.

La norma se estructura en seis capítulos, tres disposiciones adicionales y una disposición final. El capítulo I regula las disposiciones generales, es decir el objeto de las EI, los destinatarios de la inserción sociolaboral, el concepto de EI, los requisitos que éstas deben cumplir para poder ser consideradas como tales, y cuáles pueden ser las entidades promotoras de las EI. El capítulo II se dedica al nuevo registro administrativo de EI, regulándose el registro y calificación, la información sujeta a constancia registral, y la pérdida de calificación de EI. Por su parte, el capítulo III aborda las competencias de las Administraciones Públicas responsables en materia de servicios sociales y de empleo, y establece los mecanismos adecuados de colaboración y cooperación entre ambas. El capítulo IV regula el proceso de incorporación de una persona perteneciente a un colectivo desfavorecido a una EI, con indicación de los tipos de contratación

posibles, las características que debe reunir el contrato para posibilitar la adaptación sociolaboral del trabajador, y las obligaciones tanto de la EI como del trabajador contratado. En el capítulo V se contemplan las medidas de fomento de la inserción sociolaboral, y en el sexto se articula la evaluación e inspección de los procesos de inserción laboral en las EI. Por fin, las disposiciones adicionales contemplan la regulación específica para sociedad cooperativas y sociedades laborales, las cláusulas sociales y las medidas fiscales que posibiliten un trato más favorable a las EI, mientras que la disposición final, como ya he indicado, se refiere al plazo previsto para dictar el Reglamento del registro administrativo de EI en Cataluña.

La finalidad de la norma es doble: de una parte, establecer un marco legal que promueva la inserción laboral de personas en situación de exclusión social o que se encuentren en grave riesgo de caer en dicha situación, al objeto de conseguir su integración social; de otra, establecer un marco legal que posibilite el registro, la regulación y el fomento de las EI, siendo precisamente causas de descalificación como EI el incumplimiento de su finalidad de integración social o el incumplimiento de alguno de los requisitos necesarios para ser considerada como tal.

Los colectivos desfavorecidos a los que va dirigida la inserción prevista en la norma ahora objeto de comentario son los siguientes: disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales, o con enfermedades mentales que tengan posibilidades de inserción laboral; perceptores de la RMI o quienes no la perciban por no cumplir requisitos de índole administrativa (ej: un año de residencia anterior en Cataluña) previstos en la Ley 10/1997 de 3 de julio, art. 6.1, y también quienes no puedan percibirla por no cumplir requisitos de fondo pero que a juicio de los servicios sociales competentes se encuentren en situación de riesgo de exclusión; jóvenes de 16 a 30 años que provengan de instituciones de protección de menores; internos de centros penitenciarios que puedan acceder a un empleo, personas en libertad condicional y exreclusos; desempleados de larga duración mayores de 45 años (siendo este último supuesto una de las dos enmiendas incorporadas durante el debate parlamentario). Pero además de cumplir uno de los requisitos que acabo de explicar, la norma también obliga a que el acceso de una persona de un colectivo desfavorecido a un EI vaya precedido de un informe sociolaboral que deberá estar homologado para todo el ámbito autonómico.

Se define como EI la que realice cualquier actividad económica de bienes o servicios y tenga como objeto social la integración sociolaboral de personas en situación o grave riesgo de exclusión social, además de cumplimentar la forma jurídica de sociedad mercantil, sociedad laboral o cooperativa. Para ser calificada de EI la empresa deberá estar inscrita tanto en su registro correspondiente como en el de EI; deberá estar promovida y participada por una o más entidades promotoras, teniendo la condición de tal las entidades o corporaciones de derecho público y las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto social incluya la inserción social de personas especialmente desfavorecidas, y la participación deberá ser como mínimo del 51 % del capital social si se trata de una sociedad mercantil o cooperativa, mientras que si se trata de una sociedad laboral deberá aplicarse su normativa propia.

Además, la EI deberá mantener entre un mínimo del 30 % y un máximo del 70 % de sus trabajadores en proceso de inserción respecto al total de la plantilla, sin que el número pueda ser inferior a dos, y también con respeto a la normativa específica de cooperativas y sociedades laborales en materia de contratación.

En fin, la normativa catalana dispone que la EI no puede tener vinculado su balance, la cuenta de resultado y el patrimonio a actividades económicas diferentes de las de su objeto social, y que deberá aplicar como mínimo el 80 % de los resultados o excedentes disponibles que se obtengan en cada ejercicio económico a la mejora o ampliación de las estructuras productivas y de inserción, y si ello no fuera necesario dicha cantidad deberá quedar imputada al fondo de reserva de la empresa, con la misma finalidad. Además, una empresa no puede, para obtener su condición de EI, amortizar puestos de trabajo por despido improcedente en el año anterior a la solicitud de calificación.

Dada la falta de competencias legislativas en materia laboral por parte de la Administración autonómica, tal como he explicado con anterioridad, pero sí en materia cooperativa, la ley distingue entre el acceso a la EI como socio trabajador cuando la EI sea una cooperativa de trabajo asociado o una sociedad laboral, socio de trabajo cuando la cooperativa sea diferente de la de trabajo asociado, y trabajador por cuenta ajena cuando la EI adopte tanto una de las dos fórmulas jurídicas citadas como también la de

sociedad mercantil. En cualquier caso, cuando se trate de un contrato laboral el art. 11.2 recuerda correctamente que se regirá por la legislación vigente en materia de contratación laboral, explicándose en el número anterior, básicamente con efectos pedagógicos, que este contrato tiene como finalidad principal “la integración laboral de la persona por medio de la prestación voluntaria de servicios retribuidos”, y cuando se trate de una relación societaria como socia trabajadora o socio de trabajo como integrante de una cooperativa se aplicará la normativa propia autonómica de cooperativas.

Entre las medidas de fomento de las EI se encuentran las de carácter laboral, las cláusulas sociales y las medidas fiscales. La ley es prudente en todos estos aspectos, con remisiones generales a otros preceptos. En el ámbito laboral, y sin perjuicio de las ayudas que se establecen en el ámbito estatal, la ley permite a las EI beneficiarse de las ayudas establecidas por la Ley 10/1997 y remite a una futura regulación reglamentaria, dentro del marco competencial autonómico, las ayudas para formación de cuadros directivos y de gestión, la difusión de las actividades relacionadas con el colectivo desfavorecido, el estudio de los puestos de trabajo a cubrir y la adecuación de los candidatos, las medidas de acompañamiento para la tutorización de las actividades de las personas en fase de inserción, y el fomento del proceso de creación de estas empresas. Respecto a las cláusulas sociales, hay una remisión a la posibilidad que tienen las EI de disfrutar de preferencia en la adjudicación de contratos administrativos a partir de lo dispuesto en la disposición adicional octava de la Ley estatal de Contratos de las Administraciones Públicas, así como también a la que pueden tener los contratistas que en fase de ejecución contraten a EI. Por fin, respecto a las medidas fiscales, se prevé de forma muy abierta que las inversiones destinadas a favorecer la creación, desarrollo y consolidación de EI podrán disfrutar “del trato fiscal específico que se determine por vía reglamentaria, en el marco de las competencias del gobierno”.

