



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 59, octubre 2007, pp. 7-32

El momento actual de las Empresas de Inserción, un momento histórico

Asunción García Maynar

Federación de Asociaciones de Empresas de Inserción

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa

ISSN: 0213-8093. © 2007 CIRIEC-España

www.ciriec.es www.ciriec-revistaeconomia.es

El momento actual de las Empresas de Inserción, un momento histórico

Asunción García Maynar

Federación de Asociaciones de Empresas de Inserción

RESUMEN

El pasado 29 de junio el Consejo de Ministros aprobaba el Proyecto de Ley de Empresas de Inserción, hecho que en sí mismo supone un gran avance, pues nunca se había llegado tan lejos. El envío de este Proyecto al Parlamento constituye a su vez el principio de otro largo camino para adecuar las empresas de inserción a un marco legal que les permita crecer más y mejorar los proyectos. El trámite parlamentario podrá resolver muchas dudas que se plantean con el Proyecto mediante la aceptación de las enmiendas presentadas. Esta Ley traerá consigo la regulación y normalización del sector, pero no trae mercados ni ayudas para las empresas, ni otras muchas cuestiones que será necesario resolver y definir, el principio de otro largo camino.

PALABRAS CLAVE: Empresa de inserción, exclusión, economía social, mercados protegidos, Proyecto Ley, enmiendas.

CLAVES ECONLIT: D630, H420, I380, J240.

La situation actuelle des entreprises d'insertion, une situation historique

RÉSUMÉ: Le 29 juin dernier, le Conseil des ministres a approuvé le projet de loi sur les entreprises d'insertion, un fait qui en lui-même représente un grand progrès, car on n'en était jamais arrivé à un tel point. La transmission de ce projet au parlement constitue à son tour le début d'une autre longue route pour rendre les entreprises d'insertion conformes à un cadre légal qui leur permet de mieux se développer et d'améliorer les projets. L'examen parlementaire pourra éclaircir beaucoup de doutes nés du projet grâce à l'acceptation des amendements présentés. Cette loi permettra la régulation et la normalisation du secteur mais n'apportera ni marché et ni aide aux entreprises, et soulèvera de nombreuses autres questions qu'il faudra résoudre et définir, le début d'une autre longue route.

MOTS CLÉ: Entreprise d'insertion, exclusion, économie sociale, marchés protégés, projet de loi, amendements.

The current situation of Work Integration Social Enterprises, a historic moment

ABSTRACT: On 29 June the Council of Ministers approved the Draft Bill on Work Integration Social Enterprises, which was in itself a great step forward, as it was the first time that so much had been done. The presentation of this Bill in Parliament is, in turn, the beginning of another long road to adapt work integration social enterprises to a legal framework that will enable them to work on more and better projects. This parliamentary procedure will help solve many questions that are posed by the Bill by accepting the amendments that are presented. This Law will lead to the regulation and standardization of the sector, although it will not bring with it markets or aid for firms, nor will it resolve many other matters that will have to be settled and defined. But this represents the beginning of another long road.

KEY WORDS: Work integration social enterprise, exclusion, social economy, protected markets, Draft Bill, amendments.

1.- Introducción

Para hacer más extensivo el derecho al trabajo, para ampliar las políticas de igualdad, las Empresas de Inserción son la oportunidad de empleo de las personas en riesgo de exclusión.

Las Empresas de Inserción son una realidad existente en todas las Comunidades Autónomas y están siendo utilizadas por todos los Servicios Sociales, pero no están reconocidas legalmente. No tienen legislación que las regule, pero están ya en el mercado sometidas a todas sus reglas, venden productos y servicios, generan empleo como cualquier empresa pero, además contribuyen a la cohesión social y forman parte del itinerario de inserción social de las personas que lo necesitan.

Estamos en una situación en que no existe un reconocimiento jurídico que legitime estas estructuras empresariales, no existe un marco legal en donde registrarse y en donde nos podamos acoger a unas directrices y normas y por tanto no existe un marco que obligue a la Administración a ayudar económicamente al proceso de inserción por el empleo que realizan las Empresas de Inserción.

Esta situación va a cambiar. En fechas próximas se puede aprobar en el Parlamento español, un Proyecto de Ley para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción.

Informar sobre este cambio es el objeto de este artículo que recoge los siguientes titulares:

- La historia más reciente del Proyecto de Ley
- El Proyecto de Ley: su objeto y contenidos
- Valoración del texto
- Enmiendas
- Antes del Proyecto de Ley
- El futuro, después de la Ley

2.- La historia más reciente del Proyecto de Ley

Hace más de una década que a lo ancho del territorio español se han ido desarrollando unas empresas que las llamamos Empresas de Inserción. De Inserción es el calificativo que le hemos puesto a un determinado tipo de empresas; no es ninguna categoría jurídica ni encierra ningún reconocimiento legislativo especial. Dos de las características de estas Empresas de Inserción, son: una, que están promovidas por entidades sin ánimo de lucro y la otra que son empresas para dar trabajo a personas en exclusión que vienen demandando empleo desde los Servicios Sociales. Por esto son empresas especiales y distintas a las otras ofertas empresariales existentes.

El sector de las Empresas de Inserción, ahora organizado en la Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción (Federación estatal representante del sector que aglutina a las anteriores existentes, FEDEI y CONPEEI), viene demandando una ley que regule, reconozca, legitime, registre y apoye económicamente a las Empresas de Inserción, desde hace más de diez años.

Este periodo ha sido una larga historia de desencuentros y de vetos que acompañan a nuestra demanda de esa regulación que legitime y reconozca lo que estamos haciendo como Empresas de Inserción. Estuvimos a punto de conseguirla en el año 2002, pero la mayoría absoluta obtenido en el Congreso por el Partido Popular puso fin al intento que se estaba haciendo durante los años anteriores.

Ahora por fin el Partido Socialista ha asumido y entendido la demanda y propone una regulación que esperamos sea aprobada en el Congreso de los Diputados porque ya ha sido consensuada, consultada e informada por el sector, por las comunidades autónomas, por los agentes sociales y por el Consejo Económico y Social.

El impulso político más reciente tiene su inicio con la promesa de una regulación legal de las Empresas de Inserción recogida en el Programa Nacional de Reformas de España de 13 de octubre de 2005.

Esto desencadenó los siguientes acontecimientos:

- El 14 de diciembre de 2005, el Ministro de Trabajo en su comparecencia en las Cortes Generales y respondiendo a una interpelación de CIU, se comprometió a regular las Empresas de Inserción.

