

## **SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA REGULACIÓN DEL RÉGIMEN DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN**



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 20 de junio de 2007, el siguiente

### *D i c t a m e n*

---

#### **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 29 de mayo de 2007 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales por el que se solicitaba que este Consejo emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley para la Regulación del régimen de las empresas de inserción, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio. La solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social para que procediera a la elaboración de la correspondiente propuesta de dictamen.

Junto al Anteproyecto de Ley se recibió la preceptiva Memoria justificativa, que razona la adecuación y oportunidad de dicho Anteproyecto para definir el marco jurídico de las empresas de inserción, y el también preceptivo Informe de impacto de género, que señala la posibilidad de que esta medida pueda propiciar el empleo de las mujeres víctimas de la violencia de género, con la consecuente repercusión positiva para la igualdad

de género en el ámbito de la inclusión social. Asimismo, se remitió la Memoria económica, que expone la incidencia del Anteproyecto tanto en la actividad económica y en el empleo como en el gasto de las Administraciones públicas.

En el ámbito comunitario, la Estrategia Europea de Empleo impulsada en 1997 recogía entre sus objetivos principales el fomento de la empleabilidad, lo que suponía, entre otras cuestiones, impulsar un mercado laboral inclusivo y prevenir la exclusión social. De hecho, tras la revisión de la Estrategia Europea de Empleo en 2005, las nuevas directrices integradas para el crecimiento y el empleo para el periodo 2005-2008 así lo recogen (Directriz 18: «Garantizar mercados de trabajo inclusivos con los solicitantes de empleo y las personas desfavorecidas»).

En este mismo ámbito cabe igualmente señalar la Comunicación de la Comisión de 2005 sobre la Agenda social europea en la que se incide

sobre la necesidad de impulsar acciones en torno a los ejes prioritarios del empleo y la igualdad de oportunidades y la inclusión social como elementos clave en la lucha contra la pobreza. La Comisión propuso el año 2010 como Año europeo de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, que se dedicará especialmente a hacer un balance de los progresos logrados en la última década en este ámbito en los Estados miembros.

Por lo que refiere al régimen de las empresas de inserción, en el ámbito comunitario conviven diferentes modelos con distintos marcos legales. Por su parte, en España, desde hace ya cerca de una década, vienen haciéndose recomendaciones sobre la necesidad de la regulación de las empresas de inserción. El primer antecedente fue el Plan nacional de acción para el empleo 1999 en el que, entre las medidas propuestas para el cumplimiento de la Directriz 9 de la Estrategia Europea de Empleo, de promover un mercado de trabajo abierto a todos, se proponía el impulso de una Ley de Inserción sociolaboral, que estableciera un marco adecuado para la inserción laboral de las personas en situación de exclusión social.

En 2001 el Consejo Económico y Social tuvo ocasión de pronunciarse al respecto, con motivo de la petición del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de colaborar en la elaboración del Plan nacional de acción contra la exclusión social. En respuesta a dicha petición, el Consejo elaboró el Informe CES 2/2001 sobre *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan nacional para la inclusión social*. En él se apuntó la necesidad de regular, mediante normativa de ámbito estatal, las empresas de inserción social. Una normativa que debería contemplar, entre otros aspectos: definición y requisitos de las empresas de inserción, registro y calificación, sujetos de inserción sociolaboral y procesos de acompañamiento, condiciones laborales y mecanismos de apoyo y fomento.

Esta recomendación fue posteriormente emitida por el CES en el Informe 1/2003 sobre *El proyecto del Plan nacional de inclusión social para el periodo 2003-2005*. Concretamente, el Consejo

señaló que seguía siendo necesario superar la falta de un marco regulador de las empresas de inserción social a nivel estatal a fin de evitar desequilibrios territoriales. Esta recomendación fue tenida en cuenta e incluida entre las medidas políticas de empleo y acceso a los recursos del III Plan nacional de acción para la inclusión social del reino de España, 2005-2006.

