

En torno al régimen jurídico de las Empresas de Inserción Social: Cuestiones conflictivas

Juan CALVO VÉRGEZ

Profesor Ayudante
Universidad de León

Sumario: I. Principales aspectos del concepto de Empresa de Inserción Social. II. Clases de Empresas de Inserción Social. III. La configuración de las Empresas de Inserción Social en nuestro sistema jurídico. IV. Evolución legislativa de las Empresas de Inserción Social en el ámbito autonómico. V. Tipos de ayudas percibidas por las Empresas de Inserción Social. VI. Presente y futuro de las Empresas de Inserción Social.

Resumen del artículo

Las Empresas de Inserción Social constituyen estructuras de aprendizaje temporales orientadas a la inserción sociolaboral de personas con dificultades de empleabilidad. Desarrollan estas entidades diversas actividades económicas lícitas de producción de bienes o prestación de servicios, contratando legalmente a sus trabajadores según convenio y destinando una parte significativa de sus puestos de trabajo a personas que resultarían inempleables para otras empresas.

Los apoyos sociales representan un requisito imprescindible para el desarrollo de estas entidades. Téngase presente que una empresa no puede llamarse social si no ayuda a las personas con menos capacidades debido a circunstancias ajenas a su voluntad y que, además, quieren trabajar. Su importancia reside pues en representar una medida sumamente eficaz en la lucha contra la exclusión y contra la fractura social.

La viabilidad económica y la rentabilidad social han de ser conjugadas en el ámbito de las Empresas de Inserción Social. Porque si ya de por sí la puesta en marcha de cualquier iniciativa empresarial representa una labor ardua, conseguir que la misma resulte rentable y que contribuya a la inserción laboral de personas en situación de exclusión contribuye a elevar aún más el grado de dificultad del proyecto.

Es en este punto donde adquiere toda su dimensión la vinculación de las Empresas de Inserción Social con el sector de la Economía Social. Porque si además de desarrollar estructuras productivas de mercado no fundamentadas en el capital sino en la persona se adopta como objetivo la inserción social de una parte importante de los trabajadores que participan en sus estructuras, estas entidades consiguen otorgar a la economía un doble carácter social, como instrumento y como fin.

I. Principales aspectos del concepto de Empresa de Inserción Social

Sin lugar a dudas, la existencia de iniciativas que pretendan priorizar en el ámbito de la economía de mercado los objetivos de carácter social frente a los económicos no constituye algo novedoso. Por el contrario, es algo tan antiguo como la propia sociedad industrial. En este marco, la denominada «exclusión social» se ha convertido en un factor fijo de las sociedades altamente industrializadas. Pues bien, las Empresas de Inserción Social surgen en estas sociedades industrializadas como una respuesta cualitativa a la exclusión social.

Las Empresas de Inserción Social constituyen *organizaciones de aprendizaje temporales y debidamente calificadas que realizan actividades económicas lícitas de producción de bienes o prestación de servicios con el objetivo de lograr la integración social y laboral de algunos de sus trabajadores.*¹

Se convierten así estas entidades en un instrumento adecuado en aras de poder culminar el desarrollo integral que permita la empleabilidad de la persona. En efecto, nos encontramos ante unas empresas creadas para la inserción sociolaboral de personas con dificultades de empleabilidad que contratan legalmente a sus trabajadores según convenio, destinando una parte significativa de sus puestos de trabajo a personas que resultarían inempleables para otras empresas.²

¹ Con carácter general, las Empresas de Inserción Social se encuentran respaldadas por importantes preceptos del marco constitucional, entre los que cabe citar el art. 1.1 de la Constitución (*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*), el art. 10.1 (*la dignidad de la persona humana, los derechos inviolables que le son inherentes... son fundamento del orden político y de la paz social*), el art. 35 (*los españoles tienen derecho al trabajo...*), etc.

² PRADINI, J.: «La Economía Social y las Empresas de Inserción», en AA.VV.: *La Economía Social y el Tercer Sector*, Escuela Libre Editorial, 2003, p. 234, define estas entidades como *aquellas estructuras productivas de bienes y servicios con personalidad jurídica cuyo fin es la incorporación al mercado laboral normalizado de personas en situación de desventaja social o exclusión, y que lleven a cabo un proyecto personal de inserción mediante un proceso de aprendizaje adecuado que contemple la consecución de habilidades sociales, laborales, formación básica, cualificación laboral y conocimientos del mercado que les permitan mejorar sus condiciones de empleabilidad.*

Las Empresas de Inserción constituyen estructuras productivas, organizaciones dedicadas a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios que compiten en igualdad de condiciones en el mercado, pero tienen el objetivo adicional de la integración social y laboral de algunos de sus trabajadores.

Es cierto que esta combinación de funciones económica o empresarial y social que resulta consustancial a estas entidades es compartida por buena parte de las restantes organizaciones integrantes del Tercer Sector. A pesar de ello, su plena dedicación a grupos muy específicos de personas objeto de discriminación laboral y social les confiere un perfil con matices propios.

El objetivo básico que persiguen las Empresas de Inserción Social no es, a nuestro juicio, acumular riqueza mediante la gestión empresarial. Por el contrario, lo que se pretende es servir a la comunidad o a un grupo específico de personas, promoviendo un sentido de responsabilidad social a nivel local, y tratando de paliar el conjunto de problemáticas que dificultan la capacidad de adaptación laboral de determinados sectores de población. El trabajo se configura como medio de sustento a la vez que como fundamento de la identidad personal de estos sujetos y como vehículo de participación política y social.

Desde nuestro punto de vista, estas entidades representan una medida sumamente eficaz en la lucha contra la exclusión y contra la fractura social³. Y es que las iniciativas desarrolladas a través de las Empresas de Inserción Social surgen, en la mayoría de los casos, como complemento a los procesos de acompañamiento y normalización de aquellos sujetos que se hallan en situación o riesgo de exclusión social.⁴

El **objetivo** de estas Empresas es pues el de lograr la integración socio-laboral de aquellas personas que se encuentran en situación o grave riesgo de exclusión social⁵. Ahora bien, en todo caso debe cualificarse y

³ No cabe por tanto estimar que las Empresas de Inserción Social constituyen una medida activa importante en la lucha contra el paro dirigida a la inserción laboral de personas paradas sin otra problemática.

⁴ Recuérdese que, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 12/2001, de 9 de julio, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el Incremento de la Ocupación y la Mejora de la Calidad, los colectivos en situación de exclusión social son las personas receptoras de la renta mínima de inserción o prestación de la misma naturaleza, así como aquellas otras personas que hipotéticamente serían receptoras de la renta mínima de inserción pero que no la perciben por falta de algún requisito formal, los jóvenes entre 18 y 30 años procedentes de instituciones de protección de menores y los inmigrantes, mujeres, personas drogodependientes en proceso de rehabilitación o las personas que están o proceden de instituciones penitenciarias.

⁵ La Comisión Europea viene estimando como principales sectores de desarrollo de las actividades de las Empresas de Economía Social los servicios de la vida diaria (servicios a domicilio, cuidado de los menores, nuevas tecnologías de comunicaciones e información, ayuda a los jóve-

capacitarse para el desarrollo de una actividad laboral a todas aquellas personas que, a pesar de los recursos destinados a la formación y crecimiento económico, no resultan de interés para el mercado de trabajo ordinario.

Las Empresas de Inserción Social suelen ser creadas y dirigidas por un grupo de personas a través de un proyecto autónomo orientado al mercado laboral con el objetivo de facilitar la inserción en el citado mercado de aquellas personas que presentan una difícil empleabilidad.⁶

Todo proceso de mejora de la empleabilidad articulado a través de las Empresas de Inserción Social debe centrarse en varios aspectos. En primer lugar deben de tenerse presentes las aptitudes, esto es, las disposiciones que una determinada persona manifiesta hacia sí mismo y hacia su entorno. En este sentido, han de positivizarse aquellas actitudes negativas que surgen de un modo sistemático en los comportamientos de las personas excluidas sistemáticamente del entorno laboral ordinario.⁷

La formación o adquisición de conocimientos presenta asimismo una gran importancia. Y es que en todo proceso de mejora de la empleabilidad deben adecuarse los sistemas convencionales de formación. También los hábitos y las destrezas han de estar presentes. Téngase en cuenta además que la existencia de una falta de organización en estas entidades representa un freno al desarrollo de estas empresas. La constancia y la reiteración en la práctica facilitarán la destreza en la realización de las actividades de estas empresas.

En la práctica, las Empresas de Inserción Social han surgido a la luz de iniciativas procedentes de comunidades próximas al territorio donde se ubican estas empresas, las cuales adquieren flexibilidad para ajustarse a las

nes con dificultades e inserción), los servicios de mejora de la calidad de vida (mejora de la vivienda y reparaciones, seguridad, transportes colectivos locales, revalorización de los espacios públicos, atención y cuidado de los equipamientos públicos, comercios y servicios de proximidad, servicios auxiliares relacionados con la atención de enfermos, etc.), los servicios culturales y de ocio (turismo, sector de audiovisuales, revalorización del patrimonio cultural y desarrollo cultural local) y los servicios medioambientales (gestión de residuos, gestión del agua, protección y mantenimiento de las zonas naturales, mantenimiento de parques y jardines o normativa y control de la contaminación).

⁶ Esta misma circunstancia es subrayada por el art. 6 de la Ley francesa de Orientación de la Lucha contra las Exclusiones de 29 de julio de 1998, el cual confiere a su vez una nueva redacción al art. 322.4.16 del *Code du Travail*. A tenor de lo dispuesto en el citado precepto, *la inserción por la actividad económica tiene por objeto permitir a las 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.*

⁷ Véase PRADINI, J.: «La Economía Social y las Empresas de Inserción», ob. cit., p. 737.

necesidades personalizadas de las personas con desventajas. En efecto, la mayor parte de promotores proceden de colectivos de familiares, asociaciones de vecinos o incluso de experiencias de autoempleo a partir de las cuales se decide crear una empresa con el objetivo de prestar servicios a personas con discapacidades sociales.

Cuatro son los elementos de carácter personal que configuran la **estructura organizativa** de las Empresas de Inserción Social. En primer lugar hemos de aludir al personal técnico, que desarrolla labores de dirección, gestión y administración. El personal de acompañamiento interviene en el proceso de inserción socio-laboral. Lógicamente, existe un colectivo de trabajadores en proceso de inserción, cuyo nivel de empleabilidad y producción ha de ser mejorado. Todo ello sin perjuicio de la labor de producción llevada a cabo por otros trabajadores.