- El 20 de diciembre de 2005 todos los grupos parlamentarios por unanimidad apoyan y aprueban que en el primer semestre de 2006 se regulen las Empresas de Inserción.
- El 18 de enero de 2006 se presenta a los técnicos el calendario de leyes a trámite entre las que se incluye la Ley de Empresas de Inserción.
- Se lleva la propuesta de trabajar un borrador de Anteproyecto de Ley al Consejo de Fomento de Economía Social, órgano dependiente de la Dirección General de Economía Social. A lo largo de todo el año 2006 el Consejo de Fomento de Economía Social ha estado trabajando en ese Anteproyecto; en él, el sector de las Empresas e Inserción, organizado en FEDEI y en CEPES, ha mantenido un trabajo continuo, riguroso, aportando ideas, criterios, colaborando al consenso y evitando todo aquello que pudiera entorpecer el trabajo del Consejo.
- El día 31 de junio de 2006, el sector de las Empresas de Inserción en reunión mantenida con D. Juan José Barrera, Director General de Economía Social, le dice que adelante, que aceptamos las soluciones que nos plantea a las diferencias que había con respecto a algunos temas.
- En octubre del mismo año, la Vicepresidenta del Gobierno, D^a M^a Teresa Fernández de la Vega, al ir a recoger un premio que le otorgaba CEPES en Andalucía, dice que la única Ley con carácter social que le queda por sacar a este Gobierno es la Ley de Empresas e Inserción.
- El 17 de octubre de 2006, el sector de las Empresas de Inserción y en la sede de la Economía Social, de nuestra patronal CEPES, se reúne otra vez con el Sr. Director de Economía Social y le vuelve otra vez a repetir que adelante, que saque de su ordenador el texto de Anteproyecto que nos proponía y que lo lleve a debate y consenso con agentes sociales, grupos parlamentarios y con quien sea necesario.
- El 13 de noviembre de 2006, en la recta final de la tramitación de la reforma laboral pactada por el Gobierno, la patronal y los sindicatos, el Gobierno acepta también el compromiso de presentar en el plazo de seis meses desde su aprobación una norma con rango de ley para regular el régimen de las empresas de inserción, algo inexistente hasta ahora que puede facilitar la colocación a las personas en situación de exclusión social.
- Esta iniciativa queda recogida en la Disposición Adicional quinta de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo publicada en el BOE del 30 de diciembre de 2006. Señala: *“Con el fin de facilitar el empleo de los trabajadores en situación de exclusión social a los que se refiere la disposición adicional segunda, el Gobierno en el plazo de seis meses desde la aprobación de esta Ley, y previa consulta con las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, incluidas las del sector afectado, aprobará una norma con rango de ley para regular el régimen de las empresas de inserción”*.

Esta iniciativa, que obliga otra vez al Gobierno poniéndole un plazo, relanza los trabajos de elaboración del texto del Anteproyecto de Ley. Se convoca al Consejo Sectorial de las Administraciones Autonómicas, se convocan reuniones con los agentes sociales, organizaciones empresariales y organizaciones sindicales y se mantienen reuniones con el sector de las Empresas de Inserción y es llevado al Consejo Económico y Social para su dictamen.

En su paso por el Consejo Económico y Social, el sector participa en el debate como expertos del Grupo Tercero de dicho Consejo. El dictamen elaborado por el Consejo se aprobó por unanimidad, pero a través del Grupo Tercero, el sector, presentó un voto particular que refleja la dificultad que como sector se ha tenido en la interlocución¹.

El 29 de junio de 2007, lo que hasta ahora era Anteproyecto, el Gobierno lo aprueba en su Consejo de Ministros y lo convierte en Proyecto de Ley para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción y en la propuesta definitiva del gobierno socialista que inició así su trámite parlamentario.

En septiembre termina el plazo de presentación de enmiendas por parte de los Grupos Parlamentarios.

3.- El Proyecto de Ley: Su objeto y contenido

Es objeto del Proyecto de Ley para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción:

- Establecer un marco y un conjunto de medidas que promuevan la inserción laboral de personas en situación de exclusión social a través de las empresas de inserción.
- Regular el régimen de las empresas de inserción que facilitarán a sus trabajadores el acceso a un proceso personalizado y asistido de formación y orientación (itinerario de inserción socio-laboral) como paso previo a su integración en el mercado de trabajo ordinario.

1.- Texto completo en Anexo.

Contenido

1.- Concepto de Empresa de Inserción

Tendrá la consideración de Empresa de Inserción, aquella que, debidamente calificada, realice cualquier actividad económica de producción de bienes o prestación de servicios, y cuyo objeto social tenga como fin primordial la integración sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario.

Deberán proporcionar a dichas personas, como parte de sus itinerarios de inserción, procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social y, en su caso, servicios de acompañamiento social que permitan su posterior incorporación al mercado de trabajo ordinario.

Podrán ser calificadas como Empresas de Inserción Laboral las sociedades mercantiles y las sociedades cooperativas que, legalmente constituidas cumplan lo establecido en esta Ley.

2.- Requisitos

Las Empresas de Inserción deberán reunir los siguientes requisitos:

- Estar promovidas y participadas por entidades promotoras (al menos en un 51% del capital social).
- Mantener un porcentaje de trabajadores en procesos de inserción del 30% de la plantilla durante los tres primeros años y del 50% de la plantilla a partir del cuarto año.
- Aplicar, al menos, el 80% de los resultados a la mejora de sus estructuras productivas y de inserción.
- Estar inscritas en el Registro correspondiente a su forma jurídica y en el Registro Administrativo de Empresas e Inserción Social.
- Presentar un balance social de la empresa de cada ejercicio.

3.- Trabajadores de las Empresas de Inserción

Los trabajadores desempleados en situación de exclusión social incluidos en el Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio para la mejora del crecimiento y del empleo:

- a) Perceptores de rentas mínimas de inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada Comunidad Autónoma.
- b) Personas que no pueden acceder a las prestaciones a las que se hace referencia en el párrafo anterior, por alguna de las siguientes causas:
 - Haber agotado el periodo máximo de percepción legalmente establecido.
 - Jóvenes mayores e dieciocho años y menores de treinta, procedentes de instituciones de protección de menores.
- d) Personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en procesos de rehabilitación o reinserción social.
- e) Internos en centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo, así como liberados condicionales y exreclusos.
- f) Menores internos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2002, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, cuya situación les permita acceder a un empleo, así como los que se encuentran en situación de libertad vigilada y los ex internos.

4.- Entidades promotoras

Tendrán esta consideración las entidades o corporaciones de derecho público o las Asociaciones sin fines lucrativos y Fundaciones cuyo objeto social contemple la inserción social de personas especialmente desfavorecidas, que promuevan la constitución de Empresas de Inserción.