Entre los antecedentes más recientes del Anteproyecto objeto de dictamen destaca la disposición adicional novena de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de Medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, que regulaba de manera sucinta la actividad de inserción. El Programa Nacional de Reformas del Reino de España, por su parte, proponía la promoción de la regulación legal de las empresas de inserción para favorecer la integración de las personas con discapacidad y otras personas o colectivos en situación y riesgo de exclusión social (Sexto eje: Mercado de trabajo y diálogo social). Asimismo, el IV Plan nacional de acción para la inclusión social 2006-2008 incluía la promoción de la regulación legal de las empresas de inserción entre las medidas propuestas para fomentar el acceso al empleo, promover la participación en el mercado laboral y luchar contra la pobreza y exclusión social. En este contexto, la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo incorporó el mandato al Gobierno de aprobar, previa consulta con las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, incluidas las del sector afectado, una norma con rango de ley que regule las empresas de inserción, dando como plazo seis meses desde su aprobación. La Memoria justificativa del Anteproyecto cita también entre los antecedentes la Proposición de Ley sobre regulación de las empresas de inserción presentada en 2004.

Si bien, tal y como recoge la Memoria económica del Anteproyecto objeto de dictamen, el colectivo afectado por las empresas de inserción es de momento reducido, en gran medida debido a la falta de una definición homogénea del mismo, las situaciones de exclusión social son numerosas y afectan a un importante número de personas como lo demuestran los datos de beneficiarios de rentas

mínimas de inserción, que, en el año 2006, superaron las 100.000 personas. Se pone así de manifiesto el importante potencial que las empresas de inserción pueden tener en el futuro, al ser los perceptores de dichas rentas el principal colectivo de personas en situación de exclusión social al que va dirigida la presente norma.

El Anteproyecto sometido a dictamen se fundamenta en el apartado 2 del artículo 9 de la Constitución, que ordena a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como en el

artículo 35, que establece el deber de trabajar y el derecho al trabajo de todo ciudadano.

En lo que respecta al ámbito competencial, el Anteproyecto se fundamenta en el artículo 149.1.6ª y 7ª de la Constitución, que establece la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación mercantil y laboral, respectivamente, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas en materia de asistencia social. De hecho, en la última década nueve comunidades autónomas han adoptado decisiones en relación con la exclusión social y el fomento de las empresas de inserción.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen se compone de dieciocho artículos, estructurados en seis capítulos, además de tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

El *capítulo I*, sobre «Disposiciones generales», consta de tres artículos. El artículo primero establece el objeto y los fines de la Ley. Constituye su objeto regular el régimen jurídico de las empresas de inserción y establecer un marco que promueva la inserción laboral de personas en situación de exclusión social a través de tales empresas.

En el artículo segundo se delimitan las personas que podrán ser contratadas como trabajadores por las empresas de inserción a los efectos de la Ley, personas en situación de exclusión social desempleadas e inscritas en los servicios públicos de empleo, con especiales dificultades para su integración en el mercado de trabajo, que estén incluidas en algunos de los colectivos que se relacionan.

Por su parte, el artículo tercero determina la aplicación, por las empresas de inserción, de itinerarios de inserción sociolaboral, así como la obligación de aceptación de dichos itinerarios por las personas en situación de exclusión social contratadas. Asimismo, se define en qué consisten las

medidas de intervención y acompañamiento que deberán incluirse en los itinerarios de inserción.

En el *capítulo II* (artículos 4 al 9) se regula el régimen jurídico de las empresas de inserción. Se define la empresa de Inserción como aquella sociedad mercantil o cooperativa legalmente constituida que, debidamente calificada, realice cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario. Además, se establecen una serie de requisitos mínimos que deberán cumplir las empresas de inserción para su consideración como tales. Entre estos requisitos destacan el de estar promovidas y participadas por una o varias entidades promotoras, que define el propio Anteproyecto de Ley (artículo 6), tener unos determinados porcentajes de trabajadores en proceso de inserción y aplicar, al menos, el ochenta por ciento de los resultados o excedentes de cada ejercicio a sus estructuras productivas o de inserción.

Asimismo, se regulan diversos aspectos relativos a la calificación de una empresa como empresa de inserción, entre ellos el órgano administrativo competente para realizarla, las causas de la pérdida de tal condición, y las obligaciones

de inscripción y de información registral de tales empresas. Sin perjuicio de la competencia de las comunidades autónomas en materia de registro, se crea un Registro Administrativo de Empresas de Inserción en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con fines de coordinación e intercambio de información.

El *capítulo III*, integrado únicamente por el artículo 10, se dedica a regular el apoyo y la relación de las empresas de inserción con los Servicios Sociales Públicos y con los Servicios Públicos de Empleo, cada uno en su ámbito de competencias, para poder llevar a cabo las actuaciones de inserción de los trabajadores excluidos sociales y para asegurar el mejor cumplimiento de los objetivos de la Ley.