Las Empresas de Inserción Social son **promovidas y tuteladas** por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro. La entidad promotora es parte del modelo de intervención social que representan las Empresas de Inserción Social, constituyéndose en auténticas estructuras permanentes de inserción socio-laboral. No hemos de olvidar que las Empresas de Inserción Social son empresas *de tránsito hacia el mercado laboral ordinario*, efectuándose la inserción de aquellas personas de difícil empleabilidad cuando las mismas encuentren un empleo y una cierta estabilidad en dicho mercado.⁸

La incorporación de los desempleados al mercado resulta esencialmente condicionada por factores como el nivel de empleabilidad que presenten aquéllos o las oportunidades que ofrezca el propio mercado. Cuando mayor sea el nivel de empleabilidad de la Empresa de Inserción, mayor será su capacidad productiva y competitiva.

Los trabajadores en inserción suelen pasar entre 6 meses y 3 años en la Empresa de Inserción Social, adquiriendo durante este tiempo la empleabilidad que les permita acceder a las empresas normales⁹. La razón es bien sencilla: no se pretende que las personas en inserción permanezcan indefinidamente en las mismas, sino tan sólo el tiempo necesario para poder ac-

⁸ Es por ello por lo que predominan en estas entidades los contratos laborales temporales de 1 o 2 años de duración, período durante el cual las personas empleadas reciben formación y preparación para el mercado laboral.

⁹ No suele existir en las legislaciones que van promulgando diversas Comunidades Autónomas en este ámbito un contrato especial para los trabajadores en proceso de inserción, a diferencia de lo que sucede por ejemplo en Francia. Las Empresas de Inserción contratan a sus trabajadores de acuerdo con los modelos de contrato de trabajo existentes al efecto, respetando el correspondiente convenio del sector.

ceder al mercado laboral normal¹⁰. Ahora bien, lo anterior no significa que no puedan existir contratos de duración indefinida. Ciertas Empresas de Inserción para personas con riesgo de exclusión social tienen como principal objetivo proporcionar empleo duradero a las personas con dificultades socio-profesionales.

En todo caso, *las Empresas de Inserción Social proporcionan a aquellos colectivos de difícil empleabilidad, la formación profesional y personal indispensable para su comportamiento normal en sociedad y para el desarrollo de sus habilidades.*

Si bien la actividad de las Empresas de Inserción fue en un primer momento de carácter más asistencial que productiva y de inserción, las crisis empresariales y la constatación de que la actividad asistencial resultaba insuficiente para la inserción social por el trabajo determinaron que, progresivamente, los promotores de estas empresas adquieran un perfil más de gerentes y de administradores.

Actualmente, *la actividad económica de las Empresas de Inserción Social* presenta una marcada orientación hacia el mercado. En efecto, una parte importante y creciente de los ingresos de este tipo de entidades proceden de diversas actividades mercantiles desarrolladas en los mercados privado y público. Y es que estas Empresas desarrollan una actividad económica continuada, acometiendo una producción de bienes y servicios que representa una de las principales razones de su existencia.

La principal diferencia existente entre estas entidades y las empresas ordinarias viene determinada por el hecho de que aquéllas desarrollan de un modo complementario las medidas de acompañamiento en los procesos de inserción a la vez que intervienen en la producción de bienes y servicios.

Adoptan además estas entidades un criterio intensivo en lo que a utilización de mano de obra se refiere, desarrollando en cambio una escasa inversión de capital. Los bienes y servicios objeto de venta por aquéllas no requieren de sus trabajadores una gran cualificación¹¹. Y es que las Empresas

¹⁰ Cabe precisar a este respecto que en las últimas normas legales promulgadas por las Comunidades Autónomas en relación con estas entidades se alude al denominado «itinerario de inserción» como condición necesaria para acceder a la misma. En efecto, la mayoría de personas que siguen un itinerario de inserción pueden acceder al mercado laboral incluso sin necesidad de pasar por las Empresas de Inserción Social, a las que se acudiría únicamente en aquellos supuestos en los que se constate la imposibilidad de aquéllos de ser empleables. Sólo podrán contratarse por estas personas a los sujetos que se hallen en un itinerario de inserción pactado y firmado.

¹¹ Tal y como pone de manifiesto LÓPEZ-ARANGUREN MARCOS, L.M.ª: *Las Empresas de Inserción en España: un marco de aprendizaje para la inserción laboral*, Consejo Económico y Social, Colección Estudios, 2002, p. 157, estas entidades suelen desarrollar su actividad en los sectores de servicios, residuos, reciclaje, medio ambiente, así como en el de la construcción.

de Inserción Social no sobreviven únicamente de las subvenciones públicas sino también de la venta de bienes y de la prestación de servicios al mercado.

II. Clases de Empresas de Inserción Social

Los **criterios clasificatorios** existentes a la hora de analizar las distintas modalidades de Empresas de Inserción Social son múltiples. Al amparo de la temporalidad de la estancia de los individuos en proceso de inserción, estas empresas pueden ser en primer lugar de carácter finalista, creadas para lograr la inserción de aquellas personas que, debido a sus especiales dificultades insuperables, pretenden desarrollar su vida laboral en estas entidades. Se proporcionan así puestos de trabajo estables a trabajadores con una reducida productividad laboral.¹²

En segundo término es posible aludir a las denominadas *empresas de transición*, caracterizadas por destinar un porcentaje importante de sus puestos de trabajo a sujetos en proceso de inserción, quienes completan sus aprendizajes y obtienen el nivel de empleabilidad suficiente para acceder al mercado laboral. Surgen así auténticos centros de formación y capacitación profesional de cara a la recuperación laboral plena de los trabajadores, con una reducida productividad laboral permanente. Desde nuestro punto de vista, son estas entidades las que en sentido estricto deben ser consideradas como Empresas de Inserción Social.¹³

También puede suceder que las citadas empresas decidan contratar a personas en proceso de inserción para ponerlas al servicio de otras empresas, entidades o particulares. Si bien es esta una modalidad escasamente adoptada en nuestro país, no sucede lo mismo en Francia, donde las llamadas *ETT d'insertion* y *associations intermediaires* gozan de una gran aceptación.

Finalmente, las empresas de inserción pueden presentar *vocación de normalización*. Nos referimos a aquellas entidades cuya finalidad es la de insertar a un determinado colectivo (personas sin graves dificultades y con elevadas posibilidades de normalización).

Un segundo criterio podría ser el tramo ocupado por las Empresas de Inserción Social dentro del denominado «itinerario de inserción»¹⁴, distin-

¹² Véase en este sentido AA.VV. (dir.: J.L. García Delgado): *Las cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España*, Fundación ONCE y Thomson-Cívitas, 2004, p. 200.

¹³ En este sentido se pronuncia LÓPEZ-ARANGUREN MARCOS, L.M.^a: *Las Empresas de Inserción en España: un marco de aprendizaje para la inserción laboral*, ob. cit., p. 161.

¹⁴ El «itinerario de inserción» puede ser definido como aquél que se adapta a cada individuo y diagnostica su situación de forma concreta, estableciendo un camino planificado que per-

guiendo entre empresas de tramo corto y de tramo largo. Las primeras suelen contratar a sujetos que se hallan al final de su itinerario de inserción, con independencia de su punto y fecha de inicio¹⁵. En cambio, las segundas tienen a contratar a aquellos sujetos que se encuentran iniciando su itinerario de inserción sociolaboral y cuya única exigencia viene determinada por el deseo manifiesto de trabajar y de cumplir con aquellos esfuerzos establecidos en su respectivo itinerario.

Con carácter general, el conjunto de organizaciones sociales intervinientes en los procesos de inserción disponen de una serie de estructuras que vienen a dar respuesta a todos aquellos momentos que configuran un itinerario de inserción. Entre estas estructuras, cabe aludir a los Servicios de Acogida y Asesoramiento laboral, a los Talleres Prelaborales dirigidos al desarrollo de hábitos básicos en la realización de todo empleo y los Talleres de Capacitación o Especialización Laboral. Factores como las características del trabajo o servicio prestado por la entidad¹⁶ o el modelo de intervención desarrollado por la entidad promotora de la Empresa de Inserción determinan en la práctica que ésta pueda ser considerada de tramo corto o largo.¹⁷

Asimismo, en función de la actividad desarrollada por estas entidades, podemos distinguir hasta tres grupos de Empresas de Inserción. En primer lugar, aquellas que todavía realizan una actividad de carácter principalmente asistencial y formativa, quedando pendiente el salto a la actividad productiva. En segundo término las que combinan la acción social con el trabajo productivo. Y finalmente, aquellas Empresas de Inserción que únicamente realizan una actividad productiva, adquiriendo una especial significación el autoempleo.

mita al sujeto pasar de ser un sujeto pasivo y no aceptado a convertirse en un sujeto activo plenamente aceptado. Presenta un carácter flexible, dinámico y sometido a una constante revisión y actualización.

¹⁵ Nos referimos concretamente a aquellos sujetos que, si bien ya han superado importantes carencias relativas a sus habilidades sociales y prelaborales, necesitan una última experiencia laboral que les permita insertarse en empresas normales.

¹⁶ En efecto, el producto o servicio ofertado se presenta como un factor determinante a la hora de configurar la cualificación de los trabajadores. Suelen ser los servicios de carácter personal los que demandan una mayor formación y preparación, así como el desarrollo de mayores habilidades sociales y prelaborales por parte de los trabajadores.

¹⁷ En este sentido existen entidades que, por diferentes razones (relativas a los recursos, de carácter didáctico, organizativo, de experiencia, etc.) se han instalado en un determinado modelo que desarrolla itinerarios de inserción por etapas, pudiendo por ejemplo situarse la Empresa de Inserción Social en una penúltima etapa previa al tránsito hacia un mercado de trabajo normalizado.

III. La configuración de las Empresas de Inserción Social en nuestro sistema jurídico

Las Empresas de Inserción Social constituyen en España un fenómeno relativamente reciente, si bien en los últimos años ha experimentado un considerable desarrollo.

La existencia de experiencias de inserción en España se remonta a comienzos de la década de los ochenta. Durante este primer período, buena parte de estas empresas constituían iniciativas procedentes de un determinado grupo de ciudadanos vinculados con comunidades de vecinos, comunidades cristianas, etc.¹⁸.