5.- Contrato de trabajo temporal de fomento del empleo

Las empresas de inserción y los trabajadores podrán celebrar el contrato regulado en la disposición adicional primera de la Ley 43/2006 con las peculiaridades que se establecen. El contrato tiene por objeto la prestación voluntaria de servicios retribuidos por cuenta ajena en una empresa de inserción como parte esencial de un itinerario de inserción personalizado y podrá concertarse por un período mínimo de 12 meses y máximo de 3 años.

6.- Calificación y Registro Administrativo de Empresas de Inserción

La calificación o descalificación como empresa de inserción corresponderá al órgano administrativo competente de la Comunidad Autónoma o al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Las empresas de inserción deberán inscribirse en el Registro competente de la comunidad Autónoma donde se encuentre el centro de trabajo.

Se creará en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales un Registro Administrativo de Empresas de Inserción a efectos de coordinación e intercambio de información.

7.- Política de promoción

La política de promoción de la inserción sociolaboral tendrá por objeto favorecer el empleo de las personas en situación de exclusión social, mediante el apoyo a la creación y mantenimiento de las Empresas de Inserción, estableciéndose un marco general de ayudas que, en su mayoría, se vienen ya aplicando por la Administración General del Estado y por las Comunidades Autónomas.

Consistirá en bonificaciones en cuantía anual de S.S. en los contratos y en subvenciones para el mantenimiento de los puestos de trabajo para la inserción sociolaboral.

Las entidades promotoras podrán ser beneficiarias de ayudas financieras para la constitución de estas empresas, así como en concepto de asesoramiento y asistencia técnica para su puesta en marcha.

8.- El Consejo de Fomento de Economía Social será competente en materia de coordinación y evaluación del cumplimiento de esta norma.

4.- Valoración del texto

El texto recoge la esencia de las reivindicaciones del sector, pero no todas las aspiraciones. El texto no recoge algunos aspectos importantes de manera suficiente.

1.- Respeto a los trabajadores de las empresas de inserción:

Los destinatarios o colectivos que se enumeran en el texto del Proyecto de Ley no tienen en cuenta o dejan fuera aproximadamente al 50% de las personas que en la actualidad están desarrollando un programa o itinerario de inserción en el ámbito de las Empresas de Inserción ya existentes.

Los epígrafes que recoge el Proyecto de Ley parecen amplios en los que caben distintas situaciones de exclusión, pero en realidad no son tan amplios, como por ejemplo:

- a) Jóvenes en riesgo de exclusión: El borrador recoge en sus apartados c) y f) determinadas circunstancias que no reflejan la problemática existente. Situaciones de desarraigo o desestructuración familiar, fracaso escolar,....., son situaciones de alto y claro riesgo de exclusión social que no quedan recogidas adecuadamente en el borrador del anteproyecto como prevención para este colectivo. Es un colectivo en aumento y tendremos un problema social muy grande si no los incluimos como sujetos de las medidas de inserción sociolaboral en este anteproyecto.
- b) Extoxicomanias y otras adicciones: Existen multitud de adicciones no comprendidas en el borrador que influyen negativamente en la capacidad intelectual de las personas, que generan exclusión social en la misma medida que las ya reconocidas, la drogadicción y el alcoholismo.
- c) Minorías étnicas: La opción de integración social por lo laboral de este colectivo, con especial atención hacia las mujeres, queda totalmente invalidada de no contemplarse específicamente ya que, por su propia cultura y naturaleza, es de difícil integración laboral por sí solo.
- d) Mujeres con diversa problemática: viudedad temprana, falta de experiencia laboral y profesional, familias monoparentales, divorcios complicados con menores a cargo, prostitución, ... y que además vienen en su mayoría de otras intervenciones desde entidades públicas específicas para este tipo de problemáticas.

- e) Parados larga duración. Aunque en su mayoría serán o habrán sido perceptores de algún tipo de rentas mínimas, debería mencionarse específicamente a los mayores de 48 años puesto que su edad es determinante para la obtención de un puesto de trabajo digno.
- f) Transeúntes: Es el colectivo en el que de forma más obvia se muestra la necesidad de un puesto de trabajo para su integración social, que además es imposible de lograr sin mediación e intervención social y laboral.
- g) Inmigrantes: El colectivo de la inmigración por sí solo no es un colectivo en situación o riesgo de exclusión si no va acompañada de otras deficiencias personales o sociales. Hoy en día son los Servicios Sociales los que están tratando con esta realidad y los que valoran la necesidad de que una persona de estas características deba ser objeto de un plan personalizado de inserción. De acuerdo al borrador del anteproyecto, en este apartado quedaría fuera toda persona que no fuera perceptor de algún tipo de prestación de rentas mínimas o que hubiera finalizado su periodo máximo de percepción, lo que limita enormemente la posibilidad de incluir a estas personas si no se encuentran dentro de estos apartados.
- h) Colectivo de la discapacidad: físico, psíquico y sensorial. Aunque el ámbito de la discapacidad se encuentra ya regulado, es una realidad el que determinadas discapacidades –por no entrar en los baremos mínimos establecidos del 33%- no tienen cabida ni en los Centros Especiales de Empleo ni en las empresas normalizadas. Mención especial hay que hacer a la incapacidad intelectual límite, a la que la única salida que existe en la realidad es a través de las empresas de inserción (algunas de éstas infieren de forma específica en estos colectivos)

Para estudiar las repercusiones que esto puede tener hemos cogido diez empresas de inserción de entre las que ya están funcionando y de acuerdo a lo establecido en cuanto a los destinatarios de las medidas de inserción previstas en el borrador del Anteproyecto, las repercusiones más alarmantes serían:

- a) Para los beneficiarios de las empresas de inserción: Sólo tendrían cabida en el mejor de los casos, el 51 % de los beneficiarios. Quedan fuera el 48,67 % de los perceptores de los servicios de intervención que se realizan en las empresas de inserción.
- b) Para las propias empresas de inserción:
 - b.1) Aproximadamente un 40 % de éstas desaparecerían como empresas de inserción, al no mantener el ratio mínimo de colectivos en riesgo o situación de exclusión social establecido en el 30 o el 50 % en su caso.

- b.2) El 60 % restante serían insostenibles económicamente, al no poder mantener los costes laborales por no tener la consideración de trabajadores de inserción más que el 51,33 % de su plantilla real de inserción.

2.- Respetto a las relaciones laborales y el contrato de trabajo en las empresas de inserción:

El establecimiento de las relaciones laborales -innecesariamente restrictivas- que se establecen en el Capítulo IV del Proyecto va a generar varios problemas de diversa índole:

Conceptualmente, frente a lo que se ha aceptado hasta ahora como empresa de inserción -y que así se define en el texto del Proyecto de Ley-, las relaciones laborales que se explicitan están más cercanas al concepto de un centro terapéutico que a una empresa de inserción.