#### **4.2. Decreto 277/2003 de 4 de noviembre, de funcionamiento y competencias del registro administrativo de empresas de inserción de Cataluña (DOGC, 19).**

La norma, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, regula el funcionamiento y competencias del Registro administrativo de empresas de inserción en

Cataluña, empresas reguladas por la Ley 27/2002 de 20 de diciembre. El Registro queda asignado a la unidad administrativa que tenga a su cargo las funciones relativas a la ejecución de las acciones para la inserción laboral de colectivos en riesgo de exclusión, mientras no se desarrolle toda la estructura del Servicio de Empleo de Cataluña, y su función principal será (artículo 2) “la calificación, inscripción y certificación de actos, cuando así lo requiera la legislación, referente a aquellas sociedades mercantiles, laborales o cooperativas que sean calificadas como empresas de inserción”. A tal efecto, habrá un libro de inscripción de EI, un libro de datos de actividad social y económica de las mismas, y todos los demás que se consideren necesarios para la adecuada gestión del Registro.

Recuérdese la obligación que tienen las EI de presentar un balance social anual de su actividad, disponiendo la norma que deberá presentarse en un plazo máximo de tres meses desde la fecha en que hayan sido aprobadas las cuentas anuales para el órgano de gobierno de la entidad.

Por último, indico que la norma posibilita el acceso de las fundaciones y asociaciones que realicen actividades con el fin primordial de integración sociolaboral de colectivos desfavorecidos, a las ayudas destinadas a las EI, así como tener preferencia en la adjudicación de los contratos administrativos convocados por la Administración de la Generalidad y los entes que dependan; todo ello, obviamente, sin perjuicio de la obligación de las asociaciones y fundaciones de adaptar su forma jurídica en los plazos marcados en la ley de las EI.

**4.3. Orden TRI/129/2004, de 14 de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras que regirán las subvenciones para la realización de acciones para la inserción laboral de las personas acogidas a la renta mínima de inserción (RMI) y se abre la convocatoria para el año 2.004 para la concesión de estas subvenciones (DOGC, 29).**

La norma, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, tiene por finalidad establecer las bases para conceder subvenciones destinadas a la realización de acciones para la inserción laboral de personas acogidas a la RMI, al mismo tiempo que abre la

convocatoria para la presentación de solicitudes para el año en curso, desde el 30 de abril al 21 de mayo. El importe máximo asignado para el año 2004 es de 5.271,787 euros, si bien el artículo 6 recuerda que dicho importe “estará condicionado a la normativa y distribución de los recursos de los marcos comunitarios de apoyo y de los programas operativos del Fondo Social Europeo”.

En la introducción de la norma se argumenta que, dado que la regulación anteriormente vigente sobre esta materia ha sufrido numerosas modificaciones parciales desde el año 2000, se ha considerado oportuno y conveniente dictar unas nuevas bases reguladoras por razones de seguridad jurídica. Por cierto que me parece importante destacar, como aspecto negativo, que en dicha introducción no hay referencia alguna a la Estrategia Europea de Empleo ni a las Directrices comunitarias anuales sobre empleo, a diferencia de todas las normas sobre política de empleo dictadas hasta esa fecha por el gobierno surgido de las elecciones de noviembre de 2003.

El capítulo I regula las disposiciones generales, y contempla la subvención total o parcial de proyectos que prevean la realización de acciones de orientación profesional, motivación laboral, formación ocupacional, inserción laboral y medidas de apoyo al autoempleo. Podrán ser beneficiarias de las ayudas las empresas y entidades que cumplan los requisitos previstos en el artículo 4: cumplir con el requisito de dar empleo, o una medida alternativa, al 2 % de trabajadores discapacitados cuando se trate de empresas de 50 o más trabajadores; profesionalización y especialización requerida para tales acciones; conocimiento y/o experiencia en relación con el colectivo de personas acogidas a la RMI, así como de las actividades a realizar; cumplir con la normativa sobre política lingüística; disponer de los medios humanos y materiales para llevar a cabo correctamente las acciones demandadas; en fin, cumplir con la normativa en materia de subvenciones y no estar incurso en causa alguna de incompatibilidad.

El capítulo II regula las disposiciones específicas. Para las acciones de orientación profesional la subvención máxima por la realización de cada consejo será de 180 euros. Los beneficiarios serán los gabinetes de orientación que cumplan los requisitos generales anteriormente indicados y que, además, no sean centros colaboradores de la Generalitat en materia de formación ocupacional, sean entidad colaboradora del SOC,

acrediten un mínimo de dos años de experiencia en el ámbito de los recursos humanos y dispongan de personal licenciado en psicología, pedagogía o psicopedagogía. El artículo 27 regula los criterios de concesión y fija una puntuación en razón del cumplimiento de diferentes condiciones, pudiendo alcanzarse hasta un máximo de 150 puntos.

La norma regula a continuación las acciones de motivación laboral, formación ocupacional, inserción laboral y medidas de apoyo al empleo, todas ellas tendentes a posibilitar la integración en el mundo del trabajo de los perceptores de la RMI. Las subvenciones podrán ser concedidas a entidades inscritas en el registro de centros colaboradores del Departamento de Trabajo e Industria y que cumplan los requisitos generales anteriormente referenciados. El artículo 35 determina los criterios de concesión y la puntuación de cada condición establecida, de los que merece especial atención la referencia al grado de inserción de las personas acogidas en ejercicios anteriores, en función del territorio, del colectivo y de la especialidad.

**4.4. Orden TRI/349/2004, de 29 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras que deben regir el programa de inserción laboral de personas con disminución y de personas con dificultades de inserción laboral, y se abre la convocatoria para el año 2004 (DOGC, 6 de octubre).**

La norma, que entró en vigor, al día siguiente de su publicación, regula la concesión de subvenciones para la promoción de actividades tendentes a facilitar la inserción en el mercado de trabajo de personas discapacitadas y personas con otras dificultades de incorporación al mercado de trabajo, y abre la convocatoria para la presentación de solicitudes para el año 2004.

La norma regula tres tipos de acciones que pueden ser objeto de subvención: aquellas que promuevan y difundan el programa de inserción laboral regulado en la misma; las de contratación laboral de un insertor para facilitar el acompañamiento laboral de las personas con dificultades, diferenciando entre su contratación por entidades cooperadoras del Servicio de Empleo de Cataluña (SOC) y la que se efectúa por otras entidades.

El montante presupuestario asignado para llevar a cabo las medidas previstas en el texto ahora comentado es de 758.093,00 euros, con una cofinanciación del 45 % a cargo del Fondo Social Europeo. Destaca a mi parecer el plazo muy breve previsto en el artículo 5.2 para la presentación de solicitudes y la correspondiente documentación, que es de 10 días hábiles a partir de la entrada en vigor de la norma.

Podrán ser beneficiarias de las ayudas previstas para la primera acción las federaciones y agrupaciones con personalidad jurídica propia cuya finalidad principal sea la inserción en el mercado de trabajo de las personas con dificultades de inserción; se beneficiarán de las ayudas contempladas en la segunda acción las entidades cooperadoras del SOC de acuerdo con lo previsto en el artículo 29 de la Ley 17/2002 de 5 de julio y que lleven a cabo un plan de empleo; por último, las beneficiarias de las ayudas previstas para la tercera acción serán todas las entidades que, en el ámbito catalán, tengan como finalidad principal la inserción laboral de los colectivos desfavorecidos referenciados en esta norma; en este último apartado cabe destacar que el artículo 47.2 incluye de manera expresa, como posibles beneficiarias de las subvenciones, a las sociedades mercantiles, las sociedades laborales y las cooperativas “que estén calificadas como empresas de inserción y estén inscritas en el registro administrativo de empresas de inserción de Cataluña”, y que la disposición transitoria permite acogerse a las ayudas previstas en la norma ahora comentada a las fundaciones y asociaciones que realicen actividades de inserción laboral y de acuerdo con las previsiones establecidas en la Disposición Adicional Primera del Decreto 277/2003 de 4 de noviembre.