Es por tanto a mediados de la década de los noventa cuando la constitución de las Empresas de Inserción adquiere una cierta relevancia, creándose las primeras estructuras de trabajo en red que permitan compartir información y realizar actividades de defensa de sus intereses ante la Administración central¹⁹. Se abre así el debate acerca de la necesidad de una regulación específica para el reconocimiento y desarrollo de estas entidades. Hoy en día, y después de más de dos décadas de implantación, las Empresas de Inserción constituyen una realidad tangible.²⁰

Debe quedar claro que *las Empresas de Inserción Social para personas con riesgo de exclusión social carecen de regulación en España a nivel estatal,* a pesar de que, desde 1997, las organizaciones sociales así como determinados grupos políticos y los propios promotores de estas empresas sociales vienen

¹⁸ El Consell de la Generalitat Valenciana definió a través del Decreto 110/85 los «Centros de Integración Socio-Laboral» como *Centros con configuración empresarial que al mismo tiempo facilitan la asunción de los hábitos de trabajo y la mejora de la situación de marginación del individuo.*

¹⁹ Tal y como señala VALDÉS LIBRERO, I.: «Las Empresas de Inserción en España», p. 3, (...) *hasta los años 90 en España, cuando una persona se encontraba suficientemente preparada para saltar al mercado laboral se ponía en contacto con los Servicios de Búsqueda de Empleo para su incorporación a la empresa ordinaria. Sin embargo, las probabilidades de éxito eran muy pocas (...) se hizo necesaria otra estructura donde perseguir como objetivo principal la acomodación de las características laborales de la persona a las exigencias del mercado de trabajo a través de la consolidación de las habilidades y actitudes aprendidas o recuperadas durante todo el proceso.*

²⁰ VIDAL, I. y CLAVER, N.: «La evolución de las Empresas de Inserción Españolas», CIES, 2002, p. 2, apuntan que el 80% de las Empresas de Inserción en España no tiene más de 10 años de antigüedad. VALDÉS LIBRERO, I.: «Las Empresas de Inserción en España», p. 1, cifraba en el año 2002 el número de estas entidades en nuestro país en 147 aproximadamente, con un volumen anual de facturación cercano a los 41.437.000 euros, y con una cifra de trabajadores en torno a los 3.500, de los cuales casi el 62% eran trabajadores de inserción.

reclamando la necesidad de una legislación que ampare y promueva la creación y desarrollo de estas Empresas de Inserción Social²¹.

Los primeros precedentes de las Empresas de Inserción Social se sitúan en los llamados «Talleres de Empleo» regulados en las Órdenes Ministeriales del Ministerio de Trabajo de los años 1978, 1979 y 1980 que aprobaban los Planes de Inversión del Fondo Nacional de Protección del Trabajo.

Durante los últimos años, las diferentes Empresas de Inserción Social existentes en nuestro país han venido promoviendo infructuosamente la tramitación de un Proyecto de Ley que ofrezca al sector un marco normativo concreto. Porque a pesar de que el reconocimiento legal de las Empresas de Inserción Social constituye una necesidad, todavía no se ha producido. A nivel estatal, se echa en falta un marco legal en el que puedan basarse las Comunidades Autónomas a la hora de legislar.

La primera iniciativa parlamentaria planteada al respecto correspondió a IU-IC, que presentó el 11 de abril de 1995 una «Proposición no de Ley de Regulación de las Empresas de Economía Solidaria y Alternativa»²². Con posterioridad, fue el Grupo Parlamentario Socialista quien, el 29 de septiembre de ese mismo año presentó una nueva Proposición no de Ley²³, la cual resultó tomada en consideración por el Congreso en Sesión de 7 de noviembre. En esta segunda iniciativa se instaba al Gobierno de la nación para que acometiese su regulación. Por su parte, el Consejo Económico y Social (CES) aludió más tarde en su Informe de 27 de septiembre de 1996 a la necesidad de regular las Empresas de Inserción Social.²⁴

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) presentó el 25 de marzo de 1998 ante el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales un documento denominado «Una alternativa desde el mundo local a la lucha contra el desempleo mediante políticas activas de empleo», a través del cual la FEMP pretendía contribuir a la elaboración de un Plan Nacional de Empleo. Proponía este Plan la posibilidad de que las autoridades locales pudiesen actuar como promotoras de las Empre-

²¹ En esta línea, la creación de un marco normativo que regule las Empresas de Inserción Social en nuestro país quedó recogida como medida a impulsar en la Directriz 9.^a de los Planes de Empleo correspondientes a los años 1999 y 2000, si bien sólo llegó a la fase de Anteproyecto de Ley.

²² Véase *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso* de 11-9-1995, Serie B, número 142-I.

²³ Véase *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso* de 29-9-1995, Serie D, número 275.

²⁴ Véase *Informe del Consejo Económico y Social* 8/1996.

sas de Inserción Social, convirtiéndose así en «controladores» de sus itinerarios.²⁵

Cuando el Consejo de Ministros aprobó el 3 de abril de 1998 el Plan de acción para el empleo de dicho año se introdujo una referencia, entre las medidas a adoptar, a la necesidad de proceder a la regulación de empresas de inserción social que faciliten la integración socio-laboral de grupos afectados por la exclusión social²⁶. Incluso con ocasión del debate sobre el Estado de la Nación celebrado el 27 de mayo de 1998, el Pleno del Congreso aprobó una resolución en la que se instaba al Gobierno a que *en el ámbito de la protección social en la que se amparan situaciones de especial necesidad, se emprendan las siguientes medidas encaminadas a paliar las carencias de determinados objetivos: (...) c) elaborar un plan integral de lucha contra la exclusión social.*²⁷

En mayo de 1998, el grupo parlamentario CiU presentó una Proposición no de Ley²⁸ aprobada por la Comisión de Política Social y Empleo el 24 de junio de 1998. Diferentes versiones de este borrador llegaron hasta el Anteproyecto de Ley de 23 de junio de 1999 sobre Medidas para la Inserción Sociolaboral.

Sin embargo, el hecho de coincidir esta iniciativa con el tramo final de legislatura determinó su no aprobación, la cual quedó no obstante compensada con una medida incluida en la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2000 consistente en introducir diversas bonificaciones a la Seguridad Social para las empresas y entidades sin ánimo de lucro que contratasen indefinida o temporalmente trabajadores desempleados en situación de exclusión social.

Esta fórmula fue objeto de críticas por el Consejo Económico y Social (CES) en su Dictamen 13/1999 sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social aprobado en la sesión ordinaria del Pleno de 29 de septiembre de 1999, al considerarse que las medidas propuestas *deberían formularse en el marco de la futura Ley de Inserción Sociolaboral, al objeto de ofrecer una consideración global de la problemática de este colectivo.*

²⁵ También en este punto existe un precedente importante en la Ley Básica de Empleo de 1980, cuya iniciativa correspondió a la Unión de Centro Democrático (UCD). A través de los artículos 13 y ss. de la citada Ley se crearon las empresas de empleo protegido.

²⁶ Concretamente, la Directriz 9.^a recogida en el citado Plan Nacional de Acción para el Empleo señalaba entre sus actuaciones *promover un mercado de trabajo abierto para todos*, y como medida concreta *impulsar la Ley de inserción sociolaboral.*

²⁷ Véase *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso* de 27 de mayo de 1998, Serie D, número 287, p. 56.

²⁸ Véase *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso* de 3 de junio de 1998, Serie D, número 291.

En septiembre del año 2000, nuevamente el grupo parlamentario catalán CiU, basándose en el anterior Anteproyecto para la Inserción, presentó ante el Congreso de los Diputados la Proposición de Ley de Empresas de Inserción. Esta proposición de Ley, tras ser debatida en el Congreso el 22 de mayo de 2001, fue rechazada con 139 votos a favor y 145 en contra.

Por otra parte, el RDLeg. 5/2001, de 2 de marzo, sobre «Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad»²⁹, hace referencia a un nuevo modelo de contrato, el «contrato de inserción», inexistente sin embargo hasta la fecha. Y la Disp. Adic. de la Ley 12/2001, de 9 de julio, que desarrolla el citado RDLeg., califica como «empresas de promoción e inserción laboral», cualquiera que resulte ser su forma jurídica y actividad económica, a aquellas entidades que dediquen habitualmente no menos del 30% de sus puestos de trabajo al empleo de personas en situación de exclusión social con la finalidad de formarlas en el ejercicio normalizado de una actividad laboral.³⁰

Desde nuestro punto de vista, esta última referencia legal resulta claramente insuficiente, por lo que no debe ser utilizada para dar por cerrado el debate sobre la regulación de estas entidades en nuestro país.³¹

A la luz de todas consideraciones, podemos afirmar que **las Empresas de Inserción Social adolecen de un marco jurídico adecuado** que contemple su consideración como instrumentos de inserción para personas en riesgo o situación de exclusión social, así como el desarrollo de una actividad mercantil que permita su viabilidad económica.

²⁹ Véase *Boletín Oficial del Estado* 54/2001, de 3 de marzo.

³⁰ Es precisamente en este mismo contexto legal de reforma del mercado de trabajo donde se contempla por primera vez el denominado «contrato de inserción». Siendo el empleador la Administración Pública o una entidad sin ánimo de lucro y hallándose el trabajador inscrito como desempleado en la oficina de empleo, cabe la posibilidad de celebrar un contrato temporal en el desarrollo de una obra o servicio de interés general o social, y dentro del ámbito de programas públicos. Esta modalidad contractual, que no contempla derecho a indemnización, permitirá mejorar la ocupabilidad del trabajador, subvencionándose los costes salariales y de Seguridad Social hasta la cuantía equivalente a la base mínima del grupo de cotización al que corresponda la categoría profesional del trabajador.

³¹ A lo largo del período de negociación política desarrollado para la consecución de una legislación de ámbito estatal para las Empresas de Inserción, tanto los sindicatos como la Confederación de Empresarios han mostrado sus reticencias. Los primeros por temor a que estas entidades pudieran ser utilizadas por la «empresa convencional» como instrumento de fomento del trabajo secundario. Y los segundos al considerar que las Empresas de Inserción podrían significar una modalidad de competencia desleal. Desde el Gobierno, estas entidades se han contemplado siempre como una nueva línea de gasto público contraria al objetivo del equilibrio presupuestario.