En cuanto al Estatuto de los Trabajadores se refiere, el texto contradice y “desautoriza” la normativa legal establecida en éste. Es obvio la trascendencia que puede tener y la problemática que se va a generar en caso de aprobar un texto con rango de Ley que contradice el Estatuto de los Trabajadores.

Respetto a las condiciones laborales del trabajador en situación de exclusión en el ámbito de la empresa de inserción, para que ésta pueda cumplir con los fines y objetivos que constituyen su objeto social, deben ser similares a las condiciones laborales en el ámbito de la empresa convencional. Las sanciones son herramientas educativas, ha de establecerse un límite máximo de ausencias en el trabajo, las faltas de puntualidad deben poder justificarse de alguna otra forma que no sea sólo a través de los Servicios Públicos Sociales, la embriaguez y la toxicomanía deben constituir motivo de despido..., y nunca debe tener que aceptarse todo ello sin ninguna limitación.

Esta permisividad dista mucho de ser educativa sino todo lo contrario, se ofrece una imagen ficticia e irreal de lo que es el mundo laboral y social, no son en absoluto acciones formativas en el empleo, originan riesgos laborales para el propio trabajador y para el resto de sus compañeros.

Asimismo la compensación económica correspondiente a la finalización del contrato penaliza a las empresas de inserción -12 días por año- respecto a la empresa convencional -8 días por año-, con una diferencia de cuatro días por año trabajado de acuerdo con lo estipulado en el Estatuto de los Trabajadores.

3.- Respetto a los Servicios Sociales.

La falta de definición e identificación de los servicios sociales configuran el desarrollo del actual texto del Proyecto de Ley. Es una realidad que la conceptualización actual de los Servicios Sociales la constituyen dos grandes pilares: los Servicios Sociales de carácter Público y los Servicios Sociales

de carácter Privado, ambos complementarios y en ningún caso sustitutivos. El texto hace única referencia a los Servicios Sociales de carácter Público obviando las posibilidades latentes que existen en el ámbito de los Servicios Sociales Concertados de carácter privado, referido en este caso a la gestión en el ámbito de las Empresas de Inserción, puesto que hasta ahora han participado en dicha gestión con gran eficiencia y profesionalidad, en coordinación con los Servicios Sociales Públicos.

5.- Enmiendas

A los Grupos Parlamentarios se les ha hecho llegar para que las presenten como suyas, una serie de enmiendas con la intención de que de que con ellas se mejore el texto del Proyecto de Ley recogiendo las principales aspiraciones y reivindicaciones del sector.

Las enmiendas recogen la incorporación de determinados colectivos, algunos supuestos de suspensión temporal del contrato, mejores bonificaciones por la contratación y el reconocimiento de las estructuras empresariales representativas del sector.

Primera enmienda: De modificación al Artículo 2. a)

El texto recoge: “Perceptores de Rentas Mínimas de Inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada Comunidad Autónoma”

La enmienda propone:

- a) *Los perceptores y los miembros de la unidad de convivencia beneficiarios de Rentas Mínimas de Inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada Comunidad Autónoma.*”

Justificación: Formulación utilizada en los Programas de Rentas Mínimas.

Segunda enmienda: De modificación al Artículo 2. d)

El texto recoge: “Personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social”.

La enmienda propone:

- d) *Personas con problemas de drogodependencias y otros trastornos adictivos que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social.*

Justificación: Formulación utilizada en Leyes autonómicas. Son muchas las comunidades autónomas que disponen de leyes que regulan las situaciones de drogodependencia y otros trastornos adictivos o adicciones (Madrid, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, La Rioja, Baleares,)

Por tanto, parece oportuno utilizar el lenguaje ya oficializado de manera generalizada.

Tercera enmienda: De adición al Artículo 2

- g) *Personas procedentes de centros de alojamiento alternativo y de servicios de prevención e inserción social autorizados por las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla.*

Justificación: El Sistema Público de Servicios Sociales que define el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en su apartado de Sistema de Prestaciones y Servicios, recoge estas prestaciones básicas (alojamiento alternativo y prevención e inserción social), que responden a necesidades sociales, y que conforman el Nivel de Atención Primaria, que al ser competencia de las Comunidades Autónomas quedan sujetas a su autorización.

El alojamiento alternativo da respuesta a la necesidad de disponer de un espacio digno donde alojarse y en el que desarrollar los aspectos más elementales de la convivencia social.

Fundamentalmente se hace referencia a mujeres procedentes de casas de acogida víctimas de violencia de género y a personas sin hogar.

La prevención e inserción social responde a la necesidad de adecuación personal al medio social mediante la aceptación e integración en el mismo. Se refiere a intervenciones realizadas por equipos profesionales, dirigidas a personas y colectivos en situación de riesgo o marginación social, con el objeto de prevenir la exclusión y, en su caso, lograr la reinserción familiar y social. Fundamentalmente se hace referencia a personas de minorías étnicas, a personas mayores y paradas de muy larga duración, a jóvenes con graves necesidades de integración.

Todo ello está recogido en el IV Plan de Acción para la Inclusión del reino de España (2006 – 2008) que contempla la siguiente medida:

*“Desarrollar programas de acogida y alojamiento de media y larga estancia en centros que desarrollen actividades de acompañamiento social que superen la asistencia básica de alojamiento y manutención y realicen acciones complementarias o lleven a cabo **medidas de inserción social y laboral** a desarrollar con ONG”*

Cuarta enmienda: De ampliación del Artículo 14

Artículo 14. Extinción y suspensión del contrato.

El texto recoge: “3. No será de aplicación a los trabajadores a que se refiere el artículo 2.1.d) de esta Ley la causa de despido disciplinario establecida en el artículo 54.2 f) del Estatuto de los trabajadores”.

La enmienda propone:

3. No será de aplicación a los trabajadores a que se refiere el artículo 2.1.d) de esta Ley la causa de despido disciplinario establecida en el artículo 54.2 f) del Estatuto de los Trabajadores, siempre y cuando el trabajador afectado inicie un proceso de deshabituación o desintoxicación a propuesta de los Servicios Sociales Públicos competentes, procediéndose en este caso a la suspensión temporal del contrato como causa consignada válidamente en el mismo, teniendo obligación la empresa de reincorporar al trabajador una vez haya obtenido éste el alta terapéutica.