La norma conceptúa como personas discapacitadas a las que padecen “disminución física, psíquica, sensorial y enfermedades mentales”. Tales personas han de tener posibilidades de inserción en el ámbito laboral.

Respecto a los colectivos desfavorecidos cuyos miembros pueden ser objeto de contratación por las entidades y empresas beneficiarias de las ayudas, se incluyen los perceptores de la RMI, quienes no puedan percibirla por no cumplir los requisitos formales previstos en el artículo 6.1 de la Ley 10/1997 de 3 de julio, quienes tampoco puedan percibir la RMI pero que, a juicio de los servicios sociales, se encuentren en

riesgo de exclusión, los jóvenes con edades comprendidas entre los 16 y 30 años y que provengan de instituciones de protección de menores o bien se encuentren en riesgo de exclusión, las personas afectadas por problemas de drogadicción o alcoholismo y que se encuentren en fase de rehabilitación y reinserción social, aquellos internos de centros penitenciarios cuya situación jurídica les permita acceder a un empleo, así como también los penados en libertad condicional y las personas ex reclusas, y por último los desempleados de larga duración (más de doce meses inscritos como demandantes de empleo) mayores de 45 años.

Las subvenciones previstas para la acción 1 podrán alcanzar hasta el 75 % del coste total de las jornadas, seminarios, publicidad y campaña de difusión del programa de inserción laboral previsto en la norma, con el límite máximo de la ayuda que puede percibirse fijado en 6.000 euros.

Para la acción 2 se prevé la subvención del coste total salarial y de Seguridad Social de un insertor, de acuerdo a lo previsto en el convenio colectivo que le sea de aplicación, siempre y cuando la entidad cooperadora del SOC haya puesto en marcha un plan de empleo que permita la contratación de un número de trabajadores desempleados entre 5 y 15. La función de dicho insertor será la de poner en práctica, desarrollar y complementar las medidas de acompañamiento laboral por parte de la entidad cooperadora. La concreción del número máximo de insertores que puede contratar una entidad queda al criterio de la comisión de valoración, “de acuerdo con las necesidades del proyecto de inserción de los trabajadores y trabajadoras desocupados del plan de ocupación”.

Para la acción 3, se estipula la misma subvención de los costes salariales y de Seguridad Social que en la acción 2, si bien sólo se permite la contratación de dos insertores.

#### **4.5. Ley 7/2004, de 16 de julio, de medidas fiscales y administrativas (DOGC, 21).**

La norma, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, hace referencia al fomento de los objetivos sociales en la contratación administrativa, con una ligera modificación de la cláusula al respecto ya incorporada en la Ley 31/2002 de 30 de

diciembre. De tal forma, se mejora el ámbito de aplicación subjetivo de la norma y se incorpora a las empresas de inserción sociolaboral junto a los centros de inserción laboral de disminuidos o a las entidades sin ánimo de lucro que persigan la integración laboral o social de personas en riesgo de exclusión.

La cuantía económica de la reserva social no debe superar el 20 % del importe contratado en el ejercicio económico anterior mediante contratos menores o procedimientos negociados por razón de la cuantía en contratos relacionados con obras o servicios de conservación y mantenimiento de bienes inmuebles; servicios de mensajería; correspondencia y distribución; artes gráficas; limpieza y lavandería; restauración y recogida de transporte y residuos; servicios y suministros auxiliares para el funcionamiento de la Administración. En el bien entendido, que la ley faculta a los órganos de contratación para que amplíen la reserva a otros objetos contractuales, “dependiendo de la adecuación de las prestaciones a las peculiaridades de los centros, empresas y entidades a que se refiere el presente artículo” (número 35). En cuanto a la intervención de la Administración Local, la ley le permite aplicar la reserva social en los términos que establezca el acuerdo correspondiente del pleno de la corporación.

Por último, la disposición adicional séptima insiste en la cuestión de la inscripción de las fundaciones y asociaciones que realizan actividades de inserción sociolaboral en el Registro Administrativo de Empresas de Inserción, para poder ser calificadas provisionalmente como tales. Dicha solicitud puede formularse durante los seis meses siguientes a la aprobación de esta ley, teniendo la calificación provisional de empresa de inserción validez por un año, durante el cual deberán adquirir alguna de las formas societarias establecidas por la Ley 27/2002 para conseguir que se les reconozca definitivamente la calificación de empresa de inserción.

## **5. ISLAS BALEARES.**

### **5.1. Decreto 60/2003, de 13 de junio, por el que se regula la calificación de las iniciativas empresariales de inserción y se crea el registro de iniciativas empresariales de inserción de las Illes Balears (BOIB, 24).**

La norma, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, tiene por finalidad establecer un marco legal autonómico al objeto de lograr la inserción sociolaboral de las personas excluidas, siendo necesario para ello proceder a la regulación de las iniciativas de inserción, a la creación del registro administrativo correspondiente y a la regulación de las medidas de fomento socioeconómicas. Hay que indicar que las iniciativas empresariales de inserción, en los términos regulados en el artículo 2, son muy semejante, por no decir que idénticas, a las empresas de inserción sociolaboral ya reguladas en varias Comunidades Autónomas.

Con carácter general las IEI serán estructuras productivas de bienes o servicios que adopten forma jurídica societaria mercantil, laboral, cooperativa, o de entidad sin ánimo de lucro, y que tengan por finalidad primordial incorporar al mercado de trabajo a personas en situación o riesgo de exclusión social, mediante la elaboración y aplicación de un itinerario personalizado de inserción, debiendo tener como mínimo en la plantilla a un 30 % de su personal en procesos de inserción. Serán entidades promotoras de las IEI las entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro y las empresas cooperativas o sociedades laborales que participen como mínimo en un 33 % de su capital y que realicen, de forma total o parcial, la prestación de medidas de acompañamiento y de apoyo individualizado.

## **6. MADRID.**

### **6.1. Decreto 32/2003 de 13 de marzo, por el que se regula la colaboración de las empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social con la Comunidad de Madrid y se establecen medidas de fomento de su actividad (BOCM, 24).**

La norma, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, constata en primer término que en nuestras sociedades existen personas que tienen especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo, y que por consiguiente difícilmente pueden acceder al derecho al trabajo regulado en el artículo 35 de la Constitución. Para intentar corregir esa situación, y en el marco de las competencias autonómicas, la Comunidad de Madrid procede a regular las empresas de promoción e inserción laboral cuya finalidad es, precisamente, facilitar la inserción social de los colectivos en riesgo de exclusión. La

norma, que tiene como punto de referencia la escasa normativa estatal existente en la materia y se remite a ella para la conceptualización de la empresa de inserción, regula las condiciones que debe cumplir una empresa para poder ser considerada de inserción, y también las medidas de fomento para posibilitar su desarrollo, asumiendo que el “sobrecoste” que tiene para una empresa la contratación de una persona en riesgo de exclusión social debe ser compensado por ayudas públicas.