Siguiendo a VIDAL y CLAVER, dos son las razones que pueden ayudar a entender la falta de reconocimiento institucional de las Empresas de Inserción en España. En primer lugar, el comportamiento del mercado de trabajo en España, que ha llegado a presentar una elevada tasa de desempleo. Y como segundo argumento que justifica la ausencia de un sistema normativo a nivel estatal, se refieren las citadas autoras a que (...) *en España, el Estado del Bienestar empezó a construirse en el transcurso de la década de los ochenta (...) del conjunto de los países miembros de la Unión Europea es uno de los estados del bienestar que registra una menor dimensión.*³²

Sin lugar a dudas, la ausencia de un marco normativo propio dificulta la obtención de una definición comúnmente aceptada sobre el concepto y características de la Empresa de Inserción Social en nuestro país. Existe además una cierta confusión acerca de qué se ha de entender por «Empresa de Inserción». Así, nos encontramos en unas ocasiones ante estructuras perfectamente consolidadas y adaptadas a las particularidades de estas entidades, y en otras ante empresas que tienen que ver mucho más con modelos de talleres ocupacionales o incluso con centros especiales de empleo.

Todo ello en un momento en el que estas entidades adquieren una especial relevancia como instrumento activo en los procesos de inserción laboral de aquellas personas que se hallan en situación o grave riesgo de exclusión.

El futuro marco normativo estatal de las Empresas de Inserción debe acometer cuestiones tales como la definición de Empresa de Inserción y sus requisitos, la creación de un Registro de Empresas de Inserción, la determinación de las personas susceptibles de inserción socio-laboral en una Empresa de Inserción y el procedimiento necesario para su acceso, las condiciones laborales y medidas de acompañamiento oportunas, la fijación de las competencias que han de asumir los Servicios Sociales de Base y los Servicios Públicos de Empleo o el señalamiento de las Medidas de Apoyo y Fomento.

Asimismo, creemos que también deben ser objeto de regulación legal las ayudas públicas que reciban estas empresas por el trabajo social que desarrollen, así como un Registro Estatal de Empresas de Inserción que clarifique el sector y defina las condiciones que deben cumplir aquellas empresas que pretendan optar a la categoría de Empresas de Inserción Social.

La ausencia de una regulación legal a nivel estatal plantea además numerosas dificultades en la relación de estas entidades con las Administraciones Públicas. Piénsese que aquéllas se ven obligadas a trabajar con normativas y

³² VIDAL, I. y CLAVER, N.: «La evolución de las Empresas de Inserción Españolas», ob. cit., pp. 2 y 3.

programas que no se ajustan adecuadamente a la finalidad que aspiran a desempeñar estas Empresas. Así las cosas, las Empresas de Inserción Social suelen mantenerse unidas durante un largo período a la entidad promotora. Ello no obsta sin embargo para que estas entidades se encuentren llamadas a ocupar en un futuro próximo un papel destacado en las políticas de lucha contra la exclusión social.

Tal y como hemos puesto de manifiesto, el surgimiento de las Empresas de Inserción Social en nuestro país se remonta a mediados de la década de los años ochenta. Con carácter general, se optó por acudir a la fórmula de asociación a la hora de configurar su estatuto jurídico en tanto en cuanto la misma generaba unos menores costes formales de constitución y funcionamiento. Sin embargo, con el paso del tiempo los promotores de estas Empresas se han venido planteando la adopción de otras fórmulas de mayor reconocimiento institucional tales como la de sociedad laboral o la de cooperativa.

En cualquier caso, tanto las distintas proposiciones de Ley debatidas en el Congreso de los Diputados como las regulaciones autonómicas existentes en este ámbito confieren a las Empresas de Inserción Social la calificación de personas jurídicas con forma societaria mercantil, al margen de que tengan que ser promovidas por entidades públicas o sin ánimo de lucro. Queda no obstante reconocida la realidad de las asociaciones o fundaciones, a las cuales se reserva la posición de promotores.

Obsérvese por tanto que las Empresas de Inserción Social operan utilizando una diversidad de figuras jurídicas, si bien cuantitativamente destacan las asociaciones y fundaciones frente a las cooperativas de trabajo asociado o las sociedades limitadas. No existe en todo caso una determinada fórmula mercantil preestablecida al efecto como fórmula legal de estas empresas³³. Cualquier estructura mercantil e incluso asociativa es válida, con tal de que exista un proyecto de inserción y de viabilidad para la empresa. El único requisito exigible es que resulten promovidas por una o más entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro.

Con carácter general, la Disposición Adicional Novena del Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo, de Reforma del Mercado de Trabajo fija un porcentaje de trabajadores pertenecientes a colectivos de personas en situación de exclusión que han de ser contratados por las Empresas de Inserción Social no superior al 30% de personas en situación de exclusión social.

³³ VALDÉS LIBRERO, I.: «Las Empresas de Inserción en España», ob. cit., p. 1, destaca que, en efecto, la forma jurídica más utilizada en la actualidad por las Empresas de Inserción es la asociativa, con un 46,4% de implantación.

¿Qué consideraciones sugiere esta medida? Desde nuestro punto de vista, estamos ante un porcentaje lo suficientemente elevado como para que la empresa pueda ser considerada de inserción. No parece tratarse sin embargo de un porcentaje lo suficientemente elevado como para convertir en inviable cualquier proyecto empresarial que se pretenda llevar a cabo debido a la menor productividad de estos trabajadores. En todo caso, cabe precisar que en diversas regulaciones de carácter autonómico se tiende a superar este porcentaje, el cual en ocasiones llega a alcanzar hasta el 75%.³⁴

En las Empresas de Inserción Social, el *ejercicio del derecho de voto* no se encuentra en función de la participación en el capital social de las mismas, sino que por el contrario depende de las características que configuran la fórmula jurídica adoptada por cada Empresa. Así por ejemplo, mientras en las fundaciones el derecho de voto será ejercitado a través del Patronato, en el caso de las cooperativas de trabajo el derecho recaerá en los socios trabajadores, mientras que en las sociedades laborales serán los trabajadores quienes adquieran este poder de decisión.³⁵

En la práctica, las empresas que más han desarrollado su actividad productiva han sido aquellas cuyos promotores se hallan implicados en la gestión diaria de la organización. En cambio, a las entidades cuyos promotores forman parte del gobierno de la organización pero no de su gestión diaria y cuyos administradores tienen la consideración de simples trabajadores con voz pero sin voto les suele costar más dar el salto hacia la profesionalización de la actividad productiva, viéndose obligadas a acudir al recurso de voluntariado.

La existencia de la limitación relativa a la no distribución de beneficios o la posibilidad de distribuir beneficios solo hasta un determinado límite dependerá en estas entidades de la fórmula jurídica que decida adoptar la Empresa de Inserción Social. Mientras en las fundaciones y asociaciones la distribución de los beneficios queda prohibida, reinvirtiéndose los mismos en el capital social o en la propia empresa, en las cooperativas de trabajo y en las sociedades limitadas laborales los beneficios podrán distribuirse entre los socios trabajadores.

³⁴ Según la regulación establecida por cada Comunidad Autónoma, el porcentaje de personas en situación de exclusión social se sitúa entre un 30 y un 60% del total de trabajadores.

³⁵ Esta ausencia de límites relativos a la forma jurídica que puede adoptar la Empresa de Inserción Social se encuentra igualmente presente en el marco normativo francés.

IV. Evolución legislativa de las Empresas de Inserción Social en el ámbito autonómico

Ante la ausencia de un marco normativo estatal que delimite el régimen de las Empresas de Inserción Social, han sido las Administraciones Autonómicas las que han venido desarrollando diversas iniciativas legislativas.

La práctica totalidad de las Empresas de Inserción han realizado importantes esfuerzos de cara a poder colaborar con las Administraciones Territoriales en la lucha contra la exclusión social. Y es que la participación de la Administración Autonómica en programas europeos de empleo y de lucha contra la exclusión social hacía necesario su actuación en consorcio con las Empresas de Inserción y con otros agentes sociales. Ello ha permitido sensibilizar a las CC.AA. acerca de la importancia de acometer la creación de Empresas de Inserción en su territorio que faciliten el desarrollo de la tarea de la inserción social a través del trabajo.

En efecto, fueron las Comunidades Autónomas las que, a comienzos de los años noventa, comenzaron a legislar aspectos como la renta mínima, esto es, un salario asistencial que se concedía a aquellas personas que no percibían ningún otro ingreso, obligando asimismo a las personas con derecho a la prestación del salario asistencial y en edad de trabajar a participar en un taller de reinserción

Desde finales del año 2002 y sobre todo a partir del primer semestre de 2003 han ido creándose diversas normativas de Empresas de Inserción a nivel autonómico que plantean interesantes cuestiones de cara al desarrollo y consolidación de estas entidades. Dos son las principales características de estas Leyes autonómicas de Empresas de Inserción. En primer lugar aluden a empresas que deben ser promocionadas por una entidad sin ánimo de lucro o por un organismo público. En segundo término, la participación en el capital social del promotor ha de ser mayoritaria (superior al 51%), y la fórmula jurídica a adoptar debe ser mercantil (cooperativa, sociedad laboral, sociedad limitada o sociedad anónima).

Para que estas entidades puedan ser calificadas a nivel autonómico como Empresas de Inserción deben cumplimentar además un complejo trámite administrativo que, en numerosas ocasiones, no se ve compensado con un nivel de bonificaciones fiscales y de subvenciones autonómicas lo suficientemente atractivo. Esta es la principal razón por la que, en nuestra opinión, buena parte de las Empresas de Inserción existentes a nivel autonómico deciden no cumplimentar los trámites administrativos necesarios para ser reconocidas e inscritas como tales en el registro de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Al amparo de toda esta legislación autonómica relativa a las Empresas de Inserción, que analizaremos a continuación, las entidades ya existentes

han de adaptarse a la misma con la finalidad de poder ser reconocidas. Y por lo que respecta a las empresas de reciente creación, deberán respetar de entrada el conjunto de condiciones fijadas por la citada legislación.

Ahora bien, a pesar del indudable avance experimentado por las Empresas de Inserción en el ámbito autonómico, existe todavía un largo camino que recorrer. Piénsese que estas entidades representan centros de formación ocupacional y talleres de inserción cuyo cliente principal son las Administraciones territoriales. En este sentido, y debido al proceso administrativo establecido a nivel autonómico para el cobro de las acciones formativas y de inserción que efectúan las empresas de inserción por encargo de la Administración, éstas se encuentran con algunos problemas de liquidez en el cuarto trimestre de cada año.