Justificación: Uno de los colectivos a los que va dirigida la regulación de las empresas de inserción es el de las personas con problemas de drogodependencia y otros trastornos adictivos, que se encuentren en proceso de rehabilitación o de inserción social. En su caso, cualquier recaída debiera conllevar un nuevo tratamiento terapéutico de deshabituación y/o desintoxicación para atajar de manera inmediata las consecuencias que de ella se derivan. Por otra parte, al encontrarse bajo los efectos del alcohol o drogas puede originar graves riesgos laborales tanto para el propio trabajador como para el resto de sus compañeros o terceros. Se trata, por tanto, de no distorsionar y reforzar los procesos terapéuticos necesarios en estos casos y salvaguardar, a su vez, la integridad física de unos y otros. La obligatoriedad de retomar un proceso de deshabituación y/o desintoxicación y evitar de este modo la extinción del contrato es un elemento que ayuda a reducir posibles recaídas.

Quinta enmienda: De modificación del Artículo 16.3. a).3

El texto recoge: “Bonificaciones de las cuotas de Seguridad Social, en los contratos de trabajo de las personas referidas en el artículo 2, de acuerdo al vigente programa de fomento de empleo”

La enmienda propone:

a) Bonificaciones a las cuotas de de Seguridad Social, en los contratos de trabajo de las personas referidas en el artículo 2, de 125 euros /mes (1.500 ? año) durante toda la vigencia del contrato, o durante tres años en caso de contratación indefinida.

Justificación: Las empresas de inserción, a diferencia de otros empleadores, además de tener limitado el reparto de beneficios, desempeñan una serie de medidas de acompañamiento obligatorias,

lo que en su conjunto justificaría, como medida de fomento, el establecimiento de bonificaciones superiores a las que ya están contempladas para aquellos supuestos de contratación de personas en situación de exclusión.

Tomando como referencia en el sector una media salarial en torno a 800 euros mensuales parece lógico que, teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, la bonificación cubra el 50% de la cuota empresarial a la Seguridad Social, porcentaje éste que situaría la bonificación en 125 euros mensuales o 1500 euros anuales, cantidades que aún y todo se situarían muy por debajo de otros supuestos contemplado actualmente, como es el caso de la contratación de personas con discapacidad.

Sexta enmienda: De adición al Artículo 16

7. A efectos de ostentar la representación ante las Administraciones Públicas y defensa de los intereses de las Empresas de Inserción, así como para organizar servicios de asesoramiento, formación, asistencia jurídica o técnica y cuantos sean convenientes a los intereses de sus socios, la Empresas de Inserción, podrán organizarse en asociaciones o agrupaciones específicas. Estas estructuras asociativas representativas de las Empresas de Inserción podrán recibir ayudas económicas por parte de las Administraciones Públicas, para sufragar gastos de promoción y funcionamiento.”

Justificación: Las Empresas de Inserción se constituyen como un sector emergente y complementario a los procesos de intervención social en su objetivo de lograr su inclusión sociolaboral de las personas en situación de exclusión. En este sentido, se ve necesario que dispongan de estructuras de coordinación, formación y asesoramiento que las ayude a un mejor desempeño de sus actuaciones.

Y en esta línea se ha constituido la Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción como federación estatal representante del sector que aglutina a las anteriormente existentes (FEDEI y CONPEEI)

Por tanto, es preciso que se recoja y se reconozca la conveniencia de apoyar tales estructuras.

6.- Antes del Proyecto de Ley

¿Qué hemos ido haciendo en estos diez años?, ¿En qué está basada nuestra demanda?

1.- En la forma que tenemos de ver la realidad social las personas que nos movemos en torno a las Empresas de Inserción.

Las personas que nos movemos en torno a las Empresas de Inserción percibimos que los cambios tecnológicos, políticos, demográficos, sociales, que conforman nuestra realidad social, para muchas personas resultan rápidos, vertiginosos y profundos, demasiado rápidos, demasiado vertiginosos y demasiado profundos y que dejan a gente en el camino. Las personas más débiles o las señaladas por el dedo del azar van quedándose en la cuneta del camino, van cayendo en la exclusión.

La exclusión, o la situación de empobrecimiento, como la queramos llamar, la generamos todos con nuestro modelo de desarrollo y la tenemos que solucionar entre todos. No son los excluidos los que dan muestra de mala voluntad, sino que es la falta de capacidad de nuestra sociedad para compartir el empleo, los recursos y los status lo que genera la exclusión y la pobreza.

2.- En la constatación de que hay personas que por muchas medidas de fomento de empleo que se pongan o se articulen, no son contratadas por las empresas. A estas personas, estas medidas de fomento de empleo no les acercan a un contrato laboral.

3.- En que en torno a las Empresas de Inserción estamos unos hombres y mujeres que queremos dedicar nuestro tiempo y nuestro conocimiento a extender derechos y uno de ellos es el derecho al trabajo del mayor número posible de personas.

4.- En el convencimiento de que la empresa es una muy buena herramienta de inserción; es decir entrar en los procesos de intervención social, en términos de obtener calidad en un producto, satisfacer al cliente, alcanzar un nivel de productividad y de competitividad en el servicio, el propio marco de relaciones laborales con el sistema de primas y sanciones, hacen que todos estos mecanismos sean muy útiles para la inserción.

5.- Entidades sociales y promotores que nos creemos todo esto, empezamos a promover empresas, a ser propietarios de estructuras empresariales mercantiles.

6.- Hemos ido creando empresas, sociedades mercantiles que:

- *realizan* una actividad productiva o industrial, comercial o de servicios,
- *participan* regularmente en el mercado vendiendo sus productos y servicios, incorporando valor añadido,
- *ofrecen* a sus trabajadores o socios trabajadores unas condiciones laborales conforme a la legislación vigente, según los contratos existentes y respetando el convenio del sector
- *desarrollan* un proceso de inserción personal y social de los mismos,
- *dedican* sus beneficios a fines sociales o a inversiones en la propia estructura empresarial.
- *son empresas promovidas* por una entidad sin ánimo de lucro, normalmente una Asociación o una Fundación. Una entidad sin ánimo de lucro es la propietaria, es la que pone el capital social.
- *son empresas pensadas y planificadas para dar trabajo a las personas que nos derivan los Servicios Sociales*. Nuestras empresas están diseñadas para ofrecer a personas con dificultad, la ocasión de trabajar, de participar en una actividad productiva real, inserta en el mercado pero al mismo tiempo adaptada a sus posibilidades y capacidades reales.
- *son empresas para el tránsito*. Pretendemos que nuestras empresas sean de tránsito para el mayor número posible de personas; las tenemos diseñadas para mejorar las condiciones de empleabilidad. Desarrollamos un trabajo de acompañamiento para que de nuestras empresas pasen a otras empresas en donde tengan más posibilidades de promoción y de mejora personal. Los puestos ofertados son permanentes pero las personas los ocupan temporalmente (entre 6 y 36 meses). Pretendemos que nuestras empresas sean empresas de tránsito para el mayor número posible de los trabajadores de inserción.