Las EPIL deberán adoptar una forma jurídica societaria, estar promovidas o participadas mayoritariamente (mínimo del 51 %) por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro que tengan entre sus fines la inserción social de personas desfavorecidas, tener un mínimo del 30 % de la plantilla en proceso de inserción, aplicar los excedentes disponibles a la mejora o ampliación de su estructura productiva, organizar itinerarios personalizados de inserción para las personas en situación de exclusión, estar inscritos en el registro administrativo correspondiente y estar al corriente de las obligaciones fiscales y de Seguridad Social.

Por lo que respecta a las ayudas a estas empresas, a las que podrán acceder una vez registradas en el registro de empresas de inserción, se prevén de diversos tipos: subvenciones a la contratación de personas en riesgo de exclusión, subvenciones para contratación de gerentes y técnicos, subvenciones a la contratación de personal especializado en acciones de formación, asesoramiento y orientación, subvenciones para facilitar la incorporación de trabajadores de estas empresas al empleo normalizado en régimen por cuenta ajena o en autoempleo, o subvenciones para la realización de auditorias anuales de gestión social de estas empresas. Las cuantías serán fijadas en las diferentes Órdenes de convocatoria que se dicten más adelante. También podrán beneficiarse de algunas de estas ayudas las entidades promotoras y las empresas que contraten como trabajadores ordinarios a quienes se encuentran en proceso de exclusión.

Junto al contrato de trabajo, de duración comprendida entre un mínimo de seis meses y un máximo de tres años, deberá suscribirse un acuerdo de incorporación sociolaboral por la persona afectada, la EPIL y el centro municipal de servicios sociales correspondiente, en el que se determinarán las características del proceso de inserción.

La norma procede a la creación del Registro administrativo de EPIL, en el que deberán inscribirse estas empresas como condición previa para poder acceder a las ayudas de fomento de su desarrollo y actividad. Recuérdese aquí la obligación de presentar anualmente una auditoria contable y de gestión social, que podrá efectuarse por una entidad debidamente acreditada.

En fin, la norma posibilita que las fundaciones y asociaciones dispongan de un año para seguir realizando actividades de inserción sociolaboral, mediante la aceptación de su inscripción provisional en el registro, siendo este el plazo de que disponen para convertirse en forma jurídica societaria si desean disfrutar de los beneficios previstos en el texto.

**6.2. Orden 2580/2003, de 6 de junio, por la que se regula la organización y el funcionamiento del registro administrativo de empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social subvencionables por la Comunidad de Madrid (BOCM, 12).**

La norma, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, tiene por finalidad regular las normas de organización y funcionamiento del Registro administrativo de EPIL, registro que estará adscrito a la Consejería de Trabajo y bajo la dependencia de la Dirección general de trabajo, siendo requisito previo el de la inscripción para que tales empresas puedan optar a las medidas de fomento y desarrollo de las mismas reguladas en sede autonómica. De acuerdo con lo previsto en el Decreto 32/2003 dichas empresas deberán aportar toda la documentación que acredite que cumplen los requisitos previstos en el mismo, a fin de que la autoridad competente pueda acordar o denegar la inscripción en un plazo máximo de tres meses desde su presentación, concediéndole en caso afirmativo un número de inscripción en el registro que será el que deba utilizarse en todas las solicitudes de ayudas.

**6.3. Orden 2581/2003, de 6 de junio, por la que se regulan las ayudas a las empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social de la Comunidad de Madrid para el año 2003 (DOCM, 12).**

La norma, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, tiene por finalidad regular las medidas de fomento y apoyo de las EPIL previstas en el Decreto 32/2003, que en síntesis son las siguientes:

A) Ayudas a la contratación de personas en situación de riesgo o exclusión social: 100 % de la cuota empresarial a la Seguridad Social y 80 % del salario mínimo interprofesional en proporción al tiempo realmente trabajado por el trabajador, no pudiendo en ningún caso superarse la cantidad de 18.030 euros.

B) Ayudas a la contratación de técnicos expertos en acciones de orientación y acompañamiento a la inserción: 50 % de los costes salariales y de cotizaciones a la Seguridad Social por un período máximo de un año, o el 60 % si se trata de discapacitados, y siempre con el tope de 18.030 euros. Sólo podrán contratarse dos técnicos por empresa, y también podrán acogerse a estas ayudas las entidades promotoras.

Las ayudas serán incompatibles con otras que pudieran concederse por el mismo motivo, salvo las bonificaciones empresariales en las cotizaciones a la Seguridad Social reguladas en los programas estatales anuales de fomento de empleo. Los contratos subvencionados deberán mantenerse como mínimo durante un período de tres años, que en el supuesto de contratación de personas en riesgo de exclusión social debería coincidir con el de la duración del contrato cuando esta sea inferior a tres años. Además de cumplir otros requisitos previstos en la norma, las empresas beneficiarias deberán acreditar haber realizado la preceptiva evaluación de riesgos laborales por una entidad debidamente acreditada al efecto.

#### **6.4. Acuerdo de 7 de octubre de 2004 por el empleo y el crecimiento económico de la Comunidad de Madrid.**

Por último, debe hacerse mención, obviamente no por su carácter normativo sino por las implicaciones que puede tener en la futura elaboración y aprobación de normativa sobre la materia objeto de mi ponencia, al Acuerdo social suscrito el pasado 7 de octubre entre

el gobierno autonómico madrileño y las organizaciones sindicales y empresarial más representativas en dicho ámbito, en el que se dedica un apartado específico a la futura puesta en marcha de medidas tendentes a incrementar las oportunidades de empleo de las personas con dificultades de inserción laboral, medidas que se concretan en los cinco puntos siguientes:

“Desarrollo de iniciativas que favorezcan la incorporación al empleo de personas con especiales dificultades de inserción (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, inmigrantes, parados/as de larga duración, personas en situación de exclusión).

Dar prioridad a las personas en riesgo de exclusión en los procesos de selección de beneficiarios de los programas de formación y empleo.

Desarrollar programas específicos dirigidos a personas desfavorecidas de cara a favorecer su incorporación al sistema formativo.

Flexibilidad en la organización del trabajo que posibilite mayor inserción de las personas con especiales dificultades.

Iniciativas que favorezcan el tránsito del empleo de inserción al empleo ordinario”.

Igualmente, el Acuerdo también prevé el fomento de los procesos de inserción de las personas con especial dificultades, “mediante el apoyo a la creación de cooperativas de iniciativa social”.

## **7. NAVARRA.**

**7.1. Decreto foral 130/1999, de 26 de abril (modificado por Decreto Foral 100/2000, de 28 de febrero), regulador de las ayudas económicas a la incorporación laboral de personas excluidas (Boletín Oficial de la Comunidad Foral de Navarra, 19 de agosto de 1999 y 11 de marzo de 2000, respectivamente).**

Conviene destacar de esta norma la regulación que efectúa de los centros de inserción sociolaboral, centros que para poder acogerse a las ayudas previstas en la norma deben

ser entidades de derecho público o privado que han de tener como interés social la inserción sociolaboral de colectivos desfavorecidos, desarrollar una actividad económica lícita de producción de bienes y servicios en cualquier sector del mercado, y además quedando obligados los centros de inserción mercantiles a “reinvertir los beneficios derivados su actividad económica en la propia empresa o en la promoción de las actividades relacionadas con el empleo de inserción sociolaboral”. También hay en dicha norma un capítulo dedicado a la regulación de ayudas para facilitar la contratación de personas en situación de exclusión social, pudiendo ser efectuadas dichas contrataciones por “empresas establecidas en la Comunidad Foral, constituidas en cualquiera de sus modalidades jurídicas reconocidas por la legislación laboral y mercantil y que cumplan las condiciones establecidas en el Decreto”, y por “entidades locales”.