Por otra parte, diversas Empresas de Inserción orientadas hacia el mercado público vienen poniendo de manifiesto la existencia de una insuficiente colaboración a nivel horizontal entre los distintos departamentos de una misma Administración Territorial. Se originan así situaciones en las que, por ejemplo, la política social de un determinado departamento ministerial queda neutralizada por el comportamiento de otro del mismo nivel.³⁶

A nuestro juicio, una vez alcanzado un marco legislativo autonómico de carácter uniforme, estimamos que las distintas CC.AA. deben adoptar un conjunto de medidas activas que garanticen el desarrollo sostenible de las Empresas de Inserción en nuestro país. Para ello debe reconocerse el valor social que éstas atesoran, procediendo a incorporar diversas cláusulas sociales en los contratos públicos celebrados.

En todo caso, resulta imprescindible de cara al desarrollo de las Empresas de Inserción Social que aquellos proyectos y acciones de dialogo presentados anualmente por aquéllas a las Comunidades Autónomas sean aceptados por estas últimas. Es necesario que el valor social aportado por estas entidades motive verdaderamente a las Administraciones autonómicas. Sólo así las Empresas de Inserción dejarán de estar excluidas de los contratos públicos relativos a la prestación de servicios públicos al no adaptarse a las condiciones requeridas.

Varios son los criterios que pueden ser tomados en consideración a la hora de analizar el conjunto de medidas políticas y legislativas adoptadas por las

³⁶ VIDAL, I. y CLAVER, N.: «La evolución de las Empresas de Inserción Españolas», ob. cit., p. 6, denuncian esta situación con el siguiente ejemplo: *En Cataluña el Gobierno autonómico, por presión de las Empresas de Inserción, ha aprobado que el 20% de la obra menor pública sea contratada a las empresas de inserción social. Los diferentes departamentos de la Administración territorial no saben como gestionar esta cláusula social. No saben qué son, qué realizan y dónde actúan las Empresas de Inserción. Existe el riesgo de que no se pueda ejecutar esta cláusula simplemente por falta de capacidad en su gestión.*

distintas Comunidades Autónomas para el fomento y la regulación de las Empresas de Inserción. En primer lugar, la *población a la que dichas medidas van dirigidas*. Tal y como tendremos ocasión de comprobar, puesto que la mayoría de las normas hacen referencia a las denominadas «Rentas Mínimas», las ayudas tienden a proyectarse exclusivamente sobre los perceptores de dichas rentas.

En segundo término, la regulación de las *entidades promotoras y colaboradoras de la administración*. Piénsese que si bien en determinados casos se legisla pensando en las Empresas de Inserción, en otros se alude a «Centros de Inserción Socio-Laboral» o a «Empresas de Inserción Sociolaboral».

Un criterio de especial importancia en los distintos tratamientos normativos autonómicos es el relativo a los *itinerarios de inserción* desarrollados en colaboración con entidades no lucrativas. Sin lugar a dudas, estos itinerarios representan un instrumento esencial en la lucha contra la exclusión social.

A la hora de regular específicamente las distintas *ayudas*, el conjunto de las CC.AA. contemplan diversas modalidades. En efecto, estas ayudas pueden proyectarse sobre los acompañamientos, el puesto de inserción, la contratación, la creación y el establecimiento de Empresas de Inserción, la contratación de gerentes y técnicos, etc.

Por lo que respecta a los *puestos dedicados a la inserción*, el conjunto de Comunidades suelen fijar un porcentaje mínimo de trabajadores en inserción sobre el total de la plantilla. Finalmente, hemos de presente el desarrollo legislativo que los entes territoriales han realizado del *trabajo público para la inserción*. Tal y como estudiaremos en otro punto de nuestro trabajo, uno de los grandes objetivos actuales de las Empresas de Inserción es el de la aportación de trabajo por parte de las diferentes administraciones con la finalidad de que estas entidades puedan llevar a cabo su labor de inserción.

A) País Vasco

Las disposiciones normativas reguladoras de las medidas orientadas al fomento y creación de las Empresas de Inserción Social en el País Vasco son, en primer lugar, el **Decreto 305/2000, de 26 de diciembre** (BOPV de 2 de febrero de 2001), por el que se regula la calificación de las Empresas de Inserción y se establece el procedimiento de acceso a las mismas creándose el registro de éstas y, en segundo término, la **Orden de 11 de diciembre de 2002** (BOPV de 27 de diciembre de 2002).

Dentro de las medidas contempladas en ambas disposiciones, destaca la concesión de *ayudas de 12.300 euros para creación de puestos de*

inserción (con un 5% adicional si el sujeto es mujer), el otorgamiento de *subvenciones destinadas a inversiones que alcanzan un máximo del 85% y de 12.000 euros por puesto de inserción*, la concesión de *subvenciones destinadas a técnicos de producción (1.800 euros por puesto)*, *estudios (con un máximo del 50% y de 6.000 euros)*, *de auditorías (1.250 euros anuales)* y *de educación (1.100 euros por puesto)*, así como el otorgamiento de una *subvención destinada a la inserción laboral* en materia de formación que comprende el 80% de la matrícula más un determinado porcentaje en dietas.

Ambas disposiciones complementan lo dispuesto en la Ley del Gobierno Vasco 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social y en el Decreto 1/2000, de 11 de enero, por el que se regulan los denominados «Convenios de Inserción». Al amparo de lo establecido en ambos textos legales, tienen la consideración de empresas calificadas y registradas las sociedades mercantiles o de economía social y, transitoriamente, las fundaciones y asociaciones que viniesen trabajando como Empresas de Inserción.

Como colectivos beneficiarios se designan a aquellas personas desempleadas que pueden acceder a un Convenio de Inserción, concediéndose no obstante prioridad a los empleados de larga y muy larga duración, así como a los reclusos y exreclusos y a los exdrogadictos.

B) *Comunidad Foral Navarra*

En la actualidad, es el **Decreto 26/2002, de 4 de febrero** (B.O.N. n.º 34 de 18 de marzo de 2002) el que regula las ayudas económicas para el desarrollo de los Programas de Incorporación Socio-Laboral destinados a personas en situaciones de exclusión social.

Dentro de estas ayudas, destaca en primer lugar la concedida para la *creación de puestos de inserción*, consistente en un 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social y en el 60 o incluso 80% del Salario Mínimo Interprofesional para trabajadores mayores de 40 años desempleados de larga duración. El citado Decreto 26/2002, que sustituye al antiguo Decreto 130/1999, contempla además unas *subvenciones de técnico para la producción de 18.000 euros por técnico y año*, *subvenciones de estudios de mercado de un máximo del 50% de su coste y de 6.000 euros y de educación, con un máximo de 36.000 euros por año*. En cuanto a las *ayudas destinadas a la inserción laboral*, alcanzan un máximo de 4.850 euros por inserción en empresa o autoempleo.

Tal y como acabamos de indicar, el Decreto 26/2002 vino a reemplazar al antiguo Decreto 130/1999, que regulaba con anterioridad las cita-

das ayudas económicas. Completan no obstante el marco normativo el Decreto 137/1999, de 3 de mayo, por el que se regulan y clasifican los Centros Ocupacionales para personas en situación de exclusión social, y la Orden de 27 de julio de 1999 del Consejo de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo, que regula el procedimiento de concesión de las ayudas a los Centros de Inserción Sociolaboral de personas en situación de exclusión social

Esta última Orden contempla en primer lugar ayudas destinadas al empleo social protegido y consistentes en prestaciones económicas para proyectos promovidos por entidades locales y de iniciativa social orientados a la mejora de la empleabilidad de personas en situación de exclusión sociolaboral. Así por ejemplo se prevé una subvención por puesto de trabajo de hasta el 140% del Salario Mínimo Interprofesional y otra por actividades complementarias y contratación de personal de apoyo de hasta el 30% de la subvención por puesto de trabajo.

Dispone asimismo la citada Orden de 27 de julio de 1999 ayudas para la inserción laboral en empresas consistentes en una subvención de hasta el 40% del Salario Mínimo Interprofesional por cada contrato de jornada completa y doce meses, con un período máximo por trabajador de 24 meses. Finalmente, se establecen ayudas a centros de inserción socio-laboral cuyo objeto no es otro que la incorporación de las personas en situación de exclusión social a través de procesos de formación y trabajo.

Los beneficiarios de estas ayudas son aquellos Centros públicos o privados que tienen por objeto la inserción sociolaboral de los distintos colectivos de exclusión. Los Centros deben desarrollar una actividad económica mercantil, proporcionando a las personas con las que trabajen un itinerario formado por actividad y formación laboral, así como acompañamiento social. Han de reinvertir además los beneficios que puedan generarse. Y su plantilla en inserción ha de estar integrada por un número de trabajadores entre 5 y 20 que suponga el 60% del total. Finalmente, el contrato de trabajo para la inserción ha de ser temporal y al menos de media jornada, con un período de duración entre seis meses y tres años.

C) *Cataluña*

El sistema normativo en esta Comunidad se halla integrado en la actualidad por la **Ley 27/2002, de 12 de diciembre** (DOGC n.º 3793 de 3 de enero de 2003), pendiente de desarrollo reglamentario.

El sistema de **ayudas** establecido contempla en primer lugar, y por lo que respecta a la *creación de puestos de inserción*, un importe máximo del 60% del salario del trabajador. *Las inversiones proyectadas no incluyen cláu-*

sulas sociales. Destacan por otra parte las *ayudas Posa't a punt para las empresas de construcción*³⁷.

Si bien la primera regulación normativa proyectada fue la desarrollada por la Orden de 20 de febrero de 1996, que regulaba el programa de ayudas del Departamento de Trabajo de la Generalitat para la inserción laboral de personas en riesgo de exclusión mediante empresas y entidades colaboradoras, fue la Ley de 10 de agosto de 1997, de Renta Mínima de Inserción, la que dispuso al efecto el sistema regulador de estas entidades, cuya estructura se mantiene actualmente. Dentro de las acciones proyectadas, destacaban las ayudas a empresas colaboradoras para la contratación por un período que oscilaba entre 3 meses y un año. Esta ayuda tenía como límite el 60% del salario del trabajador.³⁸

Por otra parte, se dispuso la firma de un convenio entre el Departamento de Trabajo y la Empresa y Entidades Colaboradoras dentro del cual se establecían diversas medidas de inserción laboral y de acompañamiento, fijándose además las cantidades a aportar por el Departamento de Trabajo para la realización de estas acciones sociales.