7.- Al no tener un reconocimiento jurídico que regule lo que es una Empresa de Inserción, se hace muy difícil cuantificar este sector; pero podemos decir que actualmente en España hay más de 200 empresas de estas características que dan trabajo a cerca de 5000 personas.

7.- El futuro, después de la Ley

El futuro vendrá marcado por el hecho para nosotros muy apasionante y largamente buscado de que el término inserción pase de ser un calificativo a ser o tener reconocimiento jurídico.

El reconocimiento jurídico que legitime las El marcará nuestro futuro y abre expectativas que en estos momentos somos incapaces de predecir, pero que aunque sean difíciles de prever, nos tenemos que preparar para ellas.

Tenemos que prepararnos a este futuro o mejor dicho tenemos que estar preparados para que cuando este futuro se convierta en presente, dé los máximos resultados. Tenemos que hacer varias intervenciones o actuaciones.

Primera actuación: A nivel organizativo tenemos una estructura representativa, la Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción, una Federación estatal y tenemos que organizarnos por comunidades autónomas en esas agrupaciones empresariales que exigen los estatutos de ámbito estatal. Debemos adaptar nuestras redes a esto.

Segunda actuación: El asociarnos solo las empresas nos tiene que ayudar a que internamente, en cada empresa nos fortalezcamos como empresa.

Como empresas tenemos mucho que aprender para dar una mejor respuesta a las demandas de la sociedad. Posiblemente tenemos estructuras que en muchos casos están más próximas al asistencialismo y a la formación que a la producción y a la empresa. No nos creemos demasiado que la herramienta empresa es una buena herramienta de inserción

La herramienta empresa tiene su código de funcionamiento y como instrumento de inserción es más útil cuanto mejor se usan sus pautas. Los objetivos empresariales de ofrecer calidad en los productos y en los servicios prestados, de cumplimiento de plazos, de productividad, competitividad y eficacia; las posibilidades que ofrece la contratación, regirse por un sistema de primas salariales, de sanciones y de despidos, el propio sistema de relaciones laborales, todos estos son elementos muy útiles para la inserción.

Nuestro futuro pasa por creernos esto y hacerlo lo mejor posible.

Tercera actuación: Tenemos que adecuar la relación entre los promotores y la empresa a este nuevo futuro.

Una empresa es una herramienta muy diferente a cualquier otra que se use para las intervenciones sociales. Por eso los promotores de Empresas de Inserción tienen que seguir unas líneas de trabajo específicas, propias y únicas con las empresas que promueven. Actuaciones concretas que son muy diferentes a las que sustentan las otras intervenciones sociales que suelen realizar también algunos de los promotores de Empresas de Inserción.

Si el promotor parte desde el principio con este convencimiento las cosas pueden funcionar y la empresa puede hacer inserción, ofrecer calidad y ser rentable. Si el promotor mezcla el carácter asistencialista de sus intervenciones con el carácter empresarial es más difícil que cumpla su misión, los equipos humanos no funcionan, la empresa no resulta viable y no prepara a los trabajadores para que se inserten en otra empresa.

Cuarta actuación: Nuestro futuro también va de la mano de la Economía Social.

El sector empresarial con el que mejor se identifican las Empresas de Inserción es la Economía Social. Tenemos que fortalecer nuestros vínculos con todas las familias de la Economía Social participando activamente en la Confederación Empresarial Española de la Economía Social, CEPES, en sus órganos de representación y de participación. Nuestro futuro pasa por crecer junto a aquellas empresas de rostro humano, en donde la persona es el centro de la actividad empresarial, empresas que no están hechas para el enriquecimiento personal.

Quinta actuación: A nivel reivindicativo, nuestro futuro va a venir marcado porque las actuaciones unitarias que tenemos que emprender en el ámbito estatal están en el marco de **la defensa de la excepcionalidad y la especialidad de las Empresas de Inserción**.

5.1.- crear jurisprudencia y estado de opinión sobre el empleo de las personas inempleables, el empleo de las personas con baja empleabilidad. Ampliar la jurisprudencia que existe en torno al **empleo protegido**, hasta ahora solo reconocido para la discapacidad, a personas en situación de exclusión social que trabajen en las Empresas de Inserción.

5.2.- buscar las ayudas económicas que necesitan las Empresas de Inserción para hacer inserción. Sin ellas no podremos funcionar

5.3.- Estas ayudas que necesitamos son incompatibles con la obligación de minimis europea; tenemos que negociar en Europa la exención de minimis

5.4.- Búsqueda de mercados

- de la administración a través de los mercados reservados y de la inclusión de cláusulas sociales en los pliegos de condiciones de las contrataciones públicas.
- mercados privados, regulando algo parecido a los enclaves laborales

Estas cuatro actividades de tipo reivindicativo que sin profundizar solo enumeramos, nos lleva a pensar que en un futuro próximo tenemos que trabajar unidos al sector de la discapacidad, cosa que hasta ahora no hemos hecho y no va a estar exenta de dificultad, pero ese es también nuestro futuro.

Sexta actuación: El verdadero problema en la puesta en marcha de la ley para que sea efectiva y eficaz y sirva para algo está en dos verbos que han estado marcando toda la elaboración del anteproyecto, son los verbos podrán y deberán, que son los que marcan nuestra relación con los Servicios Sociales.

Tenemos trabajo porque el sector de las Empresas de Inserción hubiera puesto muchos deberán en donde el Proyecto ha puesto podrán y hubiéramos puesto muchos podrán en donde el Proyecto

ha puesto deberán. A estos verbos podrán o deberán hay que darles salida y solución en cada Comunidad Autónoma, tenemos que presentarnos unidos con una única voz y que represente y hable en nombre de las Empresas de Inserción.

Puede que este sea el verdadero problema de la Ley. Tendremos que trabajar en cada Comunidad Autónoma pero con criterios comunes, porque el desencuentro en la redacción del Proyecto de Ley ha sido grande y duro. Parecíamos enemigos, sobre todo de los Servicios Sociales. No nos espera un camino fácil.