**7.2. Decreto foral 26/2002 de 4 de febrero, por el que se modifica el Decreto foral 130/1999 de 26 de abril por el que se regulan las ayudas económicas para el desarrollo de los programas de incorporación socio-laboral destinados a personas en situación de exclusión social (BON, 18 de marzo).**

La norma, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, tiene por finalidad adecuar la regulación de los centros de inserción sociolaboral tras dos años y medio de vigencia de la norma reguladora, al objeto de seguir trabajando en la línea de lograr el mayor número posible de personas que se inserten en el ámbito social y laboral. De tal forma, se da nueva redacción al cap. IV de la norma y se prevé que las ayudas concedidas a los centro de inserción sociolaboral han de de tender a la incorporación al ámbito laboral ordinario de las personas en situación de exclusión social, asumiendo que ello se consigue mediante procesos personalizados y asistidos de formación y trabajo.

La norma regula, en el ámbito de las políticas de empleo, el contrato de trabajo para la inserción laboral, de duración entre seis meses y tres años, como mínimo a media jornada, y el período de duración irá estrechamente ligado al del programa de inserción definido para cada beneficiario.

En cuanto a las ayudas a la inserción, dentro de la opción del legislador de apoyar políticas activas dirigidas a los colectivos más desfavorecidos, se prevén de varios tipos: por inversión de capital fijo para crear o mantener un puesto de trabajo, en cuantía de hasta el 85 % de su coste total y con un máximo de 12.020 euros por puesto de trabajo; por cada nueva contratación de una persona de un colectivo desfavorecido, en cuantía del 100 % de la cuota empresarial a la Seguridad Social por todos los conceptos, y en cuantía del 80 % del SMI en proporción al tiempo efectivamente trabajado y con independencia del salario real percibido por el trabajador, así como también se prevé la posibilidad de que el proceso de formación laboral sea subvencionado con cargo a la partida presupuestaria correspondiente; para asistencia técnica, las subvenciones podrá alcanzar los 18.030 euros/año, y 6010 euros para estudios de mercado o planes de viabilidad, no pudiendo superar la subvención el 50 % del coste total. En fin, cuando se consiga que un trabajador de un centro especial se incorpore a una empresa ordinaria o al autoempleo, la subvención será para el centro de 4207 euros a fondo perdido, quedando obligados dichos centros a acreditar el seguimiento laboral de los insertados durante tres años

## **8. PAÍS VASCO.**

### **8.1. Decreto 305/2000, de 26 de diciembre, por el que se regula la calificación de las empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y se crea el registro de empresas de inserción (Boletín Oficial del País Vasco, 2 de febrero de 2001).**

La norma está fundamentada en la Ley 12/1998 de 22 de mayo contra la exclusión social y en el art. 9 del Estatuto de Autonomía, y se inscribe dentro de las actuaciones del Gobierno vasco tendentes a desarrollar políticas públicas para luchar contra el paro y para facilitar el acceso al empleo de los colectivos más desfavorecidos. Tal como se afirma en su exposición de motivos, el texto tiene por finalidad regular una iniciativa empresarial de carácter social que pretende conseguir garantizar el derecho al trabajo para esos colectivos, ya que, en el marco de unos itinerarios de inserción, estas empresas combinan “la lógica empresarial con una serie de intervenciones de apoyo, seguimiento y acompañamiento social que facilitan la adquisición de hábitos sociales y de trabajo indispensables a la inclusión en el mercado laboral”, calificándose a estas

empresas como “agentes activos de la inserción sociolaboral”. De tal forma, el Decreto regula qué debe entenderse por empresas de inserción, cómo se crean, cuál ha de ser la organización y funcionamiento del Registro de dichas empresas, y cómo pueden acceder a ellas las personas con especiales dificultades de acceso al mundo laboral. Sus rasgos más relevantes, además de haber entrado en vigor al día siguiente de su publicación y ser de aplicación a los centros de trabajo radicados en la Comunidad Autónoma, con independencia de que las empresas de inserción a que pertenezcan en su caso dichos centros tengan o no su sede en el País Vasco y que sea calificada como tal si cumple los requisitos legales por el Departamento del Gobierno vasco competente en materia de servicios sociales, son los siguientes:

A) La consideración de la EI como una estructura productiva de bienes o servicios en cualquier sector del mercado que tiene por fin la incorporación al mercado laboral de colectivos en situación de desventaja social o exclusión, mediante la adquisición de una serie de conocimientos y habilidades por parte de estos que les permitan mejorar las condiciones de empleabilidad a la par que la resolución de los problemas personal y de convivencia que impiden o dificultan el normal proceso de adaptación laboral, mediante un servicio de acompañamiento personal.

B) Las EI deberán adoptar la fórmula jurídica de sociedad mercantil o sociedad de economía social, y de ahí que en Registro de EI haya dos secciones diferenciadas siendo además su inscripción condición previa para poder acceder a las medidas de fomento y programas subvencionables por la Comunidad Autónoma. Cuando la actividad de inserción esté siendo llevada a cabo por Fundaciones o Asociaciones, la norma permite su adaptación o conversión al nuevo marco jurídico, debiendo presentar la solicitud dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la norma. Si cumplen el resto de requisitos que el Decreto establece, se las catalogará provisionalmente como EI, calificación válida durante un período de tres años en el que deberán proceder de forma definitiva a la adopción de la forma jurídica de sociedad mercantil o sociedad de economía social según dispone la Disposición Transitoria Única. La EI deberá estar inscrita en el Registro correspondiente a su personalidad jurídica.

C) En el ámbito de interés laboral, las EI deberán tener, como mínimo, en computo anual un 40 % de trabajadores en proceso de inserción respecto al total de la plantilla, con un mínimo de 2 trabajadores, y un máximo del 75 %. Si se trata de empresas de economía social (cooperativas o sociedades laborales) ese cómputo se efectuará tomando en consideración los trabajadores por cuenta ajena y socios trabajadores o socios de trabajo. Las EI deberán consiguientemente ajustarse al régimen laboral que corresponda atendiendo al tipo de contratación o de vínculo social (según que estemos en presencia de un contrato de trabajo o de un contrato de sociedad) por el que se produce la incorporación de los trabajadores a las mismas. Igualmente, la calificación de EI quedará condicionada, en el aspecto laboral, a que no se hayan producido amortizaciones de puestos de trabajo por despido declarado improcedente durante el año anterior a la solicitud de calificación como tal.

D) En el ámbito de interés mercantil o societario, las EI deberán estar promovidas y participadas como mínimo en un 33 % por una o varias entidades promotoras, siendo consideradas como tal en el art. 5 “las entidades públicas o privadas, sin ánimo de lucro, que, entre sus objetivos, contemplan la inserción social de personas desfavorecidas”. Además, no podrán tener vinculados sus balances, cuentas de resultados y patrimonio a otras actividades económicas que no sean las de su objeto social, no podrán proceder al reparto de beneficios si los hubiere, en cuanto que los excedentes disponible deberán aplicarse a la mejora, bien de las estructuras productivas, bien de las capacidades laborales del personal en inserción, y realizar anualmente una auditoría cuando su facturación supere los 100 millones de pesetas o su plantilla exceda de 50 trabajadores.