El *capítulo IV* (artículos 11 a 15) contiene la regulación de las relaciones laborales en las empresas de inserción. Al respecto, se configuran como relación laboral común, sujeta al Estatuto de los Trabajadores, sin perjuicio de regular determinados aspectos singulares derivados de la finalidad de inserción en el empleo ordinario de personas en situación de exclusión social. Como contenido necesario del contrato, se establece la incorporación en el mismo de las obligaciones que asumen las partes en el desarrollo del itinerario de inserción. Otras singularidades se sitúan en el terreno de las condiciones de trabajo y de la extinción del contrato de trabajo. Destaca la posibilidad de utilizar el contrato temporal de fomento del empleo, regulado en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo, con las peculiaridades que recoge el propio Anteproyecto sometido a dictamen (artículo 15).

El *capítulo V* (artículos 16 y 17) contiene un mandato a los poderes públicos para la promoción de las empresas de inserción, así como el tipo de ayudas de que podrán beneficiarse las mismas.

El *capítulo VI* (artículo 18) está dedicado al régimen de infracciones y sanciones, remitiéndose a las disposiciones del Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social.

El Anteproyecto contiene, además, tres disposiciones adicionales. La primera de ellas, sobre aplicación de la normativa de la Ley de Contratos del sector público, contempla la posibilidad de que las condiciones especiales de ejecución de los contratos puedan incluir consideraciones relativas a la exclusión social de los trabajadores vinculados a la realización del contrato. La segunda establece que los trabajadores en proceso de inserción no se tendrán en cuenta a los efectos del establecimiento del porcentaje de trabajadores no socios en cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales. Y la disposición tercera encomienda la evaluación y seguimiento del cumplimiento de la Ley al Consejo de Fomento de la Economía Social y al Consejo General del Servicio Público de Empleo Estatal, sin perjuicio de las funciones de los órganos correspondientes de las comunidades autónomas.

Por último, el Anteproyecto contiene cinco disposiciones finales. Destaca la primera de ellas, dirigida a modificar el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social, entre otros aspectos, con la inclusión de una Sección 5ª, nueva, en su capítulo II, denominada «Infracciones en materia de empresas de inserción». Asimismo destaca, dentro de la disposición final segunda, su apartado 2, que habilita al Gobierno para modificar los colectivos que se consideran en situación de exclusión social, previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, incluidas las del sector afectado. Por último, la disposición final cuarta se refiere a los títulos competenciales, establecidos en la Constitución, a cuyo amparo se dicta la Ley.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

De manera global, el CES valora como necesaria y oportuna la elaboración de una norma estatal reguladora del régimen de las empresas de inserción. La necesidad y la oportunidad de contar con un marco normativo estatal vienen avaladas por la realidad de un tipo de empresas, que representan una vertiente importante de los instrumentos y las políticas de inclusión, asentadas sobre relaciones de naturaleza jurídico-laboral entre dichas empresas y los trabajadores que siguen el itinerario de inserción.

El CES valora positivamente que las empresas de inserción se contemplen como una transición hacia el empleo ordinario y considera que algunas de las regulaciones contenidas en el Anteproyecto resultan incongruentes con este principio general de transitoriedad, como se señalará en las observaciones al articulado, como, por ejemplo, la posibilidad de utilizar el contrato indefinido en la relación laboral del trabajador en situación de exclusión social en las empresas de inserción. Se trata de evitar que los trabajadores que acceden al empleo protegido de las empresas de inserción, debido a su situación de exclusión social y sus dificultades de inserción en el mercado laboral ordinario, se mantengan en dicho empleo protegido de forma permanente.

Otro aspecto central del Anteproyecto, que merece una valoración positiva de este Consejo, es el relativo a la delimitación de los trabajadores que podrán ser contratados por las empresas de inserción, definidos por su condición de personas en si-

tuación de exclusión social, desempleadas e inscritas en los Servicios Públicos de Empleo, con especiales dificultades para su integración en el mercado de trabajo, que estén incluidos en alguno de los colectivos que en él se enumeran. El CES considera que resulta necesario diferenciar este concreto instrumento de inserción sociolaboral, estrechamente vinculado a las políticas de inclusión y por ello dirigido a aquellas personas inmersas en una situación de exclusión social, de los instrumentos más generales de las políticas activas de empleo, que se dirigen a promover la ocupación de partes más amplias de la población cuyas dificultades para acceder al mercado de trabajo no derivan de ese tipo de circunstancias personales.