El número de trabajadores a contratar quedaba limitado en función del tamaño de la empresa. Sólo en el caso de las Empresas de Inserción creadas estatutariamente como tales podía llegarse a insertar como máximo el 50%.

D) *Comunidad de Aragón*

La normativa vigente en esta Comunidad está constituida por el **Decreto 33/2002, con fecha de 9 de febrero de 2002** (B.O.A. n.º 20 de 15 de febrero de 2002), por el que se regulan las Empresas de Inserción Social y se aprueba el Programa ARINSER de ayudas económicas para la integración socio-laboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión.

³⁷ Este Proyecto *Posa't a punt* está promovido por el Departamento de Trabajo y Bienestar Social, siendo ADIGSA la empresa pública de este último departamento, encargada de gestionar el parque de viviendas del Departamento de Bienestar. Entre los puntos contemplados por el Proyecto destacan un mercado tutelado para la inserción puesto a disposición del proyecto por ADIGSA consistente en poner obras menores de mantenimiento de viviendas a disposición de las Empresas de Inserción para proporcionar trabajos a colectivos en exclusión, la coordinación de recursos entre la Administración, las empresas y las Empresas de Inserción al servicio de la inserción sociolaboral o la configuración de un itinerario de inserción formado por orientación, formación, trabajo en la Empresa de Inserción y acompañamiento.

³⁸ Asimismo, se disponía una subvención de la cuota de acompañamiento laboral cuando éste resultase necesario, realizado por la empresa o por el centro colaborador de los programas de inserción y de una duración máxima de un año prorrogable por otro más en función de las disponibilidades presupuestarias.

Esta regulación normativa delimita las Empresas de Inserción como aquellas constituidas legalmente e inscritas en el Registro correspondiente³⁹, promovidas y participadas mayoritariamente por una o más entidades sin ánimo de lucro y que tienen como objeto social la integración sociolaboral de personas en riesgo o situación de exclusión social. Estas entidades deben *mantener un mínimo de trabajadores en proceso de inserción del 30%* respecto del total de la plantilla, nunca inferior a 3.

Los **colectivos beneficiarios** son, como es lógico, aquellas personas con graves dificultades para alcanzar su integración en el mercado laboral. Ahora bien, el Decreto limita la participación en el Programa únicamente a aquellos sujetos pertenecientes a determinados colectivos de personas con disfunciones límite o con enfermedades mentales, discapacitados físicos o sensoriales, miembros de minorías étnicas, inmigrantes, emigrantes retornados, exdrogadictos, menores de 30 años en situación de conflicto social, mujeres víctimas de malos tratos procedentes de casas de acogida, etc.

La **contratación** puede llevarse a efecto mediante cualquiera de las modalidades de contratación legalmente establecidas, disponiéndose una duración mínima de un año y otra máxima de tres.

En cuanto a las **ayudas** proyectadas se refieren en primer lugar a la *creación de puestos de inserción*, estableciéndose un importe de 3.500 euros anuales por proyecto, con un máximo de 3 años por persona. En el ámbito de las *inversiones*, se dispone una reducción de intereses de un 4% máximo y unas ayudas de 3.500 euros por cada puesto de inserción creado destinada a la reducción de deuda y de 6.000 euros por puesto de inserción creado destinada a la financiación de inversión fija.

Asimismo se disponen subvenciones destinadas a *técnicos, directores, gerentes, estudios y auditorías*, siendo los importes máximos son de 15.000 euros para directores o gerentes, 6.000 euros para estudios de mercado o seminarios de carácter análogo, 1.250 euros anuales para auditorías y 9.000 euros por año con un máximo de 3 para educación y contratación de técnico en inserción. Todo ello sin perjuicio de una subvención por la inserción en el mercado laboral normalizado de 2.500 euros por cada una que dure más de un año (puesto logrado).

El origen de esta regulación normativa se sitúa en el Decreto 21/1999, de 24 de febrero, sobre Fomento de la Contratación Estable. Al margen de incentivarse la contratación de jóvenes sin cualificación y de parados de larga duración, el citado Decreto acometió la creación de un programa de apoyo a aquellas empresas participadas mayoritariamente por entidades sin

³⁹ A este respecto se crea un Registro de Empresas de Inserción, regulándose legalmente las condiciones y procedimientos necesarios para poder registrarse.

ánimo de lucro destinadas a la contratación de personas en riesgo de exclusión laboral.

E) *Comunidad Valenciana*

En la actualidad no existe ninguna norma de rango legal que regule las Empresas de Inserción Social en esta Comunidad. El único precedente normativo lo conforma una **Orden de 29 de diciembre de 1995** de la Consellería de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la cual se regulan los llamados «Talleres de Inserción Sociolaboral», orientados a colectivos con especiales dificultades de inserción.

El objetivo de estos Talleres es el de contribuir a la formación básica de los citados sujetos, así como a su formación profesional y prelaboral. Para ello ofrecen dos modalidades de actividad: una primera con prácticas en empresas alternada con la formación en el centro, y una segunda consistente en prácticas en el mismo centro formativo. Contempla además la citada Orden un conjunto de subvenciones proyectadas esencialmente sobre la creación de nuevos Centros y el mantenimiento de los ya existentes hasta un total de 78.131,57 euros por diferentes conceptos.

F) *Comunidad de Madrid*

Dentro del sistema normativo desarrollado por la Comunidad de Madrid, destaca el **Decreto de 13 de marzo de 2003** (BOCM n.º 70 de 24 de marzo de 2003) y la **Orden 2581/2003**.

Las **ayudas** establecidas en las citadas disposiciones se concretan en el 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social y en el 80% del Salario Mínimo Interprofesional con un máximo de 18.030 euros por lo que respecta a la *creación de puestos de inserción*. Asimismo se establecen ayudas para *dos técnicos como máximo de orientación y acompañamiento* cuyos importes alcanzan el 50% de los costes salariales (60% con discapacitados) y 36.000 euros.

No obstante, ya en el antiguo Decreto 73/1990, de 19 de julio, sobre Rentas Mínimas, se ofrecían ayudas a las entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro que tuviesen intención de desarrollar un proyecto de inserción en el ámbito laboral, subvencionándose el coste de las acciones de formación prelaboral y ocupacional, así como la inserción por cuenta ajena y la creación de Empresas de Inserción. Los solicitantes de estas ayudas eran entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro.

G) *Comunidad Balear*

Dentro de la Comunidad Autónoma Balear es el **Decreto 60/2003, de 13 de junio** (B.O.I.B. n.º 88, de 24 de junio de 2003), el que acomete la regulación de las Empresas de Inserción Social. La citada disposición normativa se encuentra no obstante pendiente del correspondiente desarrollo reglamentario.

Prevé el Decreto 60/2003 el otorgamiento de ayudas para análisis previos, así como para la constitución y mantenimiento de Empresas de Inserción, para la asistencia técnica y auditorías y para la inserción laboral definitiva. Estas ayudas quedan pendientes no obstante de desarrollo normativo

H) *Comunidad de Canarias*

En el ámbito de la Comunidad Canaria, es el **Decreto 32/2003, de 10 de marzo** (B.O.C. de 24 de marzo de 2003), el que contiene *diversas subvenciones para el mantenimiento de las plazas de inserción, así como para la asistencia técnica y para la inserción laboral definitiva*. Estas subvenciones se encuentran sin embargo pendientes de desarrollo reglamentario.

I) *La Rioja*

Finalmente, en la Comunidad Autónoma de La Rioja, es la **Ley 7/2003, de 26 de marzo**, la que acomete la regulación de las Empresas de Inserción, estando pendiente de desarrollo reglamentario.

J) *Comunidad de Castilla-La Mancha*

Al margen de la Ley 5/1995 de 23 de marzo, de Solidaridad dictada por esta Comunidad, la regulación normativa existente se centra en el **Decreto 144/1996, de 17 de diciembre y en la Orden de la Consejería de Bienestar Social de 14 de diciembre de 1996**.

Ambas disposiciones han desarrollado diversas medidas destinadas al fomento a la inserción laboral, no ya sólo en Empresas de Inserción Social, sino también en empresas ordinarias. Así cabe referirse en primer lugar a las *ayudas por puesto de trabajo para la inserción*, en virtud de las cuales los mismos son financiados durante los 3 primeros meses con el importe del salario mínimo interprofesional incrementado en el 32% para cubrir los

costes patronales derivados de la contratación y la prorrata de las pagas extraordinarias. Durante los meses subsiguientes la reducción se practica por la cuantía aportada por la empresa.

Junto con estas ayudas por puesto de inserción, la Consejería autonómica de Bienestar Social viene colaborando en los gastos de inversión y equipamiento de las Empresas de Inserción necesarios para su constitución y puesta en funcionamiento. Pueden asimismo financiarse gastos de gestión, mantenimiento y relativos al personal de apoyo técnico.⁴⁰

Con la finalidad de poder solicitar estas ayudas, tanto las entidades privadas como las corporaciones locales han de presentar una instancia oficial que debe acompañarse de una memoria justificativa de las características de la empresa, de su actividad laboral, de los puestos de trabajo existentes a 31 de diciembre o de aquéllos que se pretenden crear si la empresa es de nueva implantación, así como de otros datos tales como el número de empleos de inserción solicitados, el perfil de los puestos de trabajo y la formación mínima si se requiere, la duración del proyecto y del período de contratación, el porcentaje de aportación de la empresa una vez transcurridos los tres meses iniciales o el número de plazas que pueden seguir contratadas por la empresa una vez finalizado el proyecto subvencionado.⁴¹

Una vez aceptado el proyecto, se procede a la formalización de un convenio por parte de la Consejería de Bienestar Social con la Entidad solicitante y gestora del mismo en el que han de constar, como aspectos principales, el proyecto específico que se pretende financiar, el número de plazas para el personal beneficiario y de gestión, la fecha máxima de su inicio, las aportaciones de las partes intervinientes junto con su forma de pago y justificación o el plazo de vigencia del convenio.

V. Tipos de ayudas percibidas por las Empresas de Inserción Social

Las Empresas de Inserción Social combinan los recursos monetarios con aquellos otros de carácter no monetario, así como con los recursos voluntarios y con los recursos aportados por los trabajadores, que perciben

⁴⁰ Estas ayudas suelen ser complementarias a las establecidas por la Consejería de Industria y Trabajo.