E) Por fin, en el ámbito tributario, aquellas empresas que soliciten su calificación como EI deberán acreditar en el momento de la solicitud que se encuentran al corriente de pago de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social y que no tienen ninguna deuda pendiente con la Administración General de la Comunidad o con sus organismos autónomos.

F) Son sujetos susceptibles de integrarse en una EI quienes puedan suscribir un convenio de inserción con arreglo a lo previsto en la Ley 22/1998 de 22 de mayo y el Decreto 1/2000 de 11 de enero, con una participación activa de los servicios sociales de

base para determinan quienes pueden acceder a ellas. Con carácter general cabe decir que podrá acceder toda persona que requiera una intervención o actuación específica para la inserción, considerándose ex lege como tal ya de entrada los titulares del Ingreso Mínimo de Inserción y otros miembros de su unidad familiar “cuando en los mismos concurren causas de exclusión distintas de las de naturaleza económica”. Con carácter más específico, se tomarán en consideración la situación de los desempleados de larga duración según se sea mayor de 35 años, de edad entre 18 y 25 años y sin haber finalizado el período de escolaridad obligatoria, o tener la misma edad anterior y proceder de la red de protección de menores o de justicia juvenil; la de quienes estén a cargo de una familia monoparental; quienes sean inmigrantes o emigrantes retornados y se hallen empadronados en la Comunidad Autónoma; los desempleados de muy larga duración; quienes cumplan pena privativa de libertad si pueden acceder a un empleo o quienes tras haber finalizado ese cumplimiento inicien un proceso de inserción sociolaboral en los doce meses posteriores a la liberación; quienes se encuentren en proceso de desintoxicación y deshabituación, debidamente validado por un equipo terapéutico, y se hayan incorporado a un proceso de inserción durante los doce meses posteriores a la finalización del tratamiento.

G) Para que una persona en situación de desventaja o exclusión social pueda incorporarse a una EI se requerirá el cumplimiento de varios requisitos que pueden considerarse tanto formales como de fondo. De tal forma, será necesario un informe del servicio social de base que certifique la concurrencia en el solicitante de los requisitos exigidos, un convenio de inserción en el que se acuerda la incorporación a la EI y las medidas de acompañamiento que procedan, un informe de los servicios de empleo dependientes de la Comunidad Autónoma dictaminando sobre la adecuación de las aptitudes de la persona que pretende incorporarse a la EI a las características del puesto de trabajo, y una certificación de los citados servicios de empleo que acredite si el trabajador ha prestado servicios en una EI en los dos años previos a la contratación que se pretende realizar, y en su caso el tiempo de servicios prestados. El cumplimiento de todos estos requisitos tendrá como consecuencia la puesta en contacto, a través de los servicios de empleo, entre la persona insertable y la empresa, recayendo ya en ellas según dispone expresamente el art. 16 “la responsabilidad de decidir sobre la formalización o no de una relación de trabajo”. En cualquier caso, y como puede

comprobarse fácilmente de la exposición anterior, se requiere una estrecha coordinación y colaboración de las actuaciones de los servicios de empleo y de los servicios sociales de base, y así se establece de forma expresa en el decreto ahora comentado.

**8.2. Decreto 199/2002 de 30 de julio, por el que se articula el programa AUZOLAN, para la inserción laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión (BOPV, 13 de septiembre).**

La norma, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, articula el programa AUZOLAN para la inserción laboral de las personas en situación de riesgo o exclusión social mediante su participación en empleos de utilidad social, definidos en el art. 1.4 como aquellos que pretenden “dar cobertura a necesidades de tipo social no cubiertas, o atendidas de modo deficitario, y con incidencia en el bienestar de la comunidad” (ej: atención a la tercera y cuarta edad, reciclaje y utilización de recursos, conservación de la naturaleza, etc).

Los destinatarios son los siguientes: titulares del Ingreso Mínimo de Inserción; miembros de la unidad económica de convivencia independiente del titular del IMI; personas en riesgo de exclusión social que suscriban convenios de inserción Las acciones subvencionables son las actividades formativas y la formalización de un vínculo contractual de seis meses de duración a tiempo parcial y 30 horas semanales “que en ningún caso podrá suponer cobertura de actividades normales o sustitución de personal al servicio de las tareas habituales de la entidad oferente de apoyo” (diputaciones forales, ayuntamientos y mancomunidad de municipios, agencias de desarrollo económico y empleo locales, entidades colaboradoras de servicios sociales). En el ámbito contractual las ayudas cubrirán los costes de la retribución salarial (que será el salario mínimo interprofesional en la parte que corresponda a la dedicación parcial), excluidos los de Seguridad Social, y otras ayudas para las actividades formativas, con un límite máximo de 13.450 euros por cada proyecto que resulte aprobado. Todo proyecto que se presente deberá contener las medidas de acción positiva que posibiliten el acceso de todas las personas al programa, en cumplimiento de la Ley 20/1997 de 4 de diciembre para la promoción de la accesibilidad.

Para el desarrollo de determinadas acciones formativas la entidad solicitante de las subvenciones deberá contar con el apoyo profesional de una entidad consultora homologada, cuya regulación se recoge en la Orden de 31 de julio de 2002, entidad que además de cumplir con unos requisitos organizativos mínimos deberá acreditar contar en su trayectoria, obviamente si no se trata de una entidad de nueva creación, con una actividad debidamente acreditada de “construcción de itinerarios integrados de inserción de colectivos en situación o riesgo de exclusión y en formación para la adquisición de hábitos socio-personales y habilidades sociales relacionadas con la ocupación laboral”.

**8.3. Decreto 166/2004, de 31 de agosto, de modificación del Decreto por el que se articula el Programa Auzolan, para la inserción laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión (BOPV, 9 de septiembre).**

La norma, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, procede a modificar algunos preceptos del Decreto 199/2002 de 30 julio antes explicado, para dar debido cumplimiento a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 24 de octubre de 2003, que estimó el recurso interpuesto por el sindicato ELA-STV contra la redacción original del artículo 3.1 b) del citado Decreto.

El anterior artículo 3.1 preveía la utilización de la modalidad contractual a tiempo parcial para contratar a colectivos desfavorecidos acogidos al Plan, con una duración de 6 meses y con una jornada de 30 horas semanales, comprendiéndose en dicho espacio temporal la formación de apoyo, el balance de competencias y el programa de inserción laboral; además, se estipulaba que la retribución salarial sería el Salario Mínimo Interprofesional en proporción al tiempo de trabajo.

La sentencia del TSJPV consideró que la Comunidad Autónoma estaba interviniendo en el ámbito de la legislación laboral, para lo que carece de competencias estatutarias, y que la regulación contractual y salarial que efectuaba el artículo citado no se ajustaba a las previsiones del artículo 15 de la Ley del Estatuto de los trabajadores; o dicho con los propios términos de la sentencia, la Comunidad Autónoma no podría innovar las

modalidades contractuales, “aunque se regule como una acción o un instrumento de carácter social dentro de un programa de inserción laboral de determinados colectivos”.