El CES considera asimismo que, por razones de coherencia, sería conveniente homogeneizar la terminología empleada en la redacción del Anteproyecto con la utilizada en otros documentos relativos a determinadas políticas sociales. Así, a título de ejemplo, se debería sustituir la referencia a «personas con problemas de drogadicción» (artículo 2.1.d) por la referencia a «personas con problemas de drogodependencia», utilizada en el Plan nacional sobre drogas.

Por último, considera necesario subrayar la relevancia que, para la consecución de los fines perseguidos por el Anteproyecto, adquieren los instrumentos de coordinación entre las Administraciones públicas, remitiéndose a las observaciones particulares al articulado que se hacen en este sentido.

### IV. OBSERVACIONES PARTICULARES

El CES estima acertada la mención que contiene la exposición de motivos del Anteproyecto al mandato que formula el artículo 9.2 de la Constitución para que los poderes públicos faciliten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, así como al

derecho al trabajo consagrado en el artículo 35.2, como fundamento constitucional de la regulación proyectada. Sin embargo, considera que sería necesario completar dicho fundamento con la mención de otros derechos y principios constitucionales que, asimismo, respaldan esta iniciativa.

Así, el artículo 25.2 de la Constitución garantiza el derecho al trabajo y a los beneficios de la Seguridad Social de los penados; con carácter más general, dentro de los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título primero del texto constitucional, el artículo 40, en su apartado uno, formula el mandato a los poderes públicos de realizar una política orientada al pleno empleo; y, en su apartado dos, les encomienda el fomento de una política que garantice la formación y readaptación profesionales. El Anteproyecto se inserta inequívocamente entre los instrumentos de cumplimiento de los referidos mandatos constitucionales, subrayándose el carácter laboral que reviste esta norma.

#### **Artículo 2. Trabajadores de las empresas de inserción**

El artículo 2, apartado 1.f), del Anteproyecto incluye, entre los trabajadores que pueden ser contratados por las empresas de inserción, a los menores internos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Al respecto, el CES considera que, en coherencia con lo dispuesto en la letra e) del mismo apartado para los internos de centros penitenciarios, debería exceptuarse a los menores internos con la relación laboral especial declarada por el artículo 39 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, por más que dicha relación laboral especial no haya sido objeto aún del correspondiente desarrollo reglamentario.

#### **Artículo 3. Concepto de itinerario de inserción sociolaboral y de servicios de intervención y de acompañamiento por medio de empresas de inserción**

En opinión del CES este artículo debería contemplar que, cuando se produzca una recaída en el supuesto de exclusión social por alcoholismo y drogodependencia, los itinerarios fijados por los servicios sociales deberán readaptarse en lo relativo a los procesos de rehabilitación terapéutica u otras medidas necesarias, debiendo ser éstas aceptadas por la persona afectada.

#### **Artículo 4. Concepto de empresa de inserción**

Este precepto está destinado a delimitar y definir la empresa de inserción. En su segundo párrafo se alude a la necesidad de que este tipo de empresas tengan servicios de intervención o acompañamiento «que faciliten la posterior incorporación de los trabajadores al mercado de trabajo». El CES estima que debiera precisarse la expresión «mercado de trabajo», pues estos trabajadores ya están de hecho en el mercado laboral. En este sentido, considera que sería más adecuado aludir al «mercado de trabajo ordinario».

#### **Artículo 5. Requisitos**

A juicio del CES, no parece correcto regular los requisitos que habrán de reunir las empresas de inserción con el carácter de requisitos mínimos. El carácter laboral de la norma que se proyecta, recordado expresamente en su exposición de motivos, que determina la competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.7ª de la Constitución, veta la posibilidad de legislación complementaria en este terreno. Por ello, el CES considera que se debería suprimir la expresión «como mínimo» del primer párrafo del artículo 5 del Anteproyecto.

Por otro lado, en relación con la letra c) de dicho artículo, merece una valoración global positiva que se fijen unos umbrales mínimos de trabajadores en proceso de inserción como requisito para este tipo de empresas. Sin perjuicio de ello, el CES quiere llamar la atención sobre el hecho de que, en determinados casos, las empresas de inserción, sobre todo las de pequeño tamaño, podrían verse abocadas a dificultades para cumplir con los porcentajes mínimos como consecuencia de sustituciones por baja de trabajadores en procesos de inserción cuando dichas sustituciones, que pueden ser de corta duración, se realicen con trabajadores ordinarios. Ante tales casos, sería aconsejable arbitrar mecanismos que faciliten el cumplimiento por las empresas de inserción de estos umbrales mínimos sin que, por otro lado, ello suponga una vía de excepción al cumplimiento de un requisito que es esencial a los fines de estas empresas.