El futuro es apasionante y en él vamos a seguir. Creando y desarrollando Empresas de Inserción estamos unos hombres y unas mujeres que nos mueve

- el creer en el precepto constitucional que ampara el derecho al trabajo
- el saber que a pesar de rozar tasas de pleno empleo hay un sector de la población que está excluido de tener la oportunidad de participar en el mercado de trabajo
- el querer extender el derecho al trabajo al mayor número posible de personas
- el querer contribuir a alcanzar el objetivo de cohesión social mediante la redistribución de la riqueza
- el no querer hacer oídos sordos a las abismales diferencias que aparecen entre los que participan del mercado de trabajo de los que están excluidos de él.

Y esto forma parte de un estilo de vida, de nuestro estilo de vida.

Anexo

VOTO PARTICULAR QUE PRESENTAN LOS CONSEJEROS DEL GRUPO TERCERO ABAJO FIRMANTES

Mediante el presente voto particular se pretende que se suprima el primer párrafo del presente Dictamen referido a la "Disposición final segunda. Norma de aplicación y desarrollo de la Ley". En este párrafo, después de hacer una valoración de la "categoría jurídica" de "mayor representatividad", referida ésta a las organizaciones empresariales y sindicales, "se estima que debería suprimirse la expresión incluidas las del sector afectado", por interpretar que la citada categoría "lleva aparejados unos determinados efectos, entre otros, en el ámbito de la representación institucional". Según ello, no es preciso, según el texto del Dictamen, la referencia al "sector afectado" en la previsible consulta institucional posterior, en caso de cambios futuros de la Ley que se dictamina.

Los razonamientos que justifican la solicitud de supresión del mencionado párrafo son:

Se entiende que, sin mermar ni cuestionar las facultades de la categoría de "mayor representatividad" (no es el caso su cuestionamiento en este voto particular) sí es preciso advertir que ello no invalida la participación en la consulta institucional de sectores (sociales o económicos) afectados en la construcción legislativa. Negar esta complementariedad, excluyendo expresamente de la consulta a otros sectores distintos de los representados por los sindicatos o las organizaciones empresariales "más representativas", connota la conversión de estas organizaciones en representantes absolutos de las diversas inquietudes sociales, con independencia de su cercanía a esas organizaciones "más representativas". La no convivencia de esta necesaria complementariedad en la interlocución institucional, especialmente si esta negación afecta a "sectores afectados", niega la necesidad de generar mecanismos de participación ciudadana o de la sociedad civil, tan necesarios para fomentar una democracia más participativa. Lo que es una preocupación importante de la gobernanza pública, como así lo reconocen diversos documentos de la Comisión Europea.

Merece una especial reflexión este aspecto del Dictamen aprobado por el CES por su importancia en el modelo social que se pretende construir.

Es significativa la posición activa del voto mayoritario del Pleno del CES (proveniente básicamente de los grupos 1º -sindical- y 2º -empresarial-) que solicita en este Dictamen, sobre la Ley reguladora de las empresas de inserción, la exclusión expresa de las empresas afectadas como sector de consulta en el caso de modificación de los colectivos que se consideran en situación de exclusión social

(Disposición final segunda, apartado 2). El borrador de Ley los admite como sector a consultar y el Dictamen del CES pide que se excluyan. Ello tiene dos significados importantes y, curiosamente, dos paradojas.

Por un lado, se pide la exclusión de la participación y opinión a un sector social afectado por esta regulación y conocedor de primera mano de la realidad de estas empresas y, en este caso concreto, de las situaciones y de los colectivos que están en situación de exclusión social, pues son derivados a sus empresas por los servicios sociales como parte de su proceso individual de inserción. A costa de repetir, merece la pena insistir en que esta exclusión se basa en que las organizaciones empresariales y sindicales más representativas dicen que solo ellos han de aparecer en la ley como interlocutores de los procesos normativos. Incluso admitiendo e integrando en su supuesta representación temas de los que nunca trataron en sus negociaciones ni plantearon como objetivos a solucionar, como es la inclusión laboral de personas excluidas. No se conoce ningún convenio colectivo de estos agentes (patronal y sindicatos) que traten de aportar soluciones a este problema de descohesión social y expulsión del mercado laboral tradicional que, precisamente, ellos tratan de controlar. Qué ocurre en los mecanismos de exclusión social y cómo se elaboran sistemas de inserción laboral para estas personas no son temas normalmente tratados en las mesas de negociación, propias del diálogo social.

El otro significado es que en un momento histórico, como el actual, donde se plantea la necesaria participación de los diversos colectivos sociales en los procesos normativos que les afecten, en un momento en el que se reclama la necesidad de generar mecanismos provocadores de una mayor participación de la sociedad civil en los procedimientos institucionales; en este momento parece irónico que se pida al Gobierno quitar del texto legal que se dictamina la posibilidad de que los sectores afectados puedan opinar en un futuro cambio de esta ley. Lo duro, conceptualmente, está precisamente en que se pretende eliminar del texto que se dictamina, la obligación de que opinen las empresas afectadas en caso de que se cambien los grupos sociales insertables, siendo estas empresas las que más conocen de la situación de estas personas, además de los Servicios Sociales correspondientes. En el fondo se connota un comportamiento "absolutista" y excluyente en la representación. Por ello es excluyente lo que se demanda en el Dictamen.

La paradoja es que esa exclusión se da precisamente en un texto legal que pretende corregir los mecanismos de exclusión social. Se pretende desarrollar cohesión generando exclusión.

Otra paradoja es que esto se produce en el CES, también llamado "casa del diálogo". Cual es la profundidad de este diálogo? Y a quien corresponde?

Por el contrario, la Comisión Europea sí ve la necesidad de que se incorpore al diálogo institucional la sociedad civil. En una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo dice que "el acuerdo de colaboración de Lisboa requiere una estrategia de comunicación a largo plazo que no solo mantenga informada a nuestra ciudadanía, sino que la comprometa en este proceso. El impulso principal de nuestros esfuerzos de comunicación debe realizarse en los planos nacional, regional y local. Por

ello debe existir una coordinación estrecha y continua con los gobiernos nacionales, los parlamentos, las regiones, las ciudades y la sociedad civil. Esta coordinación dará legitimidad democrática a la propia estrategia y será la base de su éxito².

La sociedad civil aparece como un agente social al que es preciso tener en cuenta si es que se pretende construir una sociedad integrada y cohesionada. La Comisión Europea dice en su Evaluación del V Programa en materia de medioambiente, que “un aspecto importante del V Programa... ha sido el concepto de responsabilidad compartida. La integración no funcionará si las partes interesadas no se identifican con ella y si a los ciudadanos no se les capacita para participar ofreciéndoles la información adecuada... a pocas (personas) les merece confianza la información que se ofrece a la población y muchas dudan de la eficacia de la acción pública. La poca identificación de las partes interesadas con el V Programa ha sido una de las causas de su escaso éxito... La experiencia demuestra que cuando los ciudadanos deciden actuar, las políticas empiezan a cambiar para mejor. Si queremos modificar los comportamientos, hay que dar a los ciudadanos una información correcta y las competencias necesarias”³.