La nueva redacción del artículo 3.1 b) suprime toda referencia a la duración, al número de horas, a la consideración de contrato a tiempo parcial y a la remuneración salarial. Es decir, se remite en cuanto a la concreción de la modalidad contractual y a la remuneración a percibir por el trabajador a lo que disponga la normativa estatal y en su caso la normativa convencional aplicable.

Por lo que respecta a la subvención a la entidad que contrate al trabajador desfavorecido, se mantiene la referencia anterior a que incluirá los costes salariales de todo contrato efectuado por una duración determinada y a tiempo parcial, matizándose que será por un período máximo de seis meses y de treinta horas semanales, siendo ello independiente de la remuneración que perciba el trabajador, que será la acordada entre las partes y en todo caso no inferior a la que establezca el convenio colectivo que sea de aplicación.

#### **8.4. Orden de 11 de diciembre de 2002, por la que se regulan las ayudas para la creación y el sostenimiento de las empresas de inserción (BOPV, 27).**

La norma, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, tiene por finalidad establecer las bases reguladoras de unas ayudas económicas específicamente diseñadas para las empresas de inserción, adaptadas a sus características y particularidades. Las ayudas irán dirigidas tanto a las empresas de inserción propiamente dichas como a las entidades promotoras de la creación de dichas empresas.

El capítulo II regula las ayudas destinadas a la creación de EI, a las que podrán acogerse las entidades promotoras privadas sin ánimo de lucro, las entidades locales y las agencias de desarrollo comarcal. Las actuaciones subvencionables serán la realización de estudios de mercado que contemplen la viabilidad de su creación, hasta el 50 % de su coste y con el límite de 6.000 euros.

El capítulo III regula las ayudas destinadas al sostenimiento de las empresas de inserción a las que pueden acogerse las EI. Si se trata de inversiones en activos fijos orientadas a la creación o mantenimiento de puestos de trabajo destinados a personas en proceso de inserción, la subvención puede alcanzar el 85 % del coste total con el límite de 12.000 euros por puesto de trabajo creado o mantenido. Cuando se trate de creación y mantenimiento de puestos de trabajo destinados a personas en proceso de inserción, la subvención podrá alcanzar los 12.300 euros, con un incremento del 5 % si la persona contratada es mujer o acaba de participar en el programa AUZOLAN. Cuando la subvención vaya dirigida a la creación y mantenimiento de puestos de trabajo destinados a técnicos de acompañamiento a la producción, la cuantía anual será de 1.800 euros por puesto de trabajo creado y mantenido, cantidad que desciende hasta 1.100 euros cuando la subvención se destine a la creación y mantenimiento de puestos de trabajo destinados a técnicos especializados en acciones de acompañamiento a la inserción. La asistencia técnica para realización de estudios de mercado o para auditorias contables y de gestión, podrá alcanzar un límite máximo del 50 % del coste (o 6.000 euros) y 1.250 euros, respectivamente. En fin, las subvenciones en concepto de formación cubrirán hasta el 80 % de los gastos de matrícula del curso correspondiente que realice la persona trabajadora en proceso de inserción.

Las subvenciones serán compatibles con cualesquiera otras que pudieran percibirse por la misma finalidad, si bien su importe no podrá superar el coste total de la actividad objeto de la subvención.

## **9. LA RIOJA.**

### **9.1. Ley 7/2003, de 26 de marzo, de inserción sociolaboral (BOR, 3 de abril).**

La norma, que entró en vigor a los treinta días de su publicación, tiene por finalidad mejorar las posibilidades de acceso al trabajo para los colectivos en riesgo de exclusión social y facilitarles prestaciones económicas cuando las necesiten, conceptuando estas últimas como prestaciones públicas destinadas a personas que precisan una intervención social para su inserción laboral y que “carecen de los medios económicos precisos para atender a las necesidades básicas de las unidades de convivencia en que se integran”.

Para lograr el objetivo de la integración social, la norma recurre a la creación de las empresas de inserción sociolaboral, en la misma línea que ya han actuado otras Comunidades Autónomas, y a la puesta en marcha de itinerarios personalizados de inserción para cada persona desfavorecida, cuya situación difícil o de exclusión será acreditada por los servicios sociales del primer nivel, teniendo siempre en consideración la necesidad de actuar de forma coordinada entre las diferentes Administraciones públicas y las entidades que actúan en este ámbito, siendo importante reseñar la mención expresa a las Corporaciones locales para que consignen en sus presupuestos las cantidades suficientes para la ejecución de las actuaciones que se realicen en los niveles de intervención previstos en la norma y de acuerdo con el ámbito competencial.

La norma remite a su desarrollo reglamentario para concretar las medidas de fomento a las empresas de inserción, así como para la fijación de los porcentajes de participación en su capital social por parte de las empresas promotoras y la regulación de la organización y funcionamiento del Registro administrativo de estas empresas.

En definitiva, se persigue la plena implicación de las Administraciones afectadas, de los colectivos desfavorecidos y de las propias empresas, dado que se pretende demostrar “la rentabilidad e impacto de las políticas de inclusión social en las empresas”.

## **V. REFERENCIAS A LA REGULACIÓN DE LAS EI EN EL AMBITO LOCAL.**

1. En este apartado del trabajo quiero referirme a un aspecto práctico y a otro de carácter teórico de indudable interés.

Con relación al primero, merece reseñarse la regulación existente en el Ayuntamiento de Granada, el cual procedió a la creación y regulación del Registro Municipal de EI, en desarrollo del Plan Municipal de EI (aprobado por el Pleno el 26 de febrero de 1999), habiendo sido publicado su Reglamento en el Boletín Oficial de la Provincia, núm. 64, el martes 20 de marzo de 2001.

Según se dispone en dicho Reglamento, la inscripción registral además del efecto de la publicidad de las EI posibilitará además a éstas participar directa o indirectamente en las actividades de inserción que desarrolle la administración municipal de Granada, “el derecho a obtener posibles prestaciones económicas a cargo del Ayuntamiento de Granada y de sus organismos o empresas dependientes, o cualquier otro beneficio de carácter público otorgado por el ejercicio de actividades en materia de inserción sociolaboral; “posibilitar la suscripción de convenios en materia de inserción sociolaboral entre las empresas y entidades colaboradoras de inserción y las entidades que conforman la Corporación Municipal de Granada”. Además, su inscripción tendrá el efecto de acreditar “la adecuación de las empresas y entidades colaboradoras de inserción a la normativa estatal o autonómicas a que les es de aplicación”.

El art. 8 define las EI, que podrán ser sociedades mercantiles o sociedades cooperativas; su objeto social ha de ser la producción de bienes o generación de servicios; su fin, es la integración laboral de personas provenientes en situación de exclusión social. Por fin, subrayo que las EI deben tener como mínimo un trabajador en situación inserción, “no pudiendo ser su número inferior al 25 % de la plantilla media anual total de los trabajadores de la empresa”, y que deben tener ausencia de lucro en el desarrollo de sus actividades o reinvertir en la empresa los beneficios obtenidos.

2. Un importante intento de elaboración teórica sobre la conveniencia de una implicación activa de las Administraciones locales en la puesta en marcha de las empresas de inserción ha sido el realizado por la Fundación Lesmes en su estudio “Orientaciones prácticas para profesionales de proyectos y empresas de inserción”, del que destaco aquellos aspectos que me han parecido más significativos, sin dejar de mencionar por mi parte que buena parte de las aportaciones realizadas en el documento creo que serían perfectamente extrapolables al ámbito de la Administración autonómica.