## Artículo 6. Entidades promotoras

El Anteproyecto recoge, entre las entidades promotoras de las empresas de inserción, a las entidades públicas sin ánimo de lucro. Sin perjuicio de una valoración favorable de este extremo, el CES considera necesario llamar la atención sobre que las Administraciones públicas, en la medida que pueden ser promotoras de las empresas de inserción, no podrán desarrollar a través de éstas las actividades que forman parte del núcleo estructural de sus funciones, en el contexto de promoción de la estabilidad del empleo en el sector público como objetivo general impulsado desde el diálogo social entre el Gobierno y los interlocutores sociales.

## Artículo 7. Calificación

El CES estima que la redacción dada al apartado 1 de este artículo no aclara a quién compete la calificación de una empresa como empresa de inserción en los supuestos en que dicha empresa posea centros de trabajo en más de una comunidad autónoma. El proyecto debería resolver mejor esta cuestión acudiendo a otras técnicas que vienen siendo utilizadas en el ordenamiento jurídico en ámbitos similares. Así, con el fin de evitar dudas de interpretación de la norma, el CES considera que, en este supuesto, la alusión al «centro de trabajo» debería sustituirse por otras fórmulas como, por ejemplo, «la sede social de la empresa», «el centro donde desarrolla la actividad principal», o bien atribuir la calificación de la empresa de inserción, cuando posea centros de trabajo en distintas comunidades autónomas, a la Administración central, sin perjuicio de la aplicación de lo establecido en el apartado 2, segundo párrafo, de este artículo.

Por otro lado, el Anteproyecto prevé que para solicitar la calificación como empresa de inserción y la inscripción en el Registro administrativo, las empresas deberán acreditar los requisitos legalmente requeridos para tal calificación, requisitos que se regulan en el artículo 5. Sin embargo, a juicio del CES, dicho artículo recoge, junto a los que pueden calificarse de requisitos en sentido propio, aspectos que podrían calificarse de obligaciones que las empresas de inserción están llamadas a cumplir durante el desarrollo de su actividad, tales como, por ejemplo, los umbrales mínimos de tra-

bajadores en proceso de inserción, en cómputo anual, que deberán mantener «desde su calificación», la afectación de un porcentaje mínimo de excedentes de cada ejercicio o la presentación anual de un balance social de su actividad. Por ello, dada la imposibilidad que parece desprenderse de acreditar *a priori* el cumplimiento de tales obligaciones, para obtener la calificación, a juicio del CES sería aconsejable introducir una fase de calificación provisional para la que sólo se exija acreditar determinados requisitos de los enunciados en el artículo 5, difiriendo a un momento posterior el acto de calificación definitiva de la empresa de inserción.

Por otro lado, y teniendo en cuenta su repercusión en la pérdida de calificación de empresa de inserción, regulada en el artículo 8, también se considera necesario establecer claramente en la norma los mecanismos y los órganos de control de las obligaciones que, con carácter periódico, deberán cumplir las empresas de inserción, tales como la referida presentación anual del balance social, u otras de esta naturaleza, más allá de la inscripción registral.

## Artículo 8 y disposición final primera. Pérdida de la calificación de empresa de inserción y modificación del Texto Refundido de la LISOS

Tras la regulación del proceso de calificación de una empresa como empresa de inserción, el artículo 8 establece las causas que suponen la pérdida de tal calificación y el procedimiento a seguir. A su vez, la disposición final primera, entre otras modificaciones, introduce una Sección 5ª nueva en el Texto Refundido de la LISOS («Infracciones en materia de empresas de inserción»). A juicio del CES debería recogerse en ésta la tipificación como infracción muy grave de la reincidencia en infracciones graves, introduciéndola como causa legal de descalificación como empresa de inserción.

## Artículo 9. Registros e información sujeta a constancia registral

Este precepto prevé la inscripción de las empresas de inserción en el registro correspondien-

te de las distintas comunidades autónomas, así como la creación de un Registro administrativo dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales «a los efectos de coordinación e intercambio de información». El CES estima que sería conveniente profundizar, en mayor medida, en el alcance y significado de esa coordinación interadministrativa, tanto en el Anteproyecto como en el futuro reglamento de funcionamiento de este nuevo Registro previsto en la disposición final tercera.