⁴¹ Esta memoria debe acompañarse además de un certificado del director o gerente de la empresa que acredite el número de empleados existentes en la misma y en alta en la Seguridad Social a 31 de diciembre, así como de un certificado del INSS acreditativo de estar al corriente del pago de las obligaciones con la Seguridad Social y otro de la Agencia Tributaria acreditativo de hallarse al corriente del pago de las retenciones del IRPF practicadas, así como del IVA.

un salario. Revierten además estas entidades en el conjunto de sus actividades el eventual beneficio societario obtenido.

Con carácter general, a la hora de cumplir sus obligaciones, la Administración puede ejecutar directamente o colaborar con la iniciativa social. **La colaboración suele establecerse mediante programas subvencionados, conciertos, convenios o contratación pública.** Incluso en el área de lo social, los programas subvencionados suelen ser la forma habitual de colaboración entre la Administración y la iniciativa social de cara al logro de objetivos comunes. Téngase presente no obstante que para las Empresas de Inserción las subvenciones representan una parte de las ayudas complementarias que cubren otras necesidades, no la principal del trabajo.

Entre las distintas modalidades de ayudas que pueden solicitar estas entidades, destaca en primer lugar la posibilidad de reclamar a las diferentes Administraciones que reserven determinados trabajos para que las Empresas de Inserción puedan desarrollar su labor sin la presión que supone la competencia y las duras exigencias del mercado. Asimismo podrían solicitarse ayudas a la entidad promotora en función de las necesidades del proyecto para poder realizar las tareas de apoyo, formación de acompañamiento y tránsito que resulten necesarias.

*Dentro de las ayudas específicamente dirigidas a las Empresas de Inserción, deben fomentarse especialmente aquellas orientadas a su financiación, consistentes en la concesión a estas entidades de avales o créditos en condiciones más favorables que las establecidas en el mercado o en el otorgamiento de ayudas que permitan sufragar los costes de la parte no productiva de la empresa. Todo ello sin olvidar la necesidad de potenciar aquellas ayudas que contribuyan a reforzar la planificación y gestión económica de las Empresas de Inserción así como su actividad productiva, de distribución, comercialización, etc.*⁴²

Con el objetivo de contribuir a la contratación laboral de aquellas personas que se encuentran en situación de exclusión, la Ley 12/2001, de 9 de julio, estableció una *bonificación del 65% en las cuotas empresariales para contingencias comunes a la Seguridad Social*. Esta bonificación va dirigida esencialmente a las Empresas de Inserción Social que carezcan de ánimo de lucro y que decidan contratar indefinidamente, siendo la duración máxima de la citada bonificación de 24 meses.

⁴² Dentro de esta modalidad de ayudas, estarían por ejemplo las orientadas al mantenimiento de la empresa, aquellas que permitan acceder a contratos con la Administración Pública (caso de los concursos públicos para la prestación de servicios) o las campañas de sensibilización dirigidas al conjunto de la sociedad.

Tal y como hemos venido insistiendo a lo largo de nuestra exposición, uno de los principales objetivos de las Empresas de Inserción Social es el de promover la existencia de un marco jurídico que lleve a cabo su regulación normativa. Pues bien, estimamos que *en dicha legislación deberían contemplarse las condiciones mínimas que han de cumplir estas empresas para poder disfrutar de las ayudas y subvenciones* a las que puedan tener derecho.

La citada Ley debería establecer además el marco de ayudas directas e indirectas destinadas a la creación y gestión de las Empresas de Inserción Social, así como de aquellas ayudas destinadas a la contratación. Todo ello sin perjuicio de proceder a una delimitación normativa del ámbito de las ayudas indirectas para la realización de itinerarios de inserción social y de la contratación preferente con las Administraciones Locales, las Comunidades Autónomas y los distintos organismos de ámbito estatal. En suma, la promulgación de una norma legal que reconozca, ampare y promueva las Empresas de Inserción Social debe otorgar un tratamiento legal a la concesión de estas ayudas.

Varios son los motivos que justifican el que las Empresas de Inserción Social deban recibir ayudas de la Administración Pública. En primer lugar, la baja productividad y el alto absentismo de los trabajadores en proceso de inserción. En segundo término, los apoyos sociales necesarios; una empresa no puede llamarse social si no ayuda a las personas con menos capacidades debido a circunstancias ajenas a su voluntad y que, además, quieren trabajar; y un Estado no puede llamarse «social» si no ayuda claramente a estos grupos de personas. La función social prestada por estas entidades sociales constituye pues una justificación lo suficientemente importante como para que las Administraciones decidan cooperar con ellas. Y, finalmente, por los apoyos técnicos profesionales imprescindibles.

Tal y como afirman VIDAL y CLAVER⁴³, la morosidad de las Administraciones constituye un fenómeno frecuente en la concesión de estas subvenciones a las Empresas de Inserción Social. Y en multitud de ocasiones, este retraso en el pago por parte de la Administración puede propiciar la desaparición de estas entidades. Piénsese que difícilmente una Empresa de Inserción (y la entidad promotora que la respalda) dispone de un fondo de maniobra suficiente como para poder soportar la citada morosidad.

Sin perjuicio de la necesidad de que las distintas Administraciones solventen de manera definitiva esta problemática situación, creemos que debe contemplarse el pago preferencial a las Empresas de Inserción. Lo contrario

⁴³ VIDAL, I. y CLAVER, N.: «La evolución de las Empresas de Inserción españolas», ob. cit., p. 8.

podría llegar a significar el fracaso de cualquier acción encaminada a generar un mercado público para la inserción social.

En todo caso, la coordinación complementaria de recursos ajenos públicos y privados se presenta como un aspecto imprescindible a la hora de garantizar el futuro de las Empresas de Inserción Social.

VI. Presente y futuro de las Empresas de Inserción Social

Sabemos ya que la razón de ser de las Empresas de Inserción reside en aportar una última etapa de aprendizaje a determinados sujetos en su itinerario de inserción. Pues bien, en la actualidad, los recursos humanos representan el principal activo de las Empresas de Inserción. Siendo estas entidades intensivas en mano de obra, parece lógico que sus trabajadores (ya sea en inserción o normalizados) se encuentren obligados a proporcionar una cierta calidad en el servicio prestado, máxime si tenemos en cuenta que las Empresas de Inserción compiten en el mercado con al resto de sociedades contratando a aquellos trabajadores que estas últimas no aceptan.

En consecuencia, ha de desarrollarse una buena organización de los recursos humanos, con una adecuada selección y motivación de los trabajadores que posibilite el control permanente de la calidad del servicio que deba prestarse. Deben promocionarse las Empresas de Inserción ligadas a nuevos yacimientos de empleo y, en definitiva, a la creación de empleo. Toda gestión de los recursos humanos que permita armonizar el trabajo social, esto es, la inserción sociolaboral de los trabajadores, así como **una gestión racional de la Empresa** (coordinando y armonizando los intereses de las Empresas de Inserción a nivel nacional e internacional), constituyen la clave para el buen funcionamiento de la Empresa de Inserción Social.

Sin lugar a dudas, **la viabilidad económica y la rentabilidad social** constituyen dos elementos difíciles de conjugar en el ámbito de las Empresas de Inserción Social. Téngase presente que, si ya de por sí la puesta en marcha de cualquier iniciativa empresarial representa una labor ardua, conseguir que la misma resulte rentable y que contribuya a la inserción laboral de personas en situación de exclusión contribuye a elevar aún más el grado de dificultad del proyecto.

Es aquí sin embargo donde adquiere toda su dimensión la vinculación de las Empresas de Inserción Social con el sector de la Economía Social. Porque si además de desarrollar estructuras productivas de mercado no fundamentadas en el capital sino en la persona, se adopta como objetivo la inserción social de una parte importante de los trabajadores que participan en sus estructuras, estas entidades otorgarán a la economía un doble carácter social: como instrumento y como fin.

La inserción social y laboral de aquellas personas que se hallan en situación o grave riesgo de exclusión y con especiales dificultades de acceso al empleo se presenta como una labor de gran utilidad. Piénsese por ejemplo en los beneficios económicos que puede llegar a reportar a la Administración la reducción del número de personas beneficiarias de salarios sociales, el incremento de la recaudación por cotizaciones a la Seguridad Social o la aportación vía impuestos (IRPF, IS o IVA) que efectúan los nuevos trabajadores y las propias empresas

Todo proyecto de integración laboral a través del empleo presenta siempre una parte de carácter rentable. Y es que si, con carácter general, un proyecto económico se entiende que es viable cuando los ingresos se equiparan o superan a los gastos, en el caso de las Empresas de Inserción existe un sobrecoste laboral derivado de la menor productividad inicial que ofrecen sus trabajadores, así como de las medidas de acompañamiento que han de ser adoptadas en todo proceso de inserción social.

En este sentido las distintas Administraciones Públicas suelen tener asignadas unas partidas para reducir las consecuencias de la pobreza y exclusión, teniendo presente la rentabilidad que les supone la creación de empleos de inserción. Pues bien, estimamos que aquéllas deben destinar al objetivo de sufragar sus costes al menos una cantidad equivalente al resultado obtenido por el gasto no realizado y los ingresos extras alcanzados.

Debe por tanto afrontarse el reto de desarrollar proyectos de integración laboral mediante la producción de bienes y servicios. Sólo así podrá posibilitarse la viabilidad de estas entidades. Hemos de reconocer no obstante que este objetivo está lejos de ser alcanzado en la actualidad.

Otro de los problemas que deben afrontar las Empresas de Inserción Social es el relacionado con la **búsqueda de mercados que permitan desarrollar su actividad y obtener márgenes suficientes** con los que poder cubrir un porcentaje significativo de los costes laborales derivados de una mano de obra no competitiva.

Sabemos ya que el tipo de actividad económica en el que tienden a establecerse estas empresas es de carácter intensivo en lo que a mano de obra se refiere. El trabajo que facilita la inserción no exige además una excesiva formación, dado el perfil de las personas en inserción. Sucede sin embargo que, actualmente, las Empresas de Inserción no se hallan en situación óptima para poder competir en el mercado. Estas entidades sufren la presión combinada de la economía sumergida y de las empresas normalizadas, contratando a trabajadores descartados por las restantes empresas y cubriendo así unos costes que sus competidores no asumen.