En primer lugar, la necesaria implicación de todos los organismos y entidades que pueden tener algo que aportar, tales como la administración local correspondiente, las fuerzas sociales, las entidades financieras y las entidades promotoras de las EI. La instrumentación técnica más adecuada sería la formalización de convenios que regulen programas de inserción sociolaboral entre la administración y las entidades promotoras.

En segundo término, la conceptualización de la EI como una empresa que carece de ánimo de lucro, sin limitaciones de forma jurídica a utilizar, y que pretende la integración sociolaboral de los colectivos desfavorecidos, en la que un 40 % como mínimo de la plantilla deberá estar integrada por personas en inserción, contratados con arreglo a la normativa laboral vigente y con una duración máxima de tres años.

En tercer lugar, el percibo de ayudas y subvenciones para cubrir la menor productividad del trabajador insertable, que se concretarían en la cuantía del 100 % de las cuotas empresariales a la Seguridad Social y del 30 % del salario que se abone al trabajador. Además, por cada persona que se dedique, en la empresa, a la tutoría y apoyo del trabajador insertable, debería abonarse 3601 euros anuales, y también debería preverse una ayuda del 10 % de los gastos financieros de la totalidad de la inversión realizada por la EI. Sin olvidar que las empresas del mercado ordinario que incorporen a su plantilla trabajadores que provengan de empresas de inserción también deberían percibir una subvención por cada nuevo contrato.

## **VI. A MODO DE RECAPITULACIÓN FINAL. SOBRE ALGUNAS CUESTIONES JURÍDICAS QUE SIGUEN SIENDO OBJETO DE DEBATE.**

Llega ya el momento de concluir mi exposición, en la que he tratado de analizar la problemática europea del empleo y la inclusión social, el marco normativo estatal de las EI y las diferentes regulaciones existentes en nueve Comunidades Autónomas que han legislado sobre esta materia ante el silencio del legislador estatal (silencio parcial, no conviene olvidarlo, dado que la Ley 12/2001 de 9 de julio fija un mínimo marco de actuación para estas empresas). Planteo para finalizar algunas cuestiones que la futura normativa estatal debe resolver, y también cómo pueden utilizar las EI las posibilidades ofrecidas por los ordenamientos jurídicos comunitario, estatal y autonómicos para acceder a la contratación pública de forma preferente.

1. La primera cuestión jurídica objeto de debate en el ámbito de las EI, es quién puede ser calificada o reconocida como tal, o dicho en otros términos qué forma jurídica debe considerarse apropiada para que se acoja a ella una EI.

Aunque alguno de los primeros textos que se elaboraron preveían la posibilidad de que cualquier persona jurídica pudiera ser empresa de inserción, posteriormente tanto las proposiciones de ley debatidas en el Congreso de los Diputados como las regulaciones autonómicas existentes, consideraron como tales a las personas jurídicas con forma societaria mercantil, si bien deben ser promovidas por entidades públicas o sin ánimo de lucro. Esta regulación responde tanto a la adecuación objetiva de usar las formas jurídicas para los fines que están previstas en las leyes, y para hacer actividad empresarial deben usarse formas jurídicas societarias, como a la adecuación a una realidad social existente, que es la de que en estos momentos hay muchas EI que son asociaciones o fundaciones. En consecuencia, mantienen la forma societaria para hacer actividad empresarial, pero reconocen la realidad de las asociaciones o fundaciones reservándoles la posición de promotoras.

La normativa aprobada en la Ley 12/2001 no hace referencia a forma jurídica alguna para las EI pero recuérdese que su regulación se centra casi totalmente en cuestiones laborales y no entra en otras consideraciones de índole mercantil. Probablemente la normativa estatal que en su caso se apruebe vaya por los mismos derroteros que acabo de explicar.

2. Una segunda cuestión importante es la del porcentaje de trabajadores pertenecientes al colectivo de personas en situación de exclusión que debe contratar una empresa de inserción. El dilema aquí está en buscar un porcentaje suficientemente alto para que la empresa realmente pueda ser considerada una empresa de inserción, pero no tan alto que haga inviable el proyecto empresarial, pues la menor productividad de esos trabajadores es un lastre especialmente duro. La Ley 12/2001 opta por una tesis razonable, fijando un porcentaje como mínimo del 30 % de personas en situación de exclusión social que puedan desarrollar conjuntamente su actividad en la empresa; con todo, no conviene olvidar que algunas normas autonómicas superan ampliamente ese porcentaje, que incluso en alguna ocasión puede llegar a situarse en el 75 % de la

plantilla. No parece que una norma estatal reguladora más ampliamente de las EI cambiara el porcentaje mínimo establecido en la Ley 12/2001, dado el margen de flexibilidad que concede.

3. En tercer lugar, por lo que respecta a la modalidad contractual propia para las empresas de inserción, es evidente que el proceso de inserción necesita de tiempo para la formación no sólo en el puesto de trabajo específico sino también en los hábitos sociales para poder finalmente acceder a un puesto de trabajo en otra empresa. También en este supuesto hay que hacer una regulación que garantice plenamente los derechos de los trabajadores en inserción, ya que es un colectivo especialmente vulnerable por su situación personal y su falta de red familiar y social. Es en este ámbito donde suelen suscitarse más diferencias entre las EI y las organizaciones sindicales respecto a cómo deben aplicarse las normas laborales en estas empresas, diferencias comprensibles por el temor sindical a un uso no conforme a derecho de las modalidades contractuales de duración determinada, pero que mi parecer debería solventarse por la vía del debate y negociación. Una cuestión que dejo aquí planteada, y que requeriría de un estudio más detallado, es la hipotética conveniencia de un marco normativo convencional apropiado y adecuado a las EI.

D) Por último, debe preverse la incorporación de cláusulas sociales en los pliegos de condiciones de los contratos de las administraciones públicas, en el sentido de recoger expresamente como condición a tener en cuenta el hecho de que la empresa que concurre tenga en su plantilla o vaya a tener a trabajadores en situación de exclusión, tal como en su momento propuso el Consejo Económico y Social en su Dictamen 5/1998. La normativa estatal ya permite esta posibilidad; en efecto, la disposición adicional octava del Real Decreto Legislativo 2/2000 de de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (BOE, 21) permite que los órganos de contratación puedan señalar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de los contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial para las proposiciones presentadas por entidades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, “siempre que su finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del contrato”, y que su proposición “iguale en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios objetivos

que sirvan de base para la adjudicación”. El órgano administrativo podrá requerir de estas entidades “la presentación del detalle relativo a la descomposición del precio ofertado en función de sus costes”. En el ámbito comunitario europeo la posibilidad de tomar en consideración los aspectos sociales (ej: lucha contra el desempleo) para adjudicar un contrato público no tiene cabida aún en la normativa vigente de forma expresa, pero sí ha sido aceptada su toma en consideración por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia de 26 de septiembre de 2000 (asunto núm. 225/98, Comisión de las Comunidades Europeas contra la República Francesa). En el ámbito autonómico, la experiencia catalana que he explicado con anterioridad puede ser un buen ejemplo a seguir en otros ámbitos territoriales.

-----

Eduardo Rojo Torrecilla.

Facultad de Derecho. Universidad de Girona.

13 de octubre de 2004.