#### **Artículo 10. Actuaciones de las Administraciones públicas**

El CES entiende que el título de este artículo se refiere a las actuaciones de las Administraciones públicas y sin embargo su contenido, en su actual redacción, se centra en cómo se relacionan las empresas de inserción con la Administración. Por ello, estima que debería sustituirse la redacción de los encabezados de los apartados 2 y 3 por esta otra: «Son funciones de los Servicios Sociales Públicos competentes» y «Son funciones de los Servicios Públicos de Empleo», respectivamente, con las adaptaciones correspondientes en la redacción del contenido de dichos apartados.

En otro orden de cosas, en relación con la actuación de los servicios sociales públicos, una de sus competencias estriba en emitir informes preceptivos en determinadas situaciones. A juicio del CES sería aconsejable, en aras de una mayor seguridad jurídica, que se aclarase expresamente, en cada caso, si dichos informes tienen o no carácter vinculante. Así, dicha precisión se debería hacer, entre otros, en relación a los supuestos de modificación de la jornada inicialmente pactada (artículo 13.1), la extinción del contrato de trabajo (artículo 14.4) o la adecuación de la eventual prórroga del contrato temporal de fomento del empleo (artículo 15.4).

Por otro lado, a juicio del CES debería tipificarse como infracción grave la falta de petición, por parte de las empresas de inserción, de los informes preceptivos en los casos que prevé la norma, dentro del apartado correspondiente de la disposición final primera del Anteproyecto.

#### **Artículo 12. Contrato de trabajo**

Antes de comentar este artículo, el CES quiere dejar constancia de que el título del capítulo IV «Relaciones laborales en las empresas de inserción» no se corresponde exactamente con su contenido, por lo que debería modificarse para recoger mejor el mismo. Se propone así su sustitución por: «Relaciones laborales de los trabajadores en situación de exclusión social».

En lo referente al artículo 12, tal y como ya se ha indicado en las Observaciones Generales de este dictamen, el CES considera necesario insistir en la naturaleza transitoria del empleo creado por las empresas de inserción para trabajadores en situación de exclusión social, empleo que se articula como paso previo al acceso al mercado laboral ordinario. Por ello, estima que debería eliminarse la alusión al contrato indefinido como modalidad de contratación de los trabajadores en situación de exclusión social. La utilización de la contratación indefinida no resulta, por otro lado, coherente con el carácter, por definición temporal, de los itinerarios de inserción.

Por lo que se refiere al apartado 2 de este artículo, en lo relativo a la incorporación en el contrato de trabajo de la expresión de las obligaciones asumidas por las partes en el desarrollo del itinerario de inserción, el CES considera que por el carácter sensible que puede revestir la información relativa al trabajador, la expresión de dichas obligaciones debería incorporarse como cláusula del mismo, «en el correspondiente anexo».

#### **Artículo 13. Condiciones de trabajo**

En el apartado 1 de este artículo se prevé la posibilidad de que el contrato con el trabajador en inserción pueda concertarse a tiempo completo o parcial, estableciéndose en este caso la duración de la jornada por referencia a «la jornada habitual o a tiempo completo». El CES considera que la jornada habitual no constituye una referencia suficientemente precisa a la hora de delimitar el contrato a tiempo parcial, por lo que estima que sería conveniente adoptar la referencia que se contiene en el artículo 12.1 del Estatuto de los Trabajadores a «la jornada de trabajo de un trabajador a tiempo completo comparable».



Por otra parte, en relación con el apartado 2 de este artículo, sobre el derecho del trabajador en inserción a ausentarse del trabajo por determinados motivos, previo aviso y justificación, a juicio del CES debe entenderse que las actividades que dan lugar a las ausencias serán las previstas en el itinerario personalizado de inserción del trabajador con las pautas que en el mismo se establezcan.

#### **Artículo 14. Extinción del contrato**

El apartado 2, segundo párrafo, de este artículo se dirige a excluir las faltas de asistencia de los trabajadores en situación de exclusión social del cómputo a efectos de calcular el índice de absentismo del total de la plantilla. Al respecto, el CES considera que, por razones de coherencia, dicho precepto debería entenderse en el sentido de que los trabajadores en situación de exclusión social no computan tampoco en el conjunto de la plantilla del centro de trabajo, a efectos de cálculo del índice de absentismo en relación con esta causa de extinción del contrato.