Muchas de estas entidades suelen desconocer además las distintas técnicas de gestión empresarial, así como los mercados en los que aquéllas han de instalarse. En nuestra opinión, se ha de tratar de superar este desconoci-

miento de las técnicas sobre gestión empresarial, buscando una cierta compatibilidad de la actividad proyectada por estas entidades con los nuevos elementos que integran el sistema económico. El conocimiento del sector o la incorporación de los profesionales adecuados deben ayudar a estas entidades a competir en el mercado mediante la producción de bienes o servicios.

El conjunto de las Administraciones Públicas proporcionan un ámbito de actuación significativo a las Empresas de Inserción, ofreciendo a éstas el desarrollo de unas tareas que suponen la continuidad de un proyecto empresarial y que garantizan el cumplimiento de sus obligaciones laborales y fiscales.

El motivo fundamental que justifica la **colaboración con la Administración Pública** no es otro que la existencia de una confluencia de objetivos. En un primer momento, los pactos entre la Administración y la iniciativa social fueron articulados mediante la fórmula del convenio o concierto. Sin embargo, la situación cambia a partir de la promulgación de la antigua Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, que fundamentaba la contratación pública en unos criterios objetivos (condiciones técnicas y precio), así como en la salvaguarda de unos principios (libertad de concurrencia y publicidad). No son tomados en consideración, por ejemplo, importantes principios de carácter social como la atención a los colectivos desfavorecidos que presiden la actuación de las Empresas de Inserción Social.

Desde nuestro punto de vista, la aplicación de estos principios sociales contribuye a otorgar a la realización de obras, a la prestación de servicios o a la adquisición de suministros una rentabilidad social que facilite la inserción social. Incluso se podría llegar a disminuir buena parte del gasto destinado a estos fines (piénsese por ejemplo en los programas sociales, rentas básicas, gastos sanitarios, subsidios de desempleo, etc.).

¿Por qué no va a poder emplearse la contratación pública como instrumento de intervención social? Ni la antigua Ley 13/1995 ni el vigente 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, plantean prohibición alguna al respecto siempre que resulten respetados los principios de publicidad, libre concurrencia y transparencia. En este sentido, debería sopesarse por ejemplo la posibilidad de que los concursos públicos contemplasen un doble objeto en la contratación: de una parte el trabajo técnico que se pretenda realizar, y de otra la inserción laboral de un determinado colectivo.

Debe promoverse la incorporación por las distintas Administraciones Públicas de políticas sociales en la contratación pública incorporando al pliego de cláusulas administrativas particulares la condición de carácter so-

cial o, por ejemplo, habilitando un registro público que pueda calificar y certificar dicho carácter.⁴⁴

No creemos que primar a las Empresas de Inserción Social en la contratación pública pueda dar lugar a algún tipo de competencia desleal. Y tampoco estimamos que queden vulnerados el principio de libre competencia o los principios básicos de la contratación. La naturaleza cívica y el carácter social que identifica a estas entidades proporciona un indudable beneficio a la colectividad y constituye un argumento decisivo para fomentar la contratación preferente con entidades sin fines lucrativos.

La ausencia en nuestro país de un marco normativo que ampare a las Empresas de Inserción Social constituye otra de las dificultades ante las que se encuentran estas entidades. Téngase presente que, sin marco normativo, cuestiones tales como las ayudas que perciben estas empresas, sus posibilidades de financiación, el fondo de maniobra o las relaciones con otras empresas del sector no pueden ser objeto de una regulación normalizada.

Estimamos por tanto necesaria una Ley de ámbito nacional que contemple el establecimiento de las ayudas y subvenciones de ámbito estatal, tanto fiscales como de la Seguridad Social, que cubran los costes añadidos de estas empresas, y que regule el marco de ayudas directas e indirectas a la creación y mantenimiento de las mismas.

Por otra parte, el escaso reconocimiento institucional existente hacia este tipo de Empresas plantea ineludiblemente una demanda creciente de regulación de las Empresas de Inserción Social. Esta regulación debe contemplar la doble naturaleza de los fines de las Empresas de Inserción (social y mercantil), contribuyendo a precisar qué fórmula jurídica es la apropiada para la constitución de estas Empresas, así como cuales deben ser sus principales aspectos socio-laborales.⁴⁵

Tal y como hemos puesto de manifiesto con anterioridad, las Empresas de Inserción Social tienden a adoptar en España una diversidad de figuras jurídicas, predominando las asociaciones y fundaciones frente a las cooperativas de trabajo asociado o las sociedades limitadas. **Ello se debe fundamentalmente a los importantes beneficios fiscales de los que gozan las dos primeras fórmulas jurídicas**, así como al menor riesgo económico que plantean y a la mayor valoración que reciben por parte de la sociedad.

⁴⁴ Acerca de la legalidad de esta cláusula social se han pronunciado, entre otros, el Informe de la Secretaría General del Ayuntamiento de Madrid de 8 de octubre de 1998.

⁴⁵ En este sentido, la tendencia existente en las principales regulaciones autonómicas viene siendo la de considerar como Empresas de Inserción a aquellas personas jurídicas con forma societaria mercantil y promovidas por entidades públicas o sin ánimo de lucro.

Si bien determinadas Empresas de Inserción emplean la forma de Sociedad Mercantil, existen otras que desarrollan su actividad económica bajo el ámbito protector de la entidad promotora. Existen además entidades que, a la hora de poner en marcha su proyecto empresarial, optan por la creación específica de una nueva asociación o fundación desde la que poder gestionar las estructuras productivas de inserción, la promoción y gestión compartida de las Empresas de Inserción entre dos o más asociaciones o la promoción de aquéllas desde una o varias sociedades mercantiles con finalidad social añadida.

En nuestra opinión, no se ha de ser restrictivo en materia de forma jurídica. Ahora bien, parece evidente que la elección de aquellas formas a través de las cuales se excluye el ánimo de lucro favorecerá la obtención de ayudas públicas.

Como ya hemos señalado con anterioridad, es posible distinguir entre Empresas de Inserción Social finalistas y de tránsito. La consideración de la empresa como finalista o de tránsito suele estar relacionada con el perfil del colectivo con el que estas entidades deciden trabajar en las distintas organizaciones sociales. Pero también puede venir determinado por la búsqueda del equilibrio entre lo social y lo económico.

¿Qué modalidad contractual deben adoptar las Empresas de Inserción Social en el desarrollo de su actividad? De una parte, podría acudirse a la figura del contrato indefinido para aquellos trabajadores que se encuentren en proceso de inserción, pudiendo acogerse a las ventajas derivadas de contratar a personas discapacitadas o con alguna minusvalía. El objetivo de la empresa al contratar a un trabajador de forma indefinida suele ser el de reforzar su estructura productiva.

La realidad practica sin embargo viene marcada por el hecho de que la gran mayoría de las Empresas de Inserción optan por el modelo de contrato temporal, por obra y servicio, en función de la duración del proyecto de que se trate y con cargo a la subvención que puedan conceder las Administraciones Públicas correspondientes.

¿En qué medida esta circunstancia contribuye a reforzar la dinámica actualmente existente de precariedad en el empleo?. Téngase presente que, una vez transcurrido el plazo de duración del contrato de inserción, se ha de asumir la responsabilidad de estos trabajadores. Creemos que deben ser los Servicios Activos de Empleo quienes «asuman» el tránsito del trabajador al empleo ordinario, retomando el momento de la incorporación. Ello permitiría a estas entidades incorporar a nuevos sujetos a sus proyectos de acción social.

Con carácter general, no se contempla el autoempleo como una oportunidad más de inserción en el mercado para aquellos colectivos de inserción con los que trabajan. A nuestro juicio, podría evaluarse la posibilidad de abordar esta estrategia de generación del empleo.

La reserva de parte de la contratación pública para trabajo de las Empresas de Inserción constituye uno de los elementos de confrontación con las empresas privadas. Y, al margen de esta colaboración que surge al abordar los contratos de la Administración con cláusula social, se plantea la necesidad de analizar la colaboración que debe existir entre las empresas privadas y las Empresas de Inserción Social.

Dentro de su programa de acompañamiento en el proceso de inserción socio-laboral, muchas de estas entidades establecen estrechos mecanismos de coordinación y de intercambio de información con los Servicios Sociales correspondientes desde los que se les derivan personas en proceso de inserción.

Ahora bien, la labor de precisar y concretar el reparto de competencias y responsabilidades entre los órganos de la Administración (Servicios Sociales y Servicios Activos de Empleo) y las Empresas de Inserción no resulta sencilla. Deben evitarse solapamientos al respecto, así como una eventual duplicidad de acciones y estructuras que obstaculicen los procesos de inserción.

Las entidades promotoras adquieren una especial relevancia a la hora de configurar la estructura de la Empresa de Inserción. Piénsese que si bien el fin de ésta es, como sabemos, ofrecer a la persona una oportunidad de aprendizaje, debe producirse el desarrollo de una actividad productiva. Ha de alcanzarse un equilibrio entre el concepto de aprendizaje y el de desarrollo de una actividad productiva que garantice la viabilidad de estas entidades como estructuras de inserción.

Pues bien, la función de las entidades promotoras ha de ser la de garantizar dicho equilibrio, incidiendo en los objetivos equilibrados de las Empresas de Inserción. Sin este equilibrio proporcionado por la entidad promotora, el carácter productivo podría llegar a primar sobre el aprendizaje, o viceversa.

Las Empresas de Inserción no podrán cumplir sus objetivos de inserción ni garantizar su viabilidad económica si no existe una entidad promotora que las sustente. Siendo la Empresa de Inserción una pieza más dentro del proceso, la entidad promotora debe ser quien desarrolle el mismo, creando la Empresa de Inserción para completar su itinerario. En tanto en cuanto estas entidades no tienen sentido alguno en un contexto aislado, su trabajo social debe enmarcarse dentro del ámbito de actuación de la entidad promotora.

Ha de ser la entidad promotora la responsable última de cuestiones tales como la selección de los participantes, el diseño del proyecto, el plan formativo, la orientación personalizada de los participantes, la selección del equipo técnico, las prácticas de formación o la selección de los trabajadores de la empresa.

En conclusión, el desarrollo de las Empresas de Inserción Social incide directamente en el nivel de cohesión social y solidaridad de nuestra sociedad. Sus promotores y gestores se ven obligados a buscar aquellos mercados, infraestructuras y apoyos económicos y financieros necesarios para la puesta en marcha de las diversas iniciativas. Y para ello será imprescindible la participación del mayor número posible de agentes sociales, económicos y públicos.