También lo dice el Gobierno español en diversos textos, especialmente merece ser citado la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno que plantea la necesaria audiencia y consulta de los ciudadanos, o de sus organizaciones representativas, en lo temas que afecten a sus derechos⁴. Incluso la expresión que se pretende suprimir en este Dictamen del CES ya estaba hecha en la Ley 43/2006, de 29 de noviembre, para la Mejora del crecimiento y el empleo, al incorporar el mandato al Gobierno de aprobar, “previa consulta a las organizaciones sindicales y organizaciones empresariales más representativas, incluidas las del sector afectado” una norma con rango de ley que regule a las empresas de inserción. Precisamente la norma que en este Dictamen se trata. La solicitud que el CES expresa en el presente Dictamen de suprimir la expresión “incluidas las del sector afectado” viene a representar un paso involutivo sobre lo ya regulado en la citada ley 43/2006. Paradójicamente, esta Ley del 2006 fue la plasmación del acuerdo entre Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales “más representativas”. Esta referencia a la ley de 43/2006 la hace este mismo Dictamen al analizar los Antecedentes.

La pregunta que surge es ¿Cómo se puede negar la consulta al sector para un desarrollo de la ley y haber sido obligada dicha consulta para aprobar por el Gobierno el proyecto de la misma Ley?⁵

2.- Bruselas, 20.7.2005 COM (2005) 330 final COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO. Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa

3.- Evaluación del quinto programa comunitario de política y acción en materia medioambiental. 1999. Documento de la Comisión. /COM/99/0543 final, pag. 18-19.

4.- “Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, en un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen...” Artículo 24, 1, c

5.- DISPOSICIÓN FINAL QUINTA Ley 43/2006. “Contratación de trabajadores en situación de exclusión social.

Con el fin de facilitar el empleo de los trabajadores en situación de exclusión social a los que se refiere la disposición adicional segunda, el Gobierno, en el plazo de seis meses desde la aprobación de esta Ley, y previa consulta con las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, incluidas las del sector afectado, aprobará una norma con rango de ley para regular el régimen de las empresas de inserción.”

Esta “patrimonialización” de la interlocución social se apoya, según estas organizaciones representativas de empresarios y sindicatos, en el reconocimiento que se les aporta el artículo 7 de la Constitución Española⁶, olvidando que el propio artículo lo reduce a los intereses “que le son propios”⁷, lo que no generaliza ni absolutiza la interlocución y, menos aun, excluye una interlocución más plural en otros temas que ocurren en la sociedad. Por otra parte, una interpretación restrictiva del artículo 7 olvida que la Constitución reconoce, igualmente, la participación de los ciudadanos en los procedimientos y en las disposiciones que les afecten, bien directamente, bien mediante organizaciones o asociaciones⁸. La Constitución pide expresamente que la ley regule esta participación, lo que abre una puerta al establecimiento de un diálogo institucional con las organizaciones representativas de los ciudadanos para que puedan transmitir y expresar sus inquietudes en la construcción legislativa y de políticas públicas. En este sentido, también el artículo 9.2 de la Constitución Española dice que corresponde a los Poderes Públicos “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Curiosamente este artículo de la Constitución lo cita el presente Dictamen, al comienzo de las Observaciones Generales, insistiendo en la necesidad de que el Gobierno facilite la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Lo que podría ayudar a interpretar que la solicitud de que se elimine de la necesidad de consultar ante posibles cambios futuros de la Ley a los sectores afectados viene a entrañar alguna contradicción interna al propio texto del Dictamen, además de un olvido de otros mandatos de la Constitución Española para que se promueva la participación de los ciudadanos (directamente o a través de sus organizaciones representativas) en los temas que les afecten⁹.

6.- Así se razonó en la Comisión del CES que elaboró el presente Dictamen.

7.- “Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”. (Constitución Española, art. 7)

8.- “La ley regulará:

a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”. (Constitución Española, art. 105).

9.- Así lo ha reconocido el legislador desde la Constitución de 1978 que, además de los artículos ya citados, en su artículo 23.1 consagra que “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, en el artículo 129.1 reconoce la “participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general” y, finalmente, en el artículo 131.1 garantiza el “asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas” en los proyectos de planificación de la actividad económica.

En una sociedad, como la que vivimos, cada vez más compleja y más difícil, también más rica y más democrática, la participación de los individuos es tan diversa como lo sean los escenarios y las circunstancias en las cuales se encuentren; es decir, hoy se puede hablar de participación social, ciudadana, comunitaria, individual, pero estas categorías no son limitantes ni exclusivas, seguramente en el corto y mediano plazo estaremos viendo nuevas modalidades de la participación de los individuos. Pretender ignorar este proceso apropiándose, de forma excluyente, la interlocución social e institucional es querer que la sociedad se pare y funcione desde parámetros más propios de la vieja revolución industrial, donde los roles estaban perfectamente definidos, y olvidar la complejidad social hacia la que caminamos. En el fondo se está tratando de un modelo social participativo o excluyente. Los firmantes de este voto particular nos inclinamos por una sociedad integradora, donde todos puedan expresar su opinión mediante sus estructuras representativas, y todos deban ser consultados cuando se regulen temas que les afecten. Lo que no es más que buscar y apoyar una democracia más participativa o, como se ha venido a llamar, más “deliberativa”.

Finalmente, los firmantes del presente voto particular desean subrayar la importancia social del texto que se dictamina y que trata de legislar y ordenar las empresas de inserción, iniciativa social y económica que pretende dar respuesta a problemas de exclusión a los que no se suele atender desde el tradicional comportamiento del mercado. El Comité de las Regiones Europeo dice que “en el marco del objetivo de Lisboa, que pretende facilitar la erradicación de la pobreza para 2010, la Unión Europea tiene como prioridad la aplicación de políticas de inclusión social ambiciosas y eficaces. Los Estados miembros están convencidos de que la modernización de la economía debe ir acompañada del fomento de la cohesión social y, en particular, de un método abierto de coordinación encaminado a prevenir y a erradicar la pobreza y la exclusión social. Con este fin, la nueva generación de planes de acción nacionales para la inclusión social (PAN/inclusión) tiene por objeto analizar y reforzar las políticas y las estrategias aplicadas a nivel nacional para promover la lucha contra la pobreza y la exclusión social”. Esta ley de empresas de inserción viene a cubrir un vacío que dificultaba las políticas públicas derivadas de la Estrategia de Lisboa.

Madrid, 20 de junio de 2007.