Por otro lado, el apartado 3 del artículo exceptúa la aplicación de la causa de despido disciplinario del artículo 54.2.f) del Estatuto de los Trabajadores («La embriaguez habitual o toxicomanía si repercuten negativamente en el trabajo») a los trabajadores en situación de exclusión social. El CES considera que sería más razonable circunscribir dicha excepción a los trabajadores cuya causa de exclusión obedezca precisamente a tales circunstancias, por lo que propone añadir al final del citado apartado 3 la expresión «cuando ésta sea la causa de exclusión social».

Por último, el CES considera que, en el apartado 4, primer párrafo, de este artículo, la emisión de informe previo de los Servicios Sociales Públicos debería circunscribirse a la extinción del contrato de trabajo por decisión unilateral de la empresa.

#### **Artículo 15. Contrato temporal de fomento del empleo**

El apartado 4, segundo párrafo, de este artículo prevé la posibilidad de prórroga del contrato temporal de fomento del empleo cuando se concierte

por una duración inferior a la máxima prevista. En opinión del CES, por razones de coherencia y seguridad jurídica, sería aconsejable establecer una duración mínima para dichas prórrogas.

#### **Artículo 16. Promoción de las empresas de inserción**

El apartado 5 de este artículo excluye a los trabajadores provenientes de empresas de inserción de la aplicación del apartado d) del artículo 6.1 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo. El CES entiende que, dada la naturaleza y objetivos del Anteproyecto, debería especificarse que se trata de una medida aplicable únicamente a los trabajadores provenientes de empresas de inserción y que se encuentren en situación de exclusión social.

#### **Disposición adicional tercera. Evaluación y seguimiento del cumplimiento de la norma**

En esta disposición, relativa a la evaluación y seguimiento del cumplimiento de la norma, se alude a las competencias y funciones de diversos órganos. Entre ellos, el Consejo para el Fomento de la Economía Social, que tiene encomendadas, entre sus competencias, las de «coordinar y velar por el cumplimiento». Por otro lado, el Consejo General del Servicio Público de Empleo Estatal, que se encargará de «la coordinación y evaluación del cumplimiento» en el ámbito de sus competencias y funciones. En relación a ello, el CES considera que sería precisa una mayor concreción sobre el alcance de las competencias de cada uno de estos órganos en la realización de las citadas funciones de coordinación.

#### **Disposición final segunda. Normas de aplicación y desarrollo de la Ley**

En su apartado 2, esta disposición final habilita al Gobierno para modificar los colectivos del artículo 2.1 y prevé que lo haga «previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, incluidas las del sector afectado». La noción de la mayor representatividad constituye una categoría jurídica, expresamente prevista y regulada en la legislación laboral, que se asienta en

unos criterios de atribución y que lleva aparejados unos determinados efectos, entre otros, en el ámbito de la participación institucional. Por ello, a juicio del CES, debería considerarse suficiente en este precepto la mención a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, por lo que estima que debería suprimirse la expresión «incluidas las del sector afectado».

Por otro lado, este mismo apartado prevé que las modificaciones que puede llevar a cabo el Gobierno de los colectivos que se consideran en situación de exclusión social tendrán que hacerse «previo informe a la correspondiente Conferencia Sectorial». A juicio del CES sería conveniente aclarar el sentido de este informe, concretamente, a quién corresponde su elaboración.

## V. CONCLUSIONES

El Anteproyecto de Ley para la regulación del régimen de las empresas de inserción merece una valoración globalmente positiva por parte del

Consejo Económico y Social, sin perjuicio de las observaciones generales y de carácter particular expresadas en el cuerpo del presente dictamen.

Madrid, 20 de junio de 2007

V.º B.º  
El Presidente en funciones  
*Juan Jiménez de Aguilar*

La Secretaria General  
*P.A., la Directora de Acción Institucional y  
Apoyo a la Secretaría y Órganos Colegiados,  
M.ª Dolores Montalvo Sepúlveda*

## VOTO PARTICULAR

### QUE FORMULA EL CONSEJERO DEL GRUPO PRIMERO DON LUIS BURGOS DÍAZ (CIG)

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen del CES, a nuestro juicio vulnera claramente competencias autonómicas y constituye un ejemplo más de interpretación extensiva de las estatales. Responde al patrón clásico de aplicar por exceso la doctrina constitucional sobre distribución de competencias, ya de por sí proclive a ensanchar las del Estado. El resultado práctico de estas tendencias consiste en que, por muchas competencias que puedan ostentar y asumir las comunidades autónomas, al final éstas son de bajísima calidad y siempre vulnerables a algún título estatal.

En el caso de la regulación del régimen de las empresas de inserción, el texto del Antepro-

yecto realiza una lectura también discutible de las competencias del artículo 149.1, números 6 y 7. Si bien no hay nada que objetar a la regulación de los contratos que hayan de aplicarse en este ámbito, no puede decirse lo mismo del concepto, requisitos, calificación y todo lo concerniente a la condición de empresas de inserción. Esta materia difícilmente cabe calificarla como legislación mercantil, pues no regula el régimen jurídico de ninguna modalidad societaria, sino que se limita a establecer las exigencias y el funcionamiento de las mismas como tales empresas de inserción. Más propiamente, hay que apelar a la competencia del artículo 148.1.13, de fomento del desarrollo económico,

a cuyo amparo las comunidades autónomas pueden asumir importantes responsabilidades normativas.

El proyecto se ve obligado a apelar y a reconocer el título de la asistencia social como uno de los fundamentales en el régimen de estas entidades. Sin embargo, elude reconocer un ámbito normativo para que las comunidades autónomas puedan decidir sobre el colectivo de las personas trabajadoras a las que se dirige la norma, más allá de la vía indirecta de definir a las perceptoras de las rentas mínimas de inserción.

Por todo ello, no podemos estar de acuerdo con el dictamen aprobado por el Pleno del Consejo Económico y Social, que después de hacer una valoración positiva del carácter estatal de la norma reguladora del régimen de las empresas de inserción y de subrayar su carácter laboral, no sólo de los preceptos que regulan las relaciones laborales sino de todo el Anteproyecto, aconseja en algunas de sus observaciones particulares que se restrinja aún más el ámbito de actuación residual que se deja a las comunidades autónomas.

Madrid, 20 de junio de 2007

## VOTO PARTICULAR

**QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS DEL GRUPO TERCERO, DON MARCOS DE CASTRO SANZ, DON ANTONINO JOYA VERDE, DON JUAN ANTONIO PEDREÑO FRUTOS, DON EDUARDO NAVARRO VILLARREAL, DON JOSÉ ANTONIO SUÁREZ-LLANOS RODRÍGUEZ, DOÑA ISABEL ÁVILA FERNÁNDEZ-MONGE, DON JUAN MORENO RODRÍGUEZ, DON CLAUDIO CABALEIRO VILLANUEVA, DON FÉLIX MARTÍN GALICIA, DON JUAN GUALDA NAVAS, DOÑA CARMEN COBANO SUÁREZ, DON JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ-GIL DE BERNABÉ Y DON JOSÉ JOAQUÍN PÉREZ DE OBANOS LISO**

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 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 representa-

tividad» (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 pre-ocupación 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 Primero —sindical— y Segundo —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 sólo 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». ¿Cuál es la profundidad de este diálogo? ¿Y a quién 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 sólo 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, re-

gional 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 éxito<sup>1</sup>.

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»<sup>2</sup>.

También lo dice el Gobierno español en diversos textos, especialmente merece ser citada la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno que plantea la necesaria audiencia y consulta de los ciudadanos, o de sus organizaciones repre-

sentativas, en los temas que afecten a sus derechos<sup>3</sup>. 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 de 2006 fue la plasmación del acuerdo entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales «más representativas». Esta referencia a la Ley 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?<sup>4</sup>.

Esta «patrimonialización» social se apoya, según estas organizaciones representativas de empresarios y sindicatos, en el reconocimiento que les aporta el artículo 7 de la Constitución Española<sup>5</sup>, olvidando que el propio artículo lo reduce a los intereses «que le son propios»<sup>6</sup>, lo que no generaliza ni absolutiza la interlocución y, menos

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Evaluación del V Programa comunitario de política y acción en materia medioambiental. 1999. Documento de la Comisión. COM/99/0543 final, págs. 18-19.

<sup>3</sup> «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.

<sup>4</sup> 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.»

<sup>5</sup> Así se razonó en la Comisión del CES que elaboró el presente dictamen.

<sup>6</sup> «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, artículo 7).

aún, 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 asociaciones<sup>7</sup>. 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 organi-

zaciones representativas) en los temas que les afecten<sup>8</sup>.

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

<sup>7</sup> «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, artículo 105).

<sup>8</sup> 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.

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 po-

breza 